

HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS
NELSON SENRA



HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS
NELSON SENRA



UMA BREVE HISTÓRIA DAS ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS (1822-2002)

NELSON SENRA

HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS
NELSON SENRA



HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS
NELSON SENRA



IBGE
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

volume 3

ESTATÍSTICAS ORGANIZADAS
(1936-1972)

volume 4

ESTATÍSTICAS FORMALIZADAS
(1972-2002)

**HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS**

**UMA BREVE HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS
(1822–2002)**

NELSON SENRA

Presidente da República
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
Paulo Bernardo Silva

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE

Presidente
Eduardo Pereira Nunes

Diretor Executivo
Sérgio da Costa Côrtes

ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

Diretoria de Pesquisas
Wasmália Socorro Barata Bivar

Diretoria de Geociências
Luiz Paulo Souto Fortes

Diretoria de Informática
Paulo César Moraes Simões

Centro de Documentação e Disseminação de Informações
David Wu Tai

Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Sérgio da Costa Côrtes (interino)

UNIDADE RESPONSÁVEL

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
Centro de Documentação e Disseminação de Informações

**HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS
BRASILEIRAS**

**UMA BREVE HISTÓRIA DAS
ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS
(1822–2002)**

NELSON SENRA

Rio de Janeiro
2009

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Av. Franklin Roosevelt, 166 - Centro - 20021-120 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

ISBN 972-85-240-4069-6

© IBGE. 2009

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IBGE.

Capa

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro - Gerência de Editoração/Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

Senra, Nelson de Castro

Uma Breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002) /
Nelson Senra. - Rio de Janeiro : IBGE, Centro de Documentação e
Disseminação de Informações, 2009.
474 p. -

Acima do título: História das estatísticas brasileiras.
Acompanha um CD-ROM, em bolso.
Inclui bibliografia e índice.
ISBN 972-85-240-4069-6

1. Brasil – Estatística – História. 2. Brasil – Estatística – 1822-1889.
3. Brasil – Estatística – 1889-1936. 4. Brasil – Estatística – 1936-1972. 5.
Brasil – Estatística – 1972-2002. 6. Brasil – História – Império, 1822-
1889. 7. Brasil – História – República Velha, 1889-1930. 8. Brasil –
História – Estado Novo, 1937-1945. 9. Brasil – Censo – História. 10.
Estatística – Organização. 11. Serviço de estatística – Organização.
12. Sistema estatístico – Organização. 13. Estatísticos. 14. Sociedade
da informação. I. IBGE. Centro de Documentação e Disseminação
de Informações. II. Título. III. Título: História das estatísticas
brasileiras.

Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais
RJ/IBGE/2009-05

CDU 311:930(81)
EST

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Aos **amigos ibgeanos** que, em suas funções e posições, mudaram a trajetória profissional que tive em 35 anos de IBGE (1974-2009), a saber, em ordem de tempo: **Speridião Faissol, Maristela Afonso de André Sant’Anna, Francisco Assis Moura de Melo, Ricardo Amorim Braule Pinto, Eduardo Augusto Guimarães, Kaizô Iwakami Beltrão, Nuno Duarte Bittencourt e David Wu Tai**. A todos os melhores agradecimentos.

Sumário

Apresentação

15

Introdução

17

Parte1:

Estatísticas desejadas: 1822-c.1889

Primeira demanda por estatísticas: a conformação da representação parlamentar (qual o montante da população?)	25
Assembléia Constituinte do Reino do Brasil	25
Assembléia Constituinte do Império do Brasil	27
Assembléia Legislativa do Império do Brasil	28
Parlamento sem estatísticas? Impossível, inaceitável, inadmissível. Demandas formais. ..	30
“Sem termos a estatística, como conheceremos o Brasil?”	31
As idéias de José Bonifácio de Andrada e Silva	32
As idéias de Martim Francisco Ribeiro de Andrada	34
Como produzir estatísticas, sem uma instituição estatística especializada?	36
As alternativas provinciais	36
A via dos censos	37
O trabalho em comissões.	38
As corografias de Sebastião Ferreira Soares	38
Arquivo Estatístico (RS e RJ), primeira instituição estatística brasileira	39
Corrêa da Câmara e o Arquivo Estatístico	40
Processo de trabalho de Corrêa da Câmara	40
O Arquivo Estatístico fluminense	42
Revolta contra o censo (1851-1852), uma amarga frustração.	43
As duas medidas: registro civil e censo	44

Repúdio da população	45
1ª explicação: última batalha da Praieira	46
2ª explicação: atuação de bandidos.	47
3ª explicação: revolta dos vigários	47
Os missionários capuchinhos	48
Ao fim dos fatos	49
Sociedade Estatística do Brasil (1854-1855), sob a imediata proteção do Imperador	49
A idéia de criação da Sociedade	50
A sessão de criação da Sociedade	52
Os estatutos da Sociedade	53
Entrementes, José Cândido Gomes intenta estruturar as estatísticas	55
O censo em 1872, um sonho realizado.	58
Fala do Trono, a falta do censo	59
Inscrições à margem da coleta.	59
Inscrições à margem da apuração	61
Inscrições à margem da divulgação.	62
Entrementes, Joaquim Norberto elabora balanço da população.. .. .	62
Diretoria Geral de Estatística, primeira instituição estatística de âmbito nacional	63
As bases da Diretoria	64
Os relatórios da Diretoria	65
A Diretoria se definha, o vazio criado.	67
Entrementes, Francisco Varnhagem comparece a São Petersburgo.	68
Primeiro programa estatístico brasileiro.. .. .	69
Os censos da corte, retratos da realidade produtiva	73
O censos antes do de 1870	74
O censo em 1849, segundo o relato de Haddock Lobo.	74
O censo em 1870, segundo o relato de Figueira de Mello	77
Balanço de Pereira de Campos (Conferência da Glória, em 02 de setembro de 1883)	79
Etimologia da estatística àquele tempo	88
O que ficou desse tempo?	91

Parte2:

Estatísticas legalizadas: c.1889-c.1936

A República é proclamada, “um gesto de militares”. A difícil produção das estatísticas. .. .	95
As proclamações e os proclamadores.. .. .	96
A reconstrução republicana: Campos Salles	97
A federação embaralha a atividade estatística	98
Sob comando de históricos positivistas, a DGE volta das cinzas	99
A DGE é restaurada.. .. .	99

Primeiro balanço de gestão	100
Dificuldades na produção	101
A DGE é reformada.. .. .	102
Mudanças e mudanças	103
Segundo Censo Geral, em 1890: boas intenções e maus resultados	104
As instruções censitárias	105
1890 x 1872, segundo Timóteo da Costa	105
Resultados divulgados	107
Avaliação da operação censitária.	110
Terceiro Censo Geral, em 1900: boas intenções e péssimos resultados	111
As instruções censitárias	112
Conteúdo dos formulários	114
A notícia do processo	114
Sinopse dos resultados	117
O censo na arena dos leões.. .. .	118
Bulhões salva o censo	120
A DGE sob Bulhões Carvalho (primeiro tempo).	123
Posse com gosto	124
Reforma e ampliação	125
O Conselho Superior de Estatística.	126
Obrigação na prestação de informações (acordos federativos)	127
A abertura dos portos	129
A DGE por Oziel Bordeaux	129
Percepções de Francisco Bernardino (prefácio)	130
Sobre a missão da diretoria (órgão central)	131
Sobre o plano de ação (temas, assuntos, matérias)	133
Sobre a atividade consultiva (o Conselho Superior).. .. .	134
Sobre a atividade executiva (a própria diretoria)	135
A DGE sob Bulhões Carvalho (segundo tempo)	137
As reformas de Francisco Bernardino.	137
Perdas e ganhos nessas reformas.	139
As razões de Bulhões Carvalho para (de novo) reformar.. .. .	140
A reforma trazida por Bulhões	142
A marcha da estrutura reformada	143
A DGE chega ao paraíso. Censo à vista	144
Anuário Estatístico	145
Um longo tempo no Brasil	148
Em 1910, o censo não contou	148
Oziel Bordeaux responde	149
O regulamento da operação censitária	152
A suspensão da operação censitária	154
A tentativa de retomada da operação censitária.	155

O registro civil na DGE	156
A República implanta o registro civil, velho dilema Imperial	156
Estudando o registro civil.	157
As influências intelectuais	160
Quarto Censo Geral, em 1920: concepção e legislação	160
Vencendo resistências da federação e da população	161
Legislação censitária.	163
Impressos e instruções específicas	166
Quarto Censo Geral, em 1920: apuração e divulgação	167
As máquinas de apuração no <i>Census Bureau</i>	168
As máquinas de apuração na DGE	169
Bulhões Carvalho desenvolve uma abordagem acadêmica	171
Gráficos pictóricos na divulgação	173
A tipografia e os cartógrafos brasileiros	176
As publicações censitárias e o centenário da independência.	177
Conferência de Estatística: glória a Bulhões Carvalho e a Teixeira de Freitas	178
A reunião de Roma	179
A reunião do Cairo	180
O programa da Conferência de Estatística.	181
A comunicação de Teixeira de Freitas	184
Algumas análises das teses	185
Em 1930, o censo não contou.. . . .	189
O IBGE é criado: glória a Teixeira de Freitas e a Juarez Távora	189
Preliminares à renovação.	190
O Instituto é instalado.. . . .	192
O que ficou desse tempo?	195

Parte3:

Estatísticas organizadas: c.1936-c.1972

“Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”	199
Um Estado que demanda estatísticas	199
Um Estado que produz estatísticas.. . . .	200
O idealismo de Teixeira de Freitas.. . . .	201
Sistema estatístico: “federação de repartições” ou “consórcio federativo”.. . . .	202
Aspectos teóricos	203
Aspectos práticos	204
Estrutura orgânica	206
E surge o IBGE	207
Convenção de Estatística: “Carta Magna” ou “Pedra Angular” da estatística brasileira	209
A convocação da convenção	209

A realização da convenção	210
O CNE no topo do sistema estatístico.	212
O programa estatístico. As campanhas estatísticas. As agências municipais de estatística ..	213
O programa estatístico.	214
As campanhas estatísticas.	216
As agências municipais de estatística	218
Formação e capacitação continuadas	222
Estatígrafos (base), estatísticos (meio), estatistas (topo)	222
Teoristas estatísticos, estatísticos analistas, estatísticos elaboradores	223
Estatísticos matemáticos, estatísticos analistas e estatísticos administradores	226
Formação acadêmica: reflexão nacional.	226
Formação acadêmica: recomendações internacionais	228
Formação na prática (em serviço)	230
Quinto e sexto Censos Gerais, em 1940 e em 1950, feitos pelo IBGE. O Censo das	
Américas.	231
As legislações censitárias de 1940	232
As legislações censitárias de 1950	234
Censo das Américas.. .. .	234
Ideário cívico: o IBGE e a construção da nação, Alexandre de Paiva Rio Camargo.. .. .	235
Reformas de base (I): o aparelho administrativo	236
Reformas de base (II): o quadro territorial	237
O “batismo cultural” de Goiânia	241
Crise no IBGE: disputas na imprensa. Abalo no sistema estatístico	242
Lourival Câmara faz um “exame crítico da estatística brasileira”.. .. .	244
Polli Coelho tropeça nas páginas dos jornais	247
As reações em sequência	251
Síntese da avaliação da comissão.	256
Depois da crise, o IBGE segue em frente, mas como fênix ferida	257
A Escola é criada	257
Reuniões Internacionais de Estatística	258
Macedo Soares reassume a presidência	261
Críticas ao sistema vigente desde 1936.	262
A crítica de 1958	262
A crítica de 1962	266
A crítica de 1964	268
Crítica síntese promove mudanças	271
A crítica de 1966	271
Natureza das mudanças	276
Equívoco das mudanças	278
Avaliação das mudanças	280

Sexto Censo Geral, em 1960: o “cérebro eletrônico” e a amostragem..	282
A legislação censitária ..	283
Após dois anos, crise no censo ..	284
A introdução da amostragem ..	285
A aquisição do “cérebro eletrônico” ..	286
Após seis anos, o estado do sistema de apuração ..	288
A complexa divulgação dos resultados ..	289
Sétimo Censo Geral, em 1970: “Retrato fiel do País” ou “Manancial de informações” ..	290
A legislação censitária ..	291
O censo visto de fora ..	292
Depois do tempo ..	294
1ª CONFEST (PNEB). 2ª CONFEST e 2ª CONFEGE (PGIEG) ..	294
Discursos na instalação da 1ª Conferência..	295
Programação da 1ª Conferência..	297
Discursos na instalação da 2ª Conferência..	297
Programação da 2ª Conferência..	299
A história da geografia no IBGE: um preâmbulo, Alexandre de Paiva Rio Camargo ..	301
Macedo Soares, embaixador da geografia ..	301
A Revista Brasileira de Geografia. ..	303
A revolução quantitativa ..	308
O que ficou desse tempo? ..	311

Parte4:

Estatísticas formalizadas: c.1972-c.2002

Informação estatística e planejamento (nacional, regional e local) ..	315
A revisão do modelo. ..	315
Advertência, antes de seguir adiante ..	316
Colocando as mudanças nos trilhos. Ação de Isaac Kerstenetzky ..	316
Reforma da reforma ..	317
Legislação essencial..	318
Legislação adicional. ..	321
A união dos sistemas estatístico e de planejamento. A visão de Isaac Kerstenetzky .	323
O governo na economia de mercado..	323
A. Sistema integrado de pesquisa-planejamento ..	325
B. Sistema integrado de informações estatísticas..	326
Revisitando antigas idéias. ..	329
Jessé Montello, primeiro estatístico na presidência: uma gestão na sombra (1979-1985) ..	331
Tempo do “prendo e arrebeno” ⁵⁴⁷ ..	332
Reações contra a gestão ..	333

Balanço da gestão.	336
Parênteses: análise do sistema estatístico (Graciano Sá)	339
Uma gestão na sombra: justo ou injusto?	340
Papel da ENCE no IBGE e no SEN	341
Quatro nomes, uma única gestão (1985-1992): Edmar Bacha (1º) e Edson Nunes (2º)	342
A gestão Edmar Bacha.. . . .	343
A. Intenções manifestas	343
B. Sistema Estatístico Nacional	345
C. Final de gestão	346
A gestão Edson Nunes.. . . .	346
A. Intenções manifestas	346
B. Sistema Estatístico Nacional	349
C. Final de gestão	350
Quatro nomes, uma única gestão (1985-1992): Charles Mueller (3º) e Eduardo Augusto	
Guimarães (4º)	350
A gestão Charles Mueller	350
A. Intenções manifestas	351
B. Sistema Estatístico Nacional	352
3. Final de gestão.	355
A gestão Eduardo Augusto Guimarães	355
A. Intenções manifestas	356
B. Sistema Estatístico Nacional	356
C. Final de gestão	358
A ENCE entra em crise, e sai bem dela	359
Eurico Borba e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994)	360
A gestão Eurico Borba.. . . .	360
A gestão Silvio Minciotti	363
Dois nomes, uma única gestão (1994-2002): Simon Schwartzman e Sérgio Besserman	367
A gestão Simon Schwartzman.. . . .	367
A. O IBGE sob o olhar da Missão Canadense	368
B. O IBGE sob o olhar de Simon Schwartzman	370
C. Momento de grandeza: encontro nacional (60 anos do IBGE)	371
D. Momento de reflexão interna: o IBGE na reforma do Estado	372
E. Ao sair do IBGE, Simon Schwartzman analisa o futuro	374
A gestão Sérgio Besserman	378
A. Ao chegar, anuncia continuidade	378
B. O exercício da cidadania	379
Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade, <i>Sílvia Maia Fonseca</i>	381
A parceria com os jornalistas	383
Atendimento à Imprensa	384
As estratégias de comunicação: <i>release</i>	385

As estratégias de comunicação: <i>mailing-list</i>	385
As estratégias de comunicação: coletiva.. .. .	385
As estratégias de comunicação: embargo	389
As estratégias de comunicação: <i>clipping</i>	391
As estratégias de comunicação: regionalização	392
As estratégias de comunicação: ferramentas na Internet	393
Comunicação na rede interna do IBGE.. .. .	393
Novos desafios da Comunicação.. .. .	393
A ENCE realiza mudanças.	394
O SEN em foco pelo IBGE	396
Visão pessoal (I): Simon Schwartzman (julho/agosto de 1996?).. .. .	397
Visão pessoal (II): Elvio Valente (setembro de 1996)	400
I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatísticas (novembro de 1996)	401
Visão pessoal (III): Magdalena Cronemberger Góes (dezembro de 1996).. .. .	402
No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o SEN (julho de 1998)	405
II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística (agosto de 1998).	407
No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o SEN (junho/julho de 1999)	408
Síntese dessas idéias.. .. .	410
O que ficou deste tempo?	412

Notas

415

Referências

449

Índice geral

467

Apresentação

Ao longo de cinco anos, desde 2003, o IBGE, por este Centro de Documentação e Disseminação de Informações, vem apoiando a elaboração de uma **História das Estatísticas Brasileiras**, cobrindo o período de 1822 a 2002. Esse projeto, ao fim e ao cabo, resultou numa coleção em quatro grandes volumes, que traçam em detalhes a trajetória da atividade estatística brasileira, uma incrível histórica que, em não poucos momentos, é a própria história nacional.

Por seus méritos, e por sua dimensão, tornou-se referência acadêmica, pondo em curso estudos e pesquisas, aqui no IBGE e também alhures. Isso nos deixa orgulhosos, ampliando a contento nossa missão, “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”, agora, não mais apenas nas vertentes estatística e geográfica, mas também numa vertente histórica. Contudo, algo ficou faltando, dar a um grande público acesso a essa história.

É o feito agora, nesta **Breve História**. Neste volume, detalhes foram omitidos, fixando uma trajetória panorâmica, algo como estar circulando numa auto-estrada, sem atentar para as saídas possíveis, em suas margens. Criou-se, então, um volume de leitura fácil, corrente, a não exigir muito tempo do leitor, voltado a um amplo público curioso da história brasileira, em especial da história das instituições brasileiras. Por demais, não menos relevante, uma leitura deste volume ajudará na formação dos que atuam na atividade estatística brasileira, no e fora do IBGE.

David Wu Tai

Coordenador Geral do Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Introdução

Esta **Breve História**, e também a coleção completa, põe-se no campo da **Sociologia das Estatísticas**, tomando-se as estatísticas como objeto de estudo. Então, para iniciar, falemos das estatísticas, que conjugam saber e poder; que são uma forma de saber e uma fonte de poder. Configuram uma racionalidade instrumental inigualável.

Mundos distantes e ausentes tornam-se próximos e presentes, fazendo-se conhecidos, portanto pensáveis e, por isso, governáveis. Expressam o passado, reformam o presente (como nos vemos, como vemos nossos vizinhos, e a sociedade) e influem no mover do futuro, através das políticas públicas que orientam.

Pelas estatísticas, trazendo a promessa da objetividade (na verdade, objetivação, vale dizer, objetividade objetivada no amparo das ciências e dos métodos de pesquisas), pessoas, objetos (coisas) e situações (fatos, eventos, acontecimentos) são trazidos à presença dos decisores, às suas mesas, na forma de tabelas, de gráficos, de cartogramas, afora estudos e análises. Todo um mundo é mobilizado.

Toda uma população, per se, e em sociedade, num território, em sua inteira complexidade, nos é revelada (em alguns aspectos seletivos) em poucas folhas de papel (o mundo real se faz um mundo de papel!), de modo a permitir que ações sejam promovidas e estimuladas, que decisões sejam tomadas. Discursos de verdade são feitos, discursos em que as letras cedem lugar aos números.

As estatísticas estão na vida moderna, a povoam e, às vezes, a assombram. De fato, nos jornais impressos ou televisivos, mesmo às pessoas mais desatentas, a presença das estatísticas não passará em branco. Expectativas e prognósticos são postos através das estatísticas; as idéias que elas expressam parecem desidratar as polêmicas, parecem colocar as decisões acima das críticas e dos debates. Tudo muito típico da cultura ocidental, desde tempos antigos; sendo a marca da ciência moderna.

As estatísticas, desejadas por sugerirem objetividade, são, de fato, complexas objetivações, revelando realidades previamente construídas e idealizadas. Sim, são construções debatidas em comunidades especializadas, e estão sempre apoiadas em variadas ciências e em métodos de pesquisas avançados; jamais resultam de vontades arbitrárias e personalistas. Não se vê o que se quer ver, vê-se o que se pode ver; num constante convívio intelectual, em grupos sociais.

De outra forma, as estatísticas são expressões numéricas de coletivos idealizados cientificamente (por algum princípio de equivalência); por usarem números, atendem a tradição científica ocidental, objetiva e universal. As estatísticas configuram como individualidades individualizadas (individualizações) as individualidades, que, por serem variadas e múltiplas, são, naturalmente, ingovernáveis e incontroláveis. Pelas estatísticas, as individualidades individualizadas tornam-se governáveis e controláveis.

Em seu processo produtivo, agregam-se (superam-se) registros ou anotações ou inscrições individuais (relativo a um ser, objeto ou situação; relativo àquilo que é único). Tomam e agregam aspectos observáveis e registráveis (o que for passível de mobilidade com estabilidade), e, ao agrupá-los, passam a dizer do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das partes. Como visto antes, não expressam uma objetividade, pura e simples, mas sim uma objetividade objetivada (objetivação).

As estatísticas, para além da natural sintática que têm por serem signos (números), o que lhes facilita a estocagem e a transmissão, têm uma semântica fundadora, reveladora da construção científica; já na origem, as estatísticas são informações. Então, os receptores, para dar-lhes diferentes significações, precisam dominar seus significados fundadores; sem sabê-las informação já na emissão, não se as saberá, na recepção, dar-lhes diferentes significados, conformando conhecimentos.

Enfim, esta **Breve História** sintetiza os quatro volumes da coleção **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)** que o IBGE vem editando desde 2006. Impôs-se este desafio de síntese pela dimensão que foi tomando aqueles volumes, hoje, sabidamente volumes de consulta, como obras de referência; uma coleção adequada a pesquisadores especializados. Assim sendo, é difícil fazer-lhes uma leitura corrente, do início ao fim; mas essa leitura é essencial a todos os que atuam na atividade estatística brasileira, no ou fora do IBGE, e a um amplo público, curioso da história brasileira, em especial da história das instituições brasileiras (instituição em sentido concreto, como organização, e em seu sentido abstrato, metafórico). Em suma, quis-se fazer uma obra de leitura corrente, do início ao fim, deixando um domínio histórico da atividade estatística brasileira, em íntima associação à história do próprio país. Quem a ler terá melhor percepção do momento presente, e saberá melhor se dirigir ao futuro.

O critério que orientou esta síntese foi, obviamente, o da omissão de detalhes, fixando atenção numa grande trajetória, algo como estar circulando numa auto-estrada, sem atentar para as saídas possíveis, em suas laterais. Perde-se, aqui e ali, pontos curiosos e valiosos, mas, em contraparte, ganha-se pela viagem segura e rápida, alcançando o destino final. Na verdade, perde-se em termos, pois que, ao leitor aguçado em interesse, restará sempre uma visita aos volumes da coleção, aí sim se deliciando com informações pormenorizadas; e é fácil fazer essa visita, pois as seções desta síntese são quase sempre os capítulos dos volumes. Nessa linha, para tornar a leitura ainda mais leve, optamos por não utilizar notas de rodapé, apresentando as citações juntamente com as notas explicativas, no fim do texto, a elas seguindo a lista de Referências.

Posto ser uma síntese, nem por isso deixa de oferecer novidades, já que foi possível, como fruto do avanço do conhecimento, introduzir correções, fazer alterações na argumentação, ora de ordem, ora de visão mesmo, afora refinar o estilo e trazer melhor precisão na linguagem. Apagamos, para ficar na essência, o fizemos, ora com dores no peito, pela perda desta ou daquela minúcia que nos encanta, ora com prazer, a subtrair o supérfluo, a corrigir o errado. Foi uma tarefa exigente, difícil mesmo, a cobrar muita reflexão, muito sopesar dos ganhos e das perdas. Que o leitor julgue o resultado.

Esta obra é feita em quatro partes, a mesma divisão temporal dos volumes. Ela se nos mostra, ainda agora, a melhor para dividir o período 1822-2002 da história da atividade estatística brasileira, em si e em seus vínculos estreitos à história do Brasil.

Este vínculo histórico, em todos os tempos e lugares, existiu. Afinal, a maior demanda por estatísticas, e sua maior oferta, sempre ocorreu no âmbito dos Estados Nacionais. Sim, ao longo do tempo, pouco a pouco, uma arte de governar foi aprimorada pela utilização das estatísticas, tendo, esses mesmos Estados Nacionais, percebido que lhes caberia produzi-las, mantendo abrigado em seu seio a atividade estatística. Esta, a seu turno, também pouco a pouco, foi sendo melhor formada e conformada, vindo à tona uma arte de calcular, resultante dos avanços das ciências e dos avanços nos métodos de pesquisa (afora as mudanças tecnológicas).

A demanda por estatísticas realça sua dimensão sócio-política, ao passo que ofertá-las, pautando-se nas ciências e nos métodos de pesquisa, realça sua dimensão técnico-científica. Só no passar do tempo foi possível perceber a necessidade imperativa de se bem separar essas duas dimensões, não no sentido de se dar aos produtores, detentores da segunda dimensão, carta branca para decidir o que se deve ou não produzir. De modo algum; o que deve ou não ser produzido deve vir, legitimamente, da primeira dimensão, já o como produzir, isso sim, deve ser de domínio da segunda dimensão. Eis a tão almejada independência das instituições estatísticas.

Além disso, a ser extraído da leitura desta síntese, há dois outros pontos a realçar. Primeiro, a natureza técnico-administrativa da atividade estatística brasileira no período 1822-1972, em que os registros administrativos foram a fonte-chave das informações individuais fundadoras das estatísticas; então, pouca técnica, de fato, só técnica muito simples, era necessária para manuseá-los. O período seguinte, 1972-2002, e ainda mais hoje, tendo como fonte-chave os registros estatísticos, feitos explicita e diretamente para fins estatísticos, revelou uma natureza técnico-científica; então, a instituição estatística fez-se centro de pesquisa, fortemente amparada nas ciências e nos modernos processos de pesquisa; deu-se conta, mais e mais, da relevância das chamadas “best practices”, as práticas cotidianas que sustentam a credibilidade e a legitimidade das instituições estatísticas, vale dizer, da atividade estatística.

Segundo, será possível detectar o perfil dos atores nos quatro tempos. No primeiro, cobrindo o Império, a atividade estatística foi conduzida e animada por homens políticos, no

sentido de homens públicos, que agiam com espírito político; até podiam ter eventual domínio das técnicas, e até mesmo se apoiavam em técnicos, mas suas decisões eram políticas. No segundo tempo, cobrindo o período da Primeira República, com pequena extensão, a atividade estatística foi conduzida e animada por homens também políticos, no mesmo sentido de homens públicos, mas que agiam com espírito técnico, já trazendo expertises. No terceiro, cobrindo a primeira fase do IBGE, a atividade estatística foi conduzida e animada por homens técnicos, que agiam, contudo, com espírito político, natural ao sentido colegiado da atividade estatística, todo o tempo sendo objeto de negociação, de pactuação, em que dominou a coordenação. No último tempo, em que dominou a produção, a atividade estatística foi conduzida e animada por homens técnicos com atuação técnica, próprio à atividade estatística tornada científica.

Por fim, segue uma síntese do que ficou dos quatro tempos. Do primeiro, ficou a idéia da demanda, vital para haver a oferta (não há oferta sem demanda), havendo uma proposta (algo ensaística) de programa estatístico; mas a instituição especializada, sabidamente necessária, ainda que criada, teve curta duração, em existência tumultuada. Do segundo tempo, ficou a lenta e gradual fixação da instituição estatística, mas sem condições mínimas de operar; a seu turno, o programa estatístico continuou existindo, não sendo, contudo, cumprido senão de forma precária e sem continuação. Do terceiro, ficou um sistema estatístico, com um órgão central atuando em colegiada coordenação, para e pela federação; a atividade estatística se consolidou. Do quarto tempo ficou o ajuste à ciência e às técnicas de pesquisa da instituição especializada, atuando num programa estatística altamente afinado com os usuários, num diálogo sempre difícil. Assim, pouco a pouco, a oferta ganhou um caráter contínuo e sistemático, tendo na origem uma demanda *ex ante*, que mais e mais levou em conta os usuários, e tendo ao final uma demanda *ex post*, avançada e ajustada aos desejos e necessidades.

Uma palavra adicional, explicativa da estrutura utilizada adiante. Há temas que foram vistos em todos os quatro tempos, por exemplo, a difícil questão do programa estatístico, ou ainda a questão da estrutura organizacional. Há temas que foram vistos desde que surgiram, como é o caso da questão do sistema estatístico, ensaiado no segundo tempo, e que ganha fôlego no terceiro, vindo até o quarto; outro exemplo é a abordagem da formação dos técnicos, que emerge no segundo e tempo e segue até hoje. Há temas que, embora ainda atuais, não foram trazidos ao presentes, por estarem consolidados, como exemplo: os censos, que começam no primeiro tempo, e não mais são vistos no quarto; não o são, não por perda de importância, muito ao contrário, mas por economia redacional. Há temas apenas pontuais, num ou noutro dos quatro tempos, como os censos na capital federal (antes, a Corte), como certas crises institucionais, entre outros poucos. O quarto tempo, ainda que sendo o mais técnico, quando o IBGE se torna centro de cálculo (pesquisa), e marcha para se tornar centro de ciência, buscou realçar a questão sócio-política da atividade estatística.

Em suma, deixamos os leitores diante da palavra poética de Fernando Pessoa: “O valor das coisas não está no tempo em que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis”. Aqui se verá,

sem dúvida alguma, grandes momentos inesquecíveis e não poucas pessoas incomparáveis, e até, *hélas!*, certas eventos inexplicáveis (ao menos até que novas pesquisas históricas as elucidem).

Eis, então, em rápidas palavras o que pode ser extraído desta **Breve História** (como, aliás, da própria coleção), esperando que ela, de fato, tenha leitores, e que eles, ao fim e ao cabo da leitura, se sintam melhores estaticistas, ou, se não trabalham na atividade estatística, se sintam mais sabidos da intimidade das estatísticas e das instituições estatísticas, e possam, então, melhor utilizá-las. Oxalá, enfim, consiga contribuir, por pouco que seja, para que o público em geral compreenda a importância das estatísticas na formação do Estado Nacional e na fixação da cidadania.



Estatísticas desejadas: 1822-c.1889

Parte1

Primeira demanda por estatísticas: a conformação da representação parlamentar (qual o montante da população?)

Proclamada a Independência, impunha-se consolidá-la, e não se mediram esforços. No plano interno, houve as lutas de fixação da unidade territorial, sujeitando as províncias ao poder imperial centralizado; no plano externo, houve os esforços de obtenção do reconhecimento diplomático do novo País.

Não havia uma unidade brasileira; a tradição colonial portuguesa não constituía um território brasileiro centralizado. Grandes regiões relacionavam-se diretamente com Lisboa; cidades e vilas (municípios) beneficiavam-se de autonomias e liberdades, ao arripio das vontades dos governadores portugueses; governadores, em geral, não deviam obediência aos vice-reis, título quase sempre de caráter pessoal.

E não havia na tradição portuguesa uma cultura de monarquia constitucional; ao contrário, a tradição monárquica portuguesa era autoritária e absolutista. Conformar uma monarquia constitucional, conforme se pretendia implantar, não era nada simples; faltava prática, experiência acumulada; nem as experiências estrangeiras, que poderiam ser tomadas como modelos, não eram de imediata adaptação.

Tudo estava por ser instituído e constituído, crescendo em dificuldade e complexidade, por estar-se tratando de uma monarquia, onde os símbolos e os protocolos têm muita importância; formas de tratamento, sistemas de precedência, titulações e comendas, tudo importa muitíssimo numa monarquia, compondo normas e regras e sendo parte das leis. E mais, para o bem e para o mal, havia D. Pedro I (1778-1834), de forte e variável personalidade, discursando o liberalismo, pretendendo o parlamentarismo constitucional, mas, não raro, dando mostras de autoritarismo.

Assembléia Constituinte do Reino do Brasil

Em dezembro de 1815, D. João (1767-1826), no País desde janeiro de 1808, ainda príncipe regente, torna o Brasil um Reino Unido a Portugal e Algarve. Em agosto de 1820, no rastro da Revolução Liberal do Porto, as Cortes se reuniram para deliberar uma constituição para Portugal. Do total de 181 cadeiras, o Reino do Brasil teria 72, mas, ao terem início as reuniões, apenas 46 desse total haviam chegado a Portugal (muitos francamente favoráveis à metrópole). A representação brasileira ficou definida no censo feito na Corte pelo Ouvidor Joaquim José Queiroz (1774-1850), avô de Eça de Queiroz, naquele mesmo ano (112.695 habitantes: 57 605 livres e 55 090 escravos; em 13 580 fogos, nas 14 freguesias da cidade).

D. João VI que voltara a Portugal em abril de 1821, aqui deixara o herdeiro do trono, seu filho D. Pedro, como príncipe regente. Então, no bojo das medidas de submissão e sujeição do Brasil, num retorno ao passado colonial, as Cortes exigem sua volta a Portugal. Os políticos e o povo, no Rio de Janeiro, se antepõem às forças militares portuguesas, determinadas a embarcarem o príncipe, e o induzem a ficar no Brasil: foi o Dia do Fico, em 09 de janeiro de 1822. Estava iniciado um processo que não teria mais volta e nos levaria à Independência, em 07 de setembro de 1822.

Destarte, por Decreto de 03 de junho de 1822, ouvido o Conselho de Procuradores Gerais das províncias do Brasil, D. Pedro decide convocar uma Assembléia Constituinte, composta de deputados das províncias do Brasil, para dotar o Reino do Brasil de uma constituição. O decreto é assinado pelo príncipe e por José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), Ministro dos Negócios do Reino, como segue:

Havendo-Me representado os Procuradores Gerais de algumas províncias do Brasil já reunidos nesta Corte, e diferentes câmaras, e povo de outras, o quanto era necessário, e urgente para a manutenção da integridade da monarquia portuguesa, e justo decoro do Brasil, a convocação de uma Assembléia Luso-Brasiliense, que investida daquela porção de soberania, que essencialmente reside no povo deste grande, e riquíssimo continente, constitua as bases sobre que se devam erigir a sua independência, que a natureza marcará, e de que já estava de posse, e a sua união com todas as outras partes integrantes da grande família portuguesa, que cordialmente deseja: e reconhecendo Eu a verdade e a força das razões, que Me [foram] ponderadas, nem vendo outro modo de assegurar a felicidade deste reino, manter uma justa igualdade de direitos entre ele e o de Portugal, sem perturbar a paz, que tanto convém a ambos, e tão própria é de povos irmãos: Hei por bem, e com o parecer do Meu Conselho de Estado, mandar convocar uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa composta de deputados das províncias do Brasil novamente eleitos na forma das instruções, que em conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade. José Bonifácio de Andrada e Silva, do meu Conselho de Estado, e do Conselho de Sua Majestade Fidelíssima El Rei o Senhor D. João VI, e Meu ministro e secretário de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessários.

Dias depois são baixadas as “instruções a que se refere o Real Decreto de 03 de junho do corrente ano que manda convocar uma Assembléia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil”, divididas nos seguintes capítulos: I Das eleições; II Do modo de proceder às eleições dos eleitores; III Do modo de apurar os votos; IV Dos deputados; V Das eleições dos deputados; dos quais destacamos os seguintes pontos.

No capítulo I, “Das Eleições”, diz-se que “as nomeações dos deputados para a Assembléia Constituinte do Brasil serão feitas por Eleitores de Paróquia”, e que esses eleitores “que hão de nomear os deputados, serão escolhidos diretamente pelo povo de cada uma das freguesias”, espécie de divisão político-religiosa (ainda usada para fins de registros cartoriais). A qualificação dos primeiros eleitores trazia mínimas restrições, sem exclusão dos analfabetos e sem aponte de rendas mínimas; contudo, aos deputados exigia-se instrução, virtudes e zelo pela causa do Brasil.

No mesmo capítulo, enuncia-se a natureza estatística do processo eleitoral: “toda a povoação ou freguesia que tiver até 100 fogos, dará um eleitor; não chegando a 200, porém se passar de 150, dará dois; não chegando a 300 e passar de 250, dará três, e assim progressivamente”. E prossegue dizendo que “os párocos farão afixar nas portas das suas Igrejas editais,

por onde conste o número de fogos, e ficam responsáveis pela exatidão”; sem que seja dito como os párocos poderiam conhecer *a priori* o número de fogos, sendo pouco provável que isso tenha sido feito, ao menos com precisão.

Ao pároco atribuía-se autoridade importante. No capítulo II, “Do modo de proceder às eleições dos eleitores”, lê-se que “no dia aprazado para as eleições paroquiais, reunido na freguesia o respectivo povo, celebrará o pároco Missa Solene do Espírito Santo, e fará, ou outro por ele, um discursos análogo ao objeto e circunstâncias”. As dúvidas no processo seriam dirimidas e decididas pela mesa eleitoral, e nela está o pároco lado a lado com o presidente da câmara dos vereadores e, eventualmente, lado a lado com vereadores.

Os eleitores, antes das reuniões nos colégios eleitorais (15 dias após, nas sedes dos distritos), deviam dirigir-se “à Igreja principal, onde se celebrará pela maior Dignidade Eclesiástica Missa Solene do Espírito Santo, e o orador mais acreditado (que não se poderá escusar) fará um discurso análogo às circunstâncias”. Então, e só então, viriam as eleições; apurados os resultados, os deputados receberiam seus diplomas a serem, já na Corte, apresentados à Assembléia Constituinte, em sua seção preparatória. Lavrados os relatórios eleitorais, fechando o processo eleitoral, todos deviam dirigir-se à principal Igreja local “onde se cantará solene *Te-Deum*”.

Quanto ao número de deputados que seriam eleitos, e a sua distribuição pelas províncias, no capítulo IV, “Dos Deputados”, dizia-se que “os deputados para a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Reino do Brasil não podem ser por ora menos de 100. E porque a necessidade da mais breve instalação da Assembléia obste a que se espere por novos e mais bem formados Censos, não devendo merecer atenção por inexatos todos os que existem, este número 100 será provisoriamente distribuído pelas províncias na seguinte proporção”:

03 Pará
04 Maranhão
01 Piauí
08 Ceará
01 Rio Grande do Norte
05 Paraíba

13 Pernambuco
05 Alagoas
13 Bahia
01 Capitania [*sic*]
08 Rio de Janeiro
20 Minas Gerais

09 São Paulo
01 Santa Catarina
03 Rio Grande do Sul
02 Goiás
01 Mato Grosso
02 Província Cisplatina

José Honório Rodrigues diz que “na enumeração faltam o Rio Negro (depois Amazonas), Sergipe e Espírito Santo. O segundo não mandou representações e o Espírito Santo teve um representante. Onde está escrito Capitania, deve ser exatamente o Espírito Santo.”¹ Quanto ao Rio Negro, ao tempo da colônia formando uma capitania, à época estava anexada ao Pará (Grão-Pará), só voltando à condição anterior em 1850, com o nome de província do Amazonas; quanto a Sergipe estava em litígio com a Bahia, que o queria integrar, questão que logo será resolvida, decidindo-se pela formação da província do Sergipe. A seu turno, a província do Paraná, também ausente da lista, só surgirá em 1853, sendo parte (então) da província de São Paulo.

Assembléia Constituinte do Império do Brasil

Com esse processo em execução, proclamada a Independência, bastou mudar a Assembléia Constituinte do Reino do Brasil para Assembléia Constituinte do Império do Brasil.

Por isso, já em maio de 1823, tornou-se possível reuni-la. Bastou mudar seu ponto focal: de encarregada da elaboração da Constituição do Reino, com seus vínculos a Portugal, sem grandes liberdades e autonomias, passou a incumbir-se da elaboração da Constituição do Império, agora um País independente.

Iniciado o processo constituinte, as disputas entre a Assembléia Constituinte, querendo liberdades parlamentares, e o Imperador, numa relutância autoritária, acabam na vitória do mais forte, do detentor da força armada, o Imperador, que dissolve a Assembléia em 12 de novembro de 1823. Pouco depois, em Decreto de 17 de novembro de 1823, manda que outra Assembléia Constituinte seja convocada e instalada, o que não ocorre, já que uma constituição, rapidamente elaborada por um grupo de pessoas seletas, chamadas a essa atividade por D. Pedro I, após consulta às câmaras de algumas cidades, foi dada por aprovada. Um ano e meio depois da Proclamação da Independência, em 25 de março de 1824 era promulgada a primeira Carta Magna do Brasil, que perduraria quase inalterada até a Proclamação da República. Em 1824, ficava definido um governo monárquico, hereditário e constitucional representativo.

A propósito da convocação da Assembléia Constituinte, José Honório Rodrigues diz que “foram aumentadas as deputações de todas as províncias que haviam mandado deputados às Cortes”, para logo acrescentar: “prevalecia o último censo que se possuía, o de 1819, levantado pelo conselheiro e desembargador Antonio Rodrigues Veloso de Oliveira (1750-1824)”.² Trata-se do citado autor de **A Igreja no Brasil**³, publicado em 1847, no Rio de Janeiro, pela Typographia Nacional, no qual oferece uma estimativa populacional, concluindo que “sem receio de algum excesso, que a nossa povoação inteira chega ao número de 4 396 132 indivíduos de um e outro sexo, e de todas as cores, idades e condições”⁴.

Assembléia Legislativa do Império do Brasil

A Constituição do Império do Brasil, no Art. 97, diz que “uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições e o número dos deputados relativamente à população do Império”.⁵ Fixado esse número, decorria o número de Senadores, nos termos do Art. 41: “cada província dará tantos senadores quantos forem metade de seus respectivos deputados, com a diferença que, quando o número dos deputados da província for ímpar, o número dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados, dará cinco senadores”; e do Art. 42: “a província que tiver um só deputado elegerá todavia o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida”. Assim, por Decreto de 26 de março de 1824, são convocadas eleições legislativas:

Tendo a maioria do povo brasileiro aprovado o projeto de Constituição, organizado pelo Conselho de Estado e pedido que ele fosse jurado como foi para ficar sendo a Constituição do Império: e cessando por isso a necessidade das eleições de deputados para nova Assembléia Constituinte, a que mandei proceder por Decreto de 17 de novembro do ano próximo passado: Hei por bem que, ficando sem efeito o citado decreto, se proceda à eleição dos deputados para a Assembléia simplesmente Legislativa, na forma das instruções, que com este baixam assinadas por João Severiano Maciel da Costa, do meu Conselho de Estado, ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império. O mesmo ministro e secretário de Estado o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessários.

Não obstante essa convocação (imediate à promulgação da Constituição), só dois anos depois irão reunir-se as câmaras legislativas. Segundo Tavares de Lyra, essa delonga deveu-se às “intensas agitações políticas da época, – que culminaram no movimento revolucionário, denominado na história de Confederação do Equador, – o governo procurou retardar o mais possível a reunião da assembléia geral criada pela Constituição”. E prossegue, afirmando: “assim se explica porque só a 06 de maio de 1826 [...] se reuniu, pela primeira vez, aquela assembléia, começando a funcionar com regularidade os dois ramos do poder legislativo: o senado vitalício e a câmara temporária”.⁶

Dito isso, passemos às “instruções para se proceder às eleições das câmaras dos deputados e senadores para a Assembléia Geral Legislativa do Império do Brasil, e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias”, anexas ao Decreto de 26 de março de 1824. Elas estão em nove capítulos: I Das eleições das Assembléias Paroquiais; II Modo de proceder à nomeação dos eleitores paroquiais; III Do modo de apurar os votos para eleitores; IV Dos colégios eleitorais, e suas reuniões; V Da eleição de senadores; VI Da eleição dos deputados; VII Da eleição dos membros dos Conselhos Provinciais; VIII Da última apuração dos votos; IX Providências Gerais.

Em comparação às instruções anteriores, uma mudança marcante será a redução das ações dos párocos, embora suas atuações continuem presentes; já não se fala em missas antes dos grandes momentos. Contudo, os párocos seguem sendo chamados a executar certas ações; por exemplo, continuará cabendo a eles “afixar nas portas das igrejas editais, por onde conste o número de fogos da sua freguesia, e ficam responsáveis pela exatidão”, o que terá sido de difícil garantia, sem que houvesse uma listagem de domicílios; assim, no máximo, tendo a posse dos registros do sobrelha (em relação à comunhão), podem deles ter feito ilações quando ao número de fogos, mas terão sido frágeis.

Quanto ao número de eleitores qualificados nas paróquias, serão tantos quantos forem “o número de cem fogos na sua população; não chegando a duzentos, mas passando de cento e cinquenta, dará dois; passando de duzentos e cinquenta, dará três, e assim progressivamente”, devendo, contudo, o que é novo, ter uma renda mínima. Isso vem à tona ao longo do processo eleitoral, que, para tanto, utiliza a mecânica censitária, donde o voto ser dito censitário. Segundo Tavares de Lyra, “nas eleições de deputados houve, em regra, relativa liberdade de voto”.⁷ Feitas as eleições, resultou 102 Deputados e 51 Senadores:

Pará: 3 deputados, 1 senador
 Maranhão: 4 deputados, 2 senadores
 Piauí: 1 deputado, 1 senador
 Ceará: 8 deputados, 4 senadores
 Rio Grande do Norte: 1 deputado, 1 senador
 Paraíba: 5 deputados, 2 senadores
 Pernambuco: 13 deputados, 6 senadores
 Alagoas: 5 deputados, 2 senadores
 Sergipe: 2 deputados, 1 senador
 Bahia: 13 deputados, 6 senadores

Espírito Santo: 1 deputado, 1 senador
 Rio de Janeiro: 8 deputados, 4 senadores
 Minas Gerais: 20 deputados, 10 senadores
 Goiás: 2 deputados, 1 senador
 Mato Grosso: 1 deputado, 1 senador
 São Paulo: 9 deputados, 4 senadores
 Santa Catarina: 1 deputado, 1 senador
 Rio Grande do Sul: 3 deputados, 1 senador
 Cisplatina: 2 deputados, 1 senador

Pela Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, já no Segundo Reinado, regula-se “a maneira de proceder às eleições de senadores, deputados, membros das Assembléias Provinciais, juizes de paz, e Câmaras Municipais”; em seu Art. 107, nas Disposições Gerais (Título V), trata da rotina censitária.

De oito em oito anos proceder-se-á ao arrolamento geral da população do Império, pela maneira que o Governo julgar acertada; devendo conter os mapas, geral e parcial, além de outras declarações que forem julgadas necessárias, a do número de fogos e cada Paróquia. Este arrolamento determinará o número de Eleitores, correspondendo cem fogos a cada Eleitor, e dando um Eleitor mais a Paróquia que, além de um múltiplo qualquer de cem, contiver mais uma fração maior de cinquenta fogos. Nenhuma Paróquia, porém deixará de dar ao menos um Eleitor, por menor que seja o número dos seus fogos. O arrolamento será enviado à Assembléia Geral para o fim de fixar-se por Lei o número de Eleitores de cada Paróquia do Império. Por fogo entende-se a casa, ou parte dela, em que habita uma pessoa livre, ou uma família com economia separada, de maneira que um edifício pode conter dois, ou mais fogos.

Um censo em 1852 foi tentado e fracassou; outro viria em 1872, com sucesso, mas nem então houve atualização do quantitativo da representação. Em suma, ao fim do Império, o número de deputados passaria dos iniciais 102 a 116, um aumento irrisório. Mais ainda tendo-se em mente a criação das províncias do Amazonas (em 1850) e do Paraná (em 1853), cada qual passando, naturalmente, a ter deputados e senadores na Assembléia Geral. Em diferentes instantes haverá debates legislativos sobre o número dos deputados, sendo, em geral, inócuos, sem nenhuma consequência.

Parlamento sem estatísticas? Impossível, inaceitável, inadmissível. Demandas formais

Formadas as câmaras, cujos números de deputados e de senadores decorriam da população, os parlamentares, ciosos de suas funções, para legislar a contento, queriam informações, destacadamente, as informações estatísticas.

Os parlamentares as demandavam, o executivo ignorava os pedidos, e não atendia; os parlamentares o entendiam como desatenção, e até mesmo desleixo, ou desrespeito; e nas tribunas vociferavam. O executivo, na verdade, nada tinha a oferecer, nem as sabia produzir; e essa situação perdurará longamente.

As estatísticas, como números capazes de revelar os Estados, – suas populações, de *per se*, e em suas relações (sociais e econômicas), posicionadas num território –, são bastante utilizadas e valorizadas nas argumentações, especialmente nas de natureza política. Contra a verdade das estatísticas, que mais e mais pontilham as argumentações, reduzindo polêmicas, calando e ironizando adversários, não haveria argumentos; as paixões cederiam lugar à razão.

Desde tempos antigos, os governos faziam censos, antes do início mesmo da cristandade, cujo grande instante fundador, o nascimento do esperado Messias, se deu em meio a uma operação censitária; o faziam, sobremodo, para guerrear, cuidando de abastecer seus exércitos, e de poderem promover as convocações. Só mais tarde, já ao tempo dos Estados Nacionais, é que os censos e outras formas de geração das estatísticas, se voltaram à administração. No evoluir da história, já ao tempo do liberalismo, ao se assumir o governo das populações, e não somente dos territórios, as estatísticas ganham vida nova, e operam reformas sanitária e urbanística, e levam a política de educação, e a ações outras. Com efeito, pouco a pouco, as estatísticas, assumidas na estrutura dos estados, passam de espelho do príncipe (em uso restrito) a espelho das sociedades (em uso amplo).

“Sem termos a estatística, como conheceremos o Brasil?”

Já na 1ª sessão da 1ª legislatura, em 09 de maio de 1826, no Senado do Império, José Joaquim Carneiro de Campos (1768-1836), o Marquês de Caravelas, bem assim, Francisco Vilela Barbosa (1769-1846), o Marquês de Paranaguá, ecoam da tribuna as demandas estatísticas. Outro senador, Francisco de Assis Mascarenhas (1779-1843), o Marquês de São João da Palma, em defesa da formação de uma comissão de estatística, entre as várias comissões então instituídas, afirma: “É um dos maiores trabalhos, que temos a fazer, e talvez o mais importante; porque sem termos a estatística, como conheceremos o Brasil?”; e em nome da referida comissão, relaciona as estatísticas entendidas como necessárias:

A comissão de estatística propõe que se oficie ao governo para ordenar aos presidentes de todas as províncias, e ao Intendente geral de polícia nesta, que remeta ao ministro e secretário de Estado do império, para vir ao senado, e à comissão: a carta topográfica das respectivas províncias, marcadas as divisões, comarcas, termos, e paróquias, apensa a história animal, vegetal e mineral de cada uma; declarando-se os rios navegáveis, e que o podem ser; a altura, e direção das montanhas; as variações termométricas nas diferentes estações; os ventos gerais; a salubridade, ou insalubridade do clima; a importação, e exportação anual, e os melhoramentos possíveis da agricultura, mineração, fábricas, comércio, estradas, pontes, e navegações, quantos clínicos tem assim de medicina, como de cirurgia; os conhecimentos, e prática da arte veterinária; a relação dos impostos e rendas públicas; o composto da receita e despesa da administração provincial, e de suas dívidas ativas, e passivas; o número de escolas públicas; o progresso da instrução da mocidade, e da civilização dos selvagens; o tratamento usual dos escravos, e o mapa da população com especificação de qualidades, sexos, e idades, notando o crescimento ou decrescimento que tem havido.⁸

Na Câmara dos Deputados, em 14 de junho de 1826, Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcante de Albuquerque (1797-1863), o futuro Visconde de Albuquerque, entende que “devemos, pois, mostrar quais as informações que queremos, qual o relatório que esperamos”⁹, de modo a facilitar o atendimento pelos governantes. Naquele mesmo dia, Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859), futuro regente do Império, e futuro Senador, informa o desejado, e o faz sob aplauso:

Peçam-se ao ministro dos negócios do Império informações circunstanciadas sobre os seguintes artigos, com a exposição do estado atual de cada um, e inconvenientes observados na prática:

1º População: Qual seja a população numérica do Império distinguindo os livres dos escravos, mencionando as profissões mais notáveis. Qual seja o número de estrangeiros que espontaneamente tem vindo estabelecer-se no Brasil; que nações têm fornecido maior número; quais são pela maior parte os seus destinos. Qual o número de estrangeiros mandados vir por conta do governo; qual a despesa feita com eles, o seu estado atual; o proveito que deles se tem tirado em relação à despesa feita; que obstáculos têm havido para não virem gratuitamente colonos estrangeiros, sendo necessário conduzi-los à custa da fazenda nacional;

2º Saúde Pública: Quais os estabelecimentos, e regulamentos que existem, gerais, ou locais, para a conservação da saúde dos povos; os defeitos, que a experiência tiver mostrado haver nesses estabelecimentos, ou regulamentos, ou se há falta deles;

3º Agricultura: Em quanto monta a agricultura de consumo; se é suficiente por toda a parte para o alimento da povoação; se alguns gêneros estrangeiros podem ser cultivados no país para esse fim; e as providências dadas a esse respeito. Em quanto montam os gêneros

exportados; os obstáculos que ocorrem no aumento da exportação; que novos gêneros de agricultura, de exportação podem ser introduzidos no país, quais as providências dadas a este respeito; e quais os efeitos delas;

4º Minas: Qual o estado da mineração de ouro, e causas de sua decadência. Uma relação das minas conhecidas da prata, ferro, chumbo, e de quaisquer outros metais, ou produtos mineralógicos com a exposição de suas circunstâncias locais; vantagens que oferecem a sua exploração; ensaios, e observações feitas, e trabalhos praticados.

5º Salinas: O estado de nossas salinas marítimas, e minerais, as causas porque se acham em tão grande atrasamento.

6º Indústria fabril: Quantas fábricas nacionais existem; quantas particulares, e seu estado de utilidade; quais as causas de não terem prosperado.

7º Comércio: Qual o estado do comércio interno; os obstáculos que sofre no sistema dos impostos; na falta de navegação de rios; de abertura de estradas; e qual destes objetos lhe parece mais digno de consideração. A quanta monta a importação, e exportação do Império; os obstáculos que se oferecem ao seu aumento, à atividade do comércio, e ao melhor mercado das nossas produções.

8º Obras públicas: Que obras públicas foram de próximo concluídas; e quais as de novo erigidas, indicando a necessidade, ou utilidade de cada uma delas;

9º Casas de caridade: Quantos hospitais temos; quantas casas de expostos, ou outros estabelecimentos de beneficência pública; o seu estado atual; e imperfeições que nele se encontram; a necessidade de novos;

10º Instrução pública: Quantos estabelecimentos literários há no Império; sua organização, destino, atividade, proveito que delas resulta; número de estudantes, e seu aproveitamento; quantas escolas de instrução pública, artes, e ciências com as mesmas observações; a necessidade de novas.

11º Administração pública: O estado atual da administração pública; e inconveniências, que nela se encontram.

12º Sobre o Art. 173 da Constituição: Uma informação, se a constituição tem sido exatamente observada na sua repartição;

13º Sobre o Art. 179 § 35: Se as garantias individuais têm sido suspensas na forma da constituição, uma relação motivada das disposições, e de outras medidas de prevenção tomadas a este respeito.

A Câmara apreciará todos os regulamentos, ou medidas legislativas, que ao ministro lembrar oferecer à consideração da Assembléia Geral, sobre cada um dos pontos indicados, e de todos os mais que lhe ocorrerem.¹⁰

As idéias de José Bonifácio de Andrada e Silva

Anos antes, José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) expõe no texto **Notas sobre a 'Aritmética Política' ou 'Estatística'**, os temas que, a seu juízo, deviam ser pesquisados nos

inventários estatísticos. Trata-se de um manuscrito, em quatro folhas, sem indicação de lugar e de data, mas é possível que o tenha feito antes da Independência, talvez ainda na Europa, antes de seu retorno ao Brasil em 1819.¹¹ Começa afiliando-se à Aritmética Política, – não à inglesa, mas sim à alemã, o que é raro –, que diz ser “a arte de raciocinar pelo meio de cálculo sobre as matérias concernentes ao Governo”:

A utilidade da Aritmética Política, de que o homem de Estado se pode servir, é a de não marchar ao acaso, e evitar os cachopos [obstáculos], em que morram os outros: não fará ligas com príncipes fracos, ou inúteis; nem pazes danosas, nem guerras ruinosas: com o cálculo político em qualquer projeto pode antecedentemente pesar o grau de felicidade e bom êxito, e descontar os inconvenientes, e casos fortuitos.

Adiante, enumera quatro temas: “1º a população; 2º os subsídios; 3º as operações de finanças; e 4º o exército e a marinha”, e os detalha em parágrafos minuciosos, sua demanda é amplíssima, mesmo aos padrões atuais, e seria de difícil resposta, mesmo agora, com os métodos existentes e disponíveis. Depois de detalhá-los, os associa.

[População] É preciso descobrir 1º a extensão das províncias, 2º o número de cidades, vilas, aldeias, lugares, 3º sua grandeza pelo número de fogos, 4º o número de homens de ambos os sexos [*sic*] que nascem em cada povoação, 5º os que aí morrem, 6º o gênero de enfermidades, 7º o número de filhos naturais, para regular o número das rodas de enjeitados, 8º o número dos meninos recém nascidos de pais indigentes, para regular a quantidades de casas de órfãos, 9º o número de enfermos pobres, estropeados, e velhos de cada província, para fundar hospitais, etc. 10º se o estado pela sua extensão, fertilidade, [t]e[m] recursos de sustentar maior número de vassalos.

[Subsídios] É preciso investigar 1º as necessidades do Estado e o seu valor numerário [*sic*], 2º [...], 3º em quantas e quais classes se devem repartir os contribuintes, e qual (há) de ser a sua proporção, 4º que gênero de contribuição é menos oneroso a cada uma das classes dos cidadãos, 5º qual é a melhor forma de administração de finanças, 6º a quanto podem chegar os gastos da administração geral, e particular das finanças, 7º [...], 8º quais são as despesas necessárias, ou úteis, ou de mero luxo, ou supérfluas, que pode ou deve fazer o Estado, 9º e, enfim, a repartição mais útil de se deva fazer das rendas públicas.

[Operações de finanças] É preciso examinar pelo cálculo 1º quais são, ou poderiam ser os produtos da agricultura, 2º minas e pedreiras, 3º matos e casas, 4º da indústria, 5º das fábricas, 6º do comércio exterior e interior, 7º das colônias dos índios, 8º da navegação e seus ramos, 9º que vantagem se pode tirar do estabelecimento dos fundos públicos, 10º bancos, 11º rendas viageiras, 12º tontinas¹², 13º loterias, 14º qual é a quantidade de metais preciosos espalhados no Estado, 15º que ganho, ou perda faz o Estado no câmbio com as outras nações no seu vário curso, 16º enquanto se podem avaliar as riquezas nacionais, 17º enfim se a balança do comércio é vantajosa ou não ao país, e de quanto é.

[Exército e marinha] O cálculo deve ser 1º quantos soldados de um milhão deve entreter o Estado para não oprimir os povos com impostos, 2º sem tirar ao comércio, e agricultura e a indústria muita gente, 3º sem danificar as manufaturas incomodando os cidadãos com o quartel dos soldados, 4º quantos marinheiros pode alistar o Estado sem prejudicar a navegação mercante e a pesca, 5º quais devem ser os fundos, ou espécies de contribuição [que] convém [...] a paga do exército e marinha, 6º quais são as províncias que ganham ou perdem por causa das tropas de guarnição, 7º o emporte de almazens [*sic*] e quantidade de víveres de diversos gêneros, 8º conforme o cálculo que a Aritmética Política faz das forças, e situação das outras potências cujo resultado pode servir de base às resoluções para a guerra, etc. do soberano.

Os fundamentos do cálculo político são os quatro objetos que abraça; para a população serem as listas dos mortos, e nascidos em todo o País, tiradas dos registros das paróquias, postas por ordem das províncias, termos, ou Bispados. Pode-se ajuntar a lista dos casamentos, nas 3 classes de homens [*sic*]: os censos, bem que expostos a mil erros, servem também de verificar as captações, e impostos pessoais; os direitos das minas; as taxas sobre os trigos, milhos, farinhas, etc.; porque a quantidade consumada [consumida?] em todo o país determinada também o número de cidadãos: estes registros exatos servem muito para o cálculo da população: o estado deve regular sobre a despesa necessária [e] as contribuições; e então formar o melhor plano de as impor: porque tudo se inclui em saber quanto por 100 se deve tirar das rendas de cada um: e então precisa atender a fertilidade do chão: ao número dos ricos, que compensam os pobres: isto se entende dos impostos ordinários; e não dos extraordinários; em que o Rei deve [...] recorrer às loterias, rendas viageiras, tontinas; a criação de novos fundos públicos; depois, os empréstimos, etc. Para os produtos da terra, e indústria do comércio, e navegação o cálculo investiga o grau de fertilidade, e a multiplicação dos grãos, os registros da Alfândega, o curso do câmbio, e o exame da balança do comércio. Sobre o exército é preciso ver se é mais útil ter tropas nacionais, como a Inglaterra, Suécia, Portugal; ou fazer recrutas nos países estrangeiros, como a Prússia, Dinamarca; se a facilidade de ter corpos inteiros de tropas estrangeiras, como França; se não pode regular as coisas de modo que em tempo de paz os soldados que trabalham, possam continua-los, e não servir nos semestres senão um mês de exercício como na Prússia.

Em seu texto, invoca a Bielfeld, simples assim, sem mais nada, como um teórico da Aritmética Política. Talvez fosse Jakob Friedrich von Bielfeld (1717-1770), que em 1760 publicou o livro **Instituições políticas**; tendo vivido o cameralismo que, para funcionar, pressupunha organizações administrativas racionais, o que exigia as estatísticas. Essa obra, em vários volumes, foi importante o bastante para ser traduzida em outros países (menos de dez anos depois começa a aparecer em espanhol).

As idéias de Martim Francisco Ribeiro de Andrada

A seu turno, Martim Francisco Ribeiro de Andrada (1776-1844), expõe no texto **Memória sobre a estatística, ou análise dos verdadeiros princípios desta ciência, e sua aplicação à riqueza, artes e poder do Brasil**, com 21 páginas¹³, sem indicação de local e de data; mas é possível que tenha sido feito já ao tempo do Brasil independente, porquanto deixa a entrever sua passagem pelo ministério (foi o primeiro ministro da fazenda do Brasil).

Tem cinco partes ou capítulos: 1º A origem e antiguidade da estatística; 2º Etimologia da palavra estatística, e existência dela como fato nos governos antigo e moderno; 3º Distinção entre a Estatística, a Economia e a Aritmética Política. Rigorosa distinção da primeira, e objetos em que se divide; 4º Explicação das tabelas e algumas reflexões; 5º Resumo das utilidades que um Estado pode colher de iguais conhecimentos estatísticos. Em 1945, Souza Dantas (1893-1957), ministro da fazenda de Getúlio Vargas, usando aquele texto, proferiu palestra no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB:

No primeiro, declara que a estatística nasceu dos tempos da tranquilidade e do sossego, começando o poder público, nessa época, a calcular os recursos, as forças e o poder do Estado, pela extensão do seu território, sua população e sua riqueza. No segundo capítulo, discorre sobre a etimologia da palavra Estatística. Remonta aos gregos, e à posição da ciência nos tempos modernos, na Alemanha, Inglaterra e França. Converte o seu raciocínio em torno das tarefas que a estatística devera àquela época preencher no Brasil, oferecendo ao Governo “os meios de animar a cultura, excitar a indústria, promover o

comércio e, arrasando dificuldades, abrir a larga vereda, por onde esse Reino marcha seguro, e chega aos altos destinos de glória, e de poder para que a natureza o talhara”. No terceiro capítulo, depois de estender considerações a respeito da distinção entre a Estatística, a Economia e a Aritmética, fixa um quadro geral dos recursos nacionais, numericamente imensuráveis. Engloba-os em oito quadros gerais, cada qual constituindo um verdadeiro setor de atividade estatística. A divulgação, na íntegra, desse documento deve atrair, pelo menos, os setores da cultura nacional, interessados no estudo da ciência dos números aplicada à vida da sociedade. Constituem objeto do quarto capítulo, as tabelas que sintetizam um rigoroso balanço censitário da nacionalidade, compreendendo o território, a população, a produção nos seus múltiplos aspectos, o comércio, o transporte, as finanças públicas, as forças incumbidas da defesa nacional. No quinto capítulo, projeta Martim Francisco as peculiaridades do seu espírito habituado a encarar os assuntos pela sua repercussão no presente e no futuro do País.¹⁴

Passemos ao conteúdo dos oito quadros (para ele, tabelas) anexos ao seu texto:

O primeiro é dedicado ao Território, que seria tratado segundo sua extensão e segundo suas divisões política (administração civil, militar, financeira, eclesiástica, instrução pública), física (portos, montanhas, rios, geologia) e agrícola (sem abertura; talvez sendo a posse das terras, e / ou de seus usos). O segundo é dedicado à População segundo as divisões homem e mulher, livres e escravos; também os nascimentos, os falecimentos, os casamentos; e outras aberturas, tais como: colonos, moléstias (suas qualidades e suas causas), obstáculos à povoação (clero, freiras, conventos, etc.), meios de animar [*sic*] a população (casas de expostos, hospitais, casas de beneficência, etc.).

O terceiro é dedicado à Produção de primeira, de segunda e de terceira divisões; como de primeira seriam os vegetais, os animais, a pesca, as minas; para a segunda divisão, sem dizer o que seriam, haveria as aberturas para quantidades, valores, produto líquido, consumo, salários e lucros, pessoas viventes de salários; como de terceira seriam a legislação administrativa das minas, dos bosques, etc. O quarto quadro é dedicado à indústria de primeira, de segunda e de terceira divisões; como de primeira seriam as artes e os ofícios, os produtos dos direitos de patente, os obreiros e os homens que vivem de parte dos lucros da indústria, os salários e os lucros; como de segunda seriam as manufaturas, os artistas e homens que vivem de parte do produto delas, os salários e os lucros, a administração das fábricas; como de terceira seriam o consumo dos produtos da indústria, o valor do seu produto líquido.

O quinto quadro, o maior deles, é dedicado ao comércio com as aberturas interno e externo; para ambos, com as divisões: gêneros ou produções que ele oferece ao consumo, lugares (portos) donde se exportam ou se importam; os valores das exportações e das importações (em ambas, dos produtos territoriais e dos produtos da indústria); ao comércio interno, detalham-se a população e os animais nele empregados; e mais os meios de comércio (estradas, administração para conservação das mesmas, bancos, câmbio, legislação administrativa). O sexto é dedicado à navegação, dividida em interna (natural, artificial, barcos, tripulação, fretes) e externa (costeira ou de cabotagem, colonial, estrangeira, embarcações, tripulação ou equipagem, fretes); e fecha com polícia da navegação externa e interna, onde talvez a palavra polícia queira dizer apenas administração, na tradição alemã. O sétimo é dedicado às rendas (diretas, indiretas, extraordinárias, modo de arrecadação ou percepção, administradores ou arrecadadores) e às despesas (civis, militares, eclesiásticas, do fisco, extraordinárias) e ao sistema financeiro (legislação da adminis-

tração geral de finanças). O oitavo e último quadro é dedicado às forças de terra (engenharia, artilharia, infantaria, cavalaria, petrechos e provisões) e às forças de mar (real corpo de marinha, artilharia de embarque, tripulação, vasos de guerra, petrechos e provisões).

Como produzir estatísticas, sem uma instituição estatística especializada?

Pediam e exigiam. Cresciam as demandas. Aos olhos dos parlamentares, deputados e senadores, se não as recebiam, devia-se apenas a desatenção imperdoável dos governantes, e se, porventura, elas não existiam, já prontas, que fossem produzidas rapidamente. Subjacente, havia a noção empirista de estarem as estatísticas prontas na sociedade, na natureza, enfim. Não atinavam em serem elas frutos de laboriosas construções, a exigir toda uma arte de calcular, metódica e trabalhosa. De fato, os governos não as dispunham, nem tinham como fazê-las, muito menos com rapidez, tudo isso, à falta de legislação adequada, de instituição especializada, e dos próprios registros públicos (as inscrições individuais fundadoras das estatísticas). Ora, à falta desses registros, com suas inscrições de natureza escolar, militar, cambial e comercial, com registros de nascimento, casamento e óbitos, de saúde pública, entre outros, mesmo que fossem precários, não haveria como fazer de pronto e rápido as estatísticas pretendidas. E os censos eram caros, e por demais demorados.

As alternativas provinciais

Logo ficou claro que fazer as estatísticas brasileiras seria atribuição conjunta dos governos central e dos provinciais.¹⁵ Os governos provinciais, pela rotação freqüente dos presidentes, provocando instabilidades administrativas, ficaram sempre à espera dos recursos, das orientações e dos instrumentos operacionais emanados do governo central, bem assim as devidas legislações competentes.¹⁶ Alguns governos provinciais, com suas estruturas funcionais tentavam elaborá-las, mas acabavam esbarrando na escassez e no despreparo dos funcionários; poucos ousaram realizar censos locais.

Alguns governos provinciais atribuíram a terceiros, mediante contratos, a atividade de elaboração das estatísticas.¹⁷ Tratava-se de pessoas vistas e tidas como capazes e preparadas, mas que, não raro, não eram mais que pessoas influentes, por bem relacionadas com autoridades competentes. Ao assinarem os contratos, recebiam o direito de acessarem quaisquer registros públicos existentes, o que nunca era simples, dado vários fatores, por exemplo, o ciúme com que seus “donos” lidavam e guardavam esses registros, as formas variáveis de preenchimento, os muitos lugares e modalidades de arquivamento, entre outros.

Esses contratados tinham idéias, ou planos, de como produzir e organizar as estatísticas, mas os problemas enfrentados eram inenarráveis. Quando, ao fim e ao cabo, alcançavam resultados confiáveis, cabia-lhes analisá-los, daí emergindo as inolvidáveis corografias provinciais, misto de história e geografia, temperadas com estatísticas. Nunca se fazia algo nos moldes de um anuário, só com números; sempre havia um texto. Bons ou ruins, raramente eram feitos outras vezes, ficando mesmo únicos no tempo.¹⁸

São exemplos de notáveis corografias, a de Thomás Pompeu de Sousa Brasil (1818-1877), sobre o Ceará (/ensaio Estatístico da província do Ceará, 1864, 2 tomos), e a de

Jerônimo Martiniano Figueira de Mello (1809-1878), em referência a Pernambuco (Ensaio sobre a estatística civil e política da província de Pernambuco, 1852) (ambos eram senadores do Império). Outro exemplo, *mutatis mutandis*, será o **Atlas do Império do Brasil** elaborado pelo Senador Candido Mendes (1818-1881); além dos mapas, traz vários textos usando história, geografia e estatísticas. Vez ou outra houve estudos gerados sob os auspícios imperiais, com o apoio do próprio Imperador; dirigiam-se aos pavilhões brasileiros nas Exposições Universais; era muito comum o passar de um retrato estatístico com tais publicações. Então, usavam-se, geralmente, estatísticas já existentes, ao passo que nos casos de contratação de “especialistas”, como visto acima, havia a precípua intenção de geração das mesmas.

Esses estudiosos (“especialistas”), em boa medida herdeiros dos viajantes do passado, citavam autores estrangeiros, às mais das vezes, Jean-Baptiste Say (1762-1832), pese ele não ter sido um produtor de estatísticas, mas apenas um ardente defensor da importância delas para a Economia Política; outro nome, Adolphe Quetelet (1796-1874), este, sim, um produtor de estatísticas, contudo, em seus livros era, antes de tudo, um teórico, tendo contribuído sobremaneira para a criação e o avanço da Ciência Estatística (sua obra mais famosa: **Physique sociale, ou essai sur le développement des facultés de l’homme**, de meados do século XIX); citava-se bastante a Moreau de Jonnés (1778-1870), um produtor e um narrador de experiências, por assim dizer, um teórico da prática (sua obra-chave: **Éléments de Statistique**, de 1847); houve ainda Forjaz de Sampaio (1810-1874), um teórico português (sua obra mais famosa: **Elementos de economia política e estatística, de meados do século XIX**). Dessa prática da citação, diz José Murilo de Carvalho: “A citação de autores estrangeiros era na época um recurso retórico obrigatório. Fazia parte das técnicas de convencimento. Não significava necessariamente adesão ao pensamento citado. Só o exame detido das obras pode indicar o que era realmente absorvido, se algo o era”.¹⁹

A via dos censos

Censos locais foram poucos, sempre à espera de um censo geral. Em 1852 um foi tentado, mas sem sucesso; o primeiro realizado viria em 1872, único do Império.

Pensar um censo, então, era um grande desafio, em sua seqüência complexa. Primeiro, era preciso materializar o pensamento num formulário (lista ou boletim de família); segundo, devia-se ir a campo coletar as informações individuais, na amplitude territorial brasileira, com a rarefação da população, com a precariedade das comunicações e dos transportes; terceiro, era hora de fazer a ulterior apuração dos resultados, seguida das análises e das publicações, por via centralizada ou descentralizada.

Em campo, usavam-se os préstimos dos delegados de polícia, dos vigários, dos juizes (de paz, de fora, de direito), dos membros das câmaras de vereadores; sendo todos eles, mais ou menos, agentes de governo.²⁰ À falta das bases geográficas que, modernamente, desenham e dividem os territórios, vitais à precisa localização dos informantes, valia-se dessas pessoas, com seus saberes espaciais das localidades; como agentes de governo, atuando naquelas localidades, tinham como que mapas nas cabeças. Não era o ideal, mas era o possível.

Quanto à apuração, a do censo em 1852, seria feita nas províncias. Já a do censo em 1872, foi feita em moldes centrais, na Corte, pela Diretoria Geral de Estatística. Isso gerou um trabalho inimaginável, sempre a exigir mais recursos humanos e materiais, e espaço de arqui-

vo, com perda de prazos, assustando as autoridades. Contudo, foi uma garantia adicional de uniformidade, podendo-se corrigir erros, bem assim, por não haver um plano prévio básico que guiasse a apuração, tornou-se possível ajustá-la ao plano final, ao longo do processo.

O trabalho em comissões

No início do País, houve tentativas de elaboração das estatísticas em comissões oficiais. Foi o caso, por exemplo, do Decreto de 25 de novembro de 1829 que criou na Corte “uma Comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil”:

Sendo reconhecida a necessidade de organizar-se a estatística deste Império pelas vantagens que do seu exato conhecimento devem resultar para os trabalhos da Assembléia Geral Legislativa, e para os atos do Poder Executivo; hei por bem criar nesta Corte uma comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil; e nomear para ela as pessoas constantes da relação junta, que com esta baixa assinada por José Clemente Pereira, do Meu Conselho, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, que assim o tenham entendido, e faça executar com os despachos necessários.

Como diretor da Comissão foi nomeado Joaquim de Oliveira Álvares (1776-1835), militar e político, tendo como adjuntos: José Saturnino da Costa Pereira (1773-1852), matemático e engenheiro militar, Conrado Jacob de Niemayer (1788-1862), matemático e engenheiro militar, Raimundo José da Cunha Mattos (1776-1839), militar, político e historiador. Embora fossem homens públicos de primeira qualidade, com formação e com experiência (quase nunca em produção das estatísticas), nada rendeu, não indo além da criação de normas e regras, mas sem nenhuma execução, à falta de estrutura executiva. Resistiu apenas a quatro anos, e já nos anos de 1835-1836 deixa de existir.

A propósito do trabalho em comissão, Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, em fevereiro de 1858, emite opinião severa no estudo “Bases para a melhor organização das administrações provinciais”, que elaborou por solicitação de Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, então presidente do Conselho de Ministros. Ao lembrar que dentre as várias atribuições dos conselhos que, logo após a Independência, foram criados para agirem junto aos presidentes das províncias, estava a de “formar o censo e a estatística da província”, ao que acrescenta entre parênteses a perspicaz exclamação: “conselhos formando censos e estatística!”; para logo concluir do conjunto daquelas atribuições: “Palavrões e nada de positivo e prático. Eram como diz Camões: ‘Nomes com que se o povo néscio engana’. Engana-se, mas, desengana-se depois; e a decepção desmoraliza as instituições”.²¹

As corografias de Sebastião Ferreira Soares

Ferreira Soares (1820-1887), gaúcho, deixou copiosa e valiosa produção estatística, com reflexões ímpares àquele tempo. Começou a trabalhar nessa atividade pelas mãos de Correia da Câmara no Arquivo Estatístico da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, cabendo-lhe a organização das estatísticas da produção, do comércio, da exportação e da importação, o que hoje, em boa medida é entendido como estatísticas econômicas. Nos anos de 1850, já no Rio de Janeiro, tornou-se técnico do Ministério dos Negócios da Fazenda, sendo encarregado de coordenar a comissão responsável pelas estatísticas do comércio marítimo, pela qual deixou valiosa coleção de anuários, numa série histórica magnífica.

Foi um lutador solitário e perseverante. Embora valorizado, já em seu tempo, não o foi o tanto que merecia, jamais sendo lembrado à coordenação das estatísticas nacionais, por exemplo, quando do censo em 1872. A propósito, pouco depois de sua morte, Affonso d'Estragnole Taunay, o Visconde de Taunay, em sessão de saudade (em 15 de dezembro de 1887), no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, do qual ele fora sócio²², anteviu que seu nome haveria, no futuro, de “sair da sombra que o cercam e ganhar a luz e o prestígio, como um dos mais perseverantes organizadores das boas regras administrativas do Brasil”.²³ De fato, desde então, vez ou outro, suas obras vêm sendo reeditadas, cabendo-lhe, com justiça inegável, o título de pioneiro da estatística econômica brasileira.

Entre seus vários livros, valerá destacar: **Notas estatísticas sobre a produção agrícola e carestia dos gêneros alimentícios no Império do Brasil**, publicado no Rio de Janeiro, em 1860.²⁴; nessa obra, tanto toma as estatísticas para argumentar (como meio de análise), quanto as pensa e as reflete, tomando-as, portanto, como objeto de estudo. Em 1864, publica **Esboço ou primeiros traços da crise comercial da cidade do Rio de Janeiro, em 10 de setembro de 1864**, no Rio de Janeiro em 1865; o prefácio está datado de 31 de dezembro de 1864, o que mostra que a fez no calor da crise: “o resumo escrito que ides ler foi elaborado no curto espaço de quinze dias ao correr da pena”²⁵. Em 1864-1865, publica **Elementos de estatística compreendendo a teoria da ciência e a sua aplicação à estatística comercial do Brasil**, no Rio de Janeiro em 1865 em dois tomos, sem dúvida, sua obra mais reflexiva.

Arquivo Estatístico (RS e RJ), primeira instituição estatística brasileira

Em novembro de 1842, Luiz Alves de Lima e Silva (1803-1880), então Conde de Caxias, chega ao Sul do País, a São Pedro do Rio Grande do Sul, para assumir a presidência da província, e o comando do exército imperial em operações; devia por fim à Revolução Farroupilha, iniciada em setembro de 1835, e à República Rio-Grandense, também chamada República de Piratini. Consciente do destemor e da valentia dos gaúchos, consciente da relevância estratégica da província na complexa política platina, o Governo Imperial negociou e conciliou; em fevereiro de 1845 alcança seu intento e acorda a “paz honrosa” de Ponche Verde, “reintegrando” a província ao Império.

Para governar, demanda estatísticas, valendo da tradição estatística da província; uma tradição natural, resultante daquele torrão pátrio desde muito cedo ter-se feito Estado, quase tendo se tornado Estado Nacional, independente. Pela posição ocupada, longe do poder central, partícipe das disputas platinas, praticou interesses econômicos específicos, peculiares. As relações comerciais com os vizinhos era intensa, as fronteiras entre eles eram tênues; as guerras eram muitas e intensas, o provimento ao esforço de guerra era exigente. Por tudo isso, era preciso conhecer as populações (sem esquecer a colonização iniciada, com seu clero próprio, em geral não católico), suas produções, suas rendas e suas posses; era preciso conhecer a exportação e a importação. Sem isso não se fariam as guerras. Contudo, por essas guerras mesmas, pela perda da normalidade, era difícil elaborar as estatísticas.

Corrêa da Câmara e o Arquivo Estatístico

Caxias procura resolver essa situação colocando Corrêa da Câmara (1783-1848), conceituado conselheiro, no comando da atividade estatística gaúcha. A escolha mostra-se perfeita, e a história o revelaria. Conheceu-o como diplomata, e o admirava; em 1843, enquanto combatia os farrapos, tivera-o em missão junto a Frutuoso Rivera e a Manuel Oribe, na luta contra Juan Manuel de Rosas. Antes, atuara pelo governo imperial junto ao governo do Paraguai, quando conheceu Solano López; antes ainda, em 1823, estando em missão no Chile, tornara-se portador do convite do governo imperial ao almirante Thomas Cochrane para comandar a armada brasileira, e a ela fazer somar seus navios (fundador da armada chilena, à época, estava em atritos com o governo chileno, por questões de posse de terras). Sua paciência diplomática, sua determinação revolucionária, sua indiscutível inteligência, o levaria ao sucesso na atividade estatística.

Para continuar, ou antes, para começar de novo os trabalhos estatísticos nomeei, em 12 de setembro de 1845, o Conselheiro Antônio Manuel Corrêa da Câmara, muito conhecedor da Província, muito inteligente, afincado ao estudo, e capacíssimo para bem desempenhar essa honrosa comissão. Espero que ele saiba vencer as dificuldades que lhe não hão de faltar; e se seus trabalhos não forem completos, serão ao menos os melhores possíveis para uma primeira tentativa deste gênero. Já à Secretaria da Presidência remeteu, ele, uma longa exposição do que há feito, acompanhada de observações sobre os seus futuros trabalhos, pelo que se colige que sua atividade não tem estado um momento em ócio.²⁶

Corrêa da Câmara, com denoto incomum, enfrentando dificuldades, ocupará aquela função de setembro de 1845 a junho de 1848, deixando vasta e rica obra. Cria, então, uma repartição de estatística, dita Arquivo Estatístico. Em tão pouco tempo, deixa marca de atuação positiva. Começa por recuperar seus antecessores: Francisco Xavier Ferreira, Antônio José Gonçalves Chaves, José Pedro Cezar, José Marcelino da Costa Cabral. Pouco a pouco, oferece resultados aos governantes; sua obra maior, **Ensaios estatísticos da província de São Pedro do Rio Grande do Sul**, terá edição póstuma, em 1851, constituindo uma magnífica corografia; abrangerá a história, a geografia, a estatística, mas tratará também da cartografia e da mineração provinciais. Já aí revela mérito inegável, contudo sua atuação no processo de produção é insuperável, àquele tempo, e merece atenção.

Processo de trabalho de Corrêa da Câmara

Quanto à produção, pratica uma incansável correspondência, enviada a agentes locais, quando os dispõe, ou às autoridades competentes, em cada localidade. A todos demanda informações e esclarecimentos, nunca lhes dando trégua; pouco a pouco, cria uma rede de contatos. É incansável nas demandas, sempre paciente e esclarecedor.

Aos agentes, que usam sempre que possível, passa instruções detalhadas: a quem deviam contatar, como deviam apresentar-se, como deviam começar as conversas (entrevistas), como deviam consultar a documentação. Enuncia as questões, uma após outra, em texto corrido, mas não em formato impresso de formulário; ao final, sempre que houvesse dúvidas, dizia como deviam retornar às autoridades, para confirmar a veracidade das informações coletadas e anotadas.²⁷ De posse dessas informações, as agregava e promovia a divulgação.

Para que seja julgado com a justiça que merece este trabalho releva ter ainda presente: 1º que algumas imperfeições nele introduzidas devem atribuir-se à falta do necessário tirocínio em empregados que absolutamente dele careciam; não sendo possível depará-los mais habilitados com os escassos ordenados que eles percebiam; 2º que foram poucas as estações [sic] públicas que puderam prestar-se a fornecer esclarecimentos à estatística; e que apesar de mapas, modelos, que lhes foram remetidos, nem todos se conformaram com eles, do que resultou fadiga imensa, e grande perda de tempo em pô-los em harmonia.

Estou longe de acusar a quem quer que for [seja]; antes mui disposto a escusar, seja o diminuto dos esclarecimentos e dados subministrados, seja a falta total desses mesmos esclarecimentos e a irregularidade que se nota neles. A guerra civil destruiu muitos arquivos; outras coisas concorreram para que não houvesse exatidão nos registros, e quase todas as estações [sic] públicas carecem de escreventes que tomem a si a tarefa, aliás, pesada, e a um tempo gratuita de coligir, extrair os esclarecimentos em questão.²⁸

Nessa tônica, busca fontes, numa atividade incansável. Não bastasse a atividade de derivar-lhes as informações primeiras, para a ulterior agregação estatística, impunha-se uma atividade adicional, qual seja a recuperação daquelas próprias fontes, sabendo-as valiosas à administração. Portanto, avançava na dimensão cotidiana da repartição.

Faltando-me desde os meus primeiros passos na Estatística, os elementos indispensáveis para o trabalho, e ao mesmo tempo em que me ocupava da volumosa correspondência, em que esses elementos eram solicitados, lancei mão dos livros de registros de sesmarias de campos para criar; de datas de terras para lavrar, e das de terrenos para casas, com os fins seguintes: 1º o de calcular, como cumpre a todo o estatístico, a razão em que se acham os terrenos ocupados com os devolutos; 2º o de apreciar o valor dessas propriedades; 3º o de consignar em um volume impresso todos esses títulos, onde de um lançar de olhos se conhecesse nos respectivos quadros a denominação da Fazenda, ou terreno concedido, o nome do concessionário, a confrontação respectiva, a autoridade que tal concessão fez, o ano finalmente dessa concessão; trabalho que se tornara tanto mais urgente quando muitos dos livros registros tem as letras tão apagadas que ficarão brevemente ininteligíveis, e que sendo freqüentíssimas as demandas e ações litigiosas levadas aos tribunais à cerca de tais propriedades, muito utilizariam esses tribunais e as partes interessadas em ter à mão em um ou dois volumes impressos o que se acha espalhado em muitos outros e de mistura com todas as outras classes ou espécies de registros; 4º finalmente, tive em vista reunindo em um só corpo aquele insano trabalho, proporcionar aos Engenheiros geográficos, topográficos, hidráulicos etc., que trabalhem na Estatística o inapreciável benefício das confrontações, rumos de agulha, etc. que supririam, quanto é possível, a desapareição de tantos volumes de idêntico trabalho, confeccionados pelos Engenheiros da demarcação que levantaram a carta do País, e dos quais apenas resta um só volume na Secretaria.²⁹

Quanto à divulgação das estatísticas elaboradas, concebe os famosos “cadernos” (ou, como dizia, “qüadernos”), de agrado aos muitos que os tiveram e que os têm em mãos; à falta de recursos de impressão (financeiros e tecnológicos, provavelmente), os concebeu numa solução criativa. Em folhas de papel almaço³⁰, costuradas na lombada, em dois ou três lanços de linhas, escrevia as tabelas, geralmente confrontantes; ora, dizer que “escrevia as tabelas” é dizer pouco, pois, por sua clareza e limpeza, na verdade as desenhava; nos tais cadernos, as estatísticas seriam facilmente examinadas pelas autoridades.³¹ Aurélio Porto, minucioso biógrafo dos Câmara³², afiança que foram feitos “111 quadros estatísticos, 18 mapas e cartas geográficas, ficando quase pronto um grande mapa da província”, para logo dizer que “estes quadros são os que o Conselheiro [Antônio Eleuthério de] Camargo, dez anos mais tarde, publica em seu trabalho estatístico da província” (em 1868).

Foram como fica dito, confeccionados estes trabalhos na esperança de os apresentar impressos, como cumpria; conseqüentemente mandei organizar os quadros e mapas em folhas separadas, para facilitar a impressão. Mui tarde reconheci que o Governo Imperial, de quem esperava meios para proceder a essa impressão, ou a aprovação de medidas que lhe propus, para que ela fosse feita por outra via, se denegara a um e outro. Forçoso me foi então dar outra disposição aos meus quadros, reduzindo-os a cadernos, para que mais facilmente fossem lidos e examinados pelo Exmo. Governo Provincial. Todavia os mapas sobre herdades, e alguns outros, vão por estreiteza de tempo em folhas separadas, como tinham sido organizados para impressão.³³

Par a par com essas tarefas, que por certo lhe cobrava esforços ingentes, diuturnos, Corrêa da Câmara achou tempo para escrever sua obra maior, **Ensaaios estatísticos da província de São Pedro do Rio Grande do Sul**. Publicação póstuma, em 115 páginas, fora os anexos, em formato in-4º, impresso na Typografia do Mercantil, rua da Praia n.º 367, em 1851.

Dou o modesto título de *ensaaios* a estes trabalhos estatísticos. Os minguados elementos de que pude dispor para confeccioná-los, não me permitem decorá-los com outro mais pomposo. Tais quais, eu os tenho por mui preciosos. [...] Em todo caso o meu sucessor achará neles um começo não depreciável da estatística provincial; que ele terá de continuar, e provavelmente com outros meios que eu não tive.³⁴

Em seguida à “introdução”, há dez seções, “Sucinta descrição geográfica da província de S. Pedro do Rio Grande do Sul (situação, confrontação, atual divisão)”, “Território considerado com relação às facilidades que oferece ao movimento industrial”, “Território geognóstica e geologicamente considerado”, “Clima”, “História”, “Meios defensivos do país”, “População”, “Agricultura; criação de animais”, “Comércio” e “Rendimento da província”.

Não dependeu de mim dar outra ordem, outra disposição aos meus trabalhos, fui confeccionando aqueles artigos cujos elementos primeiro me vieram às mãos, e se deixei de tratar de outros, foi porque careci absolutamente dos dados elementos [*sic*] que em vão solicitei, dos que mos poderia prestar. [...] Posso assegurar que pus quanto cuidado em mim estive por dar a possível perfeição a este trabalho, e que por cúmulo de contradição, ainda gravissimamente enfermo como me vejo ao escrever estas linhas, o continuei sem interrupção de um só dia, arrastando-me do meu leito à sala em que eles se fazem para dirigi-los.³⁵

Seu trabalho recebeu sempre elogios, mesmo depois de sua morte. Contudo, sua morte provocou desastrosa descontinuidade. Em sucessivas manifestações, presidentes da província envidaram esforços de recuperar-lhe a documentação, e retomar-lhe as atividades. Não obstante, em dezembro de 1850, a repartição de estatística, chamada de Arquivo Estatístico, criação de Corrêa da Câmara seria extinta, pese ainda em 1857 ter havido tentativa infrutífera de recuperá-la. Mas faz escola, e naquele mesmo 1850, uma repartição semelhante seria constituída na Província do Rio de Janeiro.

O Arquivo Estatístico fluminense

Em junho de 1850, Angelo Thomaz do Amaral (1822-1911), encarregado da organização das estatísticas fluminenses, envia ofício à presidência da província sugerindo “a criação de um arquivo onde sejam devidamente classificados todos os documentos concernentes à estatística provincial, os quais serão brevemente em crescido número e preciosos”, e justifica: “o exemplo de alguns países estrangeiros adiantados, e mesmo entre nós o do Rio Grande do Sul, onde semelhantes trabalhos são incumbidos a repartições especiais”.³⁶ Em outubro de 1851, a

sugestão é acatada, e com tanto ímpeto que até se pensa na nomeação de comissários municipais para aquisição e agregação das informações a serem obtidas dos párocos, dos delegados ou subdelegados, entre outras autoridades.

Dois anos depois, era grande o desânimo, sendo poucos os resultados. Faltava fôlego aos trabalhos. Tudo era difícil: as pessoas relutam em informar, e se o faziam, sonegavam a verdade; os funcionários qualificados eram poucos, quando existiam; os recursos eram mais e mais demandados, contudo, minguavam os orçamentos; as estruturas deviam crescer, o que fazia crescer as despesas; ademais, os resultados eram mínimos, quando os havia, e se os havia eram sempre lentos, demorando muitíssimo a frutificarem, a ponto de não mais se lembrar da origem das demandas. Diante desse quadro, narrado em cores vivas pelos presidentes da província em seus relatórios, o fim estava próximo, e em 1858 é extinta.

No âmbito do Arquivo Estatístico fluminense, em abril de 1851, saiu uma **Primeira publicação do Arquivo Estatístico da província do Rio de Janeiro**, com 14 páginas, texto valioso, mas aquém de uma corografia. Tomando os exemplos da Bélgica e da França, com suas dificuldades nas elaborações das estatísticas, e tendo em mente o Brasil, com suas restrições e limitações, e sua falta de tradição estatística, diz que “não admira que entre nós ainda se não tenham podido fazer um recenseamento que abranja a população de todas as localidades”; e anota que entre os países avançados, apenas os Estados Unidos “têm tido a felicidade de proceder regularmente aos alistamentos de sua população desde 1790 até hoje”, lembrando que fazer o censo, estava previsto na constituição estadunidense (de 1787).³⁷

Revolta contra o censo (1851-1852), uma amarga frustração

Em 1850, presidia o conselho de ministros, José da Costa Carvalho (1796-1860), o Marquês de Monte Alegre. Como também Ministro do Império, dirigindo-se à Assembléia Geral, lamenta a ausência das informações necessárias à administração; sem conhecer as realidades, perguntava: como governar com eficiência, como estimular o progresso? Nada se conhecia da agricultura, da mineração, da indústria, do comércio, da instrução, a estrutura e a dinâmica da população eram desconhecidas.

Monte Alegre dizia haver ainda “todas as dificuldades que de há muito obstam a organização de um quadro estatístico da população do Império, e seria ocioso enumerá-las.”³⁸ Muitas foram as tentativas de se levantar as estatísticas da população; aos párocos, quando instados a gerarem números (batismos, casamentos e óbitos), faziam corpo mole. Monte Alegre se irritava e sugeria que, em troca, não se lhes pagassem a cônica.

Usando os registros paroquiais seria possível derivar-se a dinâmica da população. Mas seria muito melhor, por várias razões, laicizar aqueles registros, secularizá-los; desde sempre, os registros dos estados das pessoas foram vitais ao formar dos Estados. E mais o seriam se junto fosse feito um censo que desse, como ponto de partida, a estrutura da população. E para isso pede recursos no orçamento, e que não sejam poucos, como vêm sendo.

Em 18 de junho de 1851, são assinados os Decretos nº 797 sobre “a organização do censo geral do Império” e nº 798 sobre “o registro dos nascimentos e óbitos”. Essas medidas,

racionais, ao exigirem mudanças de costumes provocaram na população o sentimento de rompimento de que fala José Murilo de Carvalho: “O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em suas vidas privadas, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos”.³⁹

As duas medidas: registro civil e censo

O censo teria como referência, 15 de julho de 1852. Como Diretor Geral do Censo foi nomeado o Senador Cândido Batista de Oliveira (1801-1865), gaúcho, matemático graduado em Coimbra, e para secundá-lo, como secretário, o Deputado Geral Francisco Otaviano de Almeida Rosa (1825-1889), futuro Senador do Império, com toda uma rede de diretores provinciais e municipais a auxiliá-los.

A coleta seria feita por pessoas familiares às localidades, dessa forma buscando compensar a ausência de mapas locais. Seriam registrados “todos os cidadãos naturais ou naturalizados, e todas as pessoas de condição servil; e bem assim todos os estrangeiros”⁴⁰; o registro seria feito por fogos, em listas de família (esses papéis iriam da Corte).

Seriam anotados: nomes das pessoas livres da família, “qualidade” (relações) dessas pessoas na família, idade (anos e meses), estados (casado, solteiro, viúvo), naturalidade (nacionalidade, se estrangeiro), profissões (ou gênero de vida), escravos (homens, mulheres). A apuração seria feita nas províncias, e se reduzia, basicamente, a um único quadro (mapa).

Os registros dos nascimentos e óbitos teriam início em 1º de janeiro de 1852, portanto, um tempo muito reduzido para execução da atividade, diante da grandeza da operação.

Primeiro, no quanto incumbia às autoridades em alterações processuais, os livros de registros seriam adquiridos pelas Câmaras Municipais, e seriam de responsabilidade e competência de escrivãos; estes deviam ser escolhidos e instalados; as anotações seguiriam as práticas correntes nas paróquias (não tendo havido instruções específicas). Os registros seriam gratuitos, mas as certidões seriam pagas.

Segundo, no quanto impunha à população, em mudanças de hábitos e de crenças. Os registros dos batismos e dos casamentos seguiriam a cargo dos párocos, mas ficavam a depender dos registros dos nascimentos; sem estes, não haveria aqueles. Os batizados supunham a apresentação das certidões de nascimento, “salvo o caso de evidente perigo de vida do recém-nascido”⁴¹, e os enterros, as de óbito (sem exceção alguma).

Problemas poderiam acontecer; feitos os ajustes, tudo sairia a contento, como esperado. Ninguém poderia imaginar uma repulsa tão grande da população. Às autoridades, nem sempre conectadas aos mais recônditos sentimentos populares, isso não era de imaginar. Não obstante, havia muitas mudanças; tudo estaria entregue a escrivãos, pessoas leigas, em instantes cruciais da vida: na felicidade dos casamentos, e na tristeza das mortes. Nesses momentos, o conforto do espírito vinha mesmo dos párocos.

Pelas novas medidas, os escrivãos teriam inegável prestígio, já aos párocos se reduzia a dimensão das atividades naturais; seus papéis nos enlaces e nos velórios perdiam caráter oficial. Por demais, – numa avaliação pragmática, pecuniária –, ao serem solicitados a elabo-

rarem as estatísticas, não recebiam nenhuma gratificação, e se os ameaçava de perderem a cônica, quando não as faziam. Já aos escrivãos, afora a notória visibilidade, atribuiu-se uma gratificação, a receberem quando da feitura, a cada seis meses, dos quadros estatísticos.

Repúdio da população⁴²

Os ânimos se exaltaram. Boatos surgiram e circularam. Diziam que aqueles decretos pretendiam escravizar os homens pobres livres. A reação popular deu-se contra a suposta “declaração de escravidão”, que seria inerente às medidas do governo.

Com o fim do tráfico de escravos faltariam trabalhadores. A imigração era muito lenta, afora haver reticências em assimilá-la. Nesse quadro, pareceu natural crer-se que aquelas medidas pretendiam escravizar os homens pobres livres, e re-escravizar escravos libertos. Suas condições de liberdade, não raro, não eram de todo legais, ou o eram em bases frágeis, sem as formalidades dos comprovantes. Então, dever registrar-se, nos nascimentos, nos casamentos, nos falecimentos, bem assim, no censo, certamente amedrontava. Mesmo o registro do censo, de caráter peculiar, por não ter interesse nas individualidades, já que apenas fundam os agregados estatísticos, amedrontava; e ele era, para parte expressiva da população, o primeiro registro a terem que fazer.

No dizer de Vítor de Oliveira, presidente de Pernambuco, em mensagem à Assembléia Provincial, a revolta “tivera a princípio um caráter assustador”, com o povo, sem chefe, se sublevando e se amotinando em várias vilas, em algumas chegando à tomada do poder, com a fuga das autoridades constituídas. O povo, armado de “bacamartes, chuços, cacetes e facões”, gritava contra a lei e ameaçava as autoridades. Partindo das freguesias pernambucanas de Pau d’Alho e Nazareth, “onde grupos consideráveis de homens armados, clamando contra o Regulamento [do registro civil], que eles chamavam de lei do cativo, vociferando contra as autoridades, a quem ameaçavam, e desenvolvendo o aparato de uma sublevação que parecia dirigir seus ataques contra condições vitais de nossa existência social, levavam a inquietação a todos os ânimos, e prometiam os maiores excessos contra a ordem pública, sem saberem aliás o que queriam, e sem terem chefes, nem reconhecerem direção alguma”.⁴³

Os recursos de dissuasão utilizados mostraram-se insuficientes. E a revolta continuou se espalhando, chegando às freguesias de Joboatão, São Lourenço, Muribeca, Limoeiro, pouco depois, às freguesias de Goiana, Vitória, Ipojuca, Buique, Garanhuns. Logo passou, com força, às províncias vizinhas da Paraíba e de Alagoas, havendo reflexos menos fortes em Sergipe e no Ceará (com ecos nas províncias do Maranhão, Amazonas, Pará, Goiás e Minas Gerais). Em Pau d’Alho o número de revoltosos chegou a 600 ou 700, talvez a 1000.

O povo armado, dizia Vítor de Oliveira, “possuído de uma idéia falsa levada ao delírio, pareceu por momentos recusar a esperança de um desfecho incruento, atentando contra a vida daqueles mesmos que o pretendiam aconselhar. Aceitando como verdade tudo quanto de desumano, irreligioso e imoral se atribuía ao regulamento [do registro civil], davam esses homens amotinados a idéia mais triste da cegueira de espírito, que involuntariamente os precipitava na anarquia e no caos”.⁴⁴ Embora as autoridades enfatizassem o regulamento do registro civil, o censo também “ameaçava” a população.

Uma revolta estranha: em sua origem, em seu curso, em seu fim. De curta duração, quatro meses, mas atingindo diferentes províncias, em época de comunicação e transporte precários. Sem líderes, sem atos heróicos, sem grandes batalhas, com poucas prisões, com quase nenhum processo criminal. Os textos da época revelam autoridades desconcertadas, sem verdadeira compreensão dos acontecimentos; não poucas temendo estarem diante de novo surto da Praieira. Afora esse elo, também se atribuiu a revolta a bandidos ou aos vigários. Três explicações que talvez devam ser tomadas em conjunto.

1ª explicação: última batalha da Praieira

O espírito da Praieira estava ainda no ar; de modo que teimava em aparecer nos relatórios. As elites, divididas nos partidos, ainda não estavam seguras de poderem se alternar no poder. O elo das duas revoltas foi ora negado, ora realçado, ora esmaecido.⁴⁵

Em Pernambuco, Vítor de Oliveira, empenhou-se em separar as revoltas. Ao contrário, seu chefe de polícia, o futuro Senador Figueira de Mello (1809-1878), aplicou-se em associá-las. Os liberais seriam os vilões, e deveriam ser combatidos a ferro e fogo. Tanto apronta na imprensa que dois próceres praieiros, Jerônimo Vilela de Castro Tavares e Inácio Bento de Loyola, vêm a público para negarem concordância aos distúrbios, e se oferecem para lutarem ao lado das tropas do governo.

Na Paraíba, onde a revolta foi marcante, o presidente da província, Antônio Coelho de Sá Albuquerque, vê os liberais na revolta, mas não o partido liberal: “se é certo que homens oposicionistas apareceram no número dos amotinados, ou estiveram em perfeitas relações com eles, se é ainda certo que quase na totalidade os iludidos e fanáticos aceitavam dóceis a ascendência dos homens da oposição, não é também menos certo que os homens mais distintos e considerados que representam a oposição reprovaram ostensivamente esses excitamentos, embora no remanso de seus gabinetes e no seio de suas famílias e amigos folgassem com os embaraços do governo”.⁴⁶

Em Alagoas, José Bento da Cunha e Figueiredo (1808-1891), o presidente da província, acusa de frente o partido liberal. A ele parecia incrível que “idéias tão grosseiras pudessem ser criadas, e nutridas por homens que aspiram aos foros de regenerar o País. Mas eu não falo de espíritos elevados, e quiçá generosos, que se acham em antagonismo com a política dominante: falo dos turbulentos; e os turbulentos, como vós sabeis, costumam não escolher os meios de ganhar”; e diz: “nunca acreditei, e nem acreditarei nesse liberalismo enganador, que quer marchar através do fumo e da glória para um despotismo certo”.⁴⁷

A Praieira (1848-49), na origem do Estado Nacional, foi a revolta com mais discrepantes interpretações. De um lado, havia os velhos grandes proprietários, liberais e conservadores, com expressiva presença política, provincial e nacional. De outro, disputando posição política, nos cenários nacional e provincial, querendo emprego público e acesso ao crédito, havia os novos grandes proprietários, médios e pequenos, bem assim, comerciantes e funcionários, afora muitos vigários. A participação das camadas dependentes e dominadas, sob o comando dos senhores, foi estimulada, armando-se a população. Ao final da revolta, as armas ficaram, resultando uma população bastante armada, não raro fora de controle.

2ª explicação: atuação de bandidos

Vítor de Oliveira centrou na atuação de bandidos a causa da revolta. Bandidos sempre houve, em qualquer tempo e lugar. Muitos pobres livres, à falta de alternativas, tornaram-se criminosos. Escondiam-se com facilidade nas matas, onde as forças policiais padeciam para alcançá-los. Roubavam arsenais (e os havia muitos nas casas grandes) e se armavam. Faziam incursões nas fazendas e nas cidades, atemorizando as populações, e, quando possível e necessário, conquistando-as. Em muitas revoltas, e também na Praieira, esses bandidos eram arregimentados, e fortemente armados; não raro fugindo ao controle dos senhores.

Havia entre o povo, como dizia, “assassinos e malfeitores, que, não por erro de entendimento, senão por perversidade de coração, preparavam-se a saciar desejos atrozes, logo que o pudessem fazer impunemente”. Ao término dos conflitos, “os facinorosos que haviam arrebanhado o povo iludido vendo-o voltar em paz para a sua vida habitual, começaram a perpetrar assassinatos e roubos”. E conclui: “a polícia recebeu as mais terminantes recomendações minhas para perseguir esses celerados”.⁴⁸

A Praieira armara muitas pessoas. Tornara latentes as revoltas. A prisão dos seus líderes (releve Pedro Ivo) não significou o esquecimento das reivindicações. Assim, grupos isolados, facilmente chamados de bandidos, atuavam no interior do Nordeste, em guerras de guerrilha, numa flagrante contestação aos conservadores. Alguns seguiam suas próprias vontades, ao passo que outros seguiam comandados pelos senhores de engenho. Numa e noutra situação atuavam à margem da legalidade.

Na Paraíba, Antônio Coelho de Sá Albuquerque, também destacou os bandidos, e os combateu. Dizendo-se “amigo do povo”, afirma ter mandado “instruções às diferentes autoridades no sentido de ser destruído esse fatal prejuízo com o emprego de meios brandos e suasórios”. Contudo, não deu trégua aos bandidos: “castigar aqueles que armados olharam somente para os movimentos como para uma facilidade de cometer, com esperança de impunidade, crimes individuais, julguei meu dever”.⁴⁹

Em 1852, o relatório de Monte Alegre sobre a revolta é apreciado na Assembléia Geral. Nele, realça a atuação de bandidos. Diz ter o governo sofrido “manifestações criminosas, reuniões armadas, que cumpria dissipar e reprimir; e examinada a causa, residia ela não na dificuldade de se executar o regulamento [do registro civil], mas sim no boato arteiramente espalhado, e loucamente acreditado pelo povo rude, de que o registro só tinha por fim escravizar a gente de cor. Fanatizada por tão absurda prevenção a parte menos refletida da população, e provocada por malfeitores que sempre em tais ocasiões se apresentam, prorrompeu em excessos”.⁵⁰

3ª explicação: revolta dos vigários

Muitos vigários foram praieiros, se não militantes, simpatizantes. Mas imaginá-los pregando revoltas, que podiam ser armadas, violentas, ficando sem controle, seria vê-los indo contra sua missão religiosa. Ademais, faziam parte da elite, e vinha dos cofres públicos as congruas. Mas é possível imaginá-los, um ou outro, a muitos mesmo, descontentes, até incitando revoltosos, mas não é simples fazer-se a passagem de sentimentos personalizados, a um evento coletivo revoltoso. Contudo, há quem endosse essa situação, chegando a nomear aquela reação popular de “Revolta dos Vigários”.

Eusébio de Queiroz (1812-1868), como Ministro da Justiça, em mensagem à Assembleia Geral, a endossa parcialmente, dizendo: “alguns párocos, entendendo que o Regulamento [do registro civil] cerceava-lhes atribuições e rendimentos, exageraram essas dificuldades; alguns agentes da propaganda, mais sôfregos e menos refletidos, entenderam que era chegado o momento de criar embaraços ao Governo, que então lutava com empenhos mais graves [as guerras platinas], e puseram em campo a sedição, agitando o espírito da gente menos ilustrada nas províncias de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Sergipe”.⁵¹

Os presidentes das províncias sublevadas cuidaram de pedir aos párocos ajuda pela paz. É o que diz Vítor de Oliveira: “oficiei ao Exm^o Prelado Diocesano ponderando-lhe a utilidade dos serviços que podiam prestar os Párocos com o uso da palavra do Evangelho, esclarecendo os homens iludidos, e afastando-os da carreira dos crimes”.⁵² Em Alagoas, José Bento da Cunha e Figueiredo, diz ter-se dirigido “secretamente a todos os párocos” para pedir-lhes o empenho no sentido de “dissuadir o povo das falsas idéias em que o imbuíam”.⁵³

E mais, a presidência de Pernambuco enviou ao palco das lutas um missionário capuchinho, Frei Caetano de Messina (1807-1877), “que ia se fazer ouvir em missão na esperança de chamar à obediência legal aqueles homens desvairados; ninguém podia duvidar do efeito da palavra daquele respeitável Ministro da Religião, que de fato mui bem-sucedido foi em sua missão de paz e de humanidade”.⁵⁴ Em Alagoas, outro capuchinho é convocado, Frei Henrique do Castelo de São Pedro, “a fim de, com a palavra do Evangelho, domar as paixões exaltadas, e esclarecer os iludidos”.⁵⁵

À fé na força, na dúvida, somou-se a força na fé. E se enviou para a região central da revolta, em Pernambuco, batalhões de infantaria e de artilharia, e se chamou a serviço corpos da Guarda Nacional. E se deu caça sem quartel aos revoltosos, de outubro de 1851 a fevereiro de 1852, com a volta da ordem pública. Por demais, o presidente da província de Alagoas, aponta Antônio Mendes da Rocha Maia como um dos “apóstolos da propaganda do cativeiro”, e lhe faz caçada implacável até, como afirma, aprisioná-lo em fevereiro.⁵⁶ Pouco a pouco vem a paz, até porque o governo suspende os decretos.

Os missionários capuchinhos

Frei Caetano de Messina era, à época, Prefeito do Hospício de Nossa Senhora da Penha, e estava no Brasil desde 1841; Frei Henrique do Castelo de São Pedro era seu confrade.

Frei Caetano participou como pacificador por solicitação do bispo diocesano: “julgamos necessário que V. Rev.ma se dirija a Pau d’Alho e algumas outras vilas vizinhas e esta para por todos os meios ao seu alcance fazer ver aos povos, com a maior clareza a manifesta falsidade de tão mal fundada calúnia só dirigida a perturbar a paz e harmonia de que exclusivamente depende a conservação da sociedade, nós esperamos e rogamos a V. Rev.ma queira prestar este relevante serviço ao império brasileiro”.⁵⁷

Age, e dá conta de sua missão a Vítor de Oliveira: “chegado pelas cinco horas da madrugada deste dia cinco de janeiro em o engenho de São João, distante três léguas de Pau d’Alho, julguei bem em dito engenho celebrar a Santa Missa e avisar aos piquetes avançados de que eu estava prestes a visitá-los como núncio da paz”. E pede aos homens armados que “vi-

rassem as armas como em sexta-feira santa. Prontamente me obedeceram pedindo-me perdão do seu crime. Ou melhor: pediram anistia e perdão. Eu espero como favor de Deus desarmar os restantes do infernal inimigo da paz”.⁵⁸ E aproveita o momento, para unir em casamento 50 concubinatos e recolhe 36 clavinotes que entrega ao comando militar da região.

Volta a Recife em busca de repouso, quando lhe vem do Juiz de Limoeiro um ofício: “achando-se a freguesia de Bom Jardim desta Comarca, ainda sem gozar da tranqüilidade pública por aparecerem grupos armados, dando vivas e morras sediciosas [...] rogo-lhe que vá àquele lugar fazer com que a Lei Evangélica toque nos corações daqueles Povos e faça com que entrem nos seus deveres, como felizmente Vossa Paternidade acabou de conseguir na Vila de Pau d’Alho”.⁵⁹ Frei Caetano volta à ação, indo a Bom Jardim e a Limoeiro, em procissão, carregando “com bandeirolas brancas e ramos verdes, com fachos e velas acesas, o Sagrado Painel da Sempre Virgem Santíssima do Bom Conselho”. Com ele vão “mais de 20 cavaleiros e mais de outras mil pessoas devotas, de um e outro sexo”, aos gritos de “Viva! Viva a Paz! A Religião”.⁶⁰

Ao fim dos fatos

O Governo Imperial recua e suspende a aplicação dos decretos. E fica claro, então, que a conciliação dos conservadores não era ainda suficiente, e logo teria lugar a conciliação endossada pelo Imperador, através do gabinete presidido por Honório Hermeto Carneiro Leão (1801-1856), o Marquês de Paraná. Quanto às medidas daquele tempo, secularizadoras e racionalizadoras, fracassam, e um censo geral só viria em 1872, ao tempo do gabinete presidido por José Maria da Silva Paranhos (1819-1880), o Visconde do Rio Branco, e o registro civil só viria mesmo com a República, embora sob decreto do Império, burilado longamente, mas jamais implantado.

Sociedade Estatística do Brasil (1854-1855), sob a imediata proteção do Imperador

Em 1854, a *Royal Statistical Society* completou 20 anos de fundação, sendo parte da *Royal Society* (esta, criada ao tempo de Carlos II, em 1662). Em 1865, do outro lado do canal, seria criada na França a *Société Statistique de Paris*. Em 1853 (em Bruxelas) e em 1855 (em Paris) foram realizados, respectivamente, o I e o II Congressos Internacionais de Estatística, idealizados e animados por Adolphe Quetelet (1796-1874) que, na Bélgica, dirigia a Comissão de Estatística.

Sem que seja possível estabelecer associações imediatas e diretas com esses eventos, mas por certo havendo influência, em 1854, homens públicos notáveis, atentos à escassez das estatísticas brasileiras, começaram a discutir a futura criação de uma “Sociedade Estatística do Brasil”. Em 1855 seus estatutos seriam aprovados, e começaria a funcionar; sendo posta, por rara graça imperial, “sob a imediata proteção de Sua Majestade o Imperador”. Poucas foram as instituições científicas brasileiras que puderam ostentar esse galardão.

Seguia-se o mundo através de notícias veiculadas em periódicos, através de livros publicados e importados por intelectuais, quando formavam suas bibliotecas, através do intercâmbio de correspondências, oficiais, enviadas por diplomatas, ou pessoais por grandes figuras nacionais, não raras vezes pelo próprio Imperador, D. Pedro II, contumaz missivista. Afora essa, várias

outras Sociedades científicas tiveram origem àquela época no País, com sede na Corte; donde o ambiente era totalmente estimulante, e era por demais apropriado.

A idéia de criação da Sociedade

Sem censo, não havia estatísticas populacionais. E, sem poder-se derivá-las dos registros da condição civil, nascimentos e falecimentos, que não foram laicizados, em face da revolta popular vista antes, ficava-se mesmo no vazio. As demais estatísticas, sobre instrução, justiça, saúde, entre outras, passíveis de serem feitas a partir dos registros administrativos, seguiam sendo feitas, mais de forma errática, a duras penas; de fato, quando feitas, não o eram de forma contínua e sistemática. Eram fruto, antes de tudo, de ações pessoais, eventuais, longe de serem fruto de instituições; seguiam os humores das pessoas, presas às suas visões de mundo. No serviço público, persistiam os embaraços estruturais apontados pelo Marquês de Monte Alegre, quando presidira o conselho de ministros, havia pouco menos de cinco anos.

Dessa forma, privados desse saber, o poder ficava incerto, indeciso, inseguro; algo precisava ser feito e o seria no seio da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, criada em 1827. Dela, de que já saíra o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em 1838, sairia, então, a Sociedade Estatística do Brasil. Em sessão de 16 de junho de 1854, sob a presidência de Miguel Calmon Du Pin e Almeida (1796-1865), o Marquês de Abrantes, será lida e aprovada por unanimidade a proposta de fundação da Sociedade Estatística do Brasil; elaborada e assinada pelos sócios Joaquim Antônio de Azevedo, Manoel de Oliveira Fausto, Manoel da Cunha Galvão, Bernardo Augusto Nascentes de Azambuja:

Ilm^o. e Exm^o. Sr. Presidente e mais Membros do Conselho Administrativo da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional.

Se outrora vós reconhecestes quanta utilidade e glória traria a nossa pátria a fundação de um Instituto Histórico Geográfico, não desconhecereis hoje por certo o grande proveito que tiraremos da criação de uma sociedade que cure [*sic*] da estatística geral do Império.

Se a historia nos registra a existência dos nossos antepassados e a de sucessos de diferentes ordens; se a geografia nos ensina o conhecimento dos países, ou antes o conhecimento da parte física da terra, a estatística completa o que adquirimos por estas ciências, enumerando-nos tudo quanto constitui a força das Nações, é, como bem diziam os antigos, a nossa aritmética política.

Releva referir aqui o que a respeito dela diz o celebre publicista francês Moreau de Jonnés. “Na vida privada, a estatística toma conta do homem desde o seu primeiro dia, considera-o como unidade que então ajunta ao numero total dos nascimentos, e que depois reproduz nos recenseamentos, nas fileiras do exercito, no registro dos casamentos, na classificação das profissões, entre as capacidades políticas e as ilustrações do país. Por fim coloca-a na fatal coluna onde todas as vaidades humanas vão rematar. Mas, antes de terminado o drama da sua vida, quantas vezes não aparece o homem nas cifras da estatística! No júri, nas eleições, no parlamento, é um sufrágio, um voto, uma voz que o apresenta. Se possui terras e manufaturas, a estatística mostra a quantidade de trabalho de que dispõe, e a produção agrícola e industrial, e os demais interesses que acompanham a fortuna. Se é proletário, a estatística mostra-lhe a proporção entre o consumo e o salário, ensina-o a economizar, e esclarecer os estabelecimentos de beneficência que hão de socorrer-lo na desgraça, etc.”

A vista pois da autoridade de tais palavras, forçoso é reconhecer a necessidade que temos de uma sociedade que, protegida pelos Poderes do Estado, se ocupe em enumerar, colher e metodizar os fatos que devem constituir a estatística geral do Império, tão difícil de ser organizada sempre que não partir de um centro, onde estejam reunidos os elementos necessários à sua existência. Esta sociedade concorrera, demais, para a consecução dos fins dos decretos n. 797 e 798 de 18 de junho de 1851, cuja execução tem infelizmente encontrado embaraços nos ânimos de uma grande parte de nossa população; e, portanto, os abaixo assinados, membros da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional anelando a glória da criação de tão útil associação tem hoje a honra de apresentar a vossa consideração as seguintes bases, pedindo-vos que a aproveis e as leveis ao conhecimento da Assembléia Geral da sociedade, na sua próxima reunião, solicitando dela a definitiva aprovação, para assim ser instalada a Sociedade Estatística do Brasil, da qual resultara glória a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional de cujo grêmio ela surge.

Bases

- 1 Fundar-se-á sob os auspícios da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, uma sociedade com o título de Sociedade Estatística do Brasil que terá por fim promover e organizar a estatística geral do Império.
- 2 Será composta de numero ilimitado de membros efetivos, honorários e correspondentes. Os membros honorários serão escolhidos dentre os sábios nacionais ou estrangeiros, por eleição da sociedade, sob proposta da mesa.
- 3 A Sociedade Estatística do Brasil abrirá correspondência com as sociedades de igual natureza estabelecidas nas nações estrangeiras, as quais remetera todos os documentos da sua instalação; e se ramificará nas províncias do império, para melhor coligir os documentos e informações necessárias aos diversos ramos da estatística geral do Brasil
- 4 Logo que os membros efetivos se reúnam, depois da aprovação desta proposta, se procedera por escrutínio secreto a eleição de um presidente, e dois secretários. Presidirá a este primeiro ato o presidente da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, que feita a eleição, convidará os eleitos a entrarem no exercício de seus cargos.
- 5 Instalada a mesa da Sociedade Estatística do Brasil, proceder-se-á a escolha de três de seus membros, que organizem os Estatutos; e só depois de discutidos, e aprovados estes pelos membros da sociedade, prosseguira ela nos demais atos regulares, devendo considerar-se como preparatórios outros quaisquer que antes disso se celebrem.
- 6 A Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, a cujo conhecimento se farão chegar estes trabalhos, prestará a sala onde se celebra as suas sessões, para que nela tenham também lugar as da Sociedade Estatística do Brasil, providenciando-se convenientemente para que não se embaracem uma a outra.
- 7 Entre a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional e a Estatística do Brasil se observará a mais recíproca coadjuvação para que ambas consigam atingir a seus fins.

A sociedade ensaiada, deveria ser “protegida pelos poderes do Estado”, mas sem ser tida e dita como órgão público; hoje, talvez a víssemos como uma entidade de utilidade pública. Deveria ocupar-se, numa atividade amplíssima, em “enumerar, colher e metodizar os fatos que devem constituir a estatística geral do Império, tão difícil de ser organizada sempre que não partir de um centro, onde estejam reunidos os elementos necessários à sua existência”. Por cer-

to, querer tomar como ponto de partir um centro é manifestação de maturidade, contudo, sem amparar-se numa estrutura (burocracia), com tentáculos no Território Nacional, seria difícil, se não mesmo impossível, conseguir-se “enumerar, colher e metodizar os fatos”; nesse sentido, com muito acerto, falam em ramificar a sociedade nas províncias do Império, o que implicaria uma estrutura central forte, num papel de coordenação, o que seria difícil, dado que nem ao Governo Imperial cumpria estrutura semelhante, como já se queixara o Marquês de Monte Alegre.

A sessão de criação da Sociedade

Um mês depois daquela proposição, em 16 de julho de 1854, “pelas onze horas da manhã, reunidos no salão do Museu Nacional, que serve para as sessões da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional”, procede-se a fundação da Sociedade Estatística do Brasil, em sessão presidida por Miguel Calmon Du Pin e Almeida, o Marquês de Abrantes.⁶¹ A sessão tem início com a leitura da proposta exposta acima; feita sua leitura, é aprovada. Em seguida, são abertas as inscrições para sócios da novel sociedade; 71 pessoas assinam a proposta, e se tornam sócios; desses, valerá destacar:

1. Miguel Calmon Du Pin e Almeida, o Marquês de Abrantes
2. Antonio Paulino Limpo de Abreu, o Visconde de Abaeté
3. Joaquim José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí
4. Eusébio de Queirós Coutinho Matoso Câmara
5. Aureliano de Souza Oliveira Coutinho, o Visconde de Sepetiba
6. Francisco Gê Acayaba de Montezuma, o Visconde de Jequitinhonha
7. José da Costa Carvalho, o Marquês de Monte Alegre
8. José Antonio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente
9. Manoel Vieira Tosta, o Marquês de Muritiba
10. Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda
11. Cândido José de Araújo Vianna, o Marquês de Sapucaí
12. Manoel Alves Branco, o Visconde de Caravelas
13. Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai
14. Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês de Paraná
15. Manoel de Araújo Porto Alegre, o Barão de Santo Angelo
16. Sebastião Ferreira Soares
17. Angêlo Moniz da Silva Ferraz, o Barão de Uruguiana
18. Francisco de Paula Cândido
19. Brás Carneiro Nogueira da Gama, o Conde de Baependy
20. Luiz Pedreira do Couto Ferraz, o Visconde de Bom Retiro
21. Francisco Otaviano de Almeida Rosa
22. José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco
23. José Thomaz Nabuco de Araújo
24. Cândido Mendes de Almeida
25. Jerônimo Martiniano Figueira de Melo
26. Roberto Jorge Haddock Lobo
27. Angelo Thomaz do Amaral
28. Pedro de Alcântara Bellegarde
29. Candido Batista de Oliveira

Para presidente, em eleição com cédulas secretas, foi eleito o Marquês de Monte Alegre; para os postos de secretários: Bernardo Augusto Nascentes de Azambuja e Joaquim Antônio de Azevedo, signatários da proposta original. Formada a direção, passou-se à eleição dos membros da comissão que deveria elaborar os estatutos da Sociedade: Joaquim

José Rodrigues Torres, o Visconde de Itaboraí, Francisco Otaviano de Almeida Rosa, Angelo Thomaz do Amaral, e são tomados como adjuntos, os remanescentes signatários da proposta original Manoel da Cunha Galvão e Manoel de Oliveira Fausto.

Elaborado o estatuto, em janeiro de 1855, a mesa diretora da Sociedade de Estatística solicita ao Governo Imperial sua aprovação. Em 25 de janeiro, por ordem do Imperador, o Ministro dos Negócios do Império, Luiz Pedreira do Couto Ferraz, o Visconde de Bom Retiro, solicita parecer da Seção dos Negócios do Império, do Conselho de Estado, que, assinado por Cândido José de Araújo Vianna, o Marquês de Sapucaí, José da Costa Carvalho, o Marquês de Monte Alegre, e Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, o encaminha nos seguintes termos:

[...] Foi ouvido sobre esta matéria o Conselheiro Procurador da Coroa, Soberania, e Fazenda Nacional, o qual disse que em sua opinião esta Sociedade, puramente literária, e científica, não depende da especial aprovação do Governo Imperial; e que nos estatutos propostos nada encontra que dúvida faça. A seção interpondo seu parecer a este respeito, em cumprimento do citado aviso, entende que estando a Sociedade Estatística do Brasil na ordem geral das permitidas pela Lei, com a obrigação unicamente de satisfazer aos preceitos policiais relativos às reuniões, desnecessária é a aprovação implorada, como já opinou no seu parecer de 14 de junho do ano próximo passado sobre os estatutos da Sociedade de Ensaios Médicos; todavia não encontrando também Lei que a isso se oponha, e atendo a que essa aprovação é solicitada espontaneamente pela Sociedade Estatística no intuito sem dúvida de receber mais força do assentamento do Governo Imperial, e dar estabilidade à sua organização, a exemplo do que se tem praticado com outras Associações de igual natureza como a Auxiliadora da Agricultura e Indústria Nacional [sic] e o Instituto Histórico e Geográfico do Brasil [sic], não se opõe a seção ao favorável deferimento desta pretensão do mesmo modo como se houve no seu parecer de 03 de novembro do ano próximo passado quando aprovação semelhante foi requerida pela Sociedade Físico-Química.

Diante desse parecer, com a rubrica do Imperador, secundado por Luiz Pedreira do Couto Ferraz, o Visconde de Bom Retiro, Ministro dos Negócios do Império, os estatutos da Sociedade Estatística do Brasil são aprovados pelo Decreto nº 1.565, de 24 de fevereiro de 1855: “Estatutos da Sociedade Estatística do Brasil, fundada sob a Imediata Proteção de Sua Majestade o Imperador o Senhor Dom Pedro Segundo”. Em sessão de 16 de março de 1855, da Sociedade Auxiliadora da Indústria, sob a presidência de Miguel Calmon Du Pin e Almeida, Marquês de Abrantes, lê-se ofício da mesa diretora da Sociedade Estatística do Brasil convidando para sua solene inauguração, no dia 22 daquele mesmo mês, pelas cinco horas da tarde, na sala das sessões da Sociedade Auxiliadora, sua patrocinadora.

Os estatutos da Sociedade

A estrutura dos estatutos está dividida em sete capítulos, enfeixando 31 artigos. São seus capítulos: 1 Dos fins da Sociedade; 2 Da organização da Sociedade; 3 Da direção da Sociedade; 4 Das seções; 5 Das assembleias gerais; 6 Das obrigações e direitos dos sócios; 7 Disposições gerais. Vejamos detalhes, como segue.

O Art. 1º diz que a “Sociedade Estatística do Brasil tem por objeto colher, sistematizar e publicar os fatos que devem constituir a estatística geral do Império”, o que expressa o processo de elaboração das estatísticas. O Art. 2º, numa clara antevisão das

dificuldades operacionais, considera a necessidade de estabelecer “nas províncias círculos filiais ou correspondentes; promoverá o ensino da economia política e da estatística; e publicará trimestralmente uma revista”; aí está uma perspectiva de capilaridade, espraiando a atividade estatística pelo território, a partir do centro norteador, que seria a diretoria da Sociedade. Sobre os “círculos”, forma de organização comuníssima à época, não se tem notícia de terem sido formados; nem de ter havido “correspondentes” provinciais; sobre a revista, também não se tem notícia de ter saído algum número; ademais, nada ocorreu quanto ao ensino da economia política e da estatística. Muito menos de ter se cumprido o previsto no Art. 3º: “Logo que a Sociedade tenha organizado trabalhos sistemáticos acerca da estatística geral do Império, ou de algum de seus ramos, deverá publicá-los em volumes especiais”.

Em cada seção, num total de 13 (1 Território, 2 População, 3 Colonização, 4 Instrução Pública, 5 Agricultura, 6 Indústria, 7 Comércio, 8 Navegação, 9 Rendas Públicas, 10 Justiça, 11 Força Militar, 12 Administração Pública, 13 Estatística Comparada), os sócios atuantes seriam os Membros Efetivos da Sociedade, e suas inscrições dependeria da elaboração e submissão de algum trabalho estatístico. Seriam Membros Correspondentes, as pessoas não-residentes na Corte, que se interessassem pelos trabalhos estatísticos; como honra especial, haveria os Membros Honorários; os Príncipes da Família Imperial e Chefes das Nações Estrangeiras que se dignassem a pertencer à Sociedade seriam Presidentes Honorários (Arts. 4º e 5º). Esta última sugestão é grandiosa, expressando o conhecimento da participação das autoridades, monarcas e presidentes, na elaboração das estatísticas; e, por certo, tornava essencial praticar-se uma correspondência internacional intensíssima. Aliás, isso também deveria acontecer com vistas aos Sócios Correspondentes, nacionais e internacionais.

Além da rotina, caberia ao conselho formado pelos presidentes e pelos secretários de cada seção “organizar as questões de concurso aos prêmios que se fundarem, e julgar as memórias ou trabalhos desse mesmo concurso” (Art. 14). As seções, a seu turno, trabalhariam em Conferências (Art. 15), o que antecipa, *mutatis mutandis*, uma prática corrente nas instituições estatísticas, atualmente; sempre que alguma matéria dissesse respeito a duas ou mais seções, elas deveriam convocar uma conferência conjunta (Art. 16). Havia ainda uma entidade superior, a Assembléia Geral, que podia reunir-se em seções ordinárias e em seções extraordinárias (Arts. 19 e 20). Ademais, havia uma sessão solene no aniversário de inauguração da sociedade (Art. 22), sem que seja dito qual seria essa data, talvez a data do decreto, 24 de fevereiro, ou a data de fundação, 16 de julho.

Ao se tornarem membros efetivos, os sócios deveriam pagar “uma jóia de dez mil réis”, assumindo uma semestralidade de cinco mil réis (Art. 24); valores, por certo, altos, e restritivos. Contava ainda, além dessa receita, com a venda de publicações, com donativos de particulares, ou contribuições dos poderes do Estado (Art. 25), talvez imaginando a contratação de serviços, tal qual se fazia com particulares, autores das famosas corografias. Por esses vínculos, não sendo, contudo, uma entidade propriamente governamental, entendia-se que qualquer mudança nos estatutos deveria ter o aval do Governo Imperial (Art. 31).

Entrementes, José Cândido Gomes intenta estruturar as estatísticas

Em 1862, José Cândido Gomes, da antiga equipe de Corrêia da Câmara, então, funcionário do Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (criado em 1860), entregará ao ministro daquela pasta (então, Pedro de Alcântara Bellegarde) o texto **Bases apresentadas para a organização da estatística geral do Império**. Estudo bastante perspicaz, terá diminuta circulação, pese ter sido enviado pelo ministro à 11^a legislatura (1861-1863) da Assembléia Geral, e terá diminuta consequência. Não é nada claro se foi feito por ordem oficial do ministro, ou se o fez por iniciativa particular, depois o enviando à apreciação ministerial. Enfim, tendo o encargo do relatório, pesquisou. Em suas buscas, utilizando a biblioteca do ministério, terá sido um leitor capaz, como sua prosa o mostra, com uma boa visão da existência das estatísticas.

Os trabalhos estatísticos podem ser, como à ilustração de V. Ex. é notório, gerais para descrever a todos os respeitos um país; ou especializados a objetos da pública administração, ou da vida social, a localidades, a corporações, etc.

Não tenho idéia que naquele primeiro gênero alguma coisa se tenha feito no Brasil, nem sequer no caráter de ensaio, pois a Lei do Censo [o autor se refere ao censo em 1851-52, não realizado], além de limitar-se aos estudos sobre a população, foi logo suspensa e pode hoje considerar-se prescrita.

Da outra espécie, sim, fazem-se no Império alguns trabalhos, entre os quais podem contar-se os apenas aos Relatórios que o Governo apresenta às Câmaras, os dados fornecidos pelos Presidentes de província às respectivas Assembléias Legislativas, e em menor categoria muitos serviços de autoridades e de cidadãos.

Com mais caráter estatístico realizou-se há anos nesta Corte [o autor se refere ao censo realizado por Haddock Lobo], e recentemente em certas províncias, algum trabalho sobre a população, e há mesmo cidadãos que, guiados pelo seu amor ao país, tem aplicado seu tempo e lucubrações a descrever estatisticamente a província natal, ou algumas especialidades dela, do comércio e da agricultura.

Um serviço, que ao menos pela trabalhosa confecção merece ser especialmente citado é o que se realiza no Tesouro sobre o comércio interno e externo do Brasil, e tem sido impresso em volumes, que infelizmente circulam por poucas mãos. [Aqui o autor se refere ao sempre elogiado trabalho de Sebastião Ferreira Soares, à frente dos trabalhos estatísticos do Ministério dos Negócios da Fazenda].

Tudo isto é útil e auxilia a gerência dos negócios públicos, permitindo mesmo assentar em outra coisa do que em vagas hipóteses um cálculo das forças do país sobre um ou outro objeto. E por mais que deva computar-se bem alta a despesa que se faz aí, representada no serviço de muitos empregados, e no custo das impressões, pode considerar-se que não é dispêndio ocioso, mas antes de utilidade prática e imediata.

Todavia qualquer que for o merecimento desses trabalhos, eles não derramam luz senão sobre pontos destacados do país e seu governo, tornando, pelo contraste, mais saliente a obscuridade que domina o todo.⁶²

Revisando as condições das estatísticas brasileiras, mostra perfeita consciência das dificuldades. Empenha-se em substanciar suas reflexões e suas propostas, para torná-las factíveis e, quando implantadas, conseqüentes.

Se pois verifica-se que ou não existe trabalho propriamente estatístico, ou só existe especializado [leia-se: específico ou temático], e por isso sem alcance para o conhecimento exato do país, eu julgo que o patriótico pensamento de V. Ex. e do Governo não pode ser outro do que ensaiar a organização de uma verdadeira estatística, adaptando a esse serviço os princípios da ciência, e acompanhando o ensino que nos prestam outros países civilizados. Será isso possível?, é uma questão que sai logo a terreiro [*sic*]; e porque se trata de um objeto novo no país, pode considerar-se ela essencial. [...] Temeridade fora, pois, contar com uma tarefa facilmente realizável. Pelo contrário tudo indica que os embaraços hão de a cada passo dificultar o trabalho, e muitas vezes o mais tenaz esforço terá de empregar-se para os vencer. [...] O recurso, porém, com que será indispensável entrar no trabalho, é a decidida vontade do Governo Imperial de que a Estatística se faça. A prolixidade das ordens, a sua repetição e positiva exigência para que sejam cumpridas, sem exceção e sem desculpa, é um encargo com que ele deve contar, talvez em todo o correr do serviço. É possível que ainda contudo isto a Estatística que se chegue a organizar seja muito imperfeita, mas se terá conseguido com esse ensaio devassar os páramos do serviço estatístico, e delinhar [*sic*] veredas para no futuro alcançar-se resultados mais completos.⁶³

Entende que o trabalho, em suas várias etapas, devia ter caráter centralizado, sob rigoroso controle de uma repartição estatística centralizada, subordinada, na linha de vários países, ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; seria uma seção de estatística, especializada, regida por um diretor especial. E diz que tal “Repartição de Estatística deve existir ao lado do Governo”, mas tendo liberdade de trabalho; deveria contar com uma “ramificação que alcançasse a todo o País”.

Como elemento para a organização da Estatística não se usarão senão dados colhidos de novo, e aqueles cuja autenticidade e exação possam ser cabalmente verificados [registros novos e de qualidade defensável]

A forma do trabalho será a de resumos numéricos em mapas ou colunas [quadros?], explicados e comparados por meio de um texto, em estilo claro e preciso, e em que de maneira alguma transpareçam opiniões sobre sistemas econômicos, questões sociais e escolas ou partidos políticos [querendo separar o político do técnico?].

Finalmente, a Estatística do Império deverá formar 8 volumes em quarto de 500 a 600 páginas, compreendendo cada um deles a matéria de um dos títulos antes determinados, e sendo impressos sucessivamente, e se for possível, um em cada exercício [refere-se, provavelmente, aos períodos legislativos]. Os trabalhos especiais terão a forma que melhor corresponder ao seu objeto.⁶⁴

[...] é sabido que um trabalho estatístico deve formar-se com dados uniformemente colhidos, e não há como conseguir isto, se os métodos não forem estabelecidos por uma única direção. Mas a elaboração desses dados exige ainda mais uniformidade; e distribuí-la por diversas autoridades, isto é, sujeitá-la a inspirações diferentes, senão a caprichos individuais, seria amontoar partes impossíveis de toda apuração final. Quanto ao caráter oficial do serviço é ele imprescindível, porque somente a autoridade, na sua extensa ramificação, no encargo que tem virtualmente os membros dela de se coadjuvarem em bem do todo, e nas deferências que a população lhe deve, somente a autoridade, repito, acha as garantias de desempenho num trabalho tão especial com a Estatística.⁶⁵

Tomando o exemplo da França, onde, segundo Moreau de Jonnés, os trabalhos estatísticos foram cometidos aos “delegados imediatos da administração suprema”, sugere a adoção no Brasil da mesma solução, nas pessoas dos Presidentes das províncias.

Esse serviço pode ser desempenhado individualmente pelas autoridades locais, mas também poderia confiar-se a comissões que elas presidissem, utilizando assim o concurso de

muitos outros cidadãos. Acredito mesmo que o último meio é preferível. Ilustração, que naturalmente se encontra nos Juízos [*sic*] Municipais formados, aconselharia em todo o caso aproveitar seu concurso para comissões revisoras nos municípios; das quais deveriam fazer parte o Presidente da Municipalidade, o Pároco e alguns cidadãos notáveis. Os Juizes de Direito, reunidos a outros cidadãos habilitados em ciências sociais, podiam ainda formar uma revisão secundária; vindo os dados assim depurados dos primeiros erros às Presidências, elas, uniformizando o trabalho, o transmitiriam ao Ministério, sem prejuízo de utilizar em bem da administração provincial o que julgassem conveniente. [...] Para a reunião de certos dados científicos [referidos ao território?] deveriam ser aproveitados os Engenheiros [pertencentes ao ministério?] nos seus distritos, e bem assim nos lugares que percorressem.⁶⁶

A Repartição de Estatística seria formada por alocação de pessoas já integrantes do ministério, ou vindas de outros ministérios, o que seria natural, segundo entende, dado que as estatísticas seriam de amplo interesse, para além do interesse temático do Ministério dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, donde não haveria aumento de despesa; a menos de eventuais gratificações, dada a magnitude da atividade estatística. Por demais, as autoridades públicas oficiais, a serem envolvidas nessa atividade, a elaboração das estatísticas, seja nas províncias, seja nos Municípios, não seriam remuneradas, especificamente, portanto, também não haveria aumento das despesas; a menos dos secretários dos governos das províncias, a quem sugere, eventualmente, atribuir-se uma gratificação. Por fim, lembra a despesa de impressão dos “elencos, mapas, instruções, e a muito numerosa de listas de família para todo o Império”, e lembra também as despesas com os inevitáveis e importantes arquivos da futura Repartição de Estatística, que antevê como volumosos.

Neste aspecto das despesas, a proposição é obviamente simplificada. A realidade mostraria, dez anos depois, quando da criação da Diretoria Geral de Estatísticas, e da realização do primeiro Censo Geral, o quanto a atividade estatística é dispendiosa. Noutro aspecto, a ramificação da atividade estatística às províncias, ilude-se com o exemplo da França, segundo apreende da leitura de Moreau de Jonnés; o fato é que a França trazia enorme tradição, desde os tempos de Colbert, ministro das finanças de Luís XIV; já no Brasil, não havia tradição, afora não haver cultura numérica, em meio ao dominante bacharelismo de natureza jurídica. Assim, não havia como, simplesmente, acrescentar atividade às atividades das autoridades, pois, mesmo que tivessem interesse e se aplicassem, faltavam-lhes conhecimentos, o que não se supriria por instruções. Talvez os censos pudessem ser feitos por essa forma, dado que passageiros, mas não a elaboração contínua e regular das estatísticas.

Por fim, refletindo as categorias em que se deveria organizar as estatísticas, pondera as soluções de Adolphe Quetelet e de Moreau de Jonnés, e pende para as deste, mas as ajusta à realidade brasileira, dado que a cultura importa à elaboração das estatísticas. Então, propõe as seguintes categorias: 1ª Território; 2ª População; 3ª Agricultura; 4ª Indústria; 5ª Comércio; 6ª Navegação; 7ª Instrução; 8ª Governo e Administração Pública (nesta oitava categoria, estão incluídas as finanças, a justiça, as forças armadas, além da administração propriamente dita).

A “instrução pública”, sob cujo título compreende o estatístico francês [refere-se a Moreau de Jonnés] o grande desenvolvimento das ciências, artes e letras no seu país, e que por isso coloca no fastígio da vida social [ou seja, é a última das categorias por ele propostas], não pode ter na Estatística do Império igual proeminência, e antes parece que lhe corresponde o lugar imediatamente superior aos estudos sobre o trabalho, e precedente à administração pública. [...] Devo ainda acrescentar que, quanto fosse possível, os trabalhos

da Estatística deveriam guardar a precedência, que na designação dos oito títulos lhes foi dada. Consequentemente [*sic*] a Estatística do território deveria formar-se antes que a da População, esta antes que a da Agricultura, logo a da Indústria, depois a do Comércio, e assim por diante. Todavia, sendo possível que os dados sobre o território exijam muito maior demora, a exemplo de muitos outros países, poderia começar-se pela Estatística da população, e ainda nas outras matérias fazer a inversão, que motivos análogos aconselhassem e fosse resolvido pelo Governo.⁶⁷

Sobre as duas primeiras categorias, o território e a população, oferece minucioso detalhamento, em dois grandes quadros. Sobre o território, recomenda as seguintes divisões (dois níveis iniciais): determinação (geografia, limites, extensão), clima (atmosfera, salubridade, estações), aspecto do território (continentes, penínsulas, arquipélagos, ilhas, possessões), natureza do território (natureza geral, especialidade, serras e montes, florestas, mineralogia, hidrografia), divisão governativa do território (províncias, divisão episcopal, administração superior de justiça, administração superior militar, domínio). A esses níveis iniciais seguem-se minuciosos desdobramentos.

Sobre o elenco população, recomenda as seguintes divisões (dois níveis iniciais), em dois grandes tempos: épocas anteriores e época atual. Para as “épocas anteriores” recomenda um inventário populacional desde 1803 até 1863, em partição quadrienal, bem assim o movimento dos nascimentos, dos casamentos e dos óbitos. Para a “época atual” aponta: qualificação natural e civil (pela idade, pela raça, pela condição, pelo estado, pela religião), qualificação política (pela naturalidade, pela nacionalidade brasileira e seus encargos, pelos direitos eleitorais), qualificação social (funções públicas e carreiras sociais, indústrias e profissões), movimento da população em um ano e no quinquênio (nascimentos, óbitos, casamentos, entradas, saídas). A esses níveis iniciais seguem-se, também, minuciosos desdobramentos.⁶⁸

O censo em 1872, um sonho realizado

Em dezembro de 1864, começa a guerra contra o governo de Solano Lopez (nos termos da política imperial). Conflito terrível, com severas consequências, pelas perdas humanas, e pelo enorme desperdício financeiro (em dívida externa crescente). Guerra longa, além do esperado, terá fim apenas em março de 1870.

Ao longo de todo o conflito faltaram informações estatísticas sobre os recursos humanos e sobre os recursos alimentares, essenciais ao esforço de guerra; sem falar na precariedade das comunicações e na fragilidade dos transportes. Mais grave ainda, havia quase total ausência de informações cartográficas, pese o grande esforço e empenho dos engenheiros (formados nas escolas militares); no correr da guerra, no calor do conflito, buscou-se cartografar o Território Nacional, sem grandes sucessos.

Contrariamente, os paraguaios contavam com um censo feito em 1857 que, por frágil que fosse, e talvez o fosse mesmo, era uma vantagem. Além disso, dado o caráter autoritário da administração, deviam utilizar seus registros administrativos derivando-lhes estatísticas contínuas. Por demais, como deram início à guerra, tiveram o cuidado de mapear seu próprio território e, não raro, também o território brasileiro, através de pequenas incursões militares, e de viajantes disfarçados em estudiosos ou comerciantes.⁶⁹

Fala do Trono, a falta do censo

Em 1º de março de 1870, terminara a malfadada longa guerra. O novo tempo prometia progresso, tornando chave o saber das estatísticas; elas mostrariam as necessidades e revelariam as carências, e as possibilidades. Pois, na Fala do Trono, proferida pelo Imperador em 06 de maio de 1870 na abertura da 14ª legislatura, apresentando o programa de governo do gabinete presidido por Joaquim José Rodrigues Torres (1802-1872), o Visconde de Itaboraí, dizia-se, a certo ponto:

Confio que prestareis desvelada atenção a estes assuntos, e bem assim à reforma eleitoral, ao melhoramento da administração da justiça, à organização municipal e da guarda nacional, à decretação de meios para levar-se a efeito o recenseamento de toda a população do Império, à lei de recrutamento e ao código penal e do processo militar.

Como praxe, debatida na Câmara dos Deputados, recebeu em 03 de junho de 1870 o esperado e necessário Voto de Graça, logo levado ao Imperador, em comissão enviada a Palácio; aceito, tornava-se o programa de governo. Quanto ao fazer do censo, seria difícil, como adverte Paulino José Soares de Souza, Ministro dos Negócios do Império, em seus relatos àquela legislatura, contudo, as esperadas vantagens justificariam seus enfrentamentos.

Nesse contexto é aprovada a Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870, a dita Lei do Censo. O esforço iniciado continuaria nos gabinetes que seguiram: o presidido por José Antonio Pimenta Bueno (1803-1878), o Marquês de São Vicente, quando, com João Alfredo Correia de Oliveira como Ministro dos Negócios do Império, aprova-se o Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, pelo qual se criava a repartição de estatística; o presidido por José Maria da Silva Paranhos (1819-1880), o Visconde do Rio Branco, quando, com João Alfredo mantido no posto, aprova-se o Decreto nº 4.856, de 30 de dezembro de 1871, pelo qual se dava conceitos e definições à realização do censo; o presidido por Luiz Alves de Lima e Silva (1803-1880), o Duque de Caxias, quando completa-se a divulgação dos resultados.

Inscrições à margem da coleta

O Art. 1º (Decreto nº 4.856) diz o que é essencial à realização censitária: “o primeiro recenseamento da população será feito simultaneamente em todo o território do Império, no dia 1º de agosto de 1872” (o censo não feito de 1852 fixara o 15 de julho de 1852). O Art. 2º caracteriza a população a ser investigada, ao dizer que “todos os habitantes do Império, nacionais e estrangeiros, livres e escravos, serão recenseados no lugar ou habitação em que se acharem no referido dia”, dando regra para o tratamento dos ausentes temporários, que seriam anotados em seu lugar de residência habitual.

O Art. 3º diz que a investigação seria feita por meio de “boletins ou listas de família”, nos quais se deveria declarar a respeito de cada pessoa “o nome, o sexo, a idade, a cor, o estado civil, a naturalidade, a nacionalidade, a residência, o grau de instrução primária, a religião e as enfermidades aparentes; também se declarará a relação de parentesco ou de convivência de cada pessoa com o chefe da família, e a respeito das crianças de 6 a 15 anos se notará se freqüentam ou não as escolas”.⁷⁰ E diz que “constitui uma família, para os efeitos de recenseamento, a pessoa livre que vive só e sobre si, em uma habitação ou parte de habitação, ou um

certo número de pessoas que, em razão de relações de parentesco, de subordinação ou de simples dependência, vivem em uma habitação ou parte de habitação, sob o poder, a direção ou a proteção de um chefe, dono ou locatário da habitação e com economia comum”.

Os Art. 4º e 5º tratam dos domicílios especiais, enquanto o Art. 6º atribuía ao chefe de família (ou aos responsáveis pelos domicílios especiais) a obrigação de receber, encher, e entregar ao agente recenseador o boletim ou lista de família⁷¹, para no Art. 7º estabelecer as sanções e punições cabíveis, como segue: “as pessoas que se recusarem a receber, encher ou entregar em tempo à pessoa competente os boletins ou listas de família, ou que na redação dos ditos boletins ou em sua verificação cometerem cientemente alguma inexatidão, ou alterarem a verdade dos fatos, serão processadas e punidas por crime de desobediência”, ademais da multa a ser imposta pelas comissões censitárias. Caberia, naturalmente, recurso à autoridade superior, ou seja, ao Ministro dos Negócios do Império acima dos Presidentes das Províncias, e ao Conselho de Estado acima daquele ministro.

O Art. 8º diz que “para executar, fazer executar, inspecionar e dirigir os trabalhos do primeiro recenseamento geral” haveria em cada paróquia do Império “uma comissão censitária, composta de cinco cidadãos residentes na paróquia, conhecedores dos limites e dos habitantes dela” e certo número de agentes recenseadores (o Art. 11 diz que os que “deixarem de cumprir escrupulosamente e em tempo os seus deveres, ou cometerem cientemente alguma inexatidão, incorrerão na multa e penas do Art. 7º”), além de alguns poucos (até três) colaboradores burocráticos no plano das províncias (afeto às secretarias das presidências). Todas as autoridades públicas (civis, militares e eclesiásticas) seriam obrigadas a auxiliar (Art. 16) e todos os funcionários públicos, “de nomeação ou de eleição”, seriam obrigados a aceitar os encargos que lhes fossem cometidos, sob pena de multa (200\$000), além das punições disciplinares cabíveis. O Art. 15 dizia que “os bons serviços prestados nos trabalhos do recenseamento são declarados relevantes para todos os efeitos legais”; aos melhores poder-se-ia atribuir alguma “remuneração honorífica”, o que ficará na intenção.

Às Comissões Censitárias incumbia (Art. 9º) “dividir o território da paróquia em tantas seções, quantas forem indispensáveis para que as operações do recenseamento, em cada uma delas, sejam escrupulosa e facilmente executadas por um só agente recenseador”; quando algum proprietário de estabelecimento rural se prestasse a realizar os trabalhos censitários em suas terras então elas seriam consideradas seções das respectivas paróquias. Incumbia-lhe “nomear os agentes recenseadores, devendo recair a escolha em pessoas que, além de saberem ler e escrever correntemente, sejam inteligentes, ativas, probas e muito conhecedoras da paróquia ou das seções para que forem nomeadas”, e mais, incumbia-lhe, “fiscalizar escrupulosamente as operações dos agentes recenseadores, dando-lhes as instruções necessárias, e resolvendo as dificuldades que ocorrerem no curso das operações”, incumbia-lhe, ademais, fixar-lhes a “retribuição pecuniária [...] quando estes se não prestem a servir gratuitamente”. Por fim, incumbia-lhes “proceder, depois de terminado o recenseamento, à verificação das listas e boletins, preenchendo as lacunas, retificando os esclarecimentos inexatos, examinando se os chefes de família ou de estabelecimentos cometeram erros ou fizeram ocultações pelos quais não dessem os agentes”, encaminhando, então, os materiais ao presidente da província, “fazendo-os acompanhar de um relatório circunstanciado dos trabalhos da comissão e dos

agentes”, relacionando os que “por sua diligência e bons serviços se tenham tornado dignos de louvor ou de recompensa, indicando a respeito de cada uma, a natureza e importância dos serviços prestados”. Por esse atributo de familiaridade, procurava-se compensar a ausência (por absoluta incapacidade) de divisão do território para fins estatísticos, bem assim, da falta dos mapas respectivos (os atuais setores censitários).

Por sua vez, a cada agente recenseador (Art. 10º) incumbia distribuir aos domicílios, 15 dias antes ao designado para o recenseamento, os boletins ou listas de família, recolhendo-os nos dez dias posteriores ao designado para o recenseamento, devendo entregá-los à comissão censitária até 15 dias depois do designado para o recenseamento, totalizando, portanto, o trabalho de campo, 30 dias. Para efeito da distribuição domiciliária do material, os agentes receberiam da comissão censitária a lista de fogos correspondente à seção que lhes cabia recensear. Quando do recolhimento, deveria ser feito um controle (batimento) com a lista de fogos, bem assim as correções dos erros e das inexatidões; nos casos em que o chefe de família não soubesse escrever, então caberia ao agente fazer o preenchimento mediante entrevista. Por fim, quando da passagem do material à Comissão Censitária, além dos boletins ou listas de família, devidamente preenchidos, e das listas de fogos, devidamente controladas, deveria ser entregue uma relação das pessoas que houvessem recusado a receber, a preencher ou a entregar o material recebido, de modo a aplicarem-se as penas e multas previstas no Art. 7º.

Inscrições à margem da apuração

Ao contrário do que se planejava em 1852, agora a apuração seria centralizada; e cada comissão censitária remeteria ao presidente da província “todas as listas de família, boletins especiais, mapas, quadros e mais papéis relativos ao processo do recenseamento”, fazendo-os “acompanhar de um relatório circunstanciado dos trabalhos da comissão e dos agentes” (Art. 9º); ao presidente da província cabia enviar esse material, com um relatório referido à província, à Diretoria Geral de Estatística, na Corte (Art. 13). Esta, então, de posse desse material faria a apuração.

Um volume enorme de papel, mais de um milhão de listas de família, afora vários outros materiais auxiliares, inclusive os relatórios referidos no decreto, chegou à Corte. Os espaços físicos nunca eram suficientes, muito menos o número de pessoas alocadas na apuração; o tempo e o custo aumentavam, e o novo censo, a ser feito no final 1880, corria o risco de encontrar os trabalhos de apuração ainda em curso, o que seria ruim. Então, buscou-se soluções; vários turnos de trabalho foram adotados, com pessoal temporário (temia-se a expansão do funcionalismo), remunerado por produtividade, sendo cada uma dessas equipes (nos vários turnos) controladas e orientadas pelo pessoal (experiente) do quadro permanente.

Quanto à apuração, uma atenta leitura dos relatórios da repartição de estatística (num total de seis) sugere que se o fazia ao redor de uma mesa, alguém narrando as informações, cabendo a uma equipe de pessoas anotá-las seja nos quadros finais (o que seria quase inviável), seja em planilhas auxiliares (em várias formas). Como quer que tenha sido, em sua minúcia, por melhor que as pessoas envolvidas fossem, em caráter e em técnica, fica a certeza de alguma margem de erro, infelizmente inverificável. Nem por isso deixa-se de atribuir mérito ao trabalho realizado, por certo muito difícil, em vista dos poucos recursos técnicos existentes e disponíveis (afora a inexperiência); e vale marcar, não haviam máquinas.

Inscrições à margem da divulgação

Trabalho iniciado no campo em 1871 foi concluído finalmente em 1876, com a divulgação dos resultados, em 23 volumes, num total de 8 546 quadros, totalizando a população: 9 930 478 pessoas, sendo 8 419 672 livres e 1 510 806 escravos (feitos alguns ajustes, a população recenseada atingiria o montante de 10 110 090 pessoas). Foi uma tarefa ingente pelas adversas condições enfrentadas, e pela inexperiência, contudo, merece copiosa admiração pelos resultados alcançados.

Esse serviço pela primeira vez executado em um Estado de vasta extensão e cuja população, comparativamente diminuta, acha-se disseminada por todo o território, não pode pretender o cunho de um trabalho perfeito. Países mais adiantados só depois de várias tentativas puderam organizar censos exatos. Não é, portanto, de estranhar que o primeiro recenseamento do Brasil ressinta-se de algumas lacunas e imperfeições na maior parte devidas às condições locais e hábitos especialíssimos dos habitantes do interior de algumas províncias. Não sendo perfeito é o melhor que nas atuais circunstâncias se poderia alcançar. Os resultados obtidos, se não são de uma completa exatidão, muito se aproximam da verdade.⁷²

Os resultados foram divulgados em sete quadros (sem numeração) para todo o País, seguida do mesmo conjunto para cada província e para o município neutro: 1) População livre considerada em relação aos sexos, estados civis, raças, religião, nacionalidades e grau de instrução, com indicação do número de casas e fogos; 2) População escrava considerada em relação aos sexos, estados civis, raças, religião, nacionalidade e grau de instrução; 3) População considerada em relação aos defeitos físicos; 4) População considerada em relação às idades; 5) População em relação à nacionalidade brasileira; 6) População considerada em relação à nacionalidade estrangeira; 7) População considerada em relação às profissões.

Os relatórios da repartição de estatística descrevem a qualidade do trabalho realizado e as (poucas, como diz) deficiências e insuficiências, corrigidas a contento em gabinete; o orgulho é imenso. Depois, por não ser “fácil ter conhecimento de qualquer questão que se refira à população do Império, pois que é para isso necessário compulsar numerosos mapas de grandes dimensões”, o quinto e penúltimo relatório oferece uma síntese dos principais resultados, organizando-os em dez seções temáticas: I População segundo as condições sociais; II População por sexos; III População por estado civil; IV População segundo as raças; V Religião; VI População segundo a nacionalidade; VII Densidade populacional; VIII População por profissões; IX Instrução; X Defeitos físicos e afecções mentais.

Entrementes, Joaquim Norberto elabora balanço da população

O Ministro dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Souza, enquanto ultimava a realização do censo, demanda a Joaquim Norberto de Souza e Silva, funcionário do ministério, um amplo estudo da população. Em mês e meio, se tanto, se incumbe da atividade, e oferece ao ministro seu trabalho: **Investigações sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de *per si* tentados desde os tempos coloniais até hoje**,⁷³ com 167 páginas, em março de 1870.

Joaquim Norberto de Souza e Silva (1820-1891) nasceu na cidade do Rio de Janeiro, e faleceu em Niterói, capital do já Estado do Rio de Janeiro. Fez seus primeiros estudos no

Seminário de S. Joaquim, situado na capital do Império. Desde cedo mostrou vocação literária, publicando seu primeiro livro aos 21 anos. Cultivou a literatura com dedicação e esmero, em seus vários gêneros: a história, o romance, a poesia, o teatro; inaugurou no Brasil certo tipo de edição crítica, fruto de intensa pesquisa e erudição.

Trabalhou como caixeiro nos negócios do pai, Manoel José de Souza e Silva, mas, sem essa vocação, seguiu carreira no serviço público; começando na Assembléia Provincial do Rio de Janeiro passou, depois, ao quadro do Ministério dos Negócios do Império, onde, como chefe de seção, aposentou-se. Em 1841, ingressou no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, tornando-se seu presidente em 1886 até sua morte em 1891. Recebeu a Imperial Ordem da Rosa no grau de Comendador.

Em 1873 publicou **História da Conjuração Mineira**, oferecendo tratamento severo a Tiradentes, cuja atuação subestima e menospreza, na avaliação de Francisco Iglésias, para quem “o livro é bem construído, de estrutura harmoniosa”; com essa tese irá provocar polêmicas, bem assim, com a tese da intencionalidade da descoberta do Brasil, pouco comum à época. Pois, nessa linha como historiador, insere-se o relatório aqui referido, o qual, segundo o mesmo Francisco Iglésias, é “até hoje consultado com proveito”.⁷⁴ Por fim, vale anotar que escreveu, em quatro volumes, **Uma corografia fluminense, ou descrição topográfica, histórica, política e estatística da Província do Rio de Janeiro**, em algum instante posterior ao relatório aqui analisado.

Seu relatório está estruturado em três seções: a primeira, de caráter geral, oferece um balanço histórico das tentativas pessoais e oficiais de se fazer um censo geral no país; a segunda, detalha província a província esse balanço histórico; a terceira, por fim, totaliza os números da população brasileira, em várias épocas, tendo em conta as tentativas pessoais e oficiais vistas antes. Nessas seções, apresenta três conjuntos de informações: primeiro, uma rápida sequência da legislação pertinente, até aquele momento; segundo, as diversas dificuldades enfrentadas na elaboração das estatísticas brasileiras, ao longo do tempo; terceiro, os números da população, razão última do estudo. Compõe o Anexo D do relatório do ministro à 14ª legislatura.

Diretoria Geral de Estatística, primeira instituição estatística de âmbito nacional

No amparo da Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870, João Alfredo Correia de Oliveira, Ministro dos Negócios do Império no gabinete São Vicente, em relatório dirigido à abertura da 3ª sessão (1871) da 14ª legislatura, em meio a elogios ao seu antecessor, Paulino José Soares de Souza, pelas medidas no sentido da elaboração das estatísticas, anuncia a criação da Diretoria Geral de Estatística – DGE, dando-lhe o regulamento aprovado pelo Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, e anuncia:

Esta Repartição está em exercício desde o 1º de março, e tem trabalhado ativamente, não só na aquisição dos elementos indispensáveis para coordenar e apurar os dados estatísticos existentes nas Repartições públicas do Império, mas também em formular os planos necessários para a apreciação dos diversos fatos do domínio da estatística. Posto que a Repartição se não ache ainda constituída de maneira que possa abranger em seus trabalhos todos os assuntos da competência de tão vasto ramo dos serviços públicos,

necessidade a que oportunamente se deve satisfazer, será um valioso auxiliar da Administração, e preencherá a falta, que temos, de elementos e dados indispensáveis para solução de importantes questões políticas e sociais.⁷⁵

As bases da Diretoria

O referido Decreto nº 4.676 atribuía à DGE tarefas amplas, além da de fazer o censo. Dava-lhe uma estrutura, teoricamente suficiente, e, nomeadamente, dava-lhe uma expressiva autonomia financeira. Já quanto aos recursos humanos, ainda que o quantitativo pudesse ser suficiente, o que logo mostrou não ser verdade, esbarrava-se numa indiscutível improvisação, valendo-se de funcionários arregimentados nas várias seções do próprio Ministério dos Negócios do Império, só ao acaso afinados com a especificidade da elaboração das estatísticas; não obstante, há relatos do diuturno empenho e denodo no exercício daquelas funções, o que, nem por isso, afasta a sensação de improviso, num aprender fazendo.

Para a execução dos trabalhos da estatística, estes foram postos em quatro grandes classes, compreendendo, “a 1ª todos os dados estatísticos que se referem à população, a 2ª todos os dados que se referem ao território, a 3ª todos os dados relativos ao estado político, intelectual e moral, a 4ª todos os dados relativos ao estado agrícola, industrial e comercial” (Art. 2º). Os quatro artigos seguintes detalham cada uma dessas classes (organizadas as duas primeiras e as duas seguintes nas duas seções que compunham a estrutura da diretoria, num total de onze pessoas, inclusive o diretor e os dois chefes de seção), apontando inúmeras e diversas variáveis, numa visão sistêmica antecipada, muito na linha do sugerido pelos Congressos Internacionais de Estatística.

Os artigos 10 a 12 (dando prova indiscutível da importância e da abrangência atribuída à diretoria recém-criada) determinavam que os ministérios, os presidentes das províncias e todas as autoridades e empregados públicos “a quem a lei incumbe verificar quaisquer fatos do domínio da estatística” deveriam remeter à DGE cópia de documentos, de mapas, de quadros e, em geral, dados estatísticos que pelo referido decreto lhe caberia “recolher e coligir”. Por fim, ainda sobre a relevância com que se desenhava a diretoria, reza seu Art. 23 que seu Diretor Geral “vencerá ordenados e gratificações iguais aos que percebe o Diretor Geral da Secretaria de Estado dos Negócios do Império”, segunda posição na hierarquia do ministério, logo após o ministro.

Para dirigir a Diretoria Geral de Estatística foi designado o então chefe da Seção dos Negócios Eclesiásticos do próprio Ministério dos Negócios do Império, Manuel Francisco Correia (1831-1905), funcionário público de carreira. Designado para o cargo em 1º de março de 1871, seis dias depois, licencia-se para ocupar a posição de Ministro dos Negócios Estrangeiros (até janeiro de 1873). Homem de grandeza, formado em direito, foi Deputado, Ministro de Estado, Senador do Império, Conselheiro e Conselheiro de Estado; sobretudo, foi um educador, como tal tendo dirigido várias escolas, e foi um animador cultural da Corte, tendo promovido atentamente as Conferências da Glória, mais de cem, quase sempre na presença do Imperador, e sua família.⁷⁶ Entre as mesmas valerá realçar a que foi proferida por Luiz Henrique Pereira de Campos, antigo técnico da DGE, em 02 de setembro de 1883, intitulada “Repartição de estatística: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização”.

Os relatórios da Diretoria

Ao longo de oito anos e nove meses, curtíssima existência da repartição de estatística, as atividades de planejamento, de estruturação e de execução das atividades censitárias, bem como, das atividades de elaboração das estatísticas usando-se os registros administrativos (existentes nas repartições públicas), foram postas em alentados relatórios enviados aos Ministros dos Negócios do Império e, por eles, não raro, apensados aos seus relatórios dirigidos às Assembléias Gerais, quando da abertura dos trabalhos legislativos. Neles, cuidadosa e atentamente, diziam das realizações e das não realizações, e, neste caso, sugeriam soluções (quase sempre tomadas), sendo feitas em atenção ao Art. 14, alínea 13, do Decreto nº 4.676, que cometia ao Diretor Geral “organizar e remeter em tempo oportuno ao Ministro do Império o relatório anual da Diretoria Geral de Estatística e de todos os trabalhos estatísticos recolhidos e coordenados durante o ano civil anterior”.

Foram ao todo seis. O primeiro relatório, em abril de 1872 sobre 1871, foi assinado por Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, como Diretor Geral interino (o Diretor Geral titular, então, ocupava o Ministério dos Negócios Estrangeiros). O segundo, em abril de 1873 sobre 1872, bem assim, o quarto, em abril de 1875 sobre 1874, foram assinados por José Maria do Couto, como novo Diretor Geral Interino (o Diretor Geral titular seguia à frente do Ministério dos Negócios Estrangeiros). Os demais relatórios foram todos assinados pelo Diretor Geral titular, Manuel Francisco Correia: o terceiro, em maio de 1874 sobre 1873, o quinto, em dezembro de 1876 sobre 1875 e parte de 1876, e, por fim, o sexto, em novembro de 1878 sobre parte de 1876, 1877 e parte de 1878.⁷⁷ E não há relato fechando 1878 e cobrindo 1879 (até outubro quando a diretoria foi extinta), a menos de uma ou outra referência encontradas nos relatórios da futura Seção de Estatística.

O primeiro relatório, em abril de 1872 sobre 1871, começa falando da instalação da repartição, sobre a formação dos funcionários, sobre a volumosa correspondência com as províncias, sobre a criação da biblioteca e do arquivo. Considera a preparação do censo geral, tida e dita como sua principal atividade; trata da impressão das listas de famílias, aborda a complexa logística de distribuição do material por todo o País; os números da operação censitária começam a assustar (assustam, ainda hoje). Enumera os esforços de definição das divisões espaciais do País: a administrativa, a eclesiástica e a eleitoral, bem assim, as divisões municipais e paroquiais das províncias; para tanto, invoca diferentes autoridades, com ênfase na atuação do Senador Cândido Mendes, em face do **Atlas do Império do Brasil** por ele feito e editado, às próprias expensas, em 1868. Perpassa o relatório a elaboração dos quadros com os quais se tentava levantar e preparar a divulgação das estatísticas; eram enviados às províncias onde se esperava seriam preenchidos, a partir dos registros existentes; nessa tarefa, não contando com funcionários qualificados, voltados à elaboração das estatísticas, tinham que disputar espaço e tempo com várias outras tarefas, não raro sofrendo insuficiências e inconsistências, e grandes delongas. Revela, também, os esforços no sentido da feitura das cartas (mapas) das províncias e dos municípios, importantes, sobretudo, como instrumentos operacionais na realização do censo.

O segundo relatório, em abril de 1873 sobre 1872, enfaticamente, marca a atuação dos funcionários dizendo que “continuam a se mostrar solícitos e zelosos no cumprimento de seus deveres, e são credores dos maiores encômios pela assiduidade, dedicação e exem-

plar comportamento”. Dá atenção ao espaço físico, mais e mais insuficiente, com o avanço do arquivo, com o material rotineiro, demandado às províncias, e, em especial, na medida em que “começaram a ser recolhidos os trabalhos do recenseamento” (o início da tarefa de apuração só fez agravar essa situação); tudo isso sem contar que a biblioteca continuava a ser desenvolvida, a ponto de se solicitar a agregação à estrutura da repartição de um bibliotecário arquivista (ademais, crescia em muito a troca de correspondência com as províncias). Longamente, trata do censo, enunciando um histórico em tempos hodiernos e em tempos modernos (nesse mister invoca Moreau de Jonnés); fala do trabalho de campo que corria conforme o esperado, e do trabalho de apuração que começava a preocupar pela lentidão. Retoma a questão das divisões administrativa, eclesiástica e eleitoral, bem como, das divisões das províncias (em municípios e paróquias), em cada caso dando números (tidos como estatísticas). Trata da receita e despesa das províncias, e da dívida ativa e passiva das mesmas províncias e das câmaras municipais; trata da instrução (dizendo de seu valor para o avanço das nações; e lembra a atuação de Paulino José Soares de Souza), das escolas e das matrículas (fazendo comparações internacionais); trata das bibliotecas existentes nas províncias, classificando seus acervos; trata das colônias; trata do estado civil (nascimento e casamento) e trata dos filhos livres de mulher escrava e dos escravos matriculados (em face da Lei do Ventre Livre). Por fim, advoga a criação de Seções de Estatística nas províncias, como braços longos da diretoria, dizendo com ênfase que “sem este auxílio, muito difícil será a esta Diretoria fazer desaparecer as dificuldades que encontra a cada passo, obrigando-a a apresentar trabalhos que ainda não têm o cunho da perfeição e exatidão desejadas”.

O terceiro relatório, em maio de 1874 sobre 1873, tendo Manuel Francisco Correia reassumido em setembro de 1873, retoma e avança no mesmo conjunto das estatísticas vistas nos relatórios anteriores, falando dos progressos alcançados e das dificuldades enfrentadas (no caso da instrução, avança-se em análises da situação, não fora Correia um educador de nomeada). Realça o valor do quadro de pessoal, volta a falar do arquivo e da biblioteca (lembra, animado, da verba especial concedida à aquisição de livros sobre o País e sobre as estatísticas), e enfatiza a insuficiência crescente do espaço físico (mormente com o avanço da apuração). Longamente, aborda a questão da apuração, demasiada difícil e lenta, para além do imaginado; encaminha proposta de alteração do processo de apuração, com vistas a acelerá-lo, sugerindo trabalhar-se em vários turnos e com pessoal contratado por tempo determinado (temia-se a expansão do funcionalismo), sendo as equipes controladas e orientadas pelo pessoal (experiente) do quadro permanente; apresenta cálculos de tempo por certo muito curiosos. Por fim, dedica-se a instruir, com números e com descrições espaciais, a criação da “Província do Rio S. Francisco”, que seria formada por municípios desmembrados de Pernambuco, da Bahia e de Minas Gerais, nos termos de projeto legislativo (junho de 1873).

O quarto relatório, em abril de 1875 sobre 1874, principalmente, dedica-se a comparar as duas divisões administrativas levantadas pela diretoria, em 1872 e em 1874, sugerindo que o País teria 9 700 187 habitantes (o que não se faria muito distante do que logo o censo revelaria), numa superfície de 12 676 744 quilômetros quadrados (o que o tempo mostraria ser um enorme exagero). Por demais, segue tratando da administração da repartição, destacando a crescente carência de espaço físico, tanto se expandia a burocracia (com os papéis do censo,

que não paravam de chegar, e com os registros administrativos solicitados às províncias); e, sobretudo, elogiando a dedicação dos funcionários. Lembra que o segundo relatório, 1873, mereceu ser premiado com uma medalha de mérito na Exposição Universal de Viena. A animação, embora ainda alta, visivelmente, começa a esmorecer; de fato, este relatório, ainda forte, não tem mais a pujança dos anteriores; o fato é que com o censo em curso, já se vendo seu final para breve, e com a crescente dificuldade enfrentada na elaboração das estatísticas, diante da difícil e morosa relação com as províncias, no uso dos registros administrativos; o futuro próximo já não se mostrava dos mais animadores.

O quinto relatório, em dezembro de 1876 sobre 1875 e parte de 1876, declara a conclusão do censo geral; e oferece uma síntese dos resultados. Por fim, concentrando na elaboração das estatísticas, volta a tratar de alguns temas vistos em relatórios anteriores, ao mesmo tempo que são postos temas novos: estatística da criminalidade; estatísticas da justiça (inclusive divisão espacial dos tribunais); estatística mortuária da Corte; numa abertura crescente em contraste com o esvaziamento político e funcional da repartição de estatística. A crise se avizinhava e era pressentida.

O sexto relatório, em novembro de 1878 sobre parte de 1876, 1877 e parte de 1878, último elaborado pela repartição de estatística, trata das costumeiras estatísticas sobre a instrução e sobre os escravos (ainda por conta da Lei do Ventre Livre), ademais de colocar temas novos: estatísticas sobre os empregados públicos e estatísticas sobre a força pública; além de apresentar um conjunto expressivo de atividades em andamento. Em adição, apresenta os resultados do recenseamento dos brasileiros no estrangeiro (realizado através dos agentes consulares), falando dos tropeços enfrentados. Não deixa de falar da biblioteca e do arquivo, além de informar que Jerônimo Bandeira de Melo, chefe de uma das seções, ocupou a função de Diretor Geral Interino quando da eleição ao senado do Diretor Geral. Por fim, quase ao final do texto, ao apagar das luzes da diretoria, depois de tantos serviços realizados, lê-se, com certo trau de melancolia:

Já porque, como disse em meu último relatório, a maior parte dos funcionários que devem auxiliar esta repartição, atarefados com muitas outras ocupações, nem sempre dispõem do tempo necessário e dos meios precisos para ministrarem os dados estatísticos, já porque as informações para os trabalhos que vão sendo empreendidos são mais difíceis de alcançar, a verdade é que continua esta Diretoria a ver-se embaraçada para dar cumprimento às obrigações impostas pelo regulamento.⁷⁸

Em suma, ao tempo do gabinete presidido por Luiz Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (na sucessão ao gabinete Rio Branco), todos os trabalhos relativos ao censo geral do Império estavam concluídos e os resultados estavam divulgados em 23 volumes contendo 8 546 quadros (tabelas). O total da população montava a 9 930 478 pessoas, sendo livres 8 419 672 e escravos 1 510 806; ou, feitos alguns ajustes, a população atingira o total de 10 110 090 pessoas.

A Diretoria se definha, o vazio criado

E aí começa o calvário da diretoria, tida e dita como sendo demasiado dispendiosa, com trabalhos morosos, e, não raro, com resultados questionados. Ia aí uma série de problemas, à época de difícil percepção.

Primeiro, ainda não havia um forte saber fazer as estatísticas, pese os esforços dos corógrafos e as prescrições dos Congressos Internacionais de Estatística, vale dizer, os conceitos eram escassos, à espera de avanços nas ciências sociais, os processos eram precários, à espera de métodos de pesquisas.

Segundo, ainda não havia um forte poder fazer as estatísticas, pese o avanço da legislação e da criação da própria instituição estatística, vale dizer, faltavam especialistas e faltava representação especializada nas províncias (onde havia os registros administrativos, fonte primeira das individualidades).

Terceiro, pese a demanda crescente por estatísticas, a cada instante surgindo novos temas, havia dificuldade em utilizá-las no cotidiano das decisões, vale dizer, não se compreendia suas possibilidades, e, sobremodo, suas limitações; perceber a natureza das estatísticas, e daí bem usá-las, não era (e não é) trivial.

Daí, não há de se espantar que um novo censo tenha sofrido contínuos adiamentos. Marcado para realizar-se em 1890 (Art. 13 da Lei n. 3.348, de 20 de outubro de 1887; Lei Orçamentária), o segundo censo geral do País, só seria feito pelo regime republicano, para tanto, impondo-se a oportuna restauração da repartição de estatística. Esta, ao final do Império, decaiu e minguou; de fato, pela Lei n° 2.940, de 31 de outubro de 1879 (Lei Orçamentária), decidiu-se pela redução da DGE, sendo apenas uma seção da Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Depois de muito debate, pelo Decreto n° 8.341, de 17 de dezembro de 1881, conforma-se essa mudança, que seguirá até o fim do Império. Como seção, sobretudo com a redução de quadro a que esse nível levava, seguiam precários os trabalhos de elaboração das estatísticas. Não tinha poder para impor vontade aos “proprietários” dos registros administrativos, ainda a fonte principal de informações individuais, base da agregação estatística. Afora que se lhe davam novas tarefas, por exemplo, a de elaborar as estatísticas policiais e judiciais.

Entrementes, Francisco Varnhagem comparece a São Petersburgo

A segunda metade do século XIX foi pródiga em exposições universais e em congressos, entre os quais os congressos de estatística. Aquelas nasceram na Inglaterra, pelas mãos do Príncipe Albert (1819-1861), marido da rainha Vitória, em 1851. Estas nasceram daquele evento, pela visão de Adolphe Quetelet (1796-1874), que notou nos quadros expostos nos pavilhões, o quanto as estatísticas variavam entre países, não sendo de forma alguma comparáveis. Cientista brilhante, percebeu que muito havia por ser feito em favor de um programa estatístico, tanto quanto possível, comum entre os países, em favor da comparação internacional. Homem de pensar, sim, mas também homem de ação, tratou mundo afora de convencer e de conquistar cientistas para a gravidade do problema, chamando-os ao debate. Daí nasceram os congressos de estatística, aos quais doou razão e emoção. Nove foram os congressos: 1) Bruxelas, em 1853; 2) Paris, em 1855; 3) Viena, em 1857; 4) Londres, em 1860; 5) Berlim, em 1863; 6) Florença, em 1867; 7) Haia, em 1869; 8) São Petersburgo, em 1872; 9) Budapeste, em 1878. A todos, exceto ao último, porque morre antes, Quetelet comparece, e abrilhanta com sua sapiência e disposição.

Pois, quando da realização do congresso em São Petersburgo, havia um censo em curso no Brasil. O Governo Imperial (gabinete Rio Branco), fortemente progressista, está de cabeça erguida, pois tem o que dizer. O futuro é promissor e é estimulante; a elaboração das estatísticas veio para ficar, é o que todos pensam, é a sensação dominante. Nesse contexto, nada melhor do que designar um grande diplomata, historiador consagrado, privando da intimidade do Imperador. Ninguém melhor do que Francisco Adolfo de Varnhagem (1816-1876), o Visconde de Porto Seguro, então representante diplomático em Viena d'Áustria. É deslocado em missão especial, com verba especial, generosa para os padrões da época; isso o ajudará a fazer grande figura, e a fará.⁷⁹ Sua escolha e designação como Delegado Oficial do Brasil, reveste-se de grande significado, bem podendo simbolizar a importância das estatísticas naquela quadra da história nacional. A qualidade de seu relatório bem dá mostra do acerto da indicação, seja por sua densidade, seja por sua perspicácia.

Em 12 páginas, tem dez partes, cinco delas seguindo o programa estabelecido, o que nos revela a estrutura do congresso, a saber: 1ª sessão “Recenseamentos. Metodologia da estatística. Estatística somatológica e sanitária”; 2ª sessão “Registros da população e seu movimento”; 3ª sessão “Estatística da indústria e das minas”; 4ª sessão “Da estatística do comércio e da das relações postais”; 5ª sessão “Estatística criminal”. As agrícolas não integram a estrutura do congresso (ao menos, estão ausentes na narrativa de Varnhagem). Ao fim dessas, o relatório termina pela chamada “Proposta Maury” e com uma “Conclusão”; antes delas todas, começa com um “preâmbulo” (sem título), e com duas partes gerais, focando a operação do congresso, a saber: “Abertura do Congresso e suas sessões” e “Criação de uma comissão permanente do Congresso”. O relatório é brilhante; junto, Porto Seguro envia vasta documentação à repartição de estatística no Brasil; mas, como nos casos anteriores, também neste caso, seu *Compte-rendu*, terá poucos leitores, menos ainda serão seus usuários práticos, não importa as repartições especialistas.

Enfim, em 1885, cientistas de nomeada reputação, muitos egressos dos Congressos, reúnem-se, primeiro, em Paris, para festejar o 25º aniversário da *Société Statistique*, e, pouco depois, em Londres para festejar o 50º aniversário da *Royal Statistical Society*. Nessa reunião londrina, decidem a fundação do *International Statistical Institute*, ainda vivo e sempre ampliando funções. É criado como associação independente, autônoma, com representação não institucional, mas individual, o que resolve a polêmica que assombrava os Congressos, qual seja, em que medida seus representantes falavam pelos seus países, e, em decorrência, em que medida se poderia garantir a aplicação de suas resoluções. Já a nova instituição, tendo como meta maior fazer avançar os métodos estatísticos, ligando-se, portanto, ao avanço da ciência estatística pouco se dedicou ao cotidiano processual da elaboração das estatísticas (era essa a matéria principal dos congressos). Avançava-se, de um lado, mas, de outro lado, deixava-se um vazio.

Primeiro programa estatístico brasileiro

Os Arts. 2º a 7º, do Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, que deu criação à Diretoria Geral de Estatística, definiu o primeiro programa estatístico brasileiro. Por sua posição, valerá reproduzi-los integralmente:

Art. 2º Para a boa ordem dos trabalhos da estatística, serão estes divididos em quadro grandes classes, compreendendo: A 1ª todos os dados estatísticos que se referem à população; A 2ª todos os dados que se referem ao território; A 3ª todos os dados relativos ao estado político, intelectual e moral; A 4ª todos os dados relativos ao estado agrícola, industrial e comercial.

Art. 3º Os trabalhos concernentes à população devem compreender o número das pessoas existentes no Império, divididas por províncias, municípios e paróquias:

1º Em relação as raças; 2º Em relação às nacionalidades; 3º Em relação aos sexos; 4º Em relação às idades; 5º Em relação ao estado civil; 6º Em relação às profissões; 7º Em relação ao domicílio; 8º Em relação aos fogos ou famílias; 9º Em relação à condição; 10º Em relação à religião; 11º Em relação à imigração e à emigração; 12º Em relação à naturalidades; 13º Em relação aos nascimentos; 14º Em relação aos casamentos e divórcios; 15º Em relação à mortalidade.

Art. 4º Os trabalhos concernentes ao território devem compreender, além da situação geográfica do Império, determinada pela longitude e latitude de seus limites conhecidos:

1º A divisão administrativa atual em províncias e municípios, ou as que de futuro se estabelecerem; 2º A divisão judiciária atual em distritos tribunais de segunda instância, comarcas, termos e julgados de paz, ou as que de futuro se estabelecerem; 3º A divisão eleitoral atual em províncias, distritos e colégios eleitorais e assembleias, paróquias, ou as que de futuro se estabelecerem; 4º A divisão eclesiástica atual em dioceses, paróquias e capelas curadas, ou as que de futuro se estabelecerem; 5º a divisão do território de cada Província, município e paróquia, em relação às Províncias, municípios e paróquias limítrofes; 6º A divisão do território de cada Província, município e paróquia em relação ao número das propriedades; 7º A divisão do território de cada Província, município e paróquia em relação à natureza das propriedades; 8º A divisão do território de cada Província, município e paróquia em relação às deferentes categorias de proprietários.

Art. 5º Os trabalhos concernentes à estatística do estado político, intelectual e moral do Império, devem compreender:

§1º Quando ao estado político:

1º O número dos cidadãos qualificados votantes em cada Província, distrito eleitoral, município, paróquia e distrito de paz; 2º O número de cidadãos elegíveis, qualificados em cada uma das sobreditas circunscrições eleitorais; 3º O número de votantes que comparecerem e dos votos que obtiverem os Juizes de Paz, Vereadores, membros das Assembleias Províncias, Deputados à Assembleia Geral e Senadores, nas eleições a que se proceder nas futuras legislaturas; 4º número de eleitores do Império, divididos por Províncias, distritos e colégios eleitorais e paróquias; 5º O número de membros de cada uma das Assembleias Legislativas Províncias, com designação do número dos que elege cada distrito eleitoral; 6º O número de Deputados à Assembleia Geral Legislativa, divididos por Províncias e distritos eleitorais; 7º O número dos Senadores do Império, divididos por Províncias; 8º O número, a natureza, o valor e a situação dos bens imóveis do domínio do Estado; 9º O número, a natureza, o valor e a situação dos bens imóveis do domínio das Províncias; 10º O número, a natureza, o valor e a situação dos bens imóveis do domínio das municipalidades; 11º A dívida ativa e passiva do Estado, a das Províncias e a das municipalidades; 12º A receita e despesa geral do Estado, a das Províncias e a das municipalidades; 13º O número dos empregados públicos gerais (com exclusão dos militares dos

quadros do exército e da armada) classificados por Ministérios, e a soma consignada anualmente para seus vencimentos; 14º O número dos empregados públicos províncias, divididos por províncias e por classes de empregos, e as soma consignadas anualmente, em cada Província, para seus vencimentos; 15º O número dos empregados públicos municipais, divididos por municipalidade, e as somas consignadas anualmente para seus vencimentos; 16º A força pública dos quadros do exército e da armada nacional, e as somas consignadas anualmente para o seu pessoal e material; 18º A força da guarda nacional do Império, tanto do serviço ativo como da reserva, dividida por Províncias, comandos superiores, corpos e companhias e suas seções, e as somas despendidas anualmente com o seu pessoal e material.

§2º Quanto ao Estado intelectual:

1º O número das escolas públicas e o das particulares de instrução primária de meninos e de meninas, e o número de alunos e alunas, que as freqüentam, por Províncias, municípios e paróquias; 2º O número das escolas públicas e das particulares de instrução primária para adultos, e o número de alunos por Províncias, municípios, e o número de alunos por Províncias, municípios e paróquias; 3º O número das escolas normais primárias para o professor, e o número de alunos-mestres que as freqüentam por Províncias, municípios e paróquias; 4º O número dos colégios, liceus, ginásios e institutos de instrução secundária, assim públicos como particulares, em cada província, município e paróquia, e o número de alunos que os freqüentam, divididos por sexos e idades; 5º O número e a sede dos estabelecimentos de ensino superior, com indicação da natureza do ensino e o número de alunos que freqüentam cada um deles; 6º O número e a sede dos estabelecimentos de ensino especial, compreendidos os grandes seminários, a escola militar, a academia de marinha, a academia imperial de belas artes, o instituto comercial, o liceu de artes e ofícios, as escolas agrícolas, e semelhantes, e o número dos alunos que as freqüentam; 7º O número das pessoas de cada sexo encarregadas de cada um dos graus de ensino primário, secundário e superior e do especial, com as necessárias distinções de catedráticos, substitutos, opositores, demonstradores, adjuntos e repetidores, quer do ensino público, quer do particular; 8º O número, a sede e a denominação de todas as sociedades científicas e literárias, e o número de sócios honorários, efetivos e correspondentes; 9º O número e a sede de todos os museus, bibliotecas e arquivos públicos gerais, províncias e municipais, e o das bibliotecas e museus particulares, que são franqueados ao público, com o número: - nos museus, dos indivíduos colecionados em cada um dos três reinos da natureza; - nos arquivos, dos documentos arquivados, segundo a classificação que tiverem; - e nas bibliotecas, das obras e volumes impressos e das obras e volumes manuscritos.

§3º Quanto ao estado moral:

1º O número das associações religiosas, compreendidas as comunidades, ordens terceiras, confrarias, irmandades e devoções regularmente organizadas, com distinção das que se compõem de pessoas de um só sexo ou de ambos os sexos, e o número de associados por associação e por sexo; 2º O número de sociedades de beneficência, públicas, ou secretas de existência conhecida, e o número dos sócios; 3º O número das sociedades de mútuo socorro, montepios e semelhantes, e o número dos sócios; 4º O número dos estabelecimentos de caridade, hospitais, hospícios, e asilos e mendigos, de pobres, de órgãos, de expostos, de surdos-mudos, de cegos, de alienados e de enfermos, e o número de pessoas neles recolhidas; 5º O número dos crimes perpetrados em cada ano, o dos criminosos presos, o dos processos instaurados, o das sentenças de pronúncia e de não pronúncia e o dos julgamentos criminais; 6º O número das prisões, cadeias, presídios, casas de detenção e de correção, e o número de presos classificados em simples detentos, presos correccionalmente, presos por causa cíveis ou comerciais, presos em processo, pronunciados e sentenciados, e estes divididos segundo a natureza e a gravidade da pena; 7º O número das conciliações realizadas e o das não realizadas em cada ano, o número das causas de pequeno valor julgadas pelos juizes de paz,; o número das causas cíveis distribuídas em cada

termo; o número das causas cíveis julgadas em cada um dos juízos e dos tribunais da 1ª e da 2ª instância; e o número dos recursos de revista distribuídos e julgados no supremo tribunal de justiça.

Art. 6º Os trabalhos estatísticos concernentes ao estado agrícola, industrial e comercial, devem compreender:

§1º Quanto ao estado agrícola:

1º O número das pessoas efetivamente empregadas nos trabalhos da agricultura e da criação de gados, e a distinção dessas pessoas por sexos; 2º A extensão e repartição do domínio agrícola aproveitado em culturas e a natureza destas; 3º A extensão e determinação local das terras públicas e devolutas susceptíveis de cultura, e a natureza desta; 4º A enumeração dos produtos agrícolas e de criação e a sua quantidade; 5º O preço médio das terras agrícolas, e das de criação; 6º O preço médio dos produtos agrícolas e das diversas espécies de gado; 7º O preço médio da carne das diversas espécies de gado nos principais centros de produção.

§2º Quanto ao estado industrial:

1º O número e o pessoal dos estabelecimentos de indústria mineral em suas diversas classes, e quantidade de produtos de cada classe; 2º O número e o pessoal dos estabelecimentos tais não só os de fiação e tecido de algodão, de linho, de lã e de seda, e semelhantes, como também os de indústria de couros, solas, peles, calçado, selins, arreios, veículos de condução de gente e de carga, e a quantidade de produtos das indústrias respectivas; 3º O número e o pessoal dos estabelecimentos de indústria, que tem por objetivo a alimentação, como hotéis, hospedarias, estalagens, restaurantes e casas de pasto; - o vestuário, como os de alfaiates, modistas, costureiras, adelos algibebes, chapeleiros e semelhantes; - a construção, como os de construção de prédios, edifícios e navios, pedreiros, canteiros, caiadores, pintores, estucadores, engenheiro civis, arquitetos, mestres de obras; - a fabricação de móveis e ornamentos, como os de marcenaria, ferraria, serralharia, caldeiraria, lataria; e a quantidade de produtos de cada uma destas indústrias; 4º O número e o pessoal dos estabelecimentos atinentes à arte tipografia, à litografia, estamperia, gravura, fotografia e a fabricação de papel e encadernação de livros; e quantidade de produtos respectivos; 5º O número e o pessoal de quaisquer outros estabelecimentos de indústrias não compreendidas nas classes antecedentes e quantidade de produtos respectivos.

§3º Quanto ao estado comercial:

1º O número e o pessoal dos estabelecimentos comerciais, classificados segundo o objeto do comércio; 2º O número das principais mercadorias exportadas e importadas em cada ano, e o seu valor médio oficial, com especificada declaração do destino das exportadas e da proveniência das importadas; 3º Qualidades, quantidade e valor médio oficial das mercadorias em trânsito, com designação da proveniência e do destino; 4º Qualidade, quantidade e valor médio oficial das mercadorias do país reimportadas e das mercadorias estrangeiras reexportadas com a proveniência daquelas e o destino destas; 5º Impostos gerais, que recaem sobre os gêneros de importação e cuja arrecadação está a cargo das alfândegas e mesas de rendas; 6º Impostos gerais, que recaem sobre gêneros de exportação e cuja arrecadação está a cargo das alfândegas e mesas de rendas; 7º Impostos gerais sobre indústrias e profissões, que pagam os estabelecimentos comerciais; 8º Impostos províncias, que recaem sobre estabelecimentos comerciais; 9º Soma arrecadada de cada classe de impostos mencionados em os nº 5, 6 e 8, e a soma do lançamento e da arrecadação dos mencionados em os nº 7; 10º Número, tonelagem e carregamento dos navios de vela e dos navios a vapor, entrados dos portos do Império em cada ano, com indicação da nacionalidade e proveniência; 11º Número, tonelagem e carregamento dos navios de vela e dos navios a vapor saídos dos portos do Império em cada ano, com indicação

da nacionalidade e países do destino; 12º Número tonelagem e equipagem dos navios da marinha mercante nacional, divididos por províncias a que pertencem, e com indicação dos de longo curso, e de grande e pequena cabotagem; 13º Número, sede, capital nominal, capital efetivo, depósito metálico, circulação, carteira, contas correntes, fundos públicos, reservas e últimos dividendos de todos os estabelecimentos bancários e suas agências no Império, e a circulação das notas ou bilhetes dos bancos com a média da situação mensal de cada ano; 14º Número, sede, capital nominal, capital efetivo, contas correntes, movimento de fundos e dividendos das diversas companhias e agências de seguros; 15º Número, sede, capital nominal, capital efetivo, contas correntes, movimento de fundos e dividendos, das empresas e companhias de navegação nacionais e estrangeiras, subvencionadas pelo Estado e pelas províncias, o quanto da subvenção anual, e o movimento de mercadorias e passageiros em cada uma; 16º Número das estradas de ferro, das de trilhos urbanos, suburbanos e rurais, e das de rolagem regulares, pertencentes ao Estado, às províncias ou a companhias e empresas particulares; sua extensão, custo, receita, despesa, dividendos e movimento de mercadorias e passageiros; 17º Correios: - movimento de entrada e saída de cartas, jornais, brochuras, livros, impressos, manuscritos citados amostras e receita e despesa respectiva.

Art7º No desenvolvimento prático de cada um dos trabalhos estatísticos especificados nos artigos antecedentes e sempre que for possível, se procederá à divisão dos fatos;

§1º Com relação ao lugar – por províncias, municípios e paróquias, quando por sua especialidade não exijam outra divisão. §2º Com relação ao tempo – por anos, meses e dias, quando não esteja determinada, ou não devam ter por sua especialidade outra divisão. §3º Com relação ao peso e à medida – pelos pesos e medidas do sistema métrico-decimal. §4º Com relação à posição astronômica – por graus, minutos e segundos as distâncias em arco de círculo, e por horas, minutos e segundos as distâncias em tempo, contadas as de longitude do meridiano do Imperial Observatório Astronômico do Rio de Janeiro. Havendo trabalhos geodésicos ou barométricos que permitam determinar a elevação do lugar sobre o nível do mar as medidas da altura serão as do sistema métrico-deci

Os censos da corte, retratos da realidade produtiva

No Império, formando um Município Neutro, a cidade do Rio de Janeiro era dito *A Corte*, atraindo as atenções de todos, País afora; o que nela ocorresse, encontrava ressonância no País como um todo, mesmo em suas regiões mais remotas. Não por outra razão, querer dar mostras das vantagens e da viabilidade de realização de um censo geral, naturalmente implicava fazê-lo antes na Corte, sem contar que, pela proximidade aos ministérios e pelo controle próximo dos ministros, fazê-lo na Corte resultava um experimento quase laboratorial (seria, *mutatis mutandis*, estar-se fazendo um *censo experimental*).

No censo da Corte detectavam-se as dificuldades, revelavam-se os problemas, em suma, aprendia-se, dessa forma, aumentando a precisão e a fluência do censo geral. Isso em tese; na prática, nem tanto assim, infelizmente. De fato, transportar à dimensão nacional as experiências limitadas ao município, em tudo e por tudo melhor organizado (no transporte, nas comunicações, na disciplina e na educação das pessoas, entre outros pontos), não era (e não o é, ainda hoje) tarefa simples e imediata. Então, nesse sentido do aprendizado, havia sérios riscos de perdas, mas, no sentido de se oferecer resultados para um município tão importante, ganhava-se sempre, sem dúvida.

O censos antes do de 1870

Joaquim Norberto, em seu relatório, diz ter havido cinco censos na Corte, antes daquele que seria realizado em 1870, sob a condução de Jerônimo Martiniano Figueira de Melo⁸⁰, coordenador da comissão de trabalho, por ordem de Paulino José Soares de Souza, Ministro dos Negócios do Império, no gabinete Itaboraí.

O primeiro, em 1799, mandado fazer pelo Vice-rei D. José Luís de Castro (1744-1819), o Conde de Rezende, por ordens vindas de Portugal. Foi publicado, na *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, em 1858, sob o título **Almanaque Histórico da Cidade de S. Sebastião do Rio de Janeiro**, cobrindo as quatro freguesias da cidade. A população total seria, então, de 43 376 almas, sendo 28 390 livres e 14 986 escravos, exclusive a tropa da guarnição da cidade.

O segundo, em 1821, já de retorno a Portugal, D. João VI manda fazer outro censo (sob a direção do Ouvidor Joaquim José de Queiroz, 1774-1850, avô do genial escritor Eça de Queiroz), com vistas à indicação dos deputados às Cortes portuguesas. A população total seria de 112 695 habitantes (e não almas, como se dizia), sendo 57 605 livres e 55 090 escravos (em 13 580 fogos, em 14 freguesias da cidade).

Em 1838, Bernardo Pereira de Vasconcelos (1795-1850), Ministro dos Negócios do Império, na Regência Una de Pedro de Araújo Lima, o Marquês de Olinda, manda fazer outro censo, o terceiro. A população total seria de 137 078 indivíduos (nem habitantes, nem almas), sendo 78 525 livres e 58 553 escravos (em 17 356 famílias, em 17 056 casas, em 8 freguesias da cidade).

Em 1849 virá o quarto censo, feito por Haddock Lobo (1817-1869), sob a “proteção e auxílio”, como disse, de Eusébio de Queiróz Coutinho Matoso Câmara (1812-1868), Ministro dos Negócios da Justiça, no gabinete presidido por José da Costa Carvalho, o Marquês de Monte Alegre. Esse censo, a julgar pela data, teria valido como experiência ao já embrionário censo geral, em 1852, em meio às mudanças na economia brasileira. Haddock Lobo, segundo *Joaquim Norberto*, enfrentou e superou naquela tarefa “grandes dificuldades e enormes obstáculos”, em mais de oito meses; ao fim, a população seria de 266 466 indivíduos, sendo 155 864 livres e 110 602 escravos (em 27 024 fogos, em 16 freguesias da cidade). Desses quatro, só deste nos ficou um relatório.

O quinto viria em 1856, feito pelo Chefe de Polícia, Antônio Thomaz de Godoy, por ordem de José Thomaz Nabuco de Araújo, Ministro dos Negócios da Justiça, ao tempo do gabinete de conciliação, presidido por Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês de Paraná. E dele não ficou nenhum número, havendo quem diga que fracassou.

O censo em 1849, segundo o relato de Haddock Lobo

Em seu relato, **Recenseamento da população do Rio de Janeiro. Considerações gerais sobre as vantagens e utilidades da estatística**⁸¹, Haddock Lobo, começa falando das dificuldades que, no seu entender, os seres humanos devem buscar sempre superar, jamais tomando-as como impossibilidade. É claro que, com essa idéia, está a falar do fazer dos censos, então, tidos como (quase) impossíveis, dadas as difíceis condições brasileiras (tamanho do território,

precária comunicação, reduzido transporte, entre outras); para ele, os censos seriam difíceis, mas jamais seriam impossíveis.

Foi, e tem sido sempre crença nossa que entre coisas humanas não há dificuldades que se não possam vencer, se uma tenção firme e tenaz lhe faz aplicar os meios de as superar. [...] O maior dos males que tem afligido e há de entorpecer por muito tempo a marcha natural e progressiva deste vasto, imenso e rico território da América Meridional provém de se haver entendido que a palavra dificuldade é muitas vezes sinônimo de impossível! Erro fatal que por tanto tempo nos tem feito jazer no atraso em que nos vemos.⁸²

Sobre os censos, de pronto afirmará, maduramente, numa perfeita percepção: “Toda a certeza e perfeição possível de um recenseamento depende exclusivamente da exatidão dos alistamentos chamados de família, mormente se ele é o primeiro a que com regra se procede. Já se vê que todo o nosso cuidado devia ser levado para este lado”. E prossegue relatando as medidas tomadas para a geração do cadastro necessário:

Com efeito a pedido nosso ordenou o Sr. Chefe de Polícia, em fins de julho do ano próximo passado, a todos os subdelegados de sua jurisdição, para que sem perda de tempo obtivessem, por intermédio de seus inspetores, um minucioso alistamento, por modo que de cada fogo ou casa se lhe remetesse uma lista, na qual deveriam constar não só todas as pessoas que a habitavam, com declaração do sexo, nacionalidade, idade, estado, profissão e condição, mas ainda com a da freguesia, distrito, quarteirão, nome da rua, e número da casa. Todas estas declarações e principalmente a última nos eram necessárias para a boa execução do trabalho e para podermos fiscalizar se o número das listas que nos deveriam ser apresentadas era na realidade o exato e o verdadeiro.⁸³

Serão muitas as dificuldades. Mas, sem desanimar, busca soluções, cria métodos, não poucos a merecer fixação e repetição. A ordem urbana é fragilíssima, os registros urbanos também, mas, como parece natural, será nestes registros que encontrará as alternativas, num mergulho de profundidade. Vejamos, numa longa citação, as questões dos logradouros, dos imóveis neles existentes, não raro sem numeração, e das famílias residentes nos imóveis:

Logo que o alistamento, assim recolhido, principiou de nos vir às mãos, grande foi o trabalho e paciência que foi preciso despendar para o extremarmos da confusão em que quase todo ele viera, e organizá-lo metodicamente, segundo a numeração cardinal dos prédios das diversas ruas a que dizia respeito. Conseguindo isto, passamos a examinar se a numeração se achava seguida e quais as faltas que se davam.

É sabido de todos o estado lastimoso em que se acha a numeração dos prédios da cidade. Em todas as ruas se vêem prédios sem numeração e outros numerados por letras do alfabeto; e ruas inteiras há que nem um só número têm! Dessa sorte como nos poderia ser fácil o exame que pretendíamos fazer? Ocorreu-nos felizmente a idéia de sair desta dificuldade servindo-nos dos livros de lançamento da décima urbana, existentes na Recebedoria do município, onde com a maior perfeição e clareza achamos descritos todos os prédios, seus pavimentos, nomes de proprietários e inquilinos. Era uma tarefa incômoda e trabalhosa, mas não impossível; e assim sendo, cumpria vencê-la, como de fato vencemos, graças à bondade do mui digno administrador daquela repartição que, condoído do incômodo e perda de tempo que por muitos dias ali gastamos, chegou ao ponto de facilitar esse exame consentindo que para nossa casa trouxéssemos os próprios cadernos, que haviam servido de base ao lançamento dessa época. Desse modo e com dados tão preciosos, tivemos então de observar imensas faltas; porque quarteirões havia em que o número de listas que faltavam, excedia ao das que nos haviam sido mandadas. Que inexatidão se não daria se por ventura houvésssemos acreditado na fidelidade dos primeiros dados enviados?

Verificadas as faltas, e lançadas com toda a clareza em tantas relações quantos eram os quarteirões das diferentes freguesias, pedimos de novo que nos houvessem de enviar as listas de famílias ali apontadas.

Foi na satisfação desta exigência que grandes dificuldades nos sobrevieram, a ponto de quase desanimarmos da empresa, visto que, sendo estas faltas pertencentes pela maior parte a chefes de famílias remissos e que não podem ser compelidos a este dever em consequência de tal ou qual consideração, que gozam inerente aos lugares que exercem, grande paciência, dedicação e trabalho era mister despendar com semelhantes recalcitrantes e desobedientes à lei. Por isso, desde que os inspetores se viam a braços com indivíduos tais, ou tratavam de iludir a exigência desculpando-se umas vezes com a não existência do prédio de que se reclamava a lista, ou então que não pertencia ao seu quarteirão, ou finalmente ainda com a salvadora tangente de que o prédio se achava desocupado na época em que haviam procedido ao alistamento, quando pelo lançamento da décima se via completamente o contrário.

Descrever os passos que então demos, as horas que gastamos em pura perda, as vezes que oficiamos para solver todas as dúvidas e questões propostas (no que tivemos sempre por mais útil o empregar a frase do suplicante do que a ordem da autoridade que nos fora conferida), seria uma narração longa, enfadonha e pouco agradável. Para que ao menos se possa fazer uma idéia aproximada, bastará dizer que, sempre que não nos satisfiziam as informações recebidas, tratávamos de ir pessoalmente aos próprios lugares da questão e aí conhecermos até que ponto eram elas exatas.

Não é para fazer praça dos sacrifícios, que fizemos, que descemos a uma exposição tão minuciosa, mas adrede minguada, e de fato muito abaixo do que na realidade sucedeu; nesta parte não receamos um apelo para todas as pessoas de boa fé que por este respeito se relacionaram conosco. Nosso fim, entrando em tanta particularidade, é o de mostrar com evidência todo o cuidado e diligência que empregamos para que o alistamento fosse o mais exato possível. Tão pouco queremos irrogar [*sic*] a menor censura dos Srs. Inspectores, que de uns nem para tanto teríamos razão e de outros deve-lhes servir de defesa, não só a falta de educação que há ainda da parte de nosso povo para esse gênero de trabalhos, como também o desrespeito que entre nós se vota quase geralmente às autoridades menos graduadas, como se ante os olhos severos e restritos da lei se devam admitir graduações na voz que a intima ou no poder que a executa. E com tal educação e tais costumes, quem é que, servindo este cargo oficiosamente e por considerações particulares, se quererá expor à injúria de uns e à vingança de outros?⁸⁴

Depois disso tudo, dessa descrição e desse desabafo, crítica social fina, Haddock Lobo trata do “método de apuração”, quando, analisando lista por lista, indivíduo por indivíduo, decide abandonar, por demasiados imperfeitas, as informações recolhidas sobre “cores e profissões”, e argumenta:

Abandonamos a classificação por cores e profissões. A primeira, porque, além de odiosa, deveria sair muito imperfeita pela infidelidade com que cada indivíduo faria de si própria a necessária declaração. [*sic*] Abandonamos a segunda pela seguinte razão. Todo indivíduo cujo meio de vida não é muito decente, dá-se de ordinário como vivendo de agências; aquele outro, que não passa de vendedor de animais, apelida-se negociante; este que apenas é um simples guarda-vigia, arvora-se em um emprego público, e *sic de ceteris*. De maneira que por fim teríamos uma classificação imensa de negociantes, de empregados públicos, etc., e que bem longe estaria de ser a verdadeira expressão das diferentes profissões.⁸⁵

Uma narrativa com essa riqueza, descrevendo problemas e apontando soluções, deveria fazer eco, seja para outros censos na Corte, seja para o censo geral mesmo. No caso do censo em 1870, as instruções legislativas sugerem sua utilização.

O censo em 1870, segundo o relato de Figueira de Mello

Em 1870, sem ainda dispor da legislação e do orçamento, para iniciar um Censo Geral, Paulino José Soares de Souza, decide mandar fazer, com os recursos existentes, um Censo na Corte: “resolvi realizar este serviço pelo modo simples que as Instruções de 2 do mês findo [abril] estabeleceram”; e animado acrescenta:

A população do Município Neutro, fazendo justiça ao fim que o Governo se propunha, tem fornecido com a boa vontade esperada os esclarecimentos dela exigidos e tanto a comissão central, como as de distrito, e os agentes policiais a quem foi incumbida a execução do pensamento do Governo, têm prestado valiosos serviços com dedicação tanto mais digna de louvor quanto o seu trabalho não é retribuído. Pela rapidez que tem tido esse serviço, espero que possuiremos brevemente o censo, tanto quanto possível exato, da população deste rico e florescente município. Todos os óbices que na prática se têm apresentado não são pronta e satisfatoriamente removidos.⁸⁶

Tem início o Censo da Corte, pelo aviso visto acima, designando Jerônimo Martiniano Figueira de Mello presidente da comissão central⁸⁷, e passando-lhe as instruções: “Espero, confiado no concurso e no zelo de todos, que farão quanto estiver a seu alcance para que no prazo fixado esteja concluído o mencionado arrolamento, e seja ele o mais exato e completo que for possível”. As referidas instruções começam com o seguinte preâmbulo:

Sua Majestade o Imperador, atendendo à conveniência de proceder-se desde já a um arrolamento da população do Município da Corte, com especificação da condição, idade, religião, estado e profissões dos habitantes, trabalho este que, interessante sob vários aspectos para o estudo e apreciação de muitos fatos sociais, é imprescindível para regular-se convenientemente a distribuição do ensino primário garantido pelo Art. 179 § 32 da Constituição, e para efetuar-se uma melhor divisão e organização administrativa do mesmo Município, há por bem que na execução do referido trabalho sejam observadas as seguintes “instruções para levar-se a efeito o arrolamento da população do Município da Corte”.⁸⁸

Segundo as instruções, o arrolamento da população seria feito por fogos ou moradas, onde habite alguma pessoa ou família com economia separada, em 17 daquele mês de abril, valendo-se da divisão dos serviços policiais, distritos e bairros (Arts. 1º e 2º). A tarefa seria feita sob o comando de uma comissão central (cinco membros; operando segundo o Art. 19), com o concurso de comissões distritais (três a cinco membros; operando segundo o Art. 20), para controlar os bairros (Arts. 3º e 4º). As instruções prevêem quatro mapas: os dois primeiros sendo para uso dos inspetores de bairros (ou seja, para realização do trabalho de campo), os dois últimos, iguais em forma e conteúdo, seria para uso das comissões distritais (ou seja, para apuração dos resultados, primeiro por bairro em seguida por distrito).

O Mapa 1 seria feito por bairro; neles, os inspetores deveriam relacionar (até o dia 9) os edifícios existentes no bairro: igrejas, prisões, quartéis e postos militares, outros edifícios públicos, hospitais e casas de saúde, casas de residência particular, número de fogos; sob as seguintes instruções (Art. 5º):

Na relação dos edifícios as casas de residência particular serão indicadas pela denominação das ruas, praças, becos, cais, estradas, etc. em que forem situadas e pelos números que tiverem ou pelos nomes dos chefes das famílias que nelas morem e denominação do sítio ‘casa de F... em tal lugar’, quando não haja numeração, estejam distante do arrua-

mento ou não tenham terreno no alinhamento da estrada. Declarar-se-ão sempre os fogos que cada uma contém.

O Mapa 2, listas de família, referido a cada fogo ou morada, seria feito a partir do Mapa 1; cada chefe ou cabeça de cada fogo ou morada receberia um exemplar dos inspetores de quarteirões, devendo preencher (no dia 17) os quesitos solicitados (de modo inteligível): nome (sexo), idade, religião, nacionalidade, estado (solteiro, casado ou viúvo), profissão; tudo isso para: pessoas da família, agregados, escravos; havendo espaço para observações.

Caso os chefes ou cabeças quisessem, poderiam oferecer as informações de viva voz aos inspetores, que as anotariam; os inspetores, ao recolherem os formulários, deveriam verificar a exatidão dos dados, fazendo as devidas correções e cobrindo as ausências.⁸⁹ As instruções constam dos Arts. 6º ao 9º (o Art. 10 trata da impressão e da distribuição dos formulários), as exceções são previstas nos Arts. 11 e 12; o recolhimento terminaria em 21 (Art. 13) passando-se às comissões o material.

O Mapa 3, a cargo das comissões distritais, faria a apuração por quarteirão; o mapa 4, de igual forma e conteúdo, faria a apuração por distrito. Em duas colunas indicadoras considera-se a condição (livres e escravos), em seguida, para cada condição, o sexo (masculino e feminino), com espaços para somas por condição, e para a soma total. No cabeçalho aparece primeiro, a população (total), depois, suas distribuições (detalhamentos): idade (os maiores, os menores de 21 anos, os menores de 14 anos, os menores de 7 anos), religião (do estado, ou diferente), nacionalidade (brasileiros, estrangeiros), estado (solteiros, casados, viúvos), profissão (eclesiásticos; militares; empregados públicos; profissão literária; comerciantes; capitalistas; proprietários; lavradores; pescadores; marítimos; manufatura, artes e ofícios; agências; serviço doméstico; sem profissão conhecida).

Em 02 de maio, a comissão central, tendo todos esses mapas em mãos, faria a soma do município, em mapa de igual forma e conteúdo, devendo enviá-los ao Ministro dos Negócios do Império, acompanhados de exposição detalhada e circunstanciada, relatando as dificuldades encontradas e as soluções adotadas, com vistas à melhora do serviço em ocasiões futuras (Art. 22). Pois, se esses prazos foram cumpridos, e já o saberemos, então levou-se quatro meses na análise dos resultados e na preparação do relatório (inclusive sua impressão), posto que datado em 12 de setembro de 1870.

Em 1871, já no gabinete seguinte, São Vicente, será João Alfredo Corrêa de Oliveira que informará à Assembléia Geral a conclusão dos “trabalhos relativos ao arrolamento da população do Município da Corte, a que mandou proceder o meu ilustrado antecessor”, passando-lhe o relatório da comissão. O relatório elaborado é composto de uma pequena introdução e uma ainda menor conclusão, e tem três partes: “Censo”; “Movimento da População (Nascimentos, Óbitos, Casamentos)”; “Qual a exata população do Município da Corte?”; seguidas dos quadros com os números alcançados (235 381 habitantes). Ao tornar disponível os resultados, João Alfredo acrescenta:

A comissão central, ponderando as dificuldades que não podiam deixar de encontrar-se na parte concernente aos dados para verificação da população, e fazendo considerações fundadas em combinações e cálculos de probabilidades, entende que o algarismo total da população não pode ser inferior a 260 000 almas.

Os dignos membros desta comissão, assim como os das comissões paroquiais, e outros cidadãos que se incumbiram, todos gratuitamente, destes árduos trabalhos tornaram-se

credores de elogios e do agradecimento do Governo pelos esforços e dedicação com que se empenharam em levá-los a efeito. É de justiça reconhecer que, tendo-se de lutar não só com as dificuldades e óbices que sempre se encontram em trabalhos desta natureza, mas com os que não podiam deixar de provir da falta de hábito da nossa população de prestar-se a eles, e do limitado tempo em que se executaram, não era possível apresentar-se resultado mais satisfatório. E, se este não é por tais razões tão aproximado à verdade, quanto poderia sê-lo caso elas não se dessem, pecando, como se deve crer, por ficar aquém da realidade, veio entretanto preencher uma lacuna, e foi um ensaio que concorrerá para maior perfeição dos novos trabalhos a que se tem de proceder.⁹⁰

Assim sendo, as instruções aos inspetores de quarteirões, e os dois mapas (formulários) utilizados na tarefa de campo, consideravam e incorporavam as experiências relatadas por Haddock Lobo. Quanto ao escopo da investigação, continuou-se omitindo a questão da cor, mas, ao contrário do que fizera Haddock Lobo, voltou a questão da profissão, com maior detalhamento. Dessa forma, pode-se admitir que o relatório de Haddock Lobo tenha sido lido, e tenha sido útil, ao menos em parte, aos decisores do censo então em curso.

Balanço de Pereira de Campos (Conferência da Glória, em 02 de setembro de 1883)

Luiz Henrique Pereira de Campos, em 02 de setembro de 1883, é convidado a proferir discurso na Escola da Glória, uma das importantes Conferências da Glória. Fala sobre a **Repartição de Estatística: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização**, e o faz na **Augusta presença de S. M. o Imperador**. No ano seguinte, 1884, sua conferência seria publicada em opúsculo com o título: **Repartição de Estatística: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização**, e é dedicado “A S. Ex. o Sr. Senador João Alfredo Corrêa de Oliveira”, nos termos seguintes:

Ofereço a V. Ex. este meu desprezioso trabalho.

A amizade e a gratidão por um lado, a circunstância de haver sido V. Ex. o ministro que deu existência à Repartição de Estatística e de nela eu ter exercício ainda por um Decreto referendado por V. Ex., a conferência que fiz em setembro do ano passado sobre a mesma repartição.

Sem outro mérito a não ser a importância do assunto e a oportunidade de apreciá-lo e desenvolvê-lo, sem outro valor mais que os intuitos patrióticos que me guiaram ao subir pela primeira vez à tribuna das conferências, em todo caso estimo que ela seja lida e julgada pelos homens competentes, por V. Ex., que granjeou como ministro a justa nomeada de homem de grande talento, ilustrado e enérgico, e sobre cujas vistas largas e patrióticas no que diz respeito à força dos partidos constitucionais e ao progresso moral e intelectual do país descansam amigos e adversários.

Dignando-se V. Ex. de aceitar a oferta, será mais uma vez benigno consentindo que me subscreva,

De V. Ex., venerador e amigo muito dedicado

Luiz H. Pereira de Campos.

Rio, 10 de julho de 1884.

Seu texto será divulgado integralmente, a seguir, pelo valor do conteúdo, em si, e pela síntese de época do que vimos vendo, afora, pasme o leitor!, sua atualidade, máxime a questão dos recursos humanos. Outra razão dessa divulgação na sua íntegra, é ver-se uma oração à frente do Imperador, seu jeito formal, sim, mas sem perda de naturalidade.

SENHOR!

Minhas senhores, meus senhores!

Eu não teria a audácia de subir à tribuna das conferências se ela fosse privilégio de uma classe, se a estas alturas, e este posto – que eu chamarei de propaganda e de combate – viessem unicamente os grandes oradores, os homens de talento e de erudição; sobretudo, não me abalancaria a falar perante o primeiro Magistrado da Nação, perante vós – Senhor – em cujas virtudes, saber, amor à causa pública descansa toda a comunhão brasileira, e ainda diante de uma assembléia numerosa e seleta, se, acima de tantas considerações que eu acato, acima de minhas desconfianças, do meu justo e natural acanhamento, não se erguessem, como um estímulo e uma nobre emulação, os meus sentimentos de patriota, o meu dever de cidadão!

O assunto escolhido para tema da conferência se me afigurou da maior importância e atualidade; ele versa sobre o *Histórico da Diretoria Geral de Estatístico. Estado atual dos trabalhos. Medidas que convém de pronto adotar.*

Ainda assim, eu deixaria a outros a tarefa porventura ingrata de expor aos vossos olhos o grau de abatimento a que chegou o serviço estatístico entre nós, depois principalmente da lei que extinguiu a Diretoria Geral, reservando-me para falar sobre assunto de minha predileção e a respeito do qual tenho feito alguns estudos, assunto grave, que me preocupa há bastante tempo, que eu sei constituir também a vossa preocupação – o ensino público –, deixaria a outros, repito, uma tal incumbência, se considerações da maior valia não me impelissem forçosamente à tribuna.

Primeiramente, senhores, o fato de servir na Repartição de Estatística já lá vão oito anos – o que me dá, talvez tal ou qual competência para sobre ela emitir um juízo; depois, a circunstância de haver escrito em março deste ano, por ordem do Sr. Senador Leão Veloso, então ministro do império, uma “Memória” acerca deste objeto, Memória, senhores, que terá para alguns o mérito de poder servir de base, de estudo para qualquer reforma neste ramo importante da administração pública.

Assim creio estar cabalmente justificado, e poder desde já agradecer a benevolência com que me ides ouvir.

Senhores, a importância dos trabalhos estatísticos, particularmente da estatística oficial, não é mais ponto que se discuta, verdade que careça de demonstração.

Se me sobrasse o tempo e me fosse lícito duvidar um só momento das vossas luzes, do conhecimento que tendes do assunto, indicar-vos-ia com o exemplo da história, com o conceito dos autores, toda a sua utilidade, o papel grandioso que ela é chamada a representar no seio das sociedades modernas.

Moreau de Jonnés nos seus “Elementos de Estatística”, depois de mostrar como esta ciência é indispensável ao homem de estado, ao publicista, ao historiador, ao economista, acrescenta: *é um estudo tão necessário à vida pública dos povos como à sua vida privada; é por seus trabalhos, suas investigações que os grandes interesses do Estado são elucidados, aprofundados e*

conhecidos; suas cifras ministram os melhores argumentos, os testemunhos mais peremptórios para o conselho do Príncipe, para o parlamento, para a academia e para a imprensa.

Daqui, senhores, o interesse que estes trabalhos mereceram, desde os mais remotos tempos, aos soberanos, aos governos e aos legisladores; daqui os progressos imensos que foram fazendo até os nossos dias.

Em mais de uma conferência o ilustrado lente da Escola Politécnica, Dr. José Agostinho dos Reis⁹¹, discorreu larga e proficientemente, desta mesma tribuna, sobre a origem e os avanços da estatística, prendendo com a sua palavra fácil um numeroso auditório, propenso aos estudos desta e de tantas outras questões de interesse palpitante.

Sem portanto querer insistir neste ponto, até porque a hora se adianta, e eu tenho pressa de entrar no desenvolvimento da minha tese, lembro-vos simplesmente que são bastante interessantes os documentos que ainda perduram do muito que os antigos fizeram em prol da estatística, e que em nossos dias a Inglaterra, a França, a Alemanha, a Bélgica, a grande República Americana mostram o mais entranhado amor por estes estudos, sendo que os governos mais esclarecidos protegem quanto podem a ciência estatística e se utilizam com imenso sucesso dos seus múltiplos e variados trabalhos.

Com os Estados Unidos dá-se, senhores, um fato único na história. É, como refere o autor que cite, *o de um povo que organiza a estatística do seu país no mesmo dia, no mesmo instante em que funda o seu estado social. Lá, o Congresso, e um Congresso presidido por Washington e onde se assentavam homens como Madison e Franklin, estabeleceu penas severas para os que se furtassem ao dever de colaborar nesta obra do patriotismo e da civilização.*

Lembro-vos ainda, antes de concluir esta parte preliminar do meu discurso, e pondo de lado a brilhante bibliografia estatística que muitos de vós conheceis, cursos e professores que mais se celebrizaram, congressos que se reuniram em diversos países da Europa e da América, lembro-vos que há ainda no Brasil quem se dedique com afã a estes estudos, quem se mostre animado dos melhores desejos com relação à estatística, sendo para sentir que com os elementos de que dispomos, com a boa vontade de tantos compatriotas ilustres, houvéssemos deixado a semelhante respeito páginas tão desanimadoras nos fastos da nossa administração!

Senhores, foi reconhecendo esta necessidade, toda a importância dos trabalhos estatísticos, que o honrado ministro do Império [Paulino José Soares de Souza] do gabinete de 16 de julho ofereceu à câmara dos deputados um projeto mandando proceder ao recenseamento da população do Império, e autorizando o governo a criar a Diretoria Geral de Estatística. A Lei n. 1.829, de 9 de setembro de 1870, sancionou a idéia contida no projeto, e o regulamento que baixou com o Decreto n. 4.676, de 14 de janeiro do ano seguinte [1871], expedido pelo então ministro do império, senador João Alfredo Correia de Oliveira, este ilustre homem de Estado, a quem se deve a realização de tantos e tão belos cometimentos, deu existência legal à repartição.

Peço-vos licença para ler as palavras com que o ilustrado Sr. Conselheiro Paulino justificou o seu projeto:

Não basta saber qual a população do país, é indispensável indagar qual o seu movimento, o que produz, como a riqueza se distribui, verificar enfim pelos números qual a importância de muitos fatos sociais. Para conhecer o movimento da população torna-se preciso regularizar o registro dos nascimentos, casamentos e óbitos, para a reunião e apuração dos dados estatísticos que existem espalhados em diversas repartições em aproveitamento, convém formar um centro encarregado do seu estudo e disposição científica, e de preparar os materiais para novas informações e esclarecimentos.

Três dias depois a comissão nomeada para dar parecer, assim se exprimia: *A necessidade de uma estatística oficial que compreenda não só os fatos do Estado, de cujo conhecimento se não pode prescindir no governo dos povos, mas também todos que são susceptíveis de ser reduzidos a medidas expressas por números é universalmente proclamada. Com relação ao nosso país reconhecem-no os relatórios de todas as épocas e de todos os ministérios e várias disposições legislativas.*

Compenetrados de que, sem os esforços comuns dos governos e dos profissionais, a estatística é impossível, as nações que procuram caminhar na vanguarda da civilização as tem considerado como um dos ramos importantes do serviço público, e posto-o a cargo de repartições especiais. Este benéfico movimento tem sido secundado pelos esforços dos homens competentes que, compreendendo a alta conveniência de caminharem todas as nações em seus trabalhos estatísticos com unidade de vistas e de execução, promovem a reunião periódica de um Congresso que já tem celebrado várias sessões estabelecendo importantes regras por ele recomendadas a todos os povos civilizados. Assim a estatística oficial já não é uma necessidade das nações, é moralmente um quase compromisso internacional, que um dia há de ser regularizado por convenções entre os Estados no interesse da civilização.

O projeto vem preparar o país para o desempenho deste compromisso e satisfação de tamanha necessidade.

Dividida em duas seções e ambas sob a imediata direção de um Diretor Geral, deu a repartição começo aos seus trabalhos no dia 1º de março desse ano.

Até, então, senhores, só tínhamos estatísticas incompletas e esparsas. Nada se sabia de positivo, nem sobre o número de habitantes, nem sobre outros ramos importantes da ciência, como sejam o território, a instrução pública, a divisão judiciária e administrativa, a estatística eleitoral, a dos crimes e outras. As informações prestadas aos diversos ministérios (conforme a especialidade do objeto) mal podiam contentar aos espíritos menos exigentes. E não admira, desde que era de todo impossível ministrar certos dados sem o concurso de meios adequados.

Agora, com uma repartição especial, regularmente montada, iam-se organizar trabalhos novos, prestar pela primeira vez um serviço que há muito já devia ter começado entre nós; e não foi sem grande esforço que se recolheram os dados das diversas estatísticas que logo no ano seguinte apareceram. Pasma, com efeito, que a Diretoria pudesse tão depressa executar, já não digo todos, mas alguns dos muitos trabalhos recomendados no regulamento. Isto nos seus detalhes, e de acordo com o plano traçado nos Arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da mesma lei orgânica.

Devo dizer-lo. A Diretoria não podia ter melhor chefe; vós todos conheceis a competência, a ilustração e os bons serviços do Sr. Senador Manoel Francisco Correia, que neste momento me honra com a sua atenção. Da parte do governo nunca nos faltou animação e apoio. Todos os empregados porfiaram sempre em bem cumprir os seus deveres. Mas, senhores, havia um vício de origem que foi causa de tantas dificuldades, e da repartição não prestar melhores serviços. O vício estava, já no seu regulamento, e também na falta de seções de estatística nas províncias, de modo que à Diretoria ficasse exclusivamente, ou melhor, principalmente a incumbência de recolher os dados apurados, e depois organizá-los de acordo com os progressos da ciência.

Pessoal diminuto por um lado, trabalho excessivo por outro, bastando dizer que a Diretoria precisava corresponder-se com um grande número de funcionários, não só do município neutro, mas das províncias, a fim de poder obter quaisquer informações, quaisquer dados estatísticos, e para cercar a obra do desânimo, muitas vezes a má vontade e a ignorância daqueles a quem cumpria em épocas marcadas a remessa dos trabalhos que lhes diziam respeito, e far-se-á uma idéia, embora incompleta, do esforço que não foi preciso empregar para se obter um resultado lisonjeiro!

Senhores, eu teria dever e satisfação de enumerar, um a um, todos os trabalhos organizados pela Diretoria. Na impossibilidade de fazê-lo, quero ao menos dar-vos uma idéia de alguns, para nos julgardes com perfeita isenção de espírito.

Divisão administrativa do Império em províncias e municípios, com a indicação das paróquias de que se compõe cada município. Pareceu de grande utilidade ao digno Diretor Geral interino o Sr. Dr. Campos de Medeiros, cuja presença aqui é para mim motivo de desvanecimento, e a quem a repartição deve relevantíssimos serviços, tornar todos os trabalhos estatísticos reciprocamente complementares e comparáveis, e coligir (como S. Ex. mesmo se exprime), no interesse da história de nossas instituições políticas, todos os vestígios estatísticos que desde a descoberta e povoação do Brasil, se pudessem encontrar nos documentos oficiais, e nas obras, jornais e arquivos nacionais e estrangeiros.

Foi com tais intuitos, e depois de afanoso exame, de uma atividade rara, que se organizaram os quadros do trabalho a que me refiro, segundo os elementos coligidos no Atlas do Senador Candido Mendes, nos relatórios dos presidentes da província, nas legislações geral e provincial, nas revistas do Instituto Histórico e em muitos manuscritos. Nesta conformidade remeteu-se o modelo para todas as províncias.

A este primeiro tentamen [sic], seguiram-se mais dois – *a divisão eleitoral e a eclesiástica* –, ambos importantes e de difícil execução, atenta a escassez de dados.

Vem depois a divisão do território de cada província, município e paróquia; os quadros da receita e despesa e da dívida ativa e passiva das províncias; o quadro geral dos estabelecimentos públicos e particulares de instrução primária e secundária; e o censo dos súditos britânicos no Império.

Todos estes trabalhos, senhores, com os indispensáveis esclarecimentos, figuram no relatório apresentado em 1872 pelo ilustrado Diretor interino, no impedimento do Conselheiro Diretor Geral, chamado a fazer parte do gabinete então organizado.

No relatório do ano seguinte, documento premiado na Exposição de Viena com a medalha de mérito, figuram trabalhos não menos importantes, os quais dão a medida da boa vontade, do zelo, do esforço, de todo o pessoal da Diretoria.

Mencionarei apenas um, para não fatigar demasiado a vossa atenção, e porque este, pela sua importância e oportunidade, vale por todos: *O recenseamento geral do Império.*

Como sabeis, o Decreto n. 4.856 de 30 de dezembro de 1871 mandou proceder, em observância ao Art. 1º da lei de 9 de setembro de 1870, ao primeiro recenseamento da nossa população. Foi posto em execução no dia 1º de agosto do ano seguinte, sendo Ministro do Império o mesmo honrado senador que teve a fortuna de ver tão depressa coroados os seus esforços.

As tentativas feitas até então deixavam muito a desejar, eram quase nulas. Só agora, com os meios votados pelo Parlamento, com as novas prescrições, podíamos realizar um trabalho metódico, de proveito real.

E o recenseamento fez-se, com honra para o país, para aqueles que nele colaboraram; e com o aplauso dos homens competentes, tanto daqui como do estrangeiro.

De um belo trabalho do Comendador Joaquim Norberto de Souza e Silva, trabalho, senhores, que bem poucos conhecem, mas que foi publicado oficialmente e contém dados curiosos sobre o *recenseamento da população geral do Império e de cada província de per si, ten-*

tados desde os tempos coloniais até hoje, extraí alguns apontamentos, de que me podia servir com proveito neste momento.

Mas o tempo se escoou, e sou forçado a passar adiante, limitando-me a reproduzir as palavras que, em louvor ao mesmo trabalho, dirigiu o Sr. [A.] Vailiant, chefe da estatística geral em Montevideu, ao nosso Cônsul naquela república:

Com o primeiro censo da população, executado em 1872 no vasto território do Brasil, se poderá dizer que a Diretoria Geral de Estatística levantou um verdadeiro monumento digno de figurar entre os melhores de seu gênero. Pela minha parte o tomarei por modelo para guiar-me com acerto quando o governo me encarregar de levantar um recenseamento geral, cuja falta há muito se faz sentir.

Um tal conceito, enunciado por cavalheiro tão estimável e competente, nos é muito honroso, e prouvera a Deus que todos, todos sem exceção, nos julgassem do mesmo modo.

O relatório de 1875 é um dos mais interessantes. Nele achareis, *estudos comparativos sobre a divisão administrativa de 1872 a 1874; igual trabalho sobre a divisão eleitoral no mesmo período; a divisão eclesiástica, muito mais aumentada; e um excelente estudo sobre instrução.* Os dados deste último trabalho, coligidos com o maior cuidado e paciência, *revelam-nos, como bem disse o ilustrado Diretor Geral noutro documento, do modo mais significativo, o atraso intelectual do país, e indicam vivamente a necessidade imprescindível de melhorar uma situação, cujas deploráveis consequências não podem escapar ao esclarecido juízo do governo.*

Tão notável se tornou este documento, que a respeito dele exprimiu-se Wappäus⁹², o grande Wappäus, do modo lisonjeiro por que vou assinalar:

A publicação que temos à vista torna-se recomendável pelo fato de trazer-nos os trabalhos da Repartição de Estatística com a organização da qual o Brasil entrou na ordem daqueles Estados que conferem à estatística o seu direito como auxiliar importante da administração e deve ser recebido pela ciência com tanto mais prazer, por isso que o Brasil é o maior Estado do Novo Mundo, e depois dos Estados Unidos da América do Norte o mais adiantado daquela parte do mundo. Pela mesma forma se deve desejar que o Brasil, com a criação dessa repartição, seja feliz na organização verídica da estatística oficial e administrativa, porque só assim se pode conseguir a base indispensável de uma administração racional. [...] Esta publicação atesta um progresso extraordinário para o Brasil, quando se leva devidamente em conta a antítese geral entre os Estados da Europa de fundação antiga, mais ou menos burocraticamente regidos, com os jovens Estados do Novo Mundo, saídos apenas do regimen colonial.

Vêem-se ainda neste relatório dois trabalhos dignos de menção: *o número de escravos e indígenas matriculados nas províncias do Império, e os quadros gerais da população livre considerada em relação ao sexo, estado civil, raça, religião, nacionalidade e grau de instrução, com indicação do número de casa e fogos.*

No relatório do ano seguinte achareis magníficas estatísticas *sobre a população escrava, a mortalidade no município neutro, as escolas públicas, os crimes, a divisão judiciária e outras.*

Finalmente, no último relatório apresentado ao Governo, em 1878, encontrareis *o recenseamento dos brasileiros em países estrangeiros, um trabalho muito mais desenvolvido sobre instrução, e ainda a estatística dos empregados gerais, provinciais e municipais.*

Não preciso, senhores, agora que estão conhecidos os trabalhos da repartição, encarecer-vos a importância de cada um deles para a ciência estatística, e os interesses morais, políticos e econômicos de qualquer Estado.

Quem não sabe o que vale a estatística do território?

No belo dizer de Moreau de Jonnés *é o solo moral com suas reminiscências, a pátria com suas mais caras afeições e a sua propriedade com seus poderosos interesses, o domínio agrícola com o trabalho que é a fortuna das classes pobres*. Segundo ele, *era então a França, de todos os países da Europa, o que possuía melhor estatística territorial. Bastava lembrar a Grande Carta que levou meio século a se concluir, e a Carta Geológica, devida ao saber e à perseverança de Elie de Beaumont e Dufrenoy*.

E o recenseamento da população? *Ela é a alma do país. É a sua força, o seu poder, a sua riqueza, a sua glória*, no conceito do mesmo escritor.

E a instrução? A instrução que neste país esteve tão descurada, e que tantos sacrifícios de dinheiro nos impõe? É, sem dúvida alguma, um dos objetos de investigação mais curiosos. Com referência ao 1º grau, o seu interesse sobe de ponto. Uma estatística neste sentido bem organizada será sempre um importante serviço prestado a qualquer país.

E como estes, todos os mais trabalhos estatísticos têm um alto valor moral e social e impõem-se à atenção e aos desvelos de um governo sábio e providente.

Termina aqui, senhores, o período que eu chamarei áureo da Diretoria Geral de Estatística. Quando ela apresentava trabalhos da ordem dos que acabo de enumerar e tinha em andamento tantos outros; quando já no relatório de 1876 o Conselheiro Diretor precisava o número de circulares e ofícios expedidos até aquela data (3.939), demonstrando assim quanto era trabalhoso e difícil a correspondência mantida pela repartição; quando a todo instante se procurava obter dados para as reformas de que o país carecia, algumas das quais talvez que a mais tempo deixassem de ser realizadas por falta dos elementos indispensáveis; quando, finalmente, o que havia a notar era a deficiência de pessoal, a exigüidade dos vencimentos e o atropelo do serviço, veio a lei de 31 de outubro de 1879 extinguí-la! Não é uma queixa que formulo, é antes um acontecimento que recordo. Quanto mais que nesta idéia foi o governo secundado por ambos os partidos e ambas as casas do parlamento, que afinal resolveram no sentido da lei citada! Quando mais que com certeza só o patriotismo, as conveniências do serviço público, podiam aconselhar uma medida de tal ordem. O certo é, entretanto, que muitos condenaram desde logo a idéia, apontando num futuro bem próximo todos as suas funestas consequências, e que a dolorosa experiência dos últimos anos como que já convenceu os legisladores daquele tempo da falta de razão que houve para se extinguir uma repartição que ia prestando bem bons serviços, e que ainda os prestou mesmo depois da sua condenação oficial!

São curiosos os motivos então produzidos! Que o recenseamento estava acabado, como se isto fosse um argumento sério! Que a Diretoria pouco trabalho apresentava, como se os fatos não demonstrassem exatamente o contrário, e esta exposição sucinta que vos acabo de fazer, baseada nos fatos, no que está escrito e publicado, deixasse de ser um protesto eloqüente contra a enorme injustiça. Finalmente, que era preciso estabelecer cortes nas verbas de despesa, como se “economia” quisesse dizer não gastar, *não gastar mesmo produtivamente!*

De então para cá, no regimen do decreto de 17 de dezembro, bem resumida e inglória tem a existência da Seção de Estatística.

Com o pessoal inteiramente desfalcado, sem os estímulos que dão o aplauso e as recompensas do dia seguinte, ainda assim ela cuidou de vários e interessantes trabalhos, como sejam: *o movimento da população escrava desde 1877 a 1881; movimento, no mesmo período, dos filhos livres de mulher escrava; estatística eleitoral; notícia sobre os estabelecimentos de caridade existente no Império, e alguns outros*.

Devo acrescentar, para se pode fazer uma idéia do trabalho que ficou pesando sobre nós, que a estatística judiciária (abrangendo a criminal, a civil, a comercial e a penitenciária), e a estatística policial, que pelo regulamento n. 7.001 do ministério da justiça, de 17 de agosto de 1871, eram da sua competência, passaram pelo citado decreto de 1882 a ser organizadas na Seção de Estatística.

Este trabalho, do qual fui em parte incumbido, só por si absorveria a atividade de todo o pessoal existente, e por largos meses. Ele abrange nada menos que o serviço acumulado de três para quatro anos e consta, como disse, dos dados relativos à estatística judiciária e policial de 411 comarcas (segundo o último relatório da justiça), o que vale dizer, do exame de quarenta e um mil cento e tantos modelos! Isto mesmo expus ao ilustrado chefe da 3ª Diretoria, Dr. Campos de Medeiros, e dias depois o ministério do império expediu aviso circular aos Presidentes de *província no sentido de serem cumpridas, sob as penas da lei, as disposições e modelos do regulamento de 17 de agosto de 1878, e bem assim observada a maior atenção nas informações que fossem enviadas à Seção de Estatística.*

Se há oito anos, senhores, no relatório de 1875, dizia o digno diretor geral: *Grandes e constantes têm sido os embaraços com que há lutado esta Diretoria para poder organizar alguns dos múltiplos trabalhos que lhe são cometidos. Muitas autoridades, é certo, fornecem os dados com a melhor vontade, dedicação e presteza, outros infelizmente só ministram dados incompletos e quase sempre viciados e tardios; notando-se ainda que alguns funcionários nem sequer procuram atender às solicitações feitas;* se noutros documentos fez-se sentir a mesma dificuldade, se o ato legislativo de 1879, não obstante o decreto do Sr. Senador Dantas e as comunicações então feitas, gerou no espírito de quase todos a crença de que o serviço estava extinto, podeis fazer uma idéia do esforço que não é preciso hoje empregar para se executar qualquer trabalho, se obter um ou outro esclarecimento. Os nossos homens, as diferentes classes da nossa sociedade ainda não só compenetraram de que estas investigações, estes estudos estatísticos conduzem-nos à aquisição de conhecimentos os mais necessários aos progressos de qualquer Estado.

Nestas circunstâncias, senhores, e chego assim à última parte da minha conferência, só descobro um remédio ao mal. O governo levantar quanto antes o serviço estatístico do abatimento em que está, com ele a repartição que tiver de executá-los. Para isso, tornam-se indispensáveis, além de outras, duas medidas: *nova organização com seções auxiliares nas províncias e um pessoal mais numeroso.* Sem isto, sem estes meios por mais de uma vez sugeridos e de fácil realização, não sei, absolutamente não sei o que se possa esperar da Seção que há mais de um ano vegeta na 3ª Diretoria da Secretaria do Império.

Esta idéia de Seções nas províncias, ou pelo menos dos trabalhos virem convenientemente preparados, não é minha só. Já em diversos relatórios se encareceu a importância da medida, e ainda no aviso circular de 21 de dezembro de 1881 o então ministro interino do Império, o Sr. Senador Dantas, chamou a atenção dos Presidentes de província para este assunto.

Quanto ao pessoal, e não falando por mim, senhores, defendendo simplesmente a causa dos meus companheiros, o governo que decida como entender mais equitativo, mais justo. Que ele é diminuto, di-lo o próprio relatório do império de 1882, nas seguintes palavras que eu peço licença para ler: *Igualmente considero de toda a conveniência que, para se alcançarem os resultados que o governo teve em vista reorganizando o serviço de estatística, seja aumentado o número de empregados a cujo cargo ele se acha, formando-se na 3ª Diretoria uma sub-diretoria, cujo pessoal tenha a mesma remuneração que o da Secretaria de Estado, e cessando assim a anomalia que se nota em relação à Seção de Estatística, constituída de acordo com a lei de 31 de outubro de 1879!*

Que os vencimentos são escassos e desiguais, temos esse mesmo tópico do relatório do Sr. Senador Dantas, uma emenda oferecida à câmara dos deputados pelo conselheiro

Leôncio de Carvalho, pouco tempo depois de deixar a administração, e finalmente o juízo de todos que se compenetrarem das dificuldades e da importância dos trabalhos estatísticos, ao mesmo tempo das condições especiais em que se acham presentemente os empregados, figurando no mesmo quadro dos da Secretaria de Estado, vivendo sob a mesma direção e o mesmo regimen, e percebendo no entanto menos do que os outros! A isto é que aquele relatório chamava *anomalia*!

Notai, senhores, que tanto o Conselho de Estado, mandado ouvir pelo Sr. Barão Homem de Melo *sobre o modo prático de reorganizar-se o serviço*, como os relatórios que tenho citado, e o parecer do honrado antecessor do atual ministro do império, falavam na conveniência de converter-se a nova seção numa Sub-diretoria, e até numa 4ª Diretoria da Secretaria de Estado, segundo outros. Já era, com efeito, um grande passo, e ficavam destarte sanadas muitas dificuldades e muitas injustiças.

Mas só como medida provisória, aceitaria o alvitre. Como remédio eficaz, definitivo, já vos disse, torna-se preciso uma repartição separada, com autonomia própria, criada sob melhores auspícios, num ponto de vista mais largo e mais proveitoso. É o exemplo que nos oferecem as nações mais adiantadas. É o que eu ousou esperar do governo do meu país.

Senhores, vou concluir.

Mas antes de proferir a última palavra, antes de deixar esta tribuna, no dizer de alguém, *ainda tépida e palpitante das mãos que a tocaram, dos acentos que a fizeram tremer*, seja-me lícito dirigir um apelo:

Não ao Chefe do Estado, porque o Príncipe que para felicidade nossa preside aos destinos deste vasto Império, conhece perfeitamente todas estas necessidades; dentro das órbitas constitucionais, no exercício de suas altas prerrogativas, mostrou-se sempre na altura das circunstâncias, na altura do seu século; e o seu reinado, um dos mais longos que se conhecem, é um exemplo edificante de sacrifícios, de abnegações, de idéias largas e generosas pelo que diz respeito à cultura moral e intelectual do povo, por tudo quanto falta à glória da pátria.

Não aos Poderes Públicos, porque os homens que estão à frente dos negócios, os que foram ontem governo, os que tiverem de sê-lo amanhã, estão cansados de ouvir estas queixas, de contemplar o quadro de ruínas e de desgraças que se desenrola por todo o país; se parecem indiferentes ao clamor que surge de todos os lados, se não aplicam remédio ao mal, é porque não podem ou porque não querem; prefiro supor que é porque não podem.

Não ao Sr. Senador Correia, porque S. Ex. que foi o nosso Chefe, S. Ex. ilustrado, patriota, de uma atividade pasmosa no parlamento, não se descuidará de tão grave assunto. Com sua palavra autorizada, o prestígio do seu nome e da sua posição, S. Ex. se constituirá o eco de todos nós naquele concílio da razão, do saber, e do patriotismo; proporá as medidas que a experiência, o conhecimento aprofundado da matéria lhe aconselharem.

Minha invocação é outra; eu faço, cheio de confiança, com toda a abundância d'alma, um apelo ao patriotismo, à abnegação, às virtudes cívicas dos brasileiros, de vós todos, senhores, em favor da grande causa do país.

Não resta dúvida. No dia em que nos compenetrarmos de que acima das luas ardentes da política, das paixões mundanas, das glórias efêmeras, está a felicidade geral, o futuro da pátria, estão os sonhos, as aspirações daqueles que virão amanhã ocupar o nosso lugar; no dia em que as finanças do Estado prosperarem, a instrução se derramar pela terra brasileira, produzindo os almejados frutos, e o ensino, sobretudo o ensino moral do nosso povo for outro; no dia em que do solo querido da Pátria desaparecer a mancha que tanto nos

punge e nos desacredita no estrangeiro, a mancha negra da escravidão; no dia, finalmente, em que nós tivermos boas estatísticas, em que este serviço se fizer com os resultados e o critério de que nos dão exemplo outros países, nesse dia, senhores, nós poderemos erguer bem alto a cabeça, e exclamar cheios de orgulho, nas expansões do mais íntimo contentamento: no Brasil tudo é grande, a natureza e o homem; a matéria e a alma, o espírito moral e intelectual da nação!⁹³

Essa análise seria recuperada, e referenciada, por próceres da República. Primeiro, pela pena de Manoel Timóteo da Costa, engenheiro, primeiro diretor-geral da recém recriada Diretoria Geral de Estatística. Segundo, por José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, o maior dos diretores-gerais daquela Diretoria (1907-1909 e 1915-1931), médico, sanitarista e demografista, em texto histórico introdutório à divulgação dos resultados do Censo 1920, que ele próprio dirigiu, o único realizado com grandeza na Primeira República.

Etimologia da estatística àquele tempo

Ao longo do Império, quando foram sendo fixados os desejos às estatísticas, os autores ofereciam alguma coisa sobre a origem e o significado da estatística / estatísticas. Ora era um parágrafo, ora uma seção de livro; ora eram ligeiros, ora eram mais profundos; tanto o faziam como lógica de narração, quanto o faziam como argumentação. Procuravam convencer aos decisores para a necessidade das estatísticas a um bem governar, bem assim, para as exigentes e peculiares necessidades de seus processos produtivos. Não raro eram repetitivos, mas, vez ou outra, eram também polêmicos, divergindo do consagrado. Façamos, então, um ligeiro apanhado dessas etimologias apresentadas, valendo observar que estatística, para eles, valia tanto para dizer da ciência (ainda incipiente), quando para dizer dos números.

CHAVES, Antônio José Gonçalves. Sobre a província do Rio Grande de São Pedro em particular. In: MEMÓRIAS econômico-políticas sobre a administração pública do Brasil. [S.l.: s.e.], 1923. Trata-se da quinta memória. As cinco memórias foram reeditada por J. B. Hafkemeyer, S. J., na *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, ano 2, 2º e 3º trimestres, 1922.

A Etimologia desta palavra é incerta; uns querem que venha de *Stadt*, Cidade, ou Estado Policiado; outros *Statera*, balança que premeia [*sic*], ou calcula as coisas do Estado; outros querem que venha de *Status*, situação, ou Estado da República. Como quer que seja ela designa uma ciência mais ou menos cultivada em todos os tempos, e por todas as Nações, tirando-se de qualquer das derivações quase a mesma idéia. Nós a definiremos segundo o fim a que ela se propõe: ciência que avalia a força, riqueza, e poder do Estado político; analisa o território, a população, produções, indústria, comércio interior e exterior, e os Exércitos de mar e Terra, para conhecer os meios de conservar a prosperidade e grandeza; e aumentá-la mesmo se é possível. Um fim tão majestoso não se consegue somente com simples nomenclaturas, e coleções de quadros; mas sim adicionando arrazoamentos, e reflexões científicas, fundadas em fatos, e doutrinas, que conduzam ao conhecimento evidente de todos os elementos políticos, e a melhor maneira de tirar deles a maior vantagem possível para o Estado Social. Do pouco que temos exposto concluímos nós que não podemos produzir algum tratado passável [*sic*] de Estatística da Província, em razão de nos faltarem informações da maior importância, as quais não temos podido obter ainda com muitos esforços, e alguns sacrifícios, a que nos sujeitamos; seja por pouco fervor de algumas pessoas, a quem nos dirigimos, seja pelas dificuldades reais, que essas pessoas encontrassem no desempenho de nossas incumbências. Contudo, não deixaremos de transcrever alguns mapas, e notícias Estatísticas, que estejam ao nosso alcance, tanto para tirar-

mos deles alguns resultados, que comprovem nossos raciocínios econômicos, como para ver se assim desafiamos pessoas mais aptas a tratarem completamente tão interessante matéria, e particularmente os Governos Provinciais, a quem nenhuma desculpa se pode dar por suas omissões nesta parte tão essencial para a administração pública. A Nação mais negligente em produções deste gênero tem sido sem dúvida a portuguesa; não pode pois o Brasil estar adiantado nesta ciência. Nós julgamos desnecessário inculcar a necessidade dos conhecimentos estatísticos, porque todos sabem, que sem eles é mesmo impossível fazer boas Leis, e ainda mesmo Administração eqüitativa. Parece que os Governos de cada Província poderiam (dirigindo às diversas Comarcas e Distritos instruções em que se exigissem das Câmaras respectivas, e Magistrados, informações Estatísticas) obter facilmente e em pouco tempo elementos suficientes para ordenar a Estatística de suas Províncias, e destas Estatísticas parciais se formaria uma obra completa, ou Estatística do Brasil, a qual ainda quando não fosse perfeita, ao menos seria de muita utilidade pública. Não se pode esperar de nós que tratando da População, Agricultura, Comércio, Indústria, ou Finanças possamos apresentar suas relações respectivas como convém fazer no desempenho de um tratado de Estatística, porque a cada passo nos faltam os dados, como já ponderamos; apenas podemos pretender agitar esta importante matéria, para despertar gênios que possam desempenhar, indicando como atrás fizemos a intervenção do Governo, sem a qual será mesmo impossível, que cheguemos a ter algum tratado capaz. Eis aqui os dados que os Governos Provinciais devem exigir de cada Cantão: Extensão e divisão do território. População e suas diversas relações. Produções, minas, pesca, e indústria; e apreciação de toda a sorte de riquezas. Comércio, sua extensão e relações. Impostos; objetos em que assentam, e despesa que se faz em sua percepção. Forças de terra, e mar, e estado de seus aquartelamentos.

AMARAL, Angelo Thomaz do. **Primeira publicação do Arquivo Estatístico da Província do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário do Rio, de N. L. Vianna, abril 1851. 14 p.

A estatística tem sido cultivada desde a mais remota antiguidade; mas só começou a constituir-se em ciência pelo meado do século passado. Foi Achenwal, professor da universidade de Gottinga, o primeiro que lhe deu um corpo de doutrinas. De Gottinga [sic] passou o seu ensino às outras universidades da Alemanha, e delas a diversos países. Mas a princípio o seu fim não foi bem indicado. Seria sair fora do círculo de uma nota consignar aqui todas as definições da ciência dadas no período de sua existência; direi apenas que Achenwal, Schlozer seu sucessor na universidade, e outros escritores que depois dele apareceram, a encararam quase debaixo do mesmo ponto de vista, como um complemento necessário da política, e exclusivamente feita para interessar o homem de Estado. A segunda época da ciência começou quando ela foi insensivelmente chamada a esclarecer diversas questões que diziam respeito a condição moral e material dos povos, e que tinham uma relação muito indireta com a política. Foi então que se lhe deu um grande desenvolvimento, sujeitou-se à sua análise todos os fatos, e houve até quem se lembrasse de fazer uma *estatística dos gostos sobre a beleza entre os diferentes povos*! Uma época nova porém lhe acaba de ser aberta; e sua missão é hoje revelar os resultados materiais e morais da vida social. Dos escritos desta época de que tenho conhecimento citarei o *tratado de estatística ou teoria do estudo das leis segundo as quais se desenvolvem os fatos sociais*, que o senhor Dugau deu à luz em 1840; as *cartas sobre a teoria das probabilidades aplicadas às ciências morais e políticas*, publicadas em 1846 pelo senhor Quetelet, e nas quais ele trata largamente da estatística; os *elementos de estatística* do senhor De Jonnés publicados em 1847; e os *estudos de economia política e de estatística* do senhor Wolowski, que apareceram em 1848, e onde o seu autor resume as vistas modernas sobre o objeto e caráter da estatística. (p. 11, grifo do autor).

Verdade é que em oposição aos que por tanto tempo quiseram limitá-la ao domínio das instituições políticas, acanhando assim o círculo de suas indagações para não colherem os belos frutos que ela pode dar, alguns escritores apareceram que a elevaram à categoria de ciência universal, sujeitando à sua análise imensos fatos que lhe ficam fora do alcance, estendendo-a a todas as esferas da atividade humana, invadindo o território das mais ciências, confundido-a com elas, e principalmente com a geografia política, a aritmética

política, e a economia política, quando não tem mais do que uma comunhão de fatos com a primeira, e de princípio fundamental com a segunda, e às vezes de fim com a terceira; mas esses escritores, dando um tal desenvolvimento à estatística não fizeram mais do que retardar o seu adiamento; uma ciência, como diz J. B. Say, não faz verdadeiros progressos senão quando chega a bem determinar o campo de suas investigações, e o fim delas; do contrário apanha aqui e ali algumas verdades sem conhecer a sua ligação, e muitos erros sem os haver com tais. [...] Vendo que esses fenômenos à primeira vista, e tomados em pequeno número, parecem devidos a uma sucessão fortuita e irregular, mas quando se multiplicam apresentam uma regularidade tal que deixa perceber a relação primitiva de causa e efeito a princípio desconhecida, verdade esta indicada pela experiência e demonstrada pelo cálculo das probabilidades, deduz dela o preceito fundamental do seu método, o qual consiste em submeter à análise fatos análogos coordenados em séries, e expressos em termos numéricos, à fim de descobrir as leis de sua sucessão; isto é, serve-se do método de observação, que tanto tem adiantado as ciências exatas, e que muitos asseguravam que não podia ser aplicável aos fatos da ordem moral, cuja mor parte era atribuída ao acaso, divindade cega dos tempos de ignorância, incompatível com a inteligência infinita que encerra em si o segredo de todas as leis que regulam a sucessão dos fatos, quer da ordem material, quer da ordem moral, e com a inteligência humana, que guiada pelo facho da sã filosofia pode chegar a conhecê-las em sua ação, posto que não as possa compreender em seu princípio, que permanece sempre inviolável na radiosa esfera da divindade. (p. 7-8)

BRASIL, Thomaz Pompeu de Sousa. **Ensaio estatístico da Província do Ceará**. Fortaleza: Tip. de B. de Mattos, 1864. 2 Tomos.

A estatística não é uma ciência enciclopédica fora do alcance da inteligência humana; está hoje bem definida, e sua linha de demarcação bem traçada, seus pontos de contato com as mais ciências bem conhecidos. Ela é considerada, não a ciência que descreve países, porque este trabalho respeita à geografia; não a que relata a maneira porque eles se constituíram, e as fases por que passaram, pois que isso é do alcance da história; não a que indaga como a riqueza é, e deve ser produzida, repartida, e consumida no interesse da sociedade, o que é de competência da economia política; mas a ciência, que se ocupa do exame das leis segundo as quais se verificam os diversos fenômenos da existência social.

Se o método consiste em submeter à análise fatos análogos, coordenados em séries, e expressos em termos numéricos, à fim de descobrir as leis de sua sucessão, isto é, serve-se do método de observação que tanto tem adiantado as ciências exatas, e que muitos asseguravam que não podia ser aplicável aos fatos da ordem moral, cuja mor parte era atribuída ao acaso, divindade cega dos tempos de ignorância, incompatível com a inteligência infinita que encerra em si o segredo de todas as leis que regulam a sucessão dos fatos, quer da ordem material, quer da moral, e com a inteligência humana, que guiada pelo fato da sã filosofia pode chegar a conhecê-los em sua ação, posto que não os possa compreender em seu princípio, que permanece sempre inviolável na radiosa esfera da divindade. (p. VIII-X)

ALMEIDA, Candido Mendes. **Atlas do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Lithographia do Instituto Philomático, 1868. Em 2000 recebeu reedição fac-símile pela Editora da Universidade Candido Mendes.

Qual é o termômetro por onde com mais segurança se aquilata o progresso material, e ainda o moral de um povo? É por sem dúvida a Estatística, que perforando todos os mais recônditos arcanos de uma nação, põe a descoberto os erros e as perfeições de seu governo. Esta ciência tão indispensável ao político como ao administrador sem a Geografia, ficaria sem base: tornar-se-ia senão inteiramente inútil, incompleta. Em idênticas condições se acha a História, outra ciência, ou melhor outra Estatística sob diferente e mais amena fórmula, por que é a exposição dos resultados da marcha e vida de um povo na terra, e por tanto de seus triunfos e de seus desacertos. É ela a lição da experiência para guiar no presente, e resguardar o futuro. (p. 7)

SOARES, Sebastião Ferreira. **Elementos de estatística compreendendo a teoria da ciência e a sua aplicação à estatística comercial do Brasil**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1865. 2 Tomos.

‘Estatística’ é a ciência que se ocupa da enumeração, comparação, análise e estudo de todos os fatos que tem relação com a marcha social dos povos em referência a épocas determinadas. O fim desta ciência é achar pela comparação e análise de diversos fatos sociais correlatos, acontecidos em épocas distintas, as causas que os produziram, e poder prevenir sobre a sua reprodução. Os meios, de que se serve a ciência estatística, são descrever os fatos com a máxima precisão e clareza em referência às épocas que abranger, e compará-los entre si, deduzindo, pela análise e observação, os seus modos de ser (P. 5)

Estatístico, portanto, é o filósofo humanitário que, pondo em ação os seus variados conhecimentos, estuda, compara, analisa e descreve a marcha moral e industrial dos povos, assinando-lhes [sic] o seu modo de ser em diversas épocas, e demonstrando as causas claras ou latentes que atuarão direta ou indiretamente para o progresso ou decadência dos Estados. O estudo da ciência estatística depende no seu complexo de variadíssimos conhecimentos, não só das ciências físicas e naturais, como das sociais, jurídicas e administrativas; sendo esta a causa, sem dúvida, porque os diversos escritores, que se tem ocupado da estatística, só a tem tratado com referência a algum dos ramos da ciência que professavam, tornando por isso incompletos os seus escritos, e por essa razão imperfeitos para um ensino metódico e sistemático. (p. 7-8)

O que ficou desse tempo?

Foi declarada, com reiterada insistência, a necessidade das estatísticas ao governar do Estado Nacional. Isso, desde os primórdios da Independência. Sua importância e necessidade imperativa ficou, mais e mais, indiscutível nos discursos. Não obstante, no fundo, não se sabia ainda governar por números. Se os queria, sem dúvida, mas como usá-los? Como decidir usando-os? Isso era difícil, e não apenas no Brasil, também no mundo.

Mas faltou, na prática cotidiana, consolidar uma instituição especializada, voltada unicamente à elaboração das estatísticas. A que fora criada em 1871, num grande avanço, então, foi, após o Censo 1872, pouco a pouco, sendo reduzida em tamanho e perdendo hierarquia, chegando quase à extinção. O fazer dos censos, e o utilizar os registros administrativos, tendo em vista uma produção contínua e sistemática das estatísticas, não atendeu aos desejos de se dispô-las. A resistência ou reticência da população, por demais, rarefeita e dispersa no território, dificultou o processo produtivo; situação agravada pela precariedade da comunicação e do transporte. Por demais, apesar da vigorante centralidade, com inegável respeito às ordens vindas da Corte, o que era favorável à atividade estatística, as administrações das províncias eram carentes de estrutura, e de pessoal qualificado e continuado, e que era essencial à produção das estatísticas.

Além disso, a qualquer necessidade de contenção de gastos, entre os cortes pensados estava o pessoal, quando não mesmo a estrutura da instituição estatística, até por ser uma atividade sempre muito dispendiosa, além de também morosa, e não raro frustrante. Sim, não raro, quando uma ou outra estatística era demandada, apesar dos muitos gastos feitos até então, não as havia, e não era fácil entender que elas inexistiam não por incompetência, nem por desleixo, mas por insuficiência dos conceitos emanados das ciências, bem assim, dos fracos

métodos de pesquisa. Não por outra razão, no Império, os piores momentos para a atividade estatística ocorreram sob o partido liberal, sempre mais atento ao equilíbrio orçamentário, e à redução das despesas; já os avanços vieram sob o partido conservador, sempre mais chegado à promoção de processos de transformações (conservadoras, por certo). A instituição estatística era, de fato, vulnerável.

Enfim, os alicerces estavam lançados, sobre os quais um edifício seria adiante construído, e dele viria a oferta; do Império ficou-nos o desejo, uma primeira expressão de demanda, e um ensaio de programa estatístico.

An aerial, black and white photograph of a coastal city. In the foreground, a harbor is filled with numerous small boats and ships. A long pier or breakwater extends into the water. The city is built on a hillside, with a large, prominent domed building, likely a cathedral or government building, situated in the center. Other buildings of various sizes are scattered across the hillside. The background shows a hazy, distant shoreline.

Estatísticas legalizadas:c.1889-c.1936

Parte2

A República é proclamada, “um gesto de militares”⁹⁴. A difícil produção das estatísticas

Em 15 de novembro de 1889, o Brasil, que acordou uma Monarquia, foi dormir uma República. Em ato confuso, controverso na significação, 67 anos de regime, enraizados na tradição, foram por terra. À frente das tropas, doente, a duras penas a cavalo, sem forças para erguer a espada, o Marechal Deodoro da Fonseca (1827-1892), ergue o quepe em “Viva ao Imperador”, como era comum nessas ocasiões. A seu juízo estava tão somente derrubando o gabinete presidido pelo Visconde de Ouro Preto, com quem divergia na atenção às questões militares.

O Brasil amanheceu no dia 16 de novembro de 1889 sem Poder Moderador. O sistema político brasileiro abriu-se, assim, para uma experiência, nos dez anos que se seguiram à Proclamação, na qual ficou desprovido da ‘chave’ de sua organização institucional.⁹⁵

Isolada, a Família Imperial é mandada ao exterior em exílio; é despachada na madrugada, 16 para 17, por temor de reação popular. Temiam, os novos donos do poder, a força da tradição e dos símbolos, encarnados no monarca, com sua barba branca, patriarcal. Tem início um exílio que apenas findaria em 1921, às vésperas do Centenário da Independência, quando, então, a República almejava os símbolos imperiais que abrilhantariam as comemorações. Iniciado o exílio, abaladíssima, a Imperatriz D. Tereza Cristina morreria de imediato em 28 de dezembro seguinte, na Cidade do Porto (aos 67 anos); o Imperador D. Pedro II, se lhe seguiria, falecendo em 05 de dezembro de 1891 (aos 66 anos), em Paris, onde receberia solenes exéquias, promovidas pelo governo francês, sob protesto do governo brasileiro.

Iniciado o governo provisório, chefiado pelo marechal Deodoro da Fonseca, duraria de 15 de novembro de 1889 a 23 de fevereiro de 1891, quando, aprovada a constituição republicana (a 24 de fevereiro), o primeiro governo seria eleito (indiretamente, pelo Congresso Nacional), com Deodoro seguindo no comando. O País passava a chamar-se República dos Estados Unidos do Brasil, e sua constituição seria altamente inspirada na constituição estadunidense, valendo marcar o § 2º, do Art. 28, do cap. II (Da Câmara dos Deputados), com a seguinte redação: “Para este fim [fixar o número dos deputados, em proporção à população] mandará o governo federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente”. Isso daria permanência à repartição estatística nacional.

Contudo, já antes desse preceito constitucional, ainda no governo provisório, com um mundo de tarefas a realizar, devido à súbita desrotinização administrativa, e a súbita mudança das lideranças, foi decidida a realização do Censo 1890, previsto na legislação monárquica, para tanto, a Diretoria Geral de Estatística - DGE seria “restaurada” em magnitude e competência, tal e qual se dera em 1870, quando foi criada no gabinete presidido pelo Marquês de São Vicente. O ambiente convulso daquele instante era péssimo a uma operação censitária, ainda assim, 48 dias após a proclamação da República, a 02 de janeiro de 1890, decidiu-se realizá-la, sendo seu grande mentor Aristides da Silveira Lobo (1838-1896), jornalista paraibano, positivista declarado, na posição de Ministro dos Negócios do Interior. Antes, porém, falemos da República.

As proclamações e os proclamadores⁹⁶

Na vida das nações, os grandes instantes de fundação costumam revestir-se de significado específico, com valor simbólico. Não foi diferente na instauração republicana. E definir seus autores, em vários tempos, levou a lutas renhidas: Deodoro da Fonseca? Benjamin Constant? Floriano Peixoto? Quintino Bocayuva?, quem seria o principal inspirador?, quem seria o “herói”?, a quem se daria os louros?

Os defensores de Deodoro da Fonseca (1827-1892) marcavam o caráter militar da proclamação, o que decorria dele não trazer vínculo nenhum com a propaganda republicana. Os civis, pese terem iniciado a propaganda republicana, ainda no Império, e terem-lhe lançado manifesto, pouco teriam influído no momento da proclamação; de fato, quase não houve civis no Campo de Santana. Não estaria nos ideários do movimento republicano a motivação do momento, mas a simples defesa da corporação; os chamados paisanos ou casacas não eram aceitos, nem bem vistos, pelos militares. O ato era militar, por militares (para militares?); assim sendo, com essa visão limitada, não tinham proposta elaborada de república; pugnavam por maior prestígio (e poder) para o Exército (e, claro, de quebra, também para a Armada).

Os defensores de Benjamin Constant (1837-1891), sobretudo os positivistas, o marcavam como “fundador” da República, título, aliás, que a Constituição concedeu-lhe (Art. 8º das Disposições Transitórias). Mais ainda, ele seria “o catequista, o apóstolo, o evangelizador, o doutrinador, o preceptor, a cabeça pensante, o mestre, o ídolo da juventude militar”; e se o dizia teórico, “o portador de uma visão da história, o idealizador de um projeto de Brasil”.⁹⁷ Como convinha aos positivistas, seus maiores patronos, pouco afeitos aos exércitos, era realçado como pacifista, nada tendo de militarista. Sua figura de militar era, no mínimo, esmaecida. Nem essa imagem prosperou, nem renderam as propostas do positivismo.⁹⁸

Os defensores de Floriano Peixoto (1839-1895) eram populares extremados; sua aversão aos grandes capitais, sua imagem moralista (nada além da aparência⁹⁹), entre outras atitudes, tinham grande apelo populista. Era militar e militarista, era autoritário; não gostava dos casacas; era casmurro. Ao assumir o governo, quando da renúncia de *Deodoro da Fonseca*, foi peça-chave na consolidação republicana; sem sua rudeza, sem seus partidários, jacobinos geralmente extremados, sempre, a qualquer pretexto, a agitar e a arruaçar a capital federal, talvez afundasse a República. Sua mão-de-ferro, sem maiores pudores constitucionais, impôs a ordem no início da República, ao vencer a Revolta da Armada e a Revolução Federalista.

Os defensores de Quintino Bocayuva (1836-1912) o realçavam como redator do manifesto republicano (em 1870); mas não era nada simples a associação da proclamação à propaganda republicana, iniciada pelo referido manifesto; a histórica propaganda republicana fora civil, mas o ato e os atores foram militares. Afirmar seu papel era vital, não por si, mas para marcar a posição dos civis na proclamação, e, dessa forma, dar ares liberais ao movimento. Diante dessa situação confusa, defendeu (advogou) a presença dos militares, a justificou como necessária e inevitável. Esse traço que persegue a República brasileira, qual seja, os civis se valerem dos militares para atingirem seus objetivos, é denominada, com grande propriedade, de ‘quintinismo’, que tem sido o complemento necessário do militarismo.

É um engano supor que o golpe de Estado de 15 de novembro de 1889 foi a materialização de um *projeto*, lentamente amadurecido por duas décadas de ação republicana. Talvez seja mais prudente supor que a relevância da propaganda republicana se deve, apenas, ao fato de que se proclamou uma república, que a reivindicou como memória.¹⁰⁰

No predomínio do liberalismo, que sairá vencedor, virão os civis. Mas vale notar, os militares seguirão no palco, estarão presentes, prontos a quebrar a ordem, claro, em nome do progresso... Os positivistas, esses sim, salvo alguns poucos, deixarão o prosccênio, ficando a legenda na bandeira, entre outros frutos (poucos) de suas várias pregações, entre as quais o Censo 1890, com uma nova DGE. Mas o predomínio do liberalismo não seria bastante, e a República seria uma imensa confusão ao completar sua primeira década; ficava no aguardo de uma refundação, que viria com Campos Salles (1841-1913).¹⁰¹ Com ele, a República tornava-se possível.

A reconstrução republicana: Campos Salles

Nos dez anos iniciais, o sistema político brasileiro perdeu a ‘chave’ de sua longa organização institucional, em vigor desde 1822, o Poder Moderador privativo do Imperador. A infância do *regimen* foi caótica, a clamar por ordem, que só viria no governo Campos Salles, segundo presidente (1898-1902), civil e paulista.

Na verdade, a infância do regime, representada pelos seus primeiros 10 anos, terá um papel fundamental na rotinização republicana, configurada a partir de 1898. A República Oligárquica, rotinizada a partir da “Política dos Governadores” durante o governo de Campos Sales (1898-2002), não foi construída tendo como contraponto negativo a Monarquia. Sua produção prática e retórica exigiu a expiação de seu passado imediato. A República consolidou-se contra a sua infância.¹⁰²

A perda da imperial moderação, a rotina política e gerencial quebradas, a inexperiência administrativa, os valores estaduais exacerbados, avultavam as dificuldades. A essa situação sucederam as revoltas militares, e também as revoltas populares, essas, combatidas pelas armas; a tudo isso reagiu-se com as decretações de estado de sítio, com redução das garantias constitucionais.

O legado dos primeiros anos republicanos apresenta alto grau de incerteza. À indefinição dos procedimentos de governo somaram-se a “anarquia estadual” e um padrão tenso de relações entre o governo e o Congresso.¹⁰³

Então, começa o governo Campos Salles; e a República recupera sua rotina. O governo, nos seus termos, seria uma instância administrativa, a salvo da política, que deveria ficar contida nos estados. Segundo Renato Lessa: “salvar a República de seus primeiros passos implicou tornar a nova ordem senão semelhante, pelo menos respeitosa com relação ao passado monárquico”.¹⁰⁴ Fundava-se a chamada “política dos estados”, mais conhecida como “política dos governadores”: através das verbas, o governo federal fortalecia as oligarquias estaduais, e ganhava a bancada necessária, com eleições garantidas, e, em caso de dúvida, ou diante de eventuais deslizos, havia ainda a famosa Comissão de Verificação dos Poderes, no Congresso Nacional, que poderia alterar, sempre que necessário, os resultados eleitorais.

Analisando a política dos estados, diz José Maria Bello que as oligarquias fortalecidas instalaram “suas fortes máquinas de fraude, de suborno e de violência”, e diz mais: “convertia-

se a Federação em vasto agrupamento de feudos, grandes e pequenos, muito mais atentos aos seus interesses regionais do que aos interesses de ordem geral da Nação”.¹⁰⁵ Assim sendo, claro, as instituições representativas foram desvalorizadas, dando um matiz estranho ao liberalismo predominante, ao cabo da confusa década inicial; mas, sem dúvida predominava o federalismo que tanto atraía os republicanos históricos, nomeadamente os republicanos paulistas.

Degradara-se ainda mais a política republicana, com a ‘política dos governadores’; aviltara-se a significação democrática do Parlamento; diluíam-se as derradeiras esperanças no livre jogo das instituições representativas; o seu confessado suborno à imprensa como que oficializara a corrupção jornalística; à sombra do seu plano de extrema deflação monetária, tinham feito excelentes negócios banqueiros e especuladores estrangeiros e nacionais.¹⁰⁶

A federação embaralha a atividade estatística

A refundação da República fortaleceu a federação, e dificultou a elaboração das estatísticas, não obstante a continuidade da repartição estatística. A descentralização administrativa, com seus excessos, sacrificava os interesses nacionais, entre os quais a elaboração das estatísticas. Os estados, em especial os grandes, faziam o que bem queriam; e as ações da DGE seriam ignoradas, até em fazer cumprir o preceito constitucional da decenalidade censitária.

À época, afora os censos, caros e lentos, as informações fundadoras das estatísticas vinham dos registros administrativos, feitos em papel, e próximos às pessoas e às coisas a serem geridas. Dessa forma, dar-lhes outros fins, como a derivação de estatísticas, exigia, das duas uma, ou enviar cópias para algum ponto central, onde seriam manuseados, ou manuseá-los nos próprios pontos de origem, para fins da agregação estatística. Aquela fora a saída usada no Império, tendo-se mostrado sufocante; esta, promover agregações estatísticas nos locais de origem dos registros, implicava transferir aos, por assim dizer, “proprietários” daqueles registros, uma tarefa exigente e complexa.

A DGE republicana intentou esta segunda saída, solicitando informações aos estados, às suas inúmeras repartições, detentoras daqueles registros. Remetia-lhes formulários temáticos de agregação, em geral no formato das futuras tabelas de divulgação, contendo instruções explícitas. Ora, para bem fazê-lo, os técnicos da DGE deviam ter domínio do formato e do conteúdo dos registros, precisando supor que, entre os estados, eles seriam os mesmos, sendo, ao menos, bastante semelhantes. Sem essas informações, a DGE tornava-se inoperante; a “deficiência das informações”, na expressão de Bulhões Carvalho, decorrente da resistência e da reticência dos estados, dificultando a elaboração das estatísticas, será todo o tempo um enorme pesadelo. Pesadelo agravado pela fragilidade intrínseca da DGE, na forma de estrutura, e na ausência de recursos, humanos, materiais e financeiros, o que decorria da ausência das estatísticas. Estava, assim, formado um círculo vicioso.

Nesse tempo, a DGE titubeava, sem dúvida alguma; eram frágeis seus trabalhos; os resultados estatísticos que alcançava eram motivos de acirrada crítica. Com afinco, lutava para atender as demandas estatísticas manifestas, mas eram inúteis seus esforços. Esses esforços ficavam centrados sobretudo numa legislação abundante, por certo necessária, mas insuficiente, à falta de outras medidas concretas, medidas que pudessem fortalecer o cotidiano da instituição. Felizmente, nesse período da primeira República, haverá a figura de Bulhões Carvalho

que saberá repensar a atividade, ainda que não consiga o sucesso desejado, e merecido. Suas idéias, contudo, formarão os alicerces da futura criação do IBGE, como depois admitirá Teixeira de Freitas, seu notável idealizador (após uma década mineira de formação intelectual). Vejamos essa trajetória, com realce aos censos e ao registro civil que tanto ocuparam o cotidiano da DGE, bem assim, suas seguidas reformas estruturais e operacionais.

Sob comando de históricos positivistas, a DGE volta das cinzas

A influência positivista na República, em todos os tempos, foi mínima, quase mesmo residual. Entretanto, em parte por acaso, em parte por decisão engajada, coube a positivistas históricos as iniciativas de retomada, devidamente valorizada, da atividade estatística. Primeiro: Aristides da Silveira Lobo (1838-1896), jornalista, como Ministro dos Negócios do Império, tomando a decisão de recriar a Diretoria Geral de Estatística; nesse ponto, pese a intenção explícita de rompimento monárquico, com seus símbolos, e suas tradições, promovido nos primórdios republicanos, houve o espírito de retomada, de busca da origem, recriando a antiga DGE; poderiam ter criado algo novo, mas, não, preferiu-se recuperar a experiência, e dar-lhe natural prosseguimento. Segundo: Manoel Timóteo da Costa (1855-1934), engenheiro, assumindo, por indicação daquele ministro, a direção da DGE (janeiro de 1890 a abril de 1891, e dezembro de 1891 a junho de 1893), e tendo levado a campo o Censo 1890, e divulgado seus primeiros resultados.

Por oportuno, já que falamos dos diretores da DGE, valerá concluir a relação dos demais diretores daquele instante de refundação: 1) entre as duas gestões de Timóteo da Costa, virá Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque (1835-1892), que, como diretor interino da antiga DGE, colocou em campo o Censo 1872; 2) à saída definitiva de Timóteo da Costa, virá um nome no mínimo estranho, Raul d'Ávila Pompéia (1863-1895), romancista brasileiro, então na direção da Biblioteca Nacional; florianista apaixonado, estará à frente da DGE por um ou dois anos, até junho de 1894 ou junho de 1895; 3) o novo diretor, Francisco Mendes da Rocha (1861-1949), engenheiro, e também positivista, ficará no cargo até agosto de 1901; 4) e virá, então, João Sabino Damasceno, sobre quem a histórica nada registrou, mas que ficará na função até agosto de 1907; tão longo tempo de direção, e tanto silêncio histórico, talvez revele a realidade da atividade estatística; de fato, sua gestão será quase vazia de valores, ficando a polêmica das estatísticas do movimento da população, derivadas do registro civil, quando se embateu com os sanitaristas dedicados à demografia brasileira.

A DGE é restaurada

A DGE volta a partir do Decreto nº 113 D, de 02 de janeiro de 1890, que “Restaura e reorganiza a Diretoria Geral de Estatística, criada pelo Art. 2º da Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870 [formalizada pelo Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871] e manda proceder ao segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brasil”, começando a funcionar em 11 de janeiro.

Tendo de proceder-se, no dia 31 de dezembro de 1890, ao segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brasil, de conformidade com o que dispõe o Art. 13 da Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887, e sendo indispensável, para esse e outros fins de administração pública, reorganizar o serviço de estatística, que não pode continuar insuficientemente constituído como foi pelo Decreto nº 8.341, de 17 de dezembro de 1881, mor-

mente depois da instalação do importante serviço do registro dos nascimentos, casamentos e óbitos, o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil decreta: Art. 1º Fica restaurada a Diretoria Geral de Estatística, criada em virtude da disposição do Art. 2º da Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870, pelo Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, e revogado o Decreto nº 8.341, de 17 de dezembro de 1881, que anexou os serviços de estatística à 3ª Diretoria da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, hoje do Interior.

O Art. 2º mandava a DGE restaurada reger-se pelo regulamento promulgado com o Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, com mais uma seção à qual se cometia “o serviço relativo ao registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos e ao movimento geral da população”. Para efeito de realização do recenseamento a realizar-se em 31 de dezembro de 1890, nos termos do Art. 3º, devia-se observar “as disposições do regulamento promulgado com o Decreto nº 4.856, de 30 de dezembro de 1871”.

Primeiro balanço de gestão

Nomeado, e começando a trabalhar de imediato, ao término daquele mesmo ano, 1890, um ano e um mês do novo regime, Timóteo da Costa dirige balanço ao ministro dos Negócios do Interior, onde traz à reflexão o positivismo republicano:

Restaurada e reorganizada a Diretoria Geral de Estatística pelo Decreto nº 113D, que foi referendado pelo cidadão Dr. Aristides da Silveira Logo, veio esta repartição preencher uma grande lacuna existente no quadro das repartições públicas brasileiras, e só lamentamos que não tivesse sido a sua direção confiada a pessoa mais competente, e, ainda como fora para desejar, salvas honrosas exceções, que não fosse o seu pessoal mais afeito ao assunto, apto em suas especialidades como requer a matéria, incontestavelmente ainda bastante descurada no Brasil. [...] O recenseamento efetuado a 1º de agosto de 1872, que é a base, por assim dizer, em que apoia-se todo o desenvolvimento material, intelectual e social da nação brasileira, exigia quanto antes fosse reparada a grave desvantagem e o grande erro cometido por não se ter dado cumprimento à disposição da lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870, que estatuiu como necessidade indeclinável a prática dos recenseamentos decenários *[sic]* respectivamente sucessivos em períodos muito próximos. Foi a essa grande necessidade que o Governo da República atendeu logo em seus primeiros dias depois de estabelecido. De fato, o conhecimento da estatística e a sua prática como instrumento de progresso e civilização impunha-se ao país, porquanto, decretada a liberdade de todos os brasileiros pela lei de 13 de maio e conseguida a autonomia do cidadão pelo glorioso 15 de novembro, era preciso estabelecer a positividade de uma nova política, generosa, franca e verdadeiramente americana, a qual se destinasse e tivesse por único objetivo a liberdade e o bem-estar do povo.¹⁰⁷

E segue, enfatizando a importância das estatísticas, cujo interesse fora fixado no Império; com efeito, realça seu papel central na gestão da *res publica*:

Não há uma nação no mundo civilizado que não recorra aos dados estatísticos, desde que pretenda melhorar a administração pública ou formar um governo adaptado às necessidades populares.

O direito comum e a sociologia, assim como os fatos legais em todos os países dominados pelas raças latina, anglo-saxônica e germânica, têm como base ou fundamento as investigações estatísticas.

Do mesmo modo pode-se afirmar não existir país algum que não seja logo tocado dos maiores vícios de desorganização, se a estatística, como instrumento de crítica geral e

permanente, de previdência e preocupação social, não for exercida nem usual, afim de serem restringidas ou evitadas essas anomalias do gênero humano.

É na estatística de um país que todos os cidadãos refletidos e interessados nos negócios públicos encontram os documentos e as indicações que lhes permitem fixar a atenção, firmar um juízo e adotar um plano metódico, natural e proveitoso.

É claro que a estatística não se filia a algum partido; de caráter eminentemente imparcial, ela não fornecerá jamais armas a adversários políticos, quer pensem se organizar sem grande sobra de meios, quer com maiorias fortes e aguerridas.¹⁰⁸

Dificuldades na produção

No balanço referido, Timóteo da Costa realça a péssima recepção nos estados às demandas da repartição de estatística, e se refere às informações fundadoras das estatísticas, aquelas nos registros administrativos. A situação é precária, e alarmante, como afirma, ao focalizar os trabalhos da 1ª e da 2ª seções:

Extrato do relatório referente à 1ª seção:

O estado político do país, determinado pela mudança do *regímen* monárquico para o republicano, ocasionou naturalmente a preocupação e a dificuldade nas diversas relações oficiais existentes entre os funcionários públicos e o povo, como sempre acontece por ocasião das mais profundas reformas.

Além disso, a falta nos Estados do intermediário indispensável que representasse em princípio e em idéias o pensamento da repartição nos pedidos, que com instância foram sempre renovados, motivou de algum modo, não só a delonga verificada na satisfação das diferentes reclamações, como também a remessa dos referidos dados estatísticos.

[...]

Por essa razão deixaram de ficar concluídos importantíssimos trabalhos, devido à carência de informações, em geral também originária da grande repugnância existente nas classes menos ilustradas da sociedade, onde sempre a estatística tem encontrado sérios embaraços à adoção dos seus princípios.

Embora propriamente aos particulares não possa esta Diretoria articular a mínima queixa fundada, nem por isso deixa de chamar a atenção do Governo para a conveniência resultante de, por intermédio da autoridade da lei, serem todos os cidadãos obrigados a colaborar na formação das estatísticas nacionais, fornecendo todos os dados e esclarecimentos precisos.

Ao determinado caso do estado do Brasil, que nessa matéria tem tudo ainda por fazer, há necessidade de alguma exigência e pertinaz solicitude, sem o que será difícil conseguir-se o menos resultado.¹⁰⁹

Extrato do relatório referente à 2ª seção:

Os trabalhos desta seção na parte que versaram principalmente sobre investigações dependentes de assuntos relativos à administração pública em cada um dos Estados, não foram, infelizmente, atendidos em seu maior número, devido a que os Governadores, preocupados, como se achavam, de preferência com os negócios políticos, não podiam de ocasião tratar de outros misteres.

Seria conveniente, como dissemos, para evitar-se tais desvantagens, distribuir-se, ao menos nas capitais dos Estados, um pessoal próprio que, constituindo uma delegação da Diretoria Geral de Estatística, se encarregasse junto dos mesmos Governadores de todos os trabalhos concernentes à estatística nacional, executando-se assim sobre o mesmo princípio de ordem e de rigoroso método científico as instruções comuns que fossem adotadas, para que do melhor modo fosse sempre mantida viva e interessante a corrente dos dados estatísticos, tão necessários quanto indispensáveis ao estudo de qualquer matéria ou organização de qualquer trabalho, principalmente em nosso país, onde há a maior carência deles.¹¹⁰

Para vencer essa resistência e/ou displicência no suprimento às informações necessárias à elaboração das estatísticas, situação que seguirá presente na Primeira República, o órgão federal de estatística, desde o início, desejou contar com pessoal seu nos estados, facilitando a aquisição dessas informações. Com Raul Pompéia será tentado um sistema de acordos com os estados, tendo havido um firmado com o Estado de São Paulo, mas que não dará frutos por muito tempo, logo fracassando na administração Mendes da Rocha.

A DGE é reformada

Em substituição a Aristides Lobo, Cesário Alvin (1839-1903) torna-se ministro dos Negócios do Interior. Mal assume, e na reunião do conselho de ministros em 22 de fevereiro, “fala sobre a seção [na verdade, diretoria] de estatística criada, e promete reduzir o quadro de empregados, economizando”¹¹¹, o que virá pelo Decreto nº 331, de 12 de abril de 1890, pelo qual a DGE é reformada: o quadro de pessoal é reduzido, e também o ordenado percebido pelo Diretor Geral; para outros cargos a redução seria dramática, conforme o relatório de Timóteo da Costa.

A DGE segue com quatro seções (Art. 2º); as funções dos chefes de seção estão no Art. 5º, e são de caráter rotineiro. Já entre as funções do Diretor Geral (Art. 4º), ainda que também rotineiras, valerá destacar a seguinte: “§ 7º Procurar alargar a esfera das investigações estatísticas e requisitar os dados e esclarecimentos de que carecer a repartição, para o que poderá dirigir-se às autoridades e corporações públicas do País, excetuados os Ministros de Estado”. Pois, ao longo de 30 anos, desde então, será enorme a distância entre requisitar e ser atendido; será o ponto de drama da DGE, mais ainda a partir do governo Campos Sales, com o reforço da federação.

O Art. 13 introduz uma novidade importante, qual seja: “É vedado aos empregados servirem-se de dados estatísticos colhidos na repartição, para fim particular ou diverso do indicado neste regulamento”. Trata-se da questão de reserva (sigilo) ou de limites de usos das informações canalizadas à repartição; há um avanço na noção de zelo, de certa forma, fazendo emergir a noção de ética. Mas, tenha-se presente, tudo ainda é restrito ao ambiente interno do serviço, nada sendo passado aos informantes.

O Art. 14 trata do censo, que seria o segundo brasileiro, e primeiro na República, a “realizar-se no dia 31 de dezembro de 1890, segundo as instruções que forem expedidas”. Isso é novo, pois o decreto anterior que restaurou a DGE mandava executá-lo pelo regulamento estabelecido em 1872. Pois o novo regulamento só viria através do Decreto nº 659, de 12 de agosto de 1890, a apenas quatro meses do início do censo, por certo, um tempo exíguo ao tanto a fazer.

Isso posto, voltando ao princípio do decreto em apreço, seu Art. 1º enumera as atribuições da repartição de estatística. No § 1º declara-se sua cobertura e competência: “executar diretamente e aproveitar, coordenar e analisar todos os trabalhos estatísticos que se relacionarem com o estado físico, demográfico, econômico, comercial, industrial, político, administrativo, moral e intelectual da República dos Estados Unidos do Brasil”. Os temas a tratar são os de sempre, sempre amplos.

No § 2º tem-se um caminho para a abertura temática, ou seja, aos temas amplos e gerais, focar-se-ia “qualquer ordem de fatos ocorrentes no país e suscetíveis de redução a fórmulas numéricas”, com vistas à sua “exata apreciação”. Os usos, por certo, seriam, principalmente, nas esferas públicas, donde a natureza do § 3º que mandava a DGE prestar à administração pública as informações estatísticas que lhe carecesse (note-se a expressão “informação estatística”).

Os parágrafos seguintes tratavam do censo. O § 4º atribuía à DGE “dirigir os trabalhos do recenseamento geral da população, segundo o programa e os mapas que houver organizado, e dar-lhes publicidade”. O § 5º mandava a DGE “classificar os dados estatísticos e censitários que recolher, agrupá-los cientificamente, estabelecer as proporções aritméticas e geométricas a que eles se prestarem, expô-los em diagramas ou por outro método gráfico, e procurar a sua relatividade com os das estatísticas das nações da América e dos demais países, de acordo, sempre que convier, com as bases e instruções votadas pelos congressos internacionais de estatística”.

O § 6º mandava que a DGE publicasse anualmente “o relatório dos trabalhos executados”, e, sempre que possível, publicasse “o resultado parcial destes”. Esses relatórios, dirigidos ao ministro tutelar, sempre tiveram uma natureza dupla, tanto fazendo uma revelação das condições de trabalho, quanto sendo um lugar de divulgação de estatísticas; só mais tarde, é que serão apenas relatos das condições de trabalho, ganhando independência a divulgação de resultados (mas já se começa a considerar a produção de anuários, como fonte central de divulgação de estatísticas).

Por fim, o § 7º mandava a DGE “propagar, pelos meios a seu alcance, o conhecimento da necessidade e das vantagens da estatística, promovendo o concurso da iniciativa individual para a prestação dos dados e das informações convenientes”. Visionários e utópicos, por certo.

Mudanças e mudanças

No correr do tempo, ainda haverá mudanças, mudanças utilitárias, quase sempre para fazer “economias”. O tamanho da atividade estatística, sempre a solicitar recursos adicionais, *vis-à-vis* os resultados oferecidos, sempre poucos e discutíveis na qualidade, a causar difíceis polêmicas, sugere mesmo reduções. Os ministros associados, contudo, reclamavam, mas a questão orçamentária acabava determinante.

Às vezes haveria o paradoxo de aumentos e de reduções de estrutura, ou de pessoal, ao mesmo tempo, por exemplo, em 1895, no governo Prudente de Moraes, seria constituída uma Tipografia da Estatística como parte formal da DGE¹¹², o que lhe crescia a estrutura, mas, em 1897, se lhe cortava unidades, e se lhe reduzia a estrutura.

A propósito, a criação da tipografia viria por obra e graça de Mendes da Rocha, e jamais sairia de cena, sendo uma solução essencial à impressão dos questionários (e outros formulários) e das publicações da estatística, por demais peculiares, muitíssimo complexas, para atendimento em tipografias comuns.

Outra mudança recorrente seria o ministério de vinculação, ora ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (com variações de denominações), ora ao Ministério da Agricultura (com vínculo bastante duradouro). Já que a DGE não era temática, mas geral, essa vinculação será polemizada; ora, por que o ministério, digamos, da fazenda, deveria atender a uma demanda de uma repartição da agricultura (por exemplo)?

Todas essas mudanças afetavam o cotidiano da DGE, e abalavam os ânimos das pessoas. Elas eram mal remuneradas, e pior ainda gratificadas. Suas atenções e dedicações à atividade, suas criatividades, contudo, eram inegáveis, do que haveria inúmeros testemunhos. As tarefas dos técnicos eram repetitivas, mecânicas, os mergulhando nas minúcias, nos detalhes, quase os levando à loucura. Era preciso melhorar os processos de trabalho, essa, sim, uma mudança necessária, bem vista, mas que só viria mais tarde, em parte com Bulhões Carvalho, e parte em tempos recentes.

Segundo Censo Geral, em 1890: boas intenções e maus resultados

Em 1872, realizou-se o primeiro censo do País, tendo por base a Lei nº 1.829, de 09 de setembro de 1870, cujo Art. 1º mandava proceder ao “recenseamento da população do Império”, de dez em dez anos, contando-se “o prazo decenal para o seguinte do dia 31 de dezembro de 1870”, ou seja, o segundo censo geral seria feito em 1880. Seria, mas não foi: a Lei nº 2.792, de 20 de outubro de 1877, o passa para 1887, logo adiado para 1890, pela Lei nº 3.348, de 20 de outubro de 1887. A esta última prescrição, justamente, refere o preâmbulo do Decreto nº 113 D, de 02 de janeiro de 1890, ao recriar a DGE e mandar fazer o censo:

Art. 3º O segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brasil deverá realizar-se no dia 31 de dezembro de 1890, devendo observar-se nesse serviço as disposições do regulamento promulgado com o decreto nº 4.856, de 30 de dezembro de 1871 [e que regeu o censo de 1872].

Pouco depois, o Decreto nº 331, de 12 de abril de 1890, reformando a restaurada DGE, volta ao tema, agora, não mais se referindo ao regulamento usado no censo de 1872: “o segundo recenseamento da população dos Estados Unidos do Brasil deverá realizar-se no dia 31 de dezembro de 1890, segundo as instruções que forem expedidas”, e que virão através do Decreto nº 659, de 12 de agosto de 1890, ainda no contexto do Governo Provisório e, nele, do ainda existente Ministério dos Negócios do Interior, a que estava afeta a DGE.

Reinou a grandeza, resultou o fracasso; a ventura do censo, afundou na aventura republicana. O novo regime carecia de fundação, claudicava. Dominava a confusão política e militar. Os estados queriam, a todo custo, a federação. Nada favorecia a realização do censo, e adiá-lo teria sido de bom senso. Ao realizá-lo os dirigentes da estatística secundavam a inexperience administrativa dos dirigentes do Governo Provisório. A época exigia prudência, ao menos no sentido de reduzirem-se as pretensões de investigação, se não mesmo seu completo adiamento; deu-se o contrário, e se arrastou por uma década um imenso problema.

As instruções censitárias

A data seria 31 de dezembro de 1890; seriam recenseados “todos os habitantes da República dos Estados Unidos do Brasil, no lugar e na habitação em que se acharem” (Art. 1º, do referido Decreto nº 659, de 12 de agosto de 1890). O censo seria feito “por meio de boletins ou listas de família” (Art. 3º), recebendo uma explicação de Timóteo da Costa nos termos seguintes:

Desde os primeiros estudos nesta matéria, foi afastada a idéia da adoção [*sic*] do boletim individual, não por se desconhecer a conveniência que a muitos respeitos oferece a engenhosa combinação do sábio Engel, mas por parecer de inteira aplicação ao Brasil o que recomendou o Congresso Internacional de Estatística de S. Petersburgo em 1872: será feita por meio de boletins individuais a coleta dos dados, quando o permitir a difusão da instrução entre os habitantes e a outras circunstâncias particulares; no caso contrário, empregar-se-á a lista de família.¹¹³

Em três formulários (modelos no próprio decreto), 21 temas seriam investigados. Segundo Timóteo da Costa, as categorias que organizavam as informações se referiam “a condições que o homem adquire por pertencer à sociedade [modelo 3: boletim de informações quanto ao indivíduo na sociedade], a condições que ele possui por ser chefe de família [modelo 2: boletim de informações quanto ao indivíduo na família], e a condições que este [o homem] apresenta como acidentes intrínsecos de sua existência individual [modelo 1: boletim de informações individuais]”.¹¹⁴

Tendo em mente a data base, 31 de dezembro de 1890, quinze dias antes os boletins seriam distribuídos pelos recenseadores, dez dias depois seriam recolhidos, e, em até cinco dias, seriam postos nas mãos das comissões censitárias (Art. 13), que, ato contínuo, feitas as avaliações de qualidade, os remeteriam à DGE, a quem caberia a apuração (Art. 11). E ditou-se, antes de tudo, a paz... (Art. 20):

Evitar-se-á o movimento de guarnições e forças aquarteladas ou embarcadas e em geral do pessoal administrativo de qualquer categoria, não só no dia 31 de dezembro como em todo o período em que possa prejudicar o recenseamento decretado, para o que o Ministro do Interior requisitará das autoridades competentes a expedição das necessárias ordens.

O trabalho de campo seria feito em trinta dias; mas não o foi. De fato, anos depois, dar-se-á conta que em alguns estados, houve perdas dos boletins, ainda nas paróquias, antes mesmo de se enviá-los às capitais estaduais e à capital federal, quando também ocorreram extravios; em alguns estados, nem se os aplicou; e, em todos os caso, pior de tudo, a DGE nem sempre percebeu de pronto as faltas, ou, se o percebeu, fez cobranças, e, por certo, manteve-se na expectativa de que ainda chegariam, afinal sabia-se da precariedade dos transportes.¹¹⁵

1890 x 1872, segundo Timóteo da Costa

O Censo 1890 sofreu críticas no planejado, segundo informa Timóteo da Costa. Alegou-se que “expunha-se a um insucesso porque se afastava do questionário de 1872, que fora um modelo de simplicidade”.¹¹⁶

Mas não diz donde vieram. Por certo não vieram de parlamentares, pois não havia parlamento em funcionamento. Podem ter saído em jornais, pese terem muita coisa mais emo-

cionante e interessante a informar, naquele momento de intensa especulação financeira (encilhamento), com riquezas e pobreza sendo feitas num estalar de dedos; por demais, reinava certa liberdade mundana, muito provocante, depois da longa austeridade imperial. Por fim, é possível sugerir que, pela referência comparativa ao recenseamento de 1872, tenham vindo de pessoas que nele atuaram, algumas estando em função na nova DGE; mas não se sabe como terão se manifestado.

Como seja, rebate aquela comparação: “longe de ter direito à qualificação de modesto, aquele trabalho foi uma feliz audácia para o seu tempo e um fecundo incentivo para o que se fez agora”. E diz, sem temor do exagero, que “iniciavam-se em 1872 as investigações demográficas no Brasil com uma amplitude que ninguém julgou temerária”, para logo acrescentar: “os conceitos vagamente articulados depois, contra seus resultados, nunca se estribaram na quantidade de informações então pedidas”. E segue nessa toada: “Dezoito anos mais tarde, quando o fato realizado era animador, por que retroceder, por que não ir adiante?”, e irá de 14 temas, em 1872, a 21, em 1890.¹¹⁷

Timóteo da Costa diz ter conservado 12 das 14 “indagações formuladas em 1872”, modificando e aumentando algumas.¹¹⁸

Trata do tema cor, explicando a substituição da “cor parda, que só exprime o produto do casamento do branco com o preto”, pela “cor de mestiço, indicação mais genérica, abrangendo também os diversos resultados da fusão com a raça indígena”.

Entre os graus do estado civil, revela a introdução da “condição de divorciado”, o que é feito “pela necessidade de oferecer elementos de confronto aos dados de igual origem em outros países”.

Na coluna de naturalidade, introduz a indicação do “município do nascimento”, para fins de “conhecer o caráter de sedentarismo da população de certas localidades, estudo etnográfico a que se liga muito valor modernamente”. Na mesma coluna, trata da inclusão da “data da chegada do estrangeiro ao Brasil, complemento de muitas das investigações do problema da imigração”.

Quanto aos defeitos físicos, “incluiu-se a surdez, que, se não invalida de todo o indivíduo, o inhabilita para muitas funções sociais”, ao termo demente “substituiu-se o de idiota, mais apropriado”, e excluiu-se a alienação mental “enfermidade de possível cura e que deixou de figurar no mapa do recenseamento da Itália em 1881”. E diz que não se indagaria se os defeitos físicos “eram de nascença ou adquiridos”.

Sobre a nacionalidade paterna e materna, afirma, em sonho delirante, dada as dificuldades inevitáveis na apuração, que ela “servirá para evidenciar o grau de homogeneidade com que se formou a população nacional em um certo período, e ao mesmo tempo demonstrará o coeficiente da assimilação do fator estrangeiro pelo mais poderoso dos laços, o das afeições domésticas.”

A busca sobre “título ou diploma científico, literário ou artístico”, que valeria para precisar “a quantidade dos habitantes habilitada com a instrução superior e com a secundária”, era vista como complementar à investigação sobre analfabetismo.

Quanto à renda, está ciente das dificuldades que serão enfrentadas: “não há dúvida que apenas poder-se-á obter o que em estatística se chama uma avaliação; a ninguém é lícito ignorar quão profunda é a repugnância com que geralmente se fazem tais revelações”. Não obstante as dificuldades, a investigação foi mantida, pois a renda “pode ser considerada uma expressão positiva da produção nacional”, sendo de grande “utilidade para muitas deduções da economia política”. E ainda sobre a renda, trata do “salário do proletariado”, que entende ser “um subsídio sociológico de grande valor”, e diz: “na fase de transição que atravessa a indústria agrícola, perturbada em algumas zonas, regenerada em outras, convém precisar a quota auferida pelo trabalhador, escravo ainda ontem em muitas das regiões do país”. E as lacunas inevitáveis, das quais expressa consciência, não o intimidam, nem o demovem da investigação.

Isso posto, embora fossem agora 21 os temas, e não mais os 14 de 1872, não são eles, em si, as causas maiores das dificuldades acontecidas. Não eram difíceis, em si, para efeito de coleta; para efeito de apuração, sim, seriam um drama, mas isso viria depois, e veio. Ao tempo da coleta, claro, menos demanda, ajudaria no sucesso, dada a situação da população, analfabeta, reticente nas relações com governos, dada a condição precária dos transportes e das comunicações; mas, de todo modo, não convém atribuir à quantidade, prioritariamente, a causa principal dos fracassos que decorrerão. A causa maior decorrerá da mudança de *regímen*, em meio ao difícil convívio federativo, antes ausente no Estado Imperial; a liberdade e autonomia das unidades federais levarão à desatenção, displicência, descaso e mesmo desafio às determinações das repartições da República; e a DGE sairá traída na história. Mas isso não era esperado; só os problemas clássicos, que se esperava conseguir controlar.

É noção elementar adquirida por todos quantos conhecem o assunto, que infelizmente são os centros ilustrados, e nestes as pessoas mais qualificadas, que maiores dificuldades opõem à exatidão das pesquisas estatísticas. Por outro lado, na massa da população, dominada por desconfianças deprimentes, criam óbices de toda a espécie, terrores e prevenções que só a muito custo se dissipam.¹¹⁹

Para execução da atividade foram pedidos à Imprensa Nacional 5,3 milhões de mapas, 45 mil folhetos de instruções, 50 mil cadernetas, 127 mil etiquetas, e outros poucos pedidos. O envio do material aos estados, foi uma operação complicada, deixando a desejar. O envio foi feito aos poucos; alguns estados ficaram sem material para iniciar a operação. Usaram-se as estradas de ferro e os navios de carreira. Em alguns estados, alguns distritos não receberam o material em tempo, portanto, nem todos os estados fizeram o censo na data, outros, nem fora da data.

Era intuitivo que, não obstante toda a atividade empregada e a boa vontade que em geral se manifestou nos Estados, a certos distritos mais afastados das capitais não chegariam em tempo os impressos destinados no recenseamento. [...] O momento preciso da operação censitária não podia ser matematicamente observado em um país como o nosso, quando tão estreito período foi o de que se dispôs para a organização dos serviços.¹²⁰

Resultados divulgados

Pouco depois de elaborar o relatório que vimos lendo, Timóteo da Costa deixou em abril de 1891 a chefia da DGE, sendo substituído por Medeiros e Albuquerque. Em dezembro

daquele mesmo ano, retorna à chefia, ficando até junho de 1893. Sobre 1891 e sobre 1892, seu relatório não foi localizado, infelizmente. Sabemos, contudo, que ainda no seu tempo à frente da DGE saiu o primeiro volume de resultados¹²¹, relativo à Comarca de Palmas, Estado do Paraná, feito em atenção a demanda do Ministério das Relações Exteriores¹²², conforme informa no prefácio datado de 16 de julho de 1892. Eis seu conteúdo:

Divisão censitária
 Sexo, raça e estado civil
 Idades quanto ao sexo e estado civil
 Naturalidade dos brasileiros
 Naturalidade dos estrangeiros
 Data da chegada dos estrangeiros ao Brasil
 Estrangeiros que adotaram a nacionalidade brasileira
 Filiação
 Defeitos físicos
 Nacionalidade paterna e materna
 Informações quanto ao indivíduo na família
 Analfabetismo
 Culto
 Nacionalidade
 Títulos científicos, literários e artísticos
 Profissões
 Estatística predial

Em junho de 1893 saía (de vez) Timóteo da Costa, sendo substituído pelo romancista Raul Pompéia (1863-1895), exaltado florianista. Este, não se sabe ao certo o tempo que esteve à frente da DGE; mas, é certo que a terá dirigido por pouco tempo, no máximo, dois anos, talvez apenas um, saindo no início do governo Prudente de Moraes (1894-1898), na conta de suas posições políticas jacobinas; ao que parece, acumulou a direção da DGE com a direção da Biblioteca Nacional.¹²³ À falta do relatório de 1894 sobre 1893, da passagem do romancista d'**O Atheneu** (sua obra maior) pela DGE pouco se sabe; sabe-se, contudo, pelos relatos dos ministros, dos acordos de mútua ajuda com o Estado de São Paulo, em especial para a apuração dos resultados do registro civil.

A ele segue Mendes da Rocha, que vai de agosto de 1894 (ou 1895) até agosto de 1901; nessa gestão será feita a efetiva divulgação dos resultados do censo de 1890, em cinco (ou seis) volumes, como adiante veremos, e começa-se a estruturar o censo de 1900. Ressalte-se que a publicação dos resultados relativos a Palmas foi excepcional, atendendo a uma necessidade específica do governo federal; não há de se imaginar que se pensasse divulgar um volume para cada município brasileiro.

Em 1895 sairá o volume primeiro, alusivo ao Distrito Federal¹²⁴, uma escolha espacial natural. O volume já estava pronto quando Mendes da Rocha assumiu a direção da DGE, no máximo lhe terá feito acertos e ajustes. Mendes da Rocha diz em um curto prefácio que “todas as informações apuradas no inquérito censitário dessa data [31 de dezembro de 1890] foram analisadas, com exatidão minuciosa, em suas diversas subordinações e condensadas nos numerosos quadros que se seguem”. Precede os quadros o estudo **A população do Rio de Janeiro**, datado de julho de 1895, assinado por Francisco Leão Alves Barbosa, do quadro da DGE (com o apoio de Joaquim Teixeira Leitão e Domingos Couto de Carvalho Neves); nesse estudo o relatório de Joaquim Norberto é bastante utilizado. É o seguinte, o conteúdo do volume:

Divisão censitária
 Sexo, raça e estado civil
 População de direito e de fato
 Idades quanto ao sexo e estado civil
 Lista nominal dos nonagenários
 Naturalidade dos brasileiros
 Naturalidade dos estrangeiros
 Data da chegada dos estrangeiros ao Brasil
 Estrangeiros que adotaram a nacionalidade brasileira
 Filiação
 Defeitos físicos
 Nacionalidade paterna e materna
 Informações quanto ao indivíduo na família
 Analfabetismo
 Cultos
 Nacionalidade
 Títulos científicos, literários e artísticos
 Profissões
 Estatística predial
 Informações da população marítima
 Vias públicas

A população de direito (compreendendo todas as pessoas que, na época do censo, residiam no Distrito Federal de um modo permanente ou aí tinham o seu domicílio efetivo) atingiu o número de 515 559. A população de fato (compreendendo todas as pessoas presentes no Distrito Federal no momento do recenseamento, que aí residissem quer se achassem de passem ou com domicílio temporário) atingiu o número de 522 651. Deste último montante, 293 657 eram do sexo masculino, 228 994 eram do sexo feminino. Segundo a cor / raça: 327 789 eram brancos, 64 538 eram pretos, 17 445 eram caboclos, 112 879 eram mestiços. Segundo estado civil: 374 929 eram solteiros, 115 602 eram casados, 30 573 eram viúvos, 1 547 eram divorciados (incluindo todas as separações, não apenas as separações por sentença judicial).

Ao mesmo tempo, preparou-se o volume de Alagoas. Ora, se fora natural a escolha do Distrito Federal como volume primeiro, não o seria a escolha de Alagoas. A razão decorreu (provavelmente) do fato de o alagoano Floriano Peixoto estar na presidência da República (aliás, Deodoro da Fonseca também era alagoano). Se a razão dessa escolha foi, de fato, agradecer ao presidente da República, terá sido feita ainda ao tempo de Timóteo da Costa, o que teria agradado ao exaltado florianista, Raul Pompéia, quando chegou à direção. Esse volume foi enviado à Imprensa Nacional, para impressão em setembro de 1894, mas, à falta de recursos nos exercícios de 1896 e de 1897, só sairia em setembro de 1898, com um conteúdo idêntico ao do Distrito Federal.¹²⁵

Afora esses dois volumes (três, tendo em mente o sobre Palmas), sairia ainda uma sinopse de resultados (ditos ainda parciais)¹²⁶, em 1898. Um quadro por estado, com cinco colunas: municípios, distritos, paróquias, população das paróquias (homens, mulheres, total), população dos municípios. Antes desses quadros, há um quadro geral, para o país, com os números seguintes: 1 024 municípios, 3 236 distritos, 1 883 paróquias; 7 237 932 homens, 7 095 983 mulheres, totalizando 14 333 915 habitantes. Os estados mais populosos eram, em ordem: Minas Gerais (3 184 099 habitantes), Bahia (1 919 802 habitantes), São Paulo (1 384 753 habitantes), Pernambuco (1 030 224 habitantes); todos os demais estados tinham menos de um milhão de habitantes.

Avaliação da operação censitária

Abre esse volume síntese, um relatório (em oito páginas) assinado por Mendes da Rocha, datado de dezembro de 1897.

É, pois, em cumprimento desse dever de probidade, que, ao apresentar hoje a sinopse do recenseamento de 1890, não aconselho aos que de seus algarismos se forem servir, que o façam senão com todo critério, não devendo considerar a segunda operação censitária da República¹²⁷ mais que um segundo ensaio de recenseamento e quiçá em condições inferiores ao primeiro.

Muitas foram as causas que fizeram assim desmerecer essa obra, cujos resultados deveriam bem corresponder aos sacrifícios exigidos para a sua execução.

Tendo o Brasil passado pela mais completa transformação política em 15 de novembro de 1889, não era certamente em 1890, quando todo o país se preocupava com a sua reorganização, a época mais propícia para uma operação censitária.

Nesse ano procedeu-se em toda a República a eleição de Deputados à Constituinte, que se reuniu a 15 de novembro, e preparavam-se todos os Estados para as eleições de suas respectivas Assembléias. As autoridades federais, como as estaduais, achavam-se inteiramente absorvidas com a organização dos diversos serviços, e não era natural acreditar-se que uma operação, dificilmente realizável em um período normal, fosse exequível em circunstâncias tão críticas.

As necessidades do momento não exigiam mesmo tão grandes sacrifícios dos cofres públicos com um recenseamento cujo insucesso deveria ser previsto.

A operação de 1872, feita em muito melhores condições, deveria satisfazer as exigências do momento, até que, reorganizado o país, se tentasse com mais probabilidade de êxito, o recenseamento da população brasileira.¹²⁸

Segundo informa, em 1872, 25 paróquias não enviaram seus mapas; em 1890 foram 103 as paróquias faltosas. Em dois estados, Bahia e Minas Gerais, à época analisados, ficaram perdidas 285 paróquias, seja por não terem feito o censo, seja por o terem feito de modo incompleto; na Bahia, 64% das paróquias tiveram suas populações estimadas com base no censo de 1872. E prossegue, desanimado:

Acrescente-se a todos esses óbices uma imperfeita distribuição de mapas, de modo a terem uns Estados, excesso, enquanto que, em outros, a falta veio perturbar ainda mais o já mal feito serviço, e teremos o quadro dos vícios originais de que se deveria ressentir forçosamente o recenseamento de 1890, dadas mesmo as melhores condições de execução.¹²⁹

Contesta a escolha da paróquia como unidade básica do censo, tendo em vista a separação entre a Igreja e o Estado introduzida pela República; isso, segundo afirma, “veio tornar cada vez mais patente a impropriedade da escolha e condená-la como um dos vícios insanáveis do último recenseamento”.¹³⁰ Ademais, contesta a escolha do “mapa ou carta de família” e não, como manifesta preferência, do boletim individual, que, a seu juízo, teria sido um obstáculo a maiores males.

Nessa toada, em crítica minuciosa e demolidora, diz que, tão logo chegou à direção, houve por bem mandar “examinar por uma Comissão, tudo quanto havia sido feito, o que se realizou em 02 de outubro de 1895”. Formava essa comissão: José Marques de Oliveira (chefe),

Antônio Rodrigues de Campos Sobrinho e Otaviano Augusto de Figueiredo. E oferece uma síntese do relatado pela comissão:

Pelo que fica exposto, vê-se que, mais de 5 anos depois de efetuado o recenseamento, ainda não há sequer um Estado definitivamente concluído, e que nem ao menos se conhece o total bruto da população da República em 1890! O atraso é geral e enorme” [...] “Excetuando a comarca de Palmas, tudo mais que foi posteriormente preparado pela turma do registro, carece de revisão, correção ou justificação, à vista das irregularidades encontradas.”¹³¹

Ao todo seriam 45 volumes de divulgação (no plano de Timóteo da Costa); e o custo dessa “biblioteca de maus livros” custaria, segundo afirma, “a fabulosa soma de 667:000\$000”, sendo preciso mais de 12 anos para concluir-se a impressão, isso, se a Imprensa Nacional se dedicasse apenas a essa tarefa.¹³² Diante desse quadro, propõe uma redução dessa ambição, o que, de fato, se daria, mas não de papel pensado, pesando alternativas, como queria, mas, antes, por atropelo da futura crise do Censo 1900.

Enfim, em 1895, o censo já custara 1.492:330\$000, sofrendo críticas, como afirma Mendes da Rocha, da imprensa e do parlamento, e é nesse contexto, para quebrar o vazio, que decide acelerar a publicação do volume do Distrito Federal, fazendo contrato com uma tipografia particular, dada a lentidão de resposta da Imprensa Nacional. Ao mesmo tempo manteve o volume de Alagoas, pese Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto já terem falecido, e já se estar na presidência Prudente de Moraes, afinal, dada a precariedade das atividades, ninguém se daria ao luxo de ignorar um volume pronto, mesmo que referido a um estado pouco importante.

Nessa linha de redução da ambição da divulgação dos resultados, no rastro da sinopse, saem mais dois volumes, agora temáticos, e que serão os últimos. Em outubro daquele mesmo 1898 sairia “Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação, culto e analfabetismo, da população recenseada em 31 de dezembro de 1890”.¹³³ Um outro, “Idades da população recenseada em 31 de dezembro de 1890”, feito em 1898, só sairia em 1901, atrasado por sobrecarga na tipografia da estatística, já então criada, voltada ao Censo 1900.¹³⁴ Nada mais sairia; sobre profissões e defeitos físicos, que se contentasse com o divulgado na sinopse.

Terceiro Censo Geral, em 1900: boas intenções e péssimos resultados

Uma década de República é encerrada em 15 de novembro de 1898. Tem início o governo de Campos Salles (1841-1913). Em seu período de governo, 1898 a 1902, não haveria “estado de sítio”, e não haveria revoltas, nem militares nem populares (e seria o único nesse aspecto na primeira República). Contudo, pela política financeira implantada, gerando uma intensa carestia, deixou o Palácio do Catete bastante impopular. Entra Rodrigues Alves (1848-1919) que, com as finanças saneadas, faria um governo progressista, reformando sobremodo a Capital Federal.

Não obstante essas restrições coetâneas, entraria para a história como o governo que reinventou a República, que a rotinizou através da “política dos estados” ou, como ficou conhecida, a “política dos governadores”. Por essa política, a República seria dirigida dos estados; em troca das verbas federais, que fortaleciam suas oligarquias, os estados garantiam ao governo

federal uma base eleitoral pacífica (com o natural reforço da Comissão de Verificação de Poderes, no Congresso Nacional, encarregada de corroborar ou de alterar, caso fosse preciso, os resultados eleitorais estaduais).¹³⁵

Com a força dos estados, com suas autonomias e independências, a DGE amargaria dificuldades gigantescas. Já então padecia dos descuidos dos governos estaduais e municipais, mas se os podia atribuir ao momento convulso por que passava a federação, lutando-se por consolidar a República. Agora, a desatenção completa-se, seja na definição das prioridades, que nem sempre valorizava as estatísticas, seja na criação das suas próprias repartições estatísticas, sem nenhum vínculo com a DGE, invocando-lhe independência. A situação era gravíssima.

Discurso não mudaria essa situação, donde a contínua demanda de legislação que desse ao órgão federal condições de funcionamento, mas, nada que fosse contra os interesses das oligarquias, por mais vital que fosse, vingaria no parlamento. Diante disso, a DGE precisaria mostrar, a todo tempo, a importância das estatísticas; mas à DGE faltavam condições de estrutura e de quadro de pessoal para atuar com presteza, qualidade, e, sobretudo, continuidade e sistematicidade. Claudicava, e delongava.

As instruções censitárias

Caso único, o Censo 1900 não foi instruído ou regulado por lei ou decreto, mas por uma simples portaria, datada de 20 de janeiro de 1900. Mesmo estando respaldada na Constituição da República, que pelo § 2º do Art. 28 mandava fazer o censo a cada dez anos, ser instruído por uma simples portaria subtraía-lhe importância. Sua origem é ignorada: se veio do ministério, ou se saiu da DGE.¹³⁶

É feita em cinco seções: I. Comissões censitárias e agentes recenseadores, II. Cartas de família e Boletins individuais, III. Cartas coletivas, IV. Listas censitárias e V. Devolução das informações. Contém ao todo 39 itens, e referencia cinco formulários: B. Carta de família, Bb. Carta coletiva, C. Boletim individual, D. Lista censitária parcial de devolução e E. Lista censitária geral de devolução; a letra A referia-se às “instruções gerais”, de certa forma, à própria portaria.

A estrutura censitária (Item 01), além da DGE, previa nos estados a presença de delegados da DGE, “nomeados pelo diretor geral da Estatística”. Previa a formação de comissões censitárias nos distritos, compostas “do juiz de paz ou distrital em exercício [presidente da comissão], da autoridade policial mais graduada no distrito, e do escrivão do registro civil, quando houver”, e não o havendo, caberia ao presidente designar outro nome. Por fim, os agentes recenseadores “na relação de um para mil habitantes nos distritos rurais, um para mil e quinhentos nos suburbanos, e um para dois mil nos urbanos”. A DGE e os presidentes das comissões podiam “para objeto do serviço”, utilizar o Telégrafo Nacional (Item 2), supondo gratuidade.

Às comissões censitárias, incumbia (Item 03), entre outras coisas, “dividir o território do distrito em tantas seções quantas forem indispensáveis para que as operações do recenseamento, em cada uma delas, sejam escrupulosa e facilmente executadas por um só agente recenseador”. Com esse saber intuitivo, supostamente existente, buscava-se suprir a falta das bases geográficas para fins estatísticos, que só virão mais tarde, com o IBGE; esse artifício era

reforçado ao intentar-se a seleção de agentes que fossem “muito conhecedoras do distrito ou das seções para que forem nomeadas”. Foi assim no censo de 1872 (e teria sido no de 1852), no de 1890, e seria nos próximos; única saída, à falta dos mapas chamados de censitários.

Aos delegados incumbia (Item 04) o controle completo do processo, garantindo sua qualidade, e também o controle das despesas; portanto, suas funções eram técnicas e administrativas, e eram também os homens do dinheiro. Os agentes (Item 05) deviam distribuir nos domicílios as “Cartas de Família” e os “Boletins Individuais”, 15 dias antes da data de referência (31 de dezembro de 1900); 10 dias depois fariam a recolha do material, conferindo-o, e, em caso de chefes de família analfabetos, deviam preencher os formulários; 5 dias depois fariam a entrega do material às comissões censitárias. Portanto, em 30 dias tudo estaria terminado.

Todas as autoridades, civis e militares, ficavam obrigadas a colaborar com o recenseamento (Item 07). Os bons serviços prestados eram estimulados; e os cidadãos merecedores seriam recomendados “à consideração do Governo” (Item 08), sem se dizer o que receberiam em reconhecimento. Os agentes receberiam uma remuneração a ser arbitrada pelas comissões censitárias, dentro de certos limites (Item 09). Multas e punições eram previstas (Itens 06 e 10). Por fim, fechando a 1ª seção:

Evitar-se-á o movimento de guarnições e forças aquarteladas ou embarcadas e em geral do pessoal administrativo de qualquer categoria, não só no dia 31 de dezembro de 1900 como em um período que possa prejudicar o recenseamento, para o que o Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas requisitará das autoridades competentes a expedição das necessárias ordens. (Item 11).

Não há aí maiores novidades, a menos da existência de delegados nos estados. Contudo, no que tange à 2ª seção, “Cartas de Família e Boletins Individuais”, são muitas as novidades, dado que nunca se usara boletins individuais. Ao chefe da família incumbia preencher a “Carta de Família” e a cada pessoa nela inscrita, incumbia preencher o “Boletim Individual”. E por família, entende-se:

Constitui uma família para os efeitos do recenseamento a pessoa que vive só e sobre si em uma habitação ou parte de habitação; ou um certo número de pessoas que, em razão de relações de parentesco, subordinação, hospedagem ou simples dependência, vivem em uma habitação ou parte de habitação, sob o poder, direção e proteção de um chefe, dono ou locatário, tendo economia comum. (Item 12)

A ordem de inscrição na “Carta de Família” será a da “precedência natural nas relações domésticas: pai, mãe, filhos, irmãos, tios, netos, etc.; hóspedes, agregados, empregados, criados, etc.” (Item 22). A depender do tamanho, mais de uma “carta” poderia ser utilizada pela família (Item 17); as inexatidões e mesmo recusas levariam a punições criminais e multas (Item 20); os “ausentes do distrito” seriam tratados como ausentes nas “cartas” (Item 18). Retificações eram possíveis (Item 21).

A 3ª seção, “Cartas Coletivas”, trata do recenseamento dos domicílios coletivos ou especiais. Seria usada a “Carta Coletiva” e para cada pessoa nela inscrita seria usado o “Boletim Individual”. Nada é novo, nesta seção. A 4ª seção, “Listas censitárias”, a parcial e a geral, além de servir a controle do trabalho, gerariam as estatísticas prediais. Algo parecido já fora feito no censo de 1890, e tivera os mesmos destinos. A 5ª seção, tratava da “Devolução das informa-

ções”, usando-se os “caixotes e envoltórios” antes usados, no início do censo, na remessa dos formulários; agora, bastaria inverter a tampa (parafusadas), onde já estaria gravado o endereço da DGE, no Rio de Janeiro.

Conteúdo dos formulários

Isso posto, façamos uma descrição dos formulários.

Na “Carta de Família”, à esquerda, há umas poucas instruções; à direita há as colunas para registro das pessoas da família (até 30), e suas relações de parentesco com o chefe. O chefe da família e o recenseador responsável deviam assinar.

Na “Carta Coletiva”, à esquerda, há umas poucas instruções; à direita há espaço para o registro dos nomes das pessoas daquela coletividade (até 50). O chefe da coletividade e o recenseador responsável deviam assinar.

No “Boletim Individual” tomavam-se 11 informações: nome, sexo, filiação, naturalidade ou nacionalidade, idade, estado civil, se residia no distrito, se sabia ler e escrever, religião, profissão e defeito físico. Antes de responder, há a instrução explícita, devia-se lê-las, mas elas não estão presentes no formulário, portanto, é de se supor que seriam entregues em folhas avulsas; sua leitura e apreensão não terão sido nada fáceis, sobretudo a uma população analfabeta. Havia controle (por número) com a respectiva “Carta de Família” ou “Carta Coletiva”; e não havia espaço de assinatura.

Uma “Lista censitária parcial de devolução” seria feita para cada rua, praça, travessa, etc. Havia uma primeira coluna de ordem, ao que seguiria o “nome do chefe da casa”, o “pavimento ocupado”, o “número da casa”, os “números de pavimentos”, se 1 ou 2 ou 3 ou mais de 3. O recenseador responsável devia assinar.

A “Lista censitária geral de devolução” previa o registro dos “nomes das ruas (praças, travessas, etc.)”, e, para cada qual, o número de fogos e casas recenseadas. O recenseador responsável devia assinar.

A apuração é ignorada nas instruções. Será sempre trabalhosa, mas será simples, não passando de contagens de frequência. Fazer essas contagens implicava a definição dos quadros da futura divulgação dos resultados. Esses quadros, então, deviam ser pensados e estruturados, funcionando como base à definição dos formulários de agregações sucessivas; por exemplo: quantas pessoas, segundo o sexo, tinham alguma instrução; quantas pessoas, segundo a cor, eram deste ou daquele sexo. A apuração podia seguir dois rumos: ou se esgotava cada mapa vindo de campo, transferindo suas informações, para os “n” formulários de agregação, ou se esgotava cada um dos “n” formulários de agregação, passando-lhes as informações extraídas de todos os mapas vindos de campo. Em geral se o fazia em duplas, um falando e outro anotando; depois, este falava e aquele conferia (as chances de erro eram muito grandes).

A notícia do processo

Mendes da Rocha ignora sua lúcida visão ao Censo 1890, e, em lugar do simples, faz um censo repleto de novidades, somente praticadas em grandes países, maduros na atividade

estatística. Ademais, a DGE não tinha estrutura, e os recursos recebidos seriam insuficientes; nada sugeria uma operação censitária, mas ela será feita.

Segundo o ministro Almeida Maia (1856-1915), em 1901 sobre 1900: “realizou-se em 31 de dezembro de 1900 o recenseamento geral da população da República, na forma do artigo constitucional”. Já em 29 de janeiro de 1901, eram “comunicados” os resultados do Distrito Federal, de imediato suscitando “gerais protestos pela insuficiência do algarismo obtido”; o governo federal responde à polêmica, e resolve nomear “para estudar o assunto uma comissão”.¹³⁷

Ao concluir o governo Campos Salles, em 1902 sobre 1901, o ministro Antônio Augusto da Silva, elabora um relatório lacônico. Sequer dá conta dos trabalhos da comissão encarregada de estudar os números do Distrito Federal, embora se tenha decidido por abandoná-lo. E se cala sobre a saída de Mendes da Rocha, em decorrência do relatório da referida comissão; de fato, em 20 de agosto de 1901, João Sabino Damasceno é alçado à direção da DGE (talvez tenha sido membro daquela comissão). A ele, que seguirá à frente da DGE por todo o governo Rodrigues Alves (1848-1919), caberá digerir a massa falida do censo de 1900, sem grandes sucessos.¹³⁸

A Campos Salles sucede Rodrigues Alves. Em seu governo (1902-1906) as revoltas militares recomeçam, mas são passageiras; dura será a Revolta da Vacina na Capital Federal. Ela virá no contexto das reformas das picaretas dirigidas pelos engenheiros Paulo de Frontin e Francisco Bicalho, sendo o porto e o centro da cidade modernizados, e, sobretudo, no contexto do combate às endemias que possuíam a cidade desde havia muito tempo, pelas mãos do grande médico sanitaria Osvaldo Cruz; tudo isso sob o comando municipal do prefeito Pereira Passos, com poderes plenos de ação.¹³⁹ Para tanto labor, decide fazer um censo local.

Na DGE, João Sabino Damasceno continua no comando.

Em 1902 sobre 1901, portanto ainda referido ao governo Campos Salles, começa tratando da sua nomeação em 20 de agosto de 1901: “recebi esse honroso, mas, ao mesmo tempo, pesado encargo e procurei, bem medindo-o, amparar-me até maior firmeza nos resultados colhidos pelos meus ilustres antecessores”. Diz que sua atitude naquele período foi, “salvo caso excepcional, a de um observador atento”, por isso, não impediu a divulgação dos “algarismos colhidos”, ressaltando, “a despeito de convencido de que o produto obtido não dignifica a Repartição”.¹⁴⁰

Sobreleva a carência de pessoal. Enfatiza as dificuldades na obtenção, junto aos estados, das informações necessárias. Trata da permuta de publicações (recebendo 399 estrangeiras); trata da utilização da biblioteca, que quer fazer crescer (foram adquiridas 42 novas obras); trata do registro civil, que considera precário, mas muito importante, a exigir atenção (oferece diversos quadros); trata da tipografia, e informa que para dar conta da impressão do material do censo, sem prejuízo das impressões rotineiras, “houve necessidade de acréscimo de pessoal e de aumento das horas de trabalho”.

Sobre a Capital Federal, cujo censo “o governo julgou acertado cancelar, em vista do relatório apresentado pela comissão nomeada para verificar o resultado obtido”, diz ter um “plano para renovar-se a operação, em cuja execução aplicar-se-iam os processos precisos, de modo a reportar-se a população a 31 de dezembro de 1900”.¹⁴¹ Diz, também, que “nomeou

um Delegado para cada Estado afim de dirigir o serviço, recebendo ordens e instruções exclusivamente desta Diretoria”, e que “procedeu à distribuição do crédito votado, colocando nas delegaciais-fiscais as cotas arbitradas para as despesas a realizarem-se, cujo pagamento dependia somente da autorização daquele funcionário”; a seu juízo, esse processo dificultou ou impediu mesmo a atuação direta dos governos estaduais, o que considerava indispensável “visto como tudo fica dependente de comissões censitárias” nos termos das instruções censitárias.¹⁴²

Em 1903 sobre 1902, continua realçando, e lamentando, a reduzida estrutura da repartição (fixada no Decreto nº 2.768, de 27 de dezembro de 1897, ao final do governo Prudente de Moraes): “o estreito, limitadíssimo mesmo, meio de ação de que disponho, em virtude da organização que trouxe para esta Repartição a última reforma, não me permitiu fazer mais do que ireis encontrar neste volume”, e acrescenta, em distinto elogio: “e devo dizer-vos, uma grande parte desse resultado foi obtido por um esforço, muito louvável, dos funcionários que aqui servem”.¹⁴³

A atividade estatística pressupunha informações vindas dos estados (dizia-se, na linguagem corrente, que aos estados caberia “ministrar informações”), que relutavam, e mesmo se negavam, ou, na melhor das hipóteses, demoravam em fazê-lo. Exemplar, a situação do registro civil, cujos funcionários, por serem dos quadros estaduais, se negavam a responder às demandas da DGE; diziam “não estarem presos às disposições de leis federais”. Assim, sem sua matéria-prima, as informações primárias (básicas), vindas dos registros administrativos, claudicava a atividade estatística da DGE.

É preciso, penso, deixar claro tudo isso [as dificuldades descritas], a fim de que se possa categoricamente afirmar que, dependendo a vida desta Repartição dos elementos que devem emanar de outras e não lhes sendo estes prestados, ou o Governo estabelece sobre o caso medidas positivas ou terá de vê-la reduzida ao serviço demográfico.¹⁴⁴

Essa afirmação, ver a DGE “reduzida ao serviço demográfico”, bem mostra sua precariedade, porquanto precário era o registro civil, fonte básica da referida atividade demográfica. Assim, somando-se as limitadas (e também precárias) realizações dos censos, a DGE revelava por completo sua fragilidade.

Sobre o censo de 1900, diz poder “afirmar que, dentro do último trimestre do corrente ano [1903], tal serviço estará completamente terminado”, e acrescenta otimista: “conto ter feito até dezembro a impressão da respectiva sinopse, que será a primeira publicação [sairá em 1905], relativa a tão importante serviço”. E adverte, cuidadoso:

Nem todos os números que nela vão figurar representarão o resultado de um trabalho de apuração. É sabido que em muitos distritos não se procedeu ao serviço censitário; e de outros, que consta terem sido recenseados, não conseguiu, a Repartição, que fossem enviados os boletins respectivos, embora tivesse lançado mão de todos os meios que estão a seu alcance. E assim serão populações calculadas as atribuída a tais distritos nos quadros respectivos. Os dados do Recenseamento de 1890 são, naturalmente o, ponto de partida para os cálculos por taxas de crescimento. Estas, não me pareceu razoável preestabelecer; fiz, ao contrário, deduzi-las para cada Estado e, quando possível, para cada município, com os elementos de que pode a turma dispor. [...] Esta comparação é quase sempre muito trabalhosa, pois requer um estudo minucioso das alterações que tenha sofrido a divisão administrativa do Estado.¹⁴⁵

Em 1904 sobre 1903, como feito antes, ratifica a situação problema da “falta de dispositivos legais que precisem bem o modo de proceder da Diretoria com relação às autoridades de que dependem as informações”, e a isso atribui “as deficiências dos quadros”, neles faltando números nas células. O volume, diferentemente dos anteriores que eram feitos por seções, tem divisão temática: imigração, divisão eleitoral, instrução pública, biblioteca (de caráter interno), divisão administrativa, estatística judiciária, registro civil, recenseamento (uma tabela, e nada mais). Afora a pequena introdução (cinco páginas), não há textos analíticos (como se os fazia), o que era comum, e não há gráficos, portanto, é um volume de tabelas.¹⁴⁶

E não temos outros relatórios de Damasceno. Embora tenha saído apenas em 27 de abril de 1907, passando o cargo a Bulhões Carvalho. Desde que assumira, em 20 de agosto de 1901, intentara a reforma da DGE, corrigindo a reforma redutora de 1897 (ao tempo de Mendes da Rocha), sem sucesso. Também lutara para, por assim dizer, “enquadrar” os estados, “obrigando-os” a atenderem à DGE; e em tudo fracassa. Seu sucessor terá pleno sucesso no intento da reforma de estrutura, e terá sucesso apenas parcial no intento de obrigar os estados a responder às demandas da DGE.

Sinopse dos resultados

Em 1905, sai uma sinopse de resultados; a única publicação diretamente referida ao censo de 1900.¹⁴⁷ Nela, há um único quadro, igual para o país, e para cada estado. Oferece os números da população: homens, mulheres e total; no caso do país, esses números são referidos aos estados e o Distrito Federal (estimado, já que o governo cancelou os seus resultados); no caso dos estados, esses números são referidos aos municípios (para oito estados, os resultados referidos aos distritos foram divulgados, em quadro de igual teor, nos relatórios da DGE).

A população totaliza 17 371 069 (inclusive Distrito Federal, com 746 749), sendo 8 855 237 homens e 8 515 832 mulheres. Os estados mais populosos são, em ordem decrescente: Minas Gerais (3 594 471, sendo 1 838 238 homens e 1 756 233 mulheres), São Paulo (2 279 608, sendo 1 184 164 homens e 1 095 444 mulheres), Bahia (2 117 956, sendo 1 056 314 homens e 1 061 642 mulheres), Pernambuco (1 178 150, sendo 586 012 homens e 592 138 mulheres), Rio Grande do Sul (1 149 070, sendo 584 208 homens e 564 862 mulheres).

Antes dos quadros, há um relato (muito ligeiro) sobre a apuração havida, estado a estado. No prefácio, Damasceno explica porque o colocou:

Ao apresentar a Sinopse do Recenseamento, efetuado a 31 de dezembro de 1900, julguei dever fazê-la preceder da exposição do modo por que se executou aquele serviço nos diferentes Estados da República e dos recursos de que se lançou mão para preencher as lacunas que nele se observaram. Obedeço assim a um dever de lealdade, fazendo sentir até que ponto poderão merecer fé as informações apresentadas.¹⁴⁸

Em Alagoas, o censo foi feito com a “máxima regularidade”. No Amazonas, os resultados “foram deficientes”. Na Bahia, as informações “foram em grande parte incompletas”. De Mato Grosso, as informações vindas foram “deficientes”. No Ceará, apenas 57 dos seus 79 municípios enviaram informações. De Goiás, vieram informações de 20 dos seus 37 municípios. Do Maranhão, vieram informações de 34 dos seus 53 municípios. Do Pará, vieram informações de 28 municípios, faltando as de 22 outros. Da Paraíba, faltaram seis municípios. No Rio de

Janeiro, um município não enviou informação. Do Rio Grande do Norte, faltaram sete municípios. Em São Paulo, dos 171 municípios, 41 não enviaram informações. De Minas Gerais, faltaram informações de 205 dos seus 509 distritos. Do Paraná, de Pernambuco e do Piauí não vieram, respectivamente, informações de dois, de seis e de nove distritos. No Espírito Santo, apenas um distrito não foi recenseado. Do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina um distrito, em cada estado, não enviou informações. De Sergipe, seis distritos não enviaram informações (sendo que outros cinco que enviaram tiveram que ser abandonados por precariedade).

Em 22 de junho de 1906, o *Jornal do Comércio*, inicia a matéria intitulada “O recenseamento de 1900”, com as seguintes palavras: “Acaba de ser publicada pela Diretoria Geral de Estatística, a Sinopse do Recenseamento feito a 31 de dezembro de 1900”. Na mesma data, 22 de junho de 1906, o País, em matéria intitulada “Os dados do recenseamento de 1900”, começa com as seguintes palavras: “A Diretoria Geral de Estatística acaba de publicar a Sinopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900”. Ora, tendo em conta a data, somos levados a perceber que a referida sinopse, embora esteja datada de 1905, em sua folha de rosto, na verdade só saiu a público em meados de 1906, talvez por sobrecarga na tipografia da repartição.

Ambas as matérias oferecem os números, e usam o prefácio e o relato feitos por Damasceno. A matéria do *Jornal do Comércio* tem um caráter, por assim dizer, burocrático. Ao contrário, a matéria do País é viva, estando assinada por Victor Vianna: “o serviço atual é uma simples tentativa; nele nada há de definitivo”, diz sem meias palavras. E diz mais: “O recenseamento de 1890 foi deficiente; mas o de 1900 ainda mais deficiente foi”. E diz que “convém desde já pensar nas modificações que deve sofrer o processo de recenseamento de 1910. Não só precisa ser mais seguro, como necessita apurar com maior detalhe e rapidez”; e pontifica: “é preciso descentralizar a apuração”. Damasceno é pessoalmente preservado, sendo visto como “capaz de inaugurar, no recenseamento próximo, os processos seguros e modernos, que não ocasionem deficiências que anulem o esforço da Diretoria de Estatística”.

O censo na arena dos leões

Nos anos iniciais daquela década, dois médicos conhecidos, Aureliano Portugal e Hilário de Gouveia, despem os jalecos, ajustam os óculos, tomam das penas e se voltam ao censo de 1900. Pela imprensa, em várias matérias, discutem a qualidade dos resultados, tendo como foco “a mortalidade pela tuberculose no Rio de Janeiro”, em acirrada polêmica quantitativa. Aqui e agora, nos atemos em realçar suas opiniões sobre o censo, começando com Aureliano Portugal.

No ano de 1900, em obediência ao preceito constitucional, procedeu-se em toda a República a um novo recenseamento. Notoriamente jejuno de conhecimentos estatísticos, de que, apesar de sabedor em outros assuntos, não possuía sequer as primeiras letras, o então Diretor da Diretoria Geral de Estatística deixou-se seduzir exclusivamente pela preocupação de publicar, em poucos dias, o resultado do recenseamento na parte relativa a esta capital. Fê-lo, mas antes não o fizesse, pois o que publicou foi a um tempo monstruoso e irrisório. [...] Só o desconhecimento dos mais mezinhos princípios de Estatística podia autorizar o Diretor da Repartição incumbida do recenseamento a aceitar como digno de fé o resultado que publicou.¹⁴⁹

“Aleijado recenseamento”, é como afirma Aureliano Portugal. Mais tarde, arrefecida a polêmica com Hilário de Gouveia, irá dar à luz o texto “O recenseamento de 1900 julgado pela

estatística”¹⁵⁰, que seria, afirma, “a nossa derradeira pá de terra sobre o monstrengo, em boa hora, e para honra nossa, mandado lançar pelo Governo da República na cesta dos papéis inúteis”.

Mas, passemos ao arrazoado de Hilário de Gouveia, em favor do censo.

Na minha comunicação à conferência de Berlim, eu declarei que os recenseamentos do Rio de Janeiro feitos em 1872 e 1900 eram os melhores, a meu ver, os mais exatos que ali se fizeram. Desse meu asserto faz-me carga o Dr. Pires de Almeida, estranhando que eu houvesse assim qualificado o recenseamento de 1900, que, como é público e notório, e eu não poderia ignorar, fora anulado e mandado trancar por ordem do Governo. Fácil me será defender-me dessa acusação; mas antes de o fazer, seja-me lícito dizer que sobre o meu juízo, em matéria de ciência, não pesam os decretos dos Governos, quaisquer que eles sejam, porquanto tais documentos nem sempre orientados pelos princípios do direito e da verdade, são por vezes obras da pressão da opinião desvairada pelas paixões de momento.

No caso concreto do recenseamento de 1900 o Governo Brasileiro deixou-se levar não só pelo clamor do amor próprio nativista fortemente apoiado em alegações categóricas dos chefes da nossa administração sanitária, como pela opinião individual de um distinto engenheiro, Sr. Dr. Frontin, que depois de haver condenado a priori aquele recenseamento no Club de Engenharia e na imprensa, foi pelo Governo encarregado de executá-lo.

No parecer do Sr. Dr. Frontin, é-lhe atribuído, cuida não fazer injustiça aos demais signatários do mesmo, depois de um exórdio declarando que nada podia articular contra o serviço da Repartição Geral de Estatística, que achava perfeitamente distribuído metódico e registrado, depois de criticar o processo empregado (por distribuição aos habitantes de listas censitárias) por se lhes afigurar preferível o emprego de cadernetas confiadas a agentes especiais, por supor que os habitantes do Rio de Janeiro não têm capacidade para encher tais listas, passa a mostrar como, percorrendo, muitas vezes de executado o recenseamento, certas ruas e zonas da cidade, verificou diferenças, para mais ou para menos, variando entre 10 a 380% [*sic*]. E conclui dizendo que o recenseamento devia ser cancelado.

E assim se fez, e mais ainda: foi demitido o Diretor da Repartição contra cujo serviço nada foi possível articular.

E aqui está como um decreto do Governo Brasileiro, no ano da graça de 1901, trouxe a convicção a toda a gente que a população do Rio de Janeiro era em 1900 de mais de 800.000 habitantes e que a mortalidade geral e pela tuberculose havia constante e progressivamente diminuído de 1872 para cá, ao ponto de equiparar-se à das mais saudáveis cidades do nosso planeta.¹⁵¹

Aureliano Portugal não gosta dessa defesa, e volta à carga, e como “derradeira pá de terra”, como disse, intenta uma análise estatística dos resultados. Sabe que será difícil realizar comparações, pela “incontestável deficiência do recenseamento de 1890”, e faz uma incrível revelação: “Por ocasião do censo de 1890 recusaram prestar as informações pedidas pela repartição censitária dois dos mais notáveis próceres da situação então dominante, ambos com assento no Congresso Nacional Constituinte”, mas sem dar-lhes os nomes, o que é uma pena. Com essa resistência dos informantes “torna-se impossível que não sejam muito deficientes os nossos recenseamentos”

A responsabilidade dessas deficiências, por assim dizer inevitáveis, não deve ser imputada, por certo, à Repartição de Estatística Federal, ou ao seu chefe como diretor do recenseamento, porém a este cabe culpa, com certeza, mais grave, qual a de circular como perfeito e completos censos evidentemente deficientes, publicando os seus resultados sem reserva alguma, como se fossem a expressão da realidade.¹⁵²

Ou seja, não caberia ao diretor culpa pelos erros, que decorriam das limitações culturais do nosso meio, mas lhe cabia culpa por não ter declarado a magnitude desses erros, estabelecendo as limitações dos resultados. A análise estatística proposta, a seu juízo, seria “tão cabal que, fiamos, o próprio diretor do recenseamento se colocará ao nosso lado, renegando a sua nefasta obra”. Não sabemos da posição de Mendes da Rocha, se lhe deu concordância, renegando “sua nefasta obra”, ou se ignorou sua crítica; como seja, a nosso juízo, a análise de Aureliano Portugal não foi nada “cabal”. E logo Bulhões Carvalho faria uma revolução na atividade estatística.¹⁵³

Antes de passar adiante, convém realçar a importância desses sanitaristas, em geral médicos, afeitos aos estudos demográficos.¹⁵⁴ Foram, à época, chamados de demógrafos-sanitaristas ou demógrafos-sanitários, mas seriam melhor chamados de sanitaristas-demógrafos ou, usando uma expressão coetânea, sanitaristas-demografistas. Eram mais que utilizadores das estatísticas da população, também as produziam, enfrentando a confusa poeira dos registros civis, ao menos na Capital Federal. Dessa forma, puderam em especial, fazer uma crítica abalizada da qualidade daquelas estatísticas, embatendo-se com a DGE, levando-a a mudanças basilares.

Aliás, Bulhões Carvalho era um desses sanitaristas dedicados à demografia, com grande vivência profissional, pelo quê conseguiu promover uma revolução na atividade estatística brasileira na primeira República, ao assumir a direção da DGE. A DGE, seja pelos censos, seja pelo controle do registro civil, tinha na estatística da população sua atividade modular, donde, alguém que lhe tivesse o domínio, já como usuário, mais ainda se também como produtor, seria muito mais próprio à direção que os engenheiros precedentes, pois suas formações matemáticas, àquele tempo, pouco valor tinham, já que a produção das estatísticas era, na melhor das hipóteses, técnico-administrativa.

Com efeito, só mesmo um médico para bem cuidar das estatísticas brasileiras, e este seria Bulhões Carvalho, e sua ação será dominante, daí em diante. Seu ação diuturna, incansável, sempre criativa, teve muito da sapiência de Aureliano Portugal¹⁵⁵, de cujo convívio beneficiou-se, com realce à sua atuação no Censo de 1906, feito na Capital Federal, ao tempo do prefeito Pereira Passos. Aureliano Portugal o dirigiu, e nele atuou Bulhões Carvalho.¹⁵⁶ Tanto valeu essa atuação que não é demais afirmar que o Censo de 1906 foi um grande laboratório para o monumental Censo de 1920, a única glória censitária da Primeira República. Naquele censo local fez-se experiências admiráveis, logo usadas no espaço nacional.

Bulhões salva o censo

Em abril de 1907, Bulhões Carvalho assume a direção da DGE, já no governo Afonso Penna. Em 1908 sobre 1907, relata a situação recebida. Diz ter achado “por concluir e completamente paralisados os trabalhos do recenseamento realizado a 31 de dezembro de 1900”. Diante disso, e para conseguir terminá-lo, diz ter nomeado “uma comissão composta dos Snrs. José Marques de Oliveira, Oziel Bordeaux Rego e Luiz de Oliveira Figueiredo, para examinar o estado em que se achava aquele serviço e informar-me sobre o que faltava para sua conclusão”.¹⁵⁷ Sobre o parecer da comissão:

Pelo cuidadoso exame a que procedeu, verificou a aludida comissão que, dos 20 Estados da República, não havia sequer um em que a apuração estivesse definitivamente acabada. Assim é que:

- os de Alagoas e Espírito Santo pendiam de decisão superior quanto à distribuição dos domicílios coletivos, do que poderia resultar, como resultou, a reforma dos quadros de todos os municípios;
- os de Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentavam numerosas discordâncias de detalhe, que era mister corrigir;
- os de Goiás, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, S. Paulo e Sergipe, além de incompletos, ostentavam em seus quadros conjugados os mesmos defeitos já apontados nos de Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina;
- e os de Mato Grosso e Amazonas haviam sido inteiramente desprezados.

De tudo isso resultava que, para terminar o serviço, era preciso organizar ou reorganizar 3.686 quadros, sem levar em conta o preparo do resumo gral dos 20 Estados reunidos e a revisão de todos os quadros feitos durante as administrações anteriores, a qual naturalmente se impunha, à vista das divergências encontradas e já mencionadas.¹⁵⁸

Diante disso, solicita ao ministério autorização para concluí-lo, usando crédito existente na repartição. Isso seria feito não somente na intenção de divulgação dos resultados, mas, também, para aprender-se com os problemas e as dificuldades, tendo em mente o censo de 1910. Tão logo obtém a autorização, começa os trabalhos.

Obtida essa autorização, organizei uma turma dirigida pelo Sr. José Marques de Oliveira, Chefe de Seção desta Diretoria, graças a cuja competência e dedicação consegui levar a cabo em poucos meses o serviço de apuração e salvar do naufrágio completo, a que parecia condenado o recenseamento de 1900. [...] O grande valor do copioso material de estudo assim aproveitado evidenciar-se-á, em dúvida, na próxima operação censitária, fornecendo os elementos necessários para suprir possíveis omissões.¹⁵⁹

Nesse mesmo relatório, p. 32-199, divulga os resultados sob o sugestivo título “Resumo geral do recenseamento dos 20 Estados do Brasil”, e que devem ser entendidos como os verdadeiros resultados do censo de 1900 (A sinopse informou uma população de 17 371 069, inclusive o Distrito Federal, com 746 749. Sem o Distrito Federal, cai para 16 624 320. Aqui, sem o Distrito Federal, a população é informada em 16 626 991). Há nove tabelas (já na forma das tabelas modernas), para o país, e para cada estado (o Distrito Federal não aparece). Infelizmente, essa matéria não ganhou volume em separado, referido ao censo, sendo, em consequência, desconhecido da grande maioria dos estudiosos. Eis, por fim, as nove tabelas elaboradas e divulgadas:

1 Números de fogos, habitantes e prédios

* Fogos de um habitante

* Fogos de dois ou mais habitantes (número e população)

* Coletividades: hotéis, etc.; hospitais, etc.; colégios, etc.; mosteiros, etc.; prisões, etc.; asilos, etc.; quartéis, etc.; outras coletividades (número e população)

* População total

* Prédios de: 1 pavimento térreo; 2 pavimentos; 3 pavimentos; mais de 3 pavimentos; total

2 Sexo, nacionalidade e analfabetismo dos habitantes

* Sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: homens, mulheres e soma)

* Nacionalidade: brasileira; estrangeira; ignorada; total

* Analfabetos brasileiros: menores de 15 anos; maiores de 15 anos; total

* Analfabetos estrangeiros: menores de 15 anos; maiores de 15 anos; total

* Analfabetos de nacionalidade ignorada: menores de 15 anos, maiores de 15 anos, total

* Total de analfabetos¹⁶⁰

3 População das principais religiões, por sexo, idade e grau de instrução

* Religião e sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: católicos e protestantes; cada qual com as linhas: homens, mulheres e soma)

* Idades em anos: 0a10 [dez a dez até 100]; maiores de 100; ignorada.

* Total

* Maiores de 15 anos: analfabetos, total

4 Sexo e idade dos habitantes

* Sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: homens, mulheres e soma)

* Idade em anos: 0a1; 1a2; 2a3; 3a4; 4a5; 0a5 [cinco a cinco até 100]; maiores de 100; ignorada

* Total

5 População das principais nacionalidades, por sexo, idade, grau de instrução e religião

* Nacionalidade e sexo (coluna indicadora, tendo as linhas: brasileiros, alemães, espanhóis, italianos, portugueses; cada qual com as linhas: homens, mulheres e soma)

* Idade em anos: 0a10; 10a15; 15a20; 20a30 [dez a dez até 100]; maiores de 100; ignorada

* Total

* Maiores de 15 anos: analfabetos; total

* Religião: cristã (católicos; ortodoxos; protestantes); islamita [sic]; israelita; outras; ignorada

6 Idades dos habitantes, por estado civil e sexo

* Estado civil e sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: solteiros, casados, viúvos, divorciados; cada qual com as linhas: homens, mulheres e soma)

* Idade em anos: 0a15; 15a20 [cinco a cinco até 100]; maiores de 100; ignorada

* Total

7 Filiação, defeitos físicos e residência dos habitantes, por nacionalidade e sexo

* Nacionalidade e sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: brasileiros, estrangeiros, nacionalidade ignorada, total; as três primeiras, com as linhas: homens e mulheres)

* Filiação: legítima; ilegítima; legitimada; exposta; ignorada; total

* Defeitos físicos: cegos; surdos-mudos; idiotas; total

* Residem no distrito: sim; não; total

8 Religião e nacionalidade dos habitantes, por sexo

* Sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: homens, mulheres e soma)

* Religião: cristã (católicos; ortodoxos; protestantes); islamita [sic], israelita; outros; ignorada

* Nacionalidade: brasileira (natos; naturalizados); alemã; americana; argentina; austro-húngara; belga; francesa; espanhola; inglesa; italiana; paraguaia; portuguesa; suíça; turca; outras; ignorada.

* Total

9 Profissão dos habitantes, por nacionalidade e sexo

* Nacionalidade e sexo (coluna indicadora, tendo nas linhas: brasileiros, alemães; espanhóis; italianos; portugueses; outras nacionalidades; nacionalidade ignorada; soma; todas, exceto a última, com as linhas: homens e mulheres)

* Indústrias: agrícola; pastoril; extrativa (minas; pesca e caça; borracha; diversas); manufatureira

* Religiosas

* Liberais

* Artes e ofícios

* Administração

* Força pública

* Comércio

* Capitalistas

* Transporte

* Serviço doméstico

* Mal especificada

* Improdutivas

* Ignoradas

* Total

Vê-se, então, o fôlego da tarefa encetada. A decisão de realizá-la avulta a figura de Bulhões Carvalho, e já isso bastaria para distingui-lo. Mas fará ainda muito, a começar da reforma da DGE, não só de estrutura, mas também, sobretudo, de práticas. Como veremos, enfrenta as relações difíceis com os estados, e a formação e seleção do quadro de pessoal. Mas, nesse primeiro momento, não ficará muito tempo à frente da DGE (1907-1909), cedendo posição a Francisco Bernardino; só depois (em 1915) retornará, dando curso a uma longa jornada (até 1931), com grandes realizações.

A DGE sob Bulhões Carvalho (primeiro tempo)

Em 15 de novembro de 1906 a presidência da República passava das mãos de um a outro antigo conselheiro, ambos egressos da política do Império. A Rodrigues Alves (1848-1919) sucedia Afonso Penna (1847-1909), e que fora vice-presidente da República (depois de governar Minas Gerais). Era o primeiro mineiro a ocupar a presidência, dando início efetivo à política do café-com-leite, com paulistas e mineiros se revezando na presidência, à exceção dos

dois ou três raros momentos em que os dois grandes estados (Minas Gerais e São Paulo) se estranharam e se desentenderam.

[Afonso Penna] Encarnava como Rodrigues Alves, um bom tipo de político do Império, educado na escola do parlamentarismo, sob a vigilância de censor de Pedro II, liberal, conforme o modelo da época, de vivo espírito público, cuidadoso das fórmulas jurídicas, metucioso no conhecimento dos serviços administrativos.¹⁶¹

Apesar da tradição mineira, sempre cautelosa e conservadora, Afonso Penna não temia inovar, e era chegado a ousadias. Acercou-se de homens novos, com carreiras políticas apenas iniciantes. No Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, ao qual estava afeta a DGE, põe Miguel Calmon du Pin e Almeida (1879-1935), que trás Bulhões Carvalho a conduzi-la.¹⁶² A DGE ganha prestígio, muito na razão do programa de governo, intervencionista e protecionismo no plano econômico¹⁶³, atribuindo ao governo deveres sociais quando as iniciativas individuais (privadas) se mostrassem insuficientes. É o próprio presidente da República quem proclama:

Vou efetuar a reforma da Repartição de Estatística e, em mensagem especial, solicitarei ao Congresso as medidas que reputo indispensáveis à plena eficácia do serviço. Preciso é que nos achemos devidamente aparelhados para o próximo recenseamento geral de 1910, afim de que se não reproduza o insucesso do de 1900.¹⁶⁴

Posse com gosto

Bulhões Carvalho assume em 26 de abril de 1907, em substituição a João Sabino Damasceno (no cargo desde agosto de 1901). Médico dedicado aos combates sanitários, à frente da revista *Brasil Médico*, publicação da Academia de Medicina, aplicara-se aos estudos da demografia-sanitária, dessa forma, sendo usuário crítico das estatísticas publicadas pela DGE. Recém participou da realização do censo de 1906, no Distrito Federal, como membro da comissão responsável (sob a direção de Aureliano Portugal); destacando-se, terá consolidado sua notoriedade, e ganhado maior visibilidade (além disso, talvez privasse da intimidade de Miguel Calmon).

[...] aceitei com relutância esse oneroso encargo, prevendo logo as dificuldades, os embaraços de toda ordem e a enorme responsabilidade que ia assumir na reforma de tão importante serviço, pouco desenvolvido no nosso país e bastante descurado por parte da administração pública. [...] As diversas reformas por que passou desde a época da sua criação em 1871 não lhe asseguraram os meios indispensáveis para o seu desenvolvimento futuro nem os elementos necessários para funcionar regularmente. À reorganização decretado em 1890 pelo primeiro governo da República, seguiram-se modificações em escala regressiva, que a colocaram em situação de não poder absolutamente cumprir o seu programa nem justificar o ônus da respectiva verba orçamentária.¹⁶⁵

Pouco depois de assumir, em maio de 1907, oferece alentada exposição de motivos dirigida ao ministro Miguel Calmon, justificando e explicando a reforma proposta. Já no início é enfático: “A estatística é hoje universalmente considerada a base essencial, o elemento indispensável ao governo dos Estados, por mais rudimentar que seja a sua constituição”; e acrescenta, lamentando: “No Brasil pouco se tem feito para tornar a estatística um auxiliar poderoso da pública administração. Jamais se cogitou em uniformizá-la em todo o vasto território nacional”. Segue, lembrando com propriedade: “Nos vários Estados do Brasil apenas a estatística demô-

grafo-sanitária tem tido algum desenvolvimento, e assim mesmo, nas poucas capitais em que o serviço está organizado, não é ele uniforme nem feito de modo completo”. E por quê? Porque “o registro civil em alguns Estados é inteiramente descuidado”,¹⁶⁶ e mais, porque “os elementos apurados pela repartição de estatística sobre o registro civil são muito incompletos”.¹⁶⁷

Defende uma reforma do registro civil. A legislação reformada deve começar por reforçar “a obrigação de fornecerem os cartórios do registro civil os elementos precisos para a organização da estatística dos nascimentos, casamentos e óbitos”, e vai além, advogando o estabelecer “os meios coercitivos necessários para obrigar o povo a cumprir esse dever social”.¹⁶⁸ Diz que se solicitam informações desnecessárias, lembrando o analfabetismo predominante, ao mesmo tempo, diz que se dá prazo muito curto para a declaração do nascimento, lembrando as dificuldades de transporte existentes, sem esquecer a cobrança excessiva de emolumentos, tendo em vista a pobreza de grande parte do povo, com o agravante da completa ausência de critérios nas cobranças, por parte dos escrivães. Aponta o precário controle de execução do mesmo, na conta de indefinição na competência dos encarregados. Além desses defeitos, afora o apontado analfabetismo, dois outros fatores impedem a aceitação pacífica do registro: o medo do sorteio militar que se lhe associa, e a propaganda contrária dos padres contra o casamento civil, um dos registros realizados.

Reforma e ampliação

Assume em final de abril, e já em maio expõe a reforma ao ministro Miguel Calmon. Em rápida tramitação parlamentar, a 5 de setembro de 1907 o Decreto nº 6.628 dá novo regulamento da DGE, trazendo novidades altamente promissoras.

O Art. 1º oferece o escopo de atuação da DGE, dizendo-a “a repartição central incumbida de receber e coordenar todas as informações que se relacionem com o estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, moral e intelectual da República”, onde a idéia de órgão central coordenador é mantida e reforçada. O Art. 2º apresenta as competências rotineiras da repartição, como segue:

§ 1º Executar todos os trabalhos de que trata o presente regulamento, com exceção dos que estiverem a cargo de repartições especiais já existentes ou que venham a existir junto aos diversos órgãos da administração;

§ 2º Coligir, coordenar e uniformizar os trabalhos preparados pelas repartições especiais de que trata o parágrafo precedente;

§ 3º Organizar os planos e modelos que, para tal fim, se tornarem necessários;

§ 4º Prestar as informações que lhe forem solicitadas pela administração pública, com relação aos assuntos a seu cargo;

§ 5º Dirigir as operações dos recenseamentos gerais da população, segundo os planos e os modelos que houver organizado ou adotado, e publicar os resultados obtidos;

§ 6º Analisar os elementos estatísticos e censitários que recolher, expô-los gráfica e numericamente e compará-los com os de outras nações;

§ 7º Publicar em anuário e em boletins mensais ou trimestrais *[sic]* o resultado geral ou parcial dos serviços que houver executado;

§ 8º Promover o concurso da iniciativa individual para obtenção e prestação das informações necessárias.

O Art. 7º apresenta como estrutura uma secretaria e quatro seções. As descrições das funções dessas seções compõem um programa estatístico, e por isso valerá revelá-las, não pelo texto do decreto, mas sim pelo texto mais livre da exposição:

A primeira [seção] se ocupará do estudo das questões relativas ao aspecto territorial, considerado sob o ponto de vista físico, político e administrativo, coligindo detalhes estatísticos sobre os seguintes assuntos: estrutura geológica, topografia, hidrografia, orografia e climatologia; divisão política e eleitoral, estatística eleitoral, representação nacional, defesa nacional; divisão administrativa, judiciária, finanças, administração; estatística judiciária, civil e comercial, colonização, obras públicas.

A segunda [seção] terá a seu cargo tudo quanto se referir ao aspecto demográfico, estudado quer no ponto de vista estatístico (recenseamento, densidade e composição da população), quer no ponto de vista dinâmico (registro civil, imigração, tábuas de sobrevivência, tábuas de mortalidade, vida média, vida provável, movimento sanitária e higiênico).

A terceira [seção] se encarregará de coligir informações concernentes ao aspecto econômico, discriminado-as sob o ponto de vista da produção, circulação, distribuição e consumo, com esclarecimentos especiais sobre os assuntos seguintes: agricultura, zootecnia, indústria, comércio; vias e meios de comunicação, metais preciosos, moeda metálica e fiduciária, títulos mobiliários, bancos e estabelecimentos de crédito; salários, interesses, arrendamentos e aluguéis, emolumentos, impostos, benefícios; alimentação, vestuário, móveis e outros artigos de consumo, divertimentos, sinistros (incêndios, chuvas de pedra, inundações, terremotos, naufrágios, explosões, epizootias¹⁶⁹).

Finalmente, a quarta [seção] se incumbirá dos assuntos ligados aos aspectos intelectual e moral, organizando estatísticas relativas à instrução pública e particular, às associações científica, literárias e artísticas, à imprensa periódica, às exposições, diversões e belas artes, penalidade, criminalidade, suicídios, mendicância, previdência, beneficência, culto religioso, hospitais, hospícios, recolhimentos e asilos, polícia civil, penitenciárias e estabelecimentos de repressão, socorros públicos, catequese.¹⁷⁰

O Conselho Superior de Estatística

Os Arts. 3º a 6º tratam da criação do Conselho Superior de Estatística¹⁷¹, que seria presidido pelo Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas. Reunir-se-ia nas primeiras quinzenas de junho e dezembro, ordinariamente. Teria até 50 membros efetivos, e um número ilimitado de membros honorários.

Entre as inovações feitas no regulamento da Diretoria Geral de Estatística figura a criação de um Conselho Superior, incumbido de emitir parecer sobre a escolha das fontes de informação; sobre os métodos de serviço, planos, quadros, questionários, instruções ou programas que a administração submeter ao seu exame, bem como sobre as disposições e medidas a adotar para que as publicações oficiais apresentem certa uniformidade; sobre a preparação do Anuário estatístico; sobre o empreendimento e publicação de estatísticas novas; sobre os meios práticos de conseguir o estudo da estatística; sobre as relações a entreter com as repartições de estatística estrangeira.¹⁷²

Ao tratar da criação desse Conselho, invoca as orientações dos Congressos Internacionais de Estatística, bem assim, a experiência acumulada por vários países. Diz que vai imitar, adaptar “as boas práticas” de outros países. Realça a França, cujo Conselho era composto por 62 membros. E explica a composição do Conselho no Brasil, vendo-o como pedra-de-toque na solução dos problemas já cristalizados que assombrava a repartição de estatística:

No Brasil, o Conselho Superior de Estatística é composto de 50 membros, dos quais 30 representam o Congresso Nacional, as principais repartições públicas dos Ministérios, diversas corporações científicas, industriais, comerciais e de outras categorias, e 20 são delegados dos Estados e representantes dos governos locais. Por intermédio destes últimos se tratará de conseguir certa harmonia em matéria de legislação, procurando uniformizá-la mais ou menos em todo o vasto território nacional. Eles deverão se interessar também perante os governos locais pela unidade de vistas no que se refere à divisão territorial, política e administrativa; no que diz respeito ao fornecimento de informações; no que se relaciona, enfim, à obediência das deliberações do Conselho Superior de Estatística quanto às classificações, nomenclaturas e outros pormenores. Os outros membros do Conselho, representantes do governo nos vários ramos da administração, representantes do Congresso Nacional, da magistratura, da indústria, do comércio, das letras, artes, etc., concorrerão com as suas luzes e experiência para o aperfeiçoamento da nossa estatística, lembrando as modificações técnicas necessárias e o conjunto de medidas legislativas e administrativas capazes de conseguir esse *desideratum*.¹⁷³

O primeiro Conselho foi integrado por grandes homens públicos.¹⁷⁴ Eram, antes de tudo, políticos, em posição de destaque, nas quais poderiam influenciar a elaboração das estatísticas, mas das suas especificidades, peculiaridades, por certo, pouco sabiam. Como eram homens vividos, cultos, e por isso tendo consciência da importância e da necessidade das estatísticas na boa gestão pública.

Sua primeira reunião, com grande afluência, ocorreu em 15 de junho de 1908, sendo examinados os “modelos e questionários adotados para a coleta de informação”; uma reunião extraordinária estava pensada “para tomar em consideração o plano do recenseamento que se deve efetuar em 1910”. Sua última reunião ocorreu em 07 de julho de 1909, aprovando seu regimento.¹⁷⁵

Nessa reunião o Conselho debateu e aprovou seu minucioso regimento interno, em sete títulos: I Natureza e atribuições do Conselho Superior de Estatística; II Composição do Conselho Superior de Estatística (Nomeação e demissão dos membros efetivos; Nomeação e eleição dos membros honorários); III Convocação do Conselho Superior de Estatística; IV Funcionamento do Conselho Superior de Estatística (Direção dos trabalhos; Atribuições do presidente, do vice-presidente e dos secretários; Comissão permanente do Conselho Superior de Estatística; Expediente do Conselho Superior de Estatística); V Deveres e direitos dos membros do Conselho Superior de Estatística; VI Dos concursos e prêmios; e VII Disposições Gerais. Com 56 artigos.¹⁷⁶

Obrigação na prestação de informações (acordos federativos)

Desde seus primeiros momentos, como visto antes, a DGE padecia mortalmente da “deficiência de informações”, referindo-se às informações primeiras (ou primárias) que, depois de agregadas, resultavam nas estatísticas. Essas informações eram extraídas dos registros administrativos, os existentes nas repartições federais, e os existentes nos estados (neste caso,

em especial o registro civil); sem essas informações, com a devida qualidade, não haveria as estatísticas necessárias e suficientes.

Um dos maiores embaraços que a repartição encontrava para o desempenho dos seus múltiplos encargos era a deficiência de informações, não só em relação ao registro civil, como também sobre todos os outros departamentos do serviço público.¹⁷⁷

Para dar fim a essa situação nefasta, Bulhões conseguiu a aprovação do Decreto nº 1.850, de 02 de janeiro de 1908, a primeira do gênero no Brasil. Por ele, “todas as autoridades civis ou militares, associações, empresas, companhias, estabelecimentos industriais, comerciais e outros e os particulares” ficavam obrigadas a prestarem as informações que lhes fossem pedidas pela Diretoria Geral de Estatística. Por sua importância, eis sua íntegra:

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

Art. 1º As autoridades federais, civis ou militares, os presidentes, diretores ou gerentes de fábricas, empresas, companhias, associações e outros estabelecimentos industriais, comerciais, de instrução e morais, bem como os particulares, nacionais ou estrangeiros, domiciliados em qualquer parte da República, são obrigados a prestar à Diretoria Geral de Estatística as informações que lhes forem pedidas nos prazos e segundo os planos e modelos adotados pela citada repartição.

§ 1º O Governo Federal promoverá acordo com os Governos dos Estados e com a Prefeitura do Distrito Federal para obter das autoridades estaduais e municipais a permuta de publicações e a remessa regular de informações à Diretoria Geral de Estatística.

§ 2º As repartições federais e as empresas particulares serão obrigadas a enviar à mesma Diretoria, independente de solicitação, quatro exemplares, pelo menos, dos trabalhos estatísticos que publicarem.

Art. 2º A falta de cumprimento das disposições do artigo precedente será punida com a multa de 50\$000 a 500\$000, cobrados executivamente.

Parágrafo único. A cobrança executiva das multas impostas compete aos procuradores seccionais da República, de acordo com o Art. 125, n. 2, letra a da Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal, aprovada pelo decreto n. 3.084, de 5 de novembro de 1898.

Art. 3º A execução dos serviços de que trata esta lei compete a funcionários federais, podendo, todavia, ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência sua, conforme dispõe o § 3º do Art. 7º da Constituição Federal.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de janeiro de 1908, 20º da República.¹⁷⁸

Affonso Augusto Moreira Penna

Miguel Calmon du Pin e Almeida [Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas]

Augusto Tavares de Lyra [Ministro da Justiça e Negócios Interiores]

Em desdobramento, para tornar efetivo o decreto, a DGE preparou as cláusulas básicas do acordo com os governos estaduais. Até maio de 1908, 11 estados assinaram o acordo: Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Maranhão, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina. Ao fim do ano, Miguel Calmon lamenta o insucesso da iniciativa. Com a saída de Bulhões nenhum medida de solução foi pensada e implantada.

A abertura dos portos

Em 1908, comemorando o centenário da abertura dos portos, ato do príncipe-regente, D. João (futuro D. João VI), tão logo aportou em Salvador, BA, em 1808, a DGE se fez presente apresentando os resultados do Censo de 1906, realizado na Capital Federal, bem assim, valendo-se dos resultados da re-apuração do Censo de 1900.

Naquele mesmo ano, as estatísticas apresentadas na exposição em gráficos pictóricos, no mínimo curiosos, muito bonitos, bem assim, as inúmeras fotografias, também expostas, formariam uma publicação, editada pela DGE. Trata-se do **Boletim Comemorativo da Exposição Nacional de 1908**, em edição trilingüe: português (língua-pátria), francês (língua universal da diplomacia), e esperanto (língua auxiliar recém-criada). Além das tabelas, dos gráficos pictóricos, e das ilustrações fotográficas, a publicação ofereceria uma alentada introdução de Bulhões Carvalho.¹⁷⁹

Por oportuno, valerá marcar que foi a primeira publicação de caráter oficial no Brasil a sair em esperanto, dando início a uma longa trajetória de relacionamento com a estatística; Teixeira de Freitas seria um seu entusiasta, desde os tempos da década mineira, quando teve como secretário, para fins de redação da correspondência em esperanto, ninguém menos que Guimarães Rosa, futuro diplomata, e futuro contista e romancista consagrado. No IBGE, o esperanto seria utilizado como língua auxiliar de divulgação das estatísticas, querendo-se, dessa forma, ampliar seu alcance.¹⁸⁰

A DGE por Oziel Bordeaux

Para o lugar de Bulhões Carvalho iria Francisco Bernardino. Assume a direção geral da DGE em 15 de dezembro de 1909. De pronto cogita a reforma da reforma feita por Bulhões (Decreto nº 6.628, de 5 de setembro de 1907), e solicita relatório com sugestões aos chefes das quatro seções.¹⁸¹ Deviam estudar o serviço a cargo da DGE, como estava instituído, de maneira a indicarem “o sentido e os termos da remodelação ou reforma que porventura conviesse fazer-se nele”, conforme sugerissem suas experiências. Todos o fazem; alguns logo, outros com vagar.

Oziel Bordeaux Rego (1874-1926), na chefia da quarta seção, demora a atender, e é o último a entregar um parecer. Parece relutar, mas o faz, finalmente, em texto longo (com 200 páginas), muito erudito, em setembro de 1910. Tem por título: “Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro de pessoal da Diretoria Geral de Estatística”, e por subtítulo: “Apresentado, em setembro de 1910, ao Diretor Geral, Dr. Francisco Bernardino Rodrigues Silva, em cumprimento de ordem sua, pelo chefe da 4ª seção, Oziel Bordeaux Rego”. Tem prefácio de Francisco Bernardino.

Francisco Bernardino o recebe e, por certo, o aprecia, ou não o teria enviado à publicação, naquele mesmo ano, 1910, prefaciando-o longamente. Contudo, apesar da decisão, por restrições na tipografia, ficou, ao cabo do tempo, adstrito aos arquivos. Só sairia em 1921, por ordem de Bulhões, que lhe antecede uma “advertência”. Como Bulhões Carvalho retorna em 1915, fica-se sem saber as razões da demora dessa decisão: talvez não lhe soubesse da existência, o que é pouco provável; talvez a época não ajudasse, por algum motivo especial; talvez o quisesse, então, como reforço às decisões que vinha de tomar, com vistas ao censo de 1920. Ele diz:

Para que não se perca na volumosa massa dos papéis recolhidos ao arquivo, é publicado, em volume especial, um excelente trabalho “sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística”, valioso parecer apresentado ao meu ilustre antecessor, em setembro de 1910, pelo Sr. Oziel Bordeaux Rego, justamente considerado entre os mais competentes e operosos funcionários do departamento técnico atualmente confiado à minha direção. Trata-se de um documento cuja divulgação será sempre oportuna como subsídio às reformas ou alterações indispensáveis à maior amplitude do serviço geral de estatística. Conjuntamente com o aludido parecer dá também publicidade a Diretoria de Estatística a outro trabalho da mesma autorizada fonte, e referente à execução concomitante dos inquéritos demográfico e econômico, assunto de indiscutível interesse na atualidade.¹⁸²

Divide sua análise em quatro partes: 1) Compreensão, extensão e definição; 2) Divisão das matérias; 3) Processo adotado nas pesquisas; e 4) Suficiência e idoneidade dos órgãos de investigação; seguida de uma conclusão onde trata dos cargos de “almoxarife, arquivista, cartógrafo e bibliotecário”. Há três anexos: 1) Recenseamento de 1910 (parecer apresentado, em 28 de fevereiro de 1910, ao Diretor Geral de Estatística, pelo Chefe da 4ª seção, em cumprimento de quatro portarias-circulares de 14 de janeiro do mesmo ano; acima referido); 2) Necessidade e importância da estatística religiosa (informação prestada ao Diretor Geral de Estatística pelo Chefe da 4ª seção, em 16 de setembro de 1910); e 3) Homenagem a um grande mérito (nota sobre os serviços prestados à Diretoria Geral de Estatística pelo Chefe da 1ª Seção, Sr. José Marques de Oliveira¹⁸³, em fevereiro de 1915).

Percepções de Francisco Bernardino (prefácio)¹⁸⁴

O prefácio, elaborado por Francisco Bernardino é um misto das razões iniciais da consulta (teria uma visão prévia dos problemas da repartição?), associadas às sugestões recebidas de Oziel Bordeaux, que então editava.

Os chefes das seções deviam inspirar-se na “experiência e prática das coisas em nosso país”, ou, sempre que possível, na “assimilação dos princípios orgânicos de institutos congêneres em outras nações”, sem olvidar “os debates e resoluções dos Congressos de Estatística”. Foi-lhes pedido, entre outros pontos, que tratassem do funcionamento da repartição de estatística, “para o fim de assegurar a convergência geral dos esforços, a uniformidade dos processos, a segurança e harmonia dos resultados”. Todos o fazem, com variada profundidade.

Aprecia, sobretudo, o parecer de Oziel Bordeaux, que, por consenso entre os pares, decide publicar. Nesse texto, “os espíritos avisados e prudentes”, achariam terreno sólido, evitando-se promover reformas viciadas, e imperfeitas.

Dois temas são dados como “matéria vencida”. Primeiro, a DGE como órgão central, para poder assumir “o encargo de executar diretamente todos os trabalhos estatísticos de interesse geral do país, não cometidos a outros órgãos da administração pública”, e para assumir o encargo de “coordenar os trabalhos desse gênero, preparados por quaisquer repartições, que sejam destinados unicamente a essa função, ou que a exerçam acessória e cumulativamente”. Segundo, em reforço às atividades executivas, a existência, em caráter consultivo, do Conselho Superior de Estatística, “no sentido de promover a adoção de métodos de serviço e a uniformidade das publicações oficiais”.

Outro ponto também pacífico é a exigência de concurso para acesso ao quadro de pessoal, para se poder contar, cada vez mais, com técnicos, em lugar de simples administradores; querem-se pessoas com “rigorosa preparação científica”, como uma exigência crescente da atividade estatística; isso tudo, a depender da “extensão dos estudos” e, claro, da cobertura dos inquéritos, bem assim, a depender das “despesas respectivamente consignadas”; sem descuidar dos “institutos complementares”, como denomina a biblioteca e a tipografia, mas sem menção à cartografia.

E sabe ser vital dispor “a matéria [-prima], a informação, torná-la efetiva, suficiente, obrigatória”, tornando imperativa a existência de “legislação especial e obrigatória”; e enfatiza entender que “a obrigatoriedade da informação deve ser geral e sem exceção” (com ênfase na reforma do registro civil). Tem consciência das dificuldades dessa empreitada, “o cientista e o legislador deparam óbices constitucionais, procedentes do regime federativo”, a serem aplaiadas ou contornadas cuidadosamente. Por fim, fechando o prefácio, antevê o IBGE:

Afinal o tempo virá em que a Diretoria Geral de Estatística, erigida, em virtude do seu próprio e desmedido crescimento, em instituto inteiramente singular e à parte, de existência autônoma, tendo de centralizar as mais numerosas relações, devendo exercer a sua função inquiritiva [*sic*] na devassa de todos os Ministérios, nos Estados e nos Municípios, na latitude mais compreensiva das individualidades e das coletividades, obtenha, num ato legislativo especial e solene, atribuições amplas e capacidade plena para a direção técnica e administrativa dos serviços a seu cargo, tão somente limitada, na previsão das suas despesas, pela verba respectiva do orçamento federal.

O olhar de Oziel Bordeaux é, de fato, aguçado. Irá ajudar Bulhões Carvalho em seu retorno, e, muito especialmente, na elaboração do Censo 1920. Muito de suas medidas, ao longo de sua longa gestão, terão base em Oziel Bordeaux, o mesmo podendo ser afirmado no que tange ao idealismo de Teixeira de Freitas, quando da criação do IBGE, daí a uma década. Passemos, então, ao relatório.

Sobre a missão da diretoria (órgão central)

Com incendido entusiasmo, trata da missão da DGE, como consta dos Art. 1º e 2º do seu regulamento (baixado pelo Decreto nº 6.258, de 05 de setembro de 1907): centralizar os resultados da atividade estatística levada a porto em todos os órgãos; realizar a atividade estatística, sempre que não feita em outros órgãos; órgão central, diretor (produtor) e coordenador. E diz, em síntese:

Vê-se, pois, que o que a lei pretendeu instituir foi um aparelho donde emanassem a orientação geral e a traça [*sic*] dos serviços estatísticos, e para onde convergissem também os

resultados de todos eles, qualquer que fosse a administração a que competissem – federal, estadual ou municipal – e ainda que proviessem exclusivamente da iniciativa particular.

Recolhidos a semelhante centro e convenientemente elaborados, os elementos estatísticos seriam depois expostos, em publicações fragmentárias e de conjunto, com as críticas e os comentários que oportunos se fizessem, a fim de realçar o significado e o valor das cifras coligidas, quer consideradas em si mesmas, isoladamente, quer confrontadas umas com as outras, ou comparadas às análogas, que de outros países se conhecem.

A missão principal da Diretoria de Estatística ficava, portanto, sendo a de núcleo coordenador, regularizador e uniformizador de trabalhos variadíssimos, e as funções dela, por isso mesmo, longe de se estreitarem e reduzirem, deviam, ao contrário, aumentar de amplitude, à medida que os diversos ramos da administração pública federal, e os governos estaduais, os poderes municipais e as instituições particulares fossem desenvolvendo os seus serviços especiais de estatística e criando novos.¹⁸⁵

Essa visão de órgão central, afirma, “não constitui novidade indígena”, já que (quase) todos os países do mundo o teriam, que, afora produzir estatísticas, também agiria na função de “coordenador, uniformizador e unificador” os trabalhos estatísticos. Enumera os exemplos da Itália, da França, da Holanda, da Alemanha; oferece exemplos contrários, como a Espanha (onde, contudo, havia o Instituto Geográfico e Estatístico com papel mais ou menos de centralizar a atividade estatística), o Reino Unido (pese haver os “General Registrars”, ou seja, as repartições do registro civil), os Estados Unidos da América do Norte (realçando, contudo, o papel do *Bureau of the Census*, responsável pela realização dos recenseamentos, bem assim, pela utilização dos resultados, o que lhe daria um caráter de articulação permanente).¹⁸⁶

A função centralizadora, tratando-se de estatística, é, pois, de tal maneira necessária, que ou faz criar um órgão especial e privativo, ou se apropria de algum já existente, embora instituído para diverso destino. Assim, a tendência geral é para concentrar o serviço, posto o grau dessa concentração varie, conforme as circunstâncias locais. Isso não impede a existência de estatísticas especiais, que versem de modo particular um ou outro ramo da matéria; nem o desenvolvimento destes serviços é razão para que se suprimam os órgãos gerais que os uniformizam, resumem e comparam.¹⁸⁷

Nessa linha, tendo em mente sua expansão desejável, sugere um termo de missão, em dois artigos, a constar do decreto da reforma, “em havendo o desejo de colocá-la [à DGE] no posto que de justiça lhe cabe”.

[Art. 1º] A Diretoria Geral de Estatística é a repartição central incumbida de receber, de elaborar e coordenar e de publicar toda a sorte de informações estatísticas que se relacionem com o estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, intelectual e moral da República.

[Art. 2º Compete-lhe especialmente]

1º formular os planos necessários à exata apreciação, sob o ponto de vista estatístico, das condições do Brasil e à dos fatos nele ocorrido, quer destes conheça diretamente, quer indiretamente;

2º executar por si mesma todos os trabalhos estatísticos de interesse geral do País, desde que se não achem deles incumbidos outros órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal;

3º recolher e coordenar os trabalhos preparados por esses departamentos administrativos;

4º promover, pelos meios a seu alcance, a uniformização dos referidos trabalhos, de acordo com os modelos que tenha organizado;

5º proceder, decenalmente, ao recenseamento geral do País;

6º analisar e agrupar cientificamente os dados que obtiver, representá-los graficamente e compará-los com os de outras nações;

7º publicar em anuários e boletins, ou avulsamente, os resultados dos trabalhos que haja executado;

8º prestar as informações que lhe exigir o Governo e fazer os serviços que lhe forem por ele determinados, relativamente a matérias de sua atribuição;

9º satisfazer, sempre que possa, os pedidos recebidos de repartições federais, de administrações estaduais e municipais e ainda de corporações ou particulares, nacionais e estrangeiras, desde que isso não desconvenha ao interesse público, nem prejudique o andamento das tarefas que a Repartição tem a seu cargo;

10º promover o concurso da iniciativa individual para o melhor desempenho dos encargos que lhe competem.¹⁸⁸

Sobre o plano de ação (temas, assuntos, matérias)

Seu ponto de partida é o primeiro programa estatístico brasileiro, constante do Decreto nº 4.676, de 14 de janeiro de 1871, que reproduz em minúcia, não lhe poupando rasgados elogios, a ponto de dizer, “que o regulamento aludido revelava o empenho de sujeitar as matérias a um arranjo metódico, sistemático”.

Quando da recriação da DGE, o programa estatístico perdeu os detalhes, sendo postos em grandes expressões, bem assim, perderam as minúcias, quais sejam, os estudos a serem feitos tema a tema. Além disso, a partilha das matérias pelas seções “não oferecia absolutamente nada de sistemático”. Depois de extensa digressão, sugere uma divisão das matérias do programa por cinco seções, como segue:

1ª Seção: Topografia, orografia, hidrografia e climatologia do Brasil; representação política; defesa nacional; finanças e administração pública;

2ª Seção: Demografia (estado e movimento da população);

3ª Seção: Estatísticas econômicas (produção, circulação, distribuição e consumo);

4ª Seção: Instrução pública e particular; bibliotecas; museus belas-artes; imprensa; cultos religiosos; instituições de assistência, de beneficência e de previdência; e

5ª Seção: Justiça civil, comercial e criminal; polícia; natalidade ilegítima; suicídios.¹⁸⁹

Completa seu arrazoado lançando vista sobre as fontes. E vê os órgãos centrais de estatística, de uma forma singular, como um produtor ora direto – ele mesmo buscando as informações fundadoras –, ora indireto – valendo-se de agregações feitas por outros órgãos (especializados ou não na atividade estatística). Vejamos:

Resulta de tudo quanto até agora expus que as Repartições Centrais de Estatística, em toda a parte, além de executarem por si mesmas certo número de serviços, têm de resumir outros, de institutos congêneres, de campo de ação mais limitado – provinciais, estaduais e municipais – e de departamentos públicos, que ou também organizam estatísticas, por necessidade de sua vida íntima, ou reúnem, como que automaticamente, pelo próprio mecanismo de seu funcionamento, dados aproveitáveis para trabalhos dessa natureza. Por outra, o material que elaboram as Repartições Centrais é de três ordens distintas: documentos coligidos diretamente; informes prestados, compulsoriamente ou não, por vários órgãos administrativos; estatísticas organizadas por departamentos especiais, exclusivamente incumbidos de empresas deste gênero, embora de mais restrita esfera de atuação.¹⁹⁰

Sobre a atividade consultiva (o Conselho Superior)

A existência de um organismo consultivo é, em tese, muito profícua. Encontra sua origem na Bélgica, na ação de Adolphe Quetelet, várias vezes debatidas em sucessivas plenárias dos Congressos Internacionais de Estatística: Bruxelas, em 1853; Paris, em 1855; Berlim, em 1863; Florença, em 1867; e Haia, em 1869.

A insistência com que o Congresso Internacional de Estatística recomendava o estabelecimento, em todos os países, de uma Comissão análoga à que a Bélgica criara em 1841, bem mostra a confiança que os doutos opinantes depositavam nesse meio de regularizar e uniformizar, em toda a parte, os serviços estatísticos. Partindo, como partia, de homens sabedores e experientes, o conselho, de certo, merecia [ser] acatado e seguido, o que explica o acolhimento que ele recebeu em diversos países, vivamente preocupados com o progresso dos trabalhos daquela espécie e dos estudos correlatos.¹⁹¹

Observa que Bulhões Carvalho concebeu o Conselho brasileiro por similitude ao Conselho francês, de 1885. Entende sua criação muito útil, mormente para um país “composto como o nosso, de muitos Estados, diferentemente organizados, em cuja quase totalidade, no que diz respeito ao assunto que nos preocupa, tudo, absolutamente tudo, ainda se acha por fazer”. A troca de idéia que daria ensejo já bastaria para justificá-lo, mormente pela presença dos membros estaduais.

Sua operosidade e efetividade estaria “em que elas [as pessoas que o integravam] *soubessem, pudessem e quisessem* prestar os serviços que eram esperados de sua colaboração”. Importava, sobretudo, que os membros do conselho pudessem, para além de estar nas reuniões, prestar os serviços que se lhes pedissem, “entendendo-se esse requisito, não somente no sentido da *competência*, mas, sobretudo, no da *possibilidade material de trabalhar*”.

De tudo quanto tenho exposto, até agora, a propósito do Conselho Superior de Estatística, decorre, Sr. Diretor Geral, que me não parece providência aconselhável suprimir-se a referida assembléia. Qualquer reforma, por que passe a nossa estatística oficial, deve, pois, a meu ver, conservar o instituto, pouco importando que de sua existência não resultem, a princípio, grandes benefícios para o serviço público. Esses virão mais tarde. [...] Convirá, porém, creio eu, não estabelecer época fixa para as reuniões ordinárias, a fim de evitar o mau efeito de sessões em que nada se faz. Ao Governo ficará o direito de convocar o Conselho, sempre que entender necessário.¹⁹²

Sobre a atividade executiva (a própria diretoria)

A missão estava discutida. Também a estrutura, ao tratar dos temas. Agora, sua intenção era focar a “suficiência e idoneidade” da repartição de estatística. Para tanto, focará a questão de pessoal, a começar da presença nos estados, que quer permanente, com pessoal técnico da própria DGE.

Ora, é de toda conveniência, senão absolutamente indispensável, o estabelecimento de agências estatísticas federais nos Estados. Os acordos celebrados entre os respectivos Governos e a Diretoria, em 1908, nenhum fruto aproveitável produziram até agora. Muitos Estados nada ou pouco têm feito daquilo a que se obrigaram pelos órgãos da sua governança, e muito insuficiente e irregular é também o concurso que nos prestam as Municipalidades. [...] Para remover esse grande obstáculo, que ao progresso das nossas estatísticas se antolha, duas medidas apenas me ocorrem: ou esta Repartição entra em acordo com os governos estaduais e municipais, para que seja feita por funcionários deles a coleta dos dados de que careça, ou nomeia delegados seus, com os quais se corresponda diretamente e que só recebam e executem ordens de sua diretoria. Por motivos sobre que desnecessário se torna insistir, o melhor alvitre me parece o último, embora também, em certos casos, possa haver vantagens em utilizar o primeiro. Cumpre, portanto, que o Regulamento dê ao Diretor a faculdade de comissionar funcionários para o representarem nos Estados; mas, a fim de que tal autorização possa ser aproveitada e não resulte completamente estéril, é indispensável que a Diretoria tenha os precisos recursos pecuniários e pessoal bastante.¹⁹³

Para não aumentar em demasia as despesas, sugere a contratação de “colaboradores”, demissíveis *ad nutum*, não tornados funcionários permanentes. Onde houvesse acordo com órgãos estaduais, seus funcionários seriam “correspondentes”, o que se faria “mediante razoável recompensa pecuniária”. Então, definida a presença nos estados, faltaria resolver a questão da “representação em cada Município”. Para tanto sugere que o governo “determinasse a todos os funcionários federais, espalhados no país, que atendessem aos apelos desta Diretoria, sem prejuízo dos encargos privativos de cada um”. Tem isso por viável, tomando exemplos de outros países.

Sugere, então, que o quadro monte a 130 pessoas: “5 Diretores ou Chefes; 10 a 15 Primeiros Oficiais; 25 a 30 Segundos Oficiais; 35 a 40 Terceiros Oficiais; 20 Auxiliares de Primeira Classe; e 20 Auxiliares de Segunda Classe”, os auxiliares sendo chamados apenas quando “houvesse trabalho”. Mas, com qual formação, pergunta-se; e responde recuperando o regulamento:

De fato, de acordo com o Art. 21 [do Decreto nº 6.628, de 05 de setembro de 1907], o preenchimento do lugar de Praticante ficou dependendo de mostrar o candidato, em provas escritas e orais, conhecimentos das línguas portuguesa e francesa, da aritmética (até juros compostos), da corografia e história do Brasil e do desenho linear; a escolha dos 3ºs Escrivães só poderia ser feita por concurso entre os Praticantes, versando as provas sobre a redação oficial, álgebra elementar, geometria plana, desenho topográfico e noções gerais da língua inglesa; o acesso a 2º Escrivão dependeria também de concurso, realizado entre os 3ºs, tendo por objeto a geometria no espaço, a trigonometria retilínea, a cartografia e noções gerais da língua espanhola; a 1ºs Escrivães apenas passariam os 2ºs que fossem previamente habilitados em concurso de noções gerais de física e química e da língua italiana, e a Oficiais-Maiores, os Primeiros Escrivães classificados em concurso de cosmografia, meteorologia, noções de direito administrativo e da língua alemã; enfim, para subirem a Chefes de Seção os Oficiais-Maiores, exigia-se-lhes preparo, ainda provado mediante concurso em economia política, direito administrativo, estatística e noções gerais de mineralogia, botânica e zoologia.

Daí se conclui, portanto, que o principal intuito do Regulamento que nos rege, na parte a que ora me refiro, foi obrigar os futuros Chefes desta Diretoria à posse das línguas portuguesa, francesa, inglesa, espanhola, italiana e alemã; da corografia e da história do Brasil; da matemática elementar (aritmética, álgebra, geometria e trigonometria retilínea); dos desenhos linear e topográfico; da cartografia; da física, da química, da cosmografia, da meteorologia, da mineralogia, da botânica e da zoologia; do direito administrativo; da economia política, e da estatística. De algumas dessas disciplinas exigiram-se desenvolvimentos; de outras, porém, apenas traços gerais.

O parcelamento das matérias teve, por certo, em mira, não só facilitar, graduando-o, o preparo dos funcionários, como ainda lhes criar um estímulo permanente para se instruírem. Regra é, com efeito, ao que alcança a minha observação pessoal, que, uma vez nomeado, o funcionário público quebra o trato que porventura mantinha, anteriormente, com os livros. Raríssimos desmentidos se me têm deparado a essa prática; mas os empregados que constituem tais exceções, ao invés de estimados, quase sempre se tornam malqueridos de seus colegas, cuja mor parte vê no alheio esforço, que inveja, sem o imitar, um simples recurso de *cavação*, conforme lhe chama em sua expressiva gíria.

O pensamento inspirador da reforma de 1907, nesta parte, foi justamente inverter em regra a exceção. Certo de não ser promovido sem concurso, o funcionário que aspirasse a subir teria, por força, de estudar sempre, e, quando atingisse o mais alto posto da sua carreira, não só possuiria os conhecimentos precisos para desempenhá-lo, mas também haveria adquirido o proveitoso hábito dos livros, que lhe asseguraria o constante melhoramento do seu preparo. Dever de todos, condição *sine qua non* de progredimento na classe, o estudo deixaria de constituir motivo de malquerença àqueles que o cultivassem. E, assim, o desejo de fazer boa figura e o empenho em avançar contribuiriam de modo eficaz para o contínuo soerguimento do nível intelectual do funcionário.¹⁹⁴

Trata-se, em certa medida, de um plano de carreira, e um programa implícito de formação de pessoal. Diz, com evidente admiração: “os concursos sucessivos e graduados não só tornam mais fácil adquirir o cabedal de conhecimentos indispensáveis ao exercício dos cargos mais elevados, como também criam uma proveitosa e contínua competência, um permanente estímulo à perseverança no estudo”. E diz das críticas, não ao concurso de entrada, mas sim aos concursos de acesso, que muitos entenderam exagerados, nesse caso, bastaria “o *conhecimento do serviço*, que, em estatística, se adquire com a prática, como nos misteres de outra espécie”. Ao fim e ao cabo, aceitava e acatava os concursos, de entrada e de acesso, mas com as ressalvas do desempenho; ou seja, os concursos de acesso seriam apenas parte do processo.

Uma boa colocação obtida em concurso, se é prova de saber, não prova assiduidade, nem zelo, nem amor ao serviço, e isto é o que, sobretudo, *cumpr apurar*, quando se quer fazer justiça e não matar o estímulo nos *bons empregados*, isto é, *nos que tomam a sério as suas obrigações*. [...] Fica a sorte do empregado dependendo exclusivamente das luzes que ele possui, ou talvez da felicidade que o haja assistido nas provas. O seu esforço, o seu zelo, os frutos do seu trabalho desaparecerão diante do preparo um pouco melhor, ou do maior desembaraço, ou da maior fortuna, de colegas porventura menos cumpridores de seus deveres. Ora, isso não é equitativo, nem consulta os interesses do serviço público: forcemos os funcionários a se instruírem, mas não transformemos em simples academia a Repartição. O de que ela precisa é de *bons empregados*, nunca de *literatos*, que muito possam ter lido, justamente por nada trabalharem, e que, na transcendência, real ou pretendida, do seu talento e dos seus conhecimentos, encontrem razão bastante para se furtar aos serviços pelos quais recebem paga dos cofres públicos.¹⁹⁵

Na reforma trazida por Bulhões Carvalho, diz Oziel Bordeaux, estava “a conveniência de se tornarem de carreira os cargos de Chefes ou Diretores de Seção”. Ao ser o acesso por concurso,

teria no futuro o resultado da “escolha habitual do Diretor do serviço [recair] entre os próprios Chefes de Seção da Diretoria”. Esse seria o ideal, concorda, “de dirigir a Repartição de Estatística um funcionário que houvesse nela vencido todos os postos”, desde que, claro, de fato “o escolhido dispusesse de todos os precisos requisitos para bem desempenhar o eu elevado encargo”.

A DGE sob Bulhões Carvalho (segundo tempo)

Em 15 de novembro de 1914, Wenceslau Braz (1868-1966) substitui Hermes da Fonseca (1855-1923) na presidência da República.¹⁹⁶ Seu Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Pandiá Calógeras (1870-1934), historiador consagrado, encontra na direção geral da DGE, Francisco Bernardino. Em janeiro de 1915, o exonera, talvez por razões da política mineira, trazendo de volta Bulhões Carvalho, que ficará à frente da DGE até 1931. Assim sendo, passará por seis presidentes, a saber: Wenceslau Braz (1914-1918), Rodrigues Alves / Delfim Moreira / Epitácio Pessoa (1918-1922), Arthur Bernardes (1922-1926), Washington Luís (1926-1930), e Getúlio Vargas (no início do governo provisório). Ao re-assumir, a DGE não lhe agrada, após as duas reformas de Francisco Bernardino, e a recompõe.

As reformas de Francisco Bernardino

O Decreto nº 8.330, de 31 de outubro de 1910, de Nilo Peçanha, expande a DGE. O relatório de Oziel Bordeaux, visto antes, terá sido usado nessa reforma, pese estar datado de setembro, tão próximo do decreto. De fato, alguns dos artigos do decreto, em especial os artigos de fundo, são, *ipsis literis*, *ipsis verbis*, idênticos aos propostos por Oziel Bordeaux. A missão e o programa são idênticos.

O Conselho Superior de Estatística é mantido com as mesmas funções (Art. 3º), mas com mudanças na composição (Art. 4º). Em lugar dos 50 membros efetivos, dos membros honorários, federais e estaduais, em número ilimitado, torna-se, agora, bem mais simples, e, sobretudo, valerá realçar, mais técnico. O conselho superior passava a ser composto dos “chefes das repartições ou das seções de estatística existentes no país e de cientistas, até o número de cinco nacionais e estrangeiros residentes no país, conhecidos por notáveis trabalhos estatísticos” (Art. 4º).

O quadro de pessoal mudava bastante, em quantidade, em composição e em vencimento. Seriam 156 pessoas (exceto a oficina de tipografia, que passava ao ministério, e o serviço de datilografia, por ser criado), com vencimentos altamente majorados. Acabava a função de oficial maior, mudavam as designações dos 1ºs, 2ºs e 3ºs escriturários, que passava a chamar-se 1ºs, 2ºs e 3ºs oficiais. Mantinham-se as funções de bibliotecário, arquivista, cartógrafo, almoxarife e praticante. Introduziam-se as funções de auxiliar jurídico, auxiliar de 1ª e de 2ª classes, ajudante de porteiro e servente. Seria criado um serviço de datilografia, com datilógrafos de 1ª e de 2ª classes, com dez pessoas no máximo. O quadro de pessoal (e o corresponde vencimento) da tipografia seria decretado, à parte, pelo Ministro, diretamente, já que devia atender ao ministério no seu todo, e não apenas à estatística.

A apenas treze meses dessa reforma, o Decreto nº 9.106, de 16 de novembro de 1911, de Hermes da Fonseca, muda o nome da DGE, que passava a chamar-se Diretoria do Serviço de Estatística; passando a vigorar em 1º de janeiro de 1912 (Art. 43).

A missão é a mesma (Art. 1º), também o é no detalhe (Art. 2º), a menos de um adendo, o item 11º: “Propagar por todos os meios ao seu alcance as vantagens e necessidades da estatística, promovendo o concurso da iniciativa particular para o fornecimento de informações relativas ao assunto”.

O Conselho Superior de Estatístico mantém as mesmas funções (Art. 3º). Sua composição é modificada (Art. 4º). Além dos “chefes das repartições ou seções de estatística existentes no país”, também passava a ser composto “dos diretores gerais de Indústria, Comércio e Agricultura, dos diretores do[s] Serviço[s] de Inspeção e Defesa Agrícolas, de Povoamento, de Veterinária, de Astronomia e Meteorologia, e de Proteção aos Índios e [de] Localização de Trabalhadores Nacionais”, e mais as pessoas (até cinco) que se “tenham dedicado a estudos econômicos ou estatísticos”.

Uma novidade estará na presença “na capital de cada Estado e no Território do Acre” de um delegado, “designado em comissão pelo ministro, sob proposta do diretor, dentre os funcionários da repartição”, com a função de “reunir, coordenar e enviar à Diretoria todos os dados que possam interessar à estatística geral da República” (Art. 21). Essas delegacias deveriam funcionar “nas escolas de aprendizes artífices e, quando não for possível, em qualquer outra repartição do Ministério” (Art. 22). O Art. 23 trata da coleta, de suas variações ou modalidades, agora tendo, em tese, ao menos, um estrutura operacional, nomeadamente esses delegados nos estados.

Art. 23. A coleta de dados será feita:

a) diretamente por meio de buscas e consultas em livros, papéis e quaisquer documentos que sejam postos à disposição da delegacia pelas repartições federais, estaduais ou municipais ou por estabelecimentos públicos ou particulares, industriais, comerciais ou de qualquer outra natureza;

b) indiretamente, por meio de questionários distribuídos pelo correio ou por qualquer outro meio adequado.

§ 1º coleta, a que se refere a letra a, será feita na sede das delegacias pelo delegado com a colaboração do diretor da Escola de Aprendizes Artífices na parte relativa à indústria e dos inspetores agrícolas, veterinários, de povoamento, de proteção aos índios na parte referente aos respectivos serviços, e com o concurso de quaisquer outros funcionários públicos que, espontaneamente ou por ordem das administrações a que estejam sujeitos, se prestem a coadjuvar o delegado no desempenho de suas funções.

§ 2º Fora das sedes das delegacias será feito pelo pessoal dependente do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e também pelos dos demais ministérios e das administrações locais, cujo concurso possa ser obtido.

§ 3º Os serviços a que se referem os parágrafos anteriores não darão direito a qualquer remuneração.

Havia diversos problemas. Primeiro, é ingênuo imaginar que arquivos fossem abertos aos olhares estranhos dos delegados, naquele ambiente federativo, tão cioso de direitos. Segundo, é ingênuo imaginar que os funcionários do ministério se dedicassem à atividade estatística, além das suas funções regulares, sem receber nenhuma remuneração. Terceiro, é

ingênuo, ainda mais, achar que funcionários de outros ministérios fossem se dedicar à atividade estatística, também sem nenhuma remuneração complementar. Daí, inevitavelmente, o trabalho de coleta teria que ser feito pelo pessoal dos órgãos detentores dos arquivos básicos, o que não encontraria ressonância.

Outro aspecto ingênuo, era a formação de conselhos de estatística “para o fim de combinarem quaisquer providências que sejam necessárias a bem da regularidade do serviço”, formado pelo delegado e os chefes de serviço do ministério, em cada capital estadual, cabendo ao delegado convocá-lo e presidi-lo (Art. 25). Quando necessário, “um ou mais funcionários do quadro da repartição” poderia ser indicado, pelo diretor, sob nomeação do ministro, para auxiliarem os delegados (Art. 24). Os delegados responderiam diretamente ao diretor, na capital federal, para onde deviam enviar “até o dia 15 de cada mês os dados colhidos no mês anterior” (Art. 26).

Afora a criação das delegacias, o decreto trazia duas outras novidades. Primeira: “quando se proceder ao recenseamento geral da República, será esse serviço dirigido na Capital Federal pelo diretor e nos Estados pelos delegados” (Art. 27); e mais: “no decurso do ano que preceder ao fixado para a realização do serviço de recenseamento, deverão ser executados os respectivos trabalhos preparatórios” (Parágrafo Único do Art. 27). Essa idéia de “trabalhos preparatórios”, um ano antes, mesmo que não se diga do que constariam, é sem dúvida um grande avanço, trazendo, pela primeira vez, uma noção de longo prazo no planejamento censitário.

Perdas e ganhos nessas reformas

Nesse tempo, houve ganhos e perdas.

A DGE teve sua estrutura ampliada, ficando mais operacional. O quadro de pessoal cresceu em número, com muito melhores vencimentos. Mas, pese o ataque frontal à “deficiência de informações”, não houve o desejado e desejável aumento das estatísticas divulgadas, com sacrifício da credibilidade da repartição de estatística e da legitimidade da atividade estatística.

A idéia de haver concurso é mantida, seja ao tempo do acesso ao quadro de pessoal, seja ao tempo dos acessos internos, progredindo na carreira. Surgia, de forma incipiente, é verdade, mas surgia, a percepção imperativa da formação continuada dos funcionários, e, mais ainda, *avant la lettre*, a noção (moderna) de educação corporativa. A elaboração das estatísticas, estava claro, exigia formação especial.

A renitente “deficiência de informações” foi vista de frente. De fato, muito tempo passado da sugestão, coisa vinda do Império, finalmente seriam implantadas as representações da repartição de estatística nos estados, as chamadas delegacias. Suas estruturas, contudo, são basicamente inexistentes; além do chefe, havia, no máximo, um auxiliar; isso porá a perder a experiência, infelizmente.

Sem estrutura, as delegacias fracassaram. Os delegados, por mais empenho que tivessem, muito pouco podiam realizar. Seguiu-se dependendo da boa vontade dos órgãos detentores dos registros básicos (os de finalidade administrativa), seja para dar acesso aos mesmos, seja para diretamente, por seus próprios funcionários, manuseá-los com fins de gerar-se as agregações estatísticas necessárias.

Houve ataque, também, ao problema do registro civil. Foi tomada a iniciativa de patrocinar-se a reforma do mesmo. Para tanto, formou-se uma comissão de notáveis para elaborar uma proposta de reforma, depois enviada ao Congresso Nacional. Em todo o período republicano, só então se fazia um estudo profundo do referido registro, de sua existência e de sua utilização na elaboração das estatísticas.

Esses ganhos, não foram definitivos, sequer duradouros, infelizmente. Mas, sem dúvida, deixaram vivências importantes; as decepções e as frustrações resultantes, elas mesmas, serão valiosas ao ensinarem alternativas. Houve estudos e análises tomando as estatísticas como objeto de atenção (como um campo de estudo); afinava-se, nessa linha, estudos e análises havidos no Império.

Agora, perda mesmo, por certo, foi a não realização censitária prevista para acontecer em 1910. A tradição iniciada em 1890 e seguida em 1900, ainda que curta e tênue, sugeria o início duma série. E só em 1920 haveria uma operação censitária, pese as tentativas de realizá-la depois de 1910.

Outras perdas serão a troca do nome da DGE, e a retirada da tipografia da dependência da repartição de estatística (1914), passando-a à dependência do ministério. Com isso perdia-se uma tradição, àquela altura, já de 20 anos, desde o tempo de Mendes da Rocha, em 1894. Embora seguisse atendendo à atividade estatística, não mais o fazia com prioridade, e se repetia o antigo e difícil convívio com a Imprensa Nacional.

E mais, por pouco não sofre a perda da biblioteca, tendo seu acervo incorporado à biblioteca do ministério. Embora isso não tenha ocorrido totalmente, a biblioteca perderia algum acervo, tendo que conviver com a biblioteca do ministério, o que, estando o ministério e a repartição de estatística, instalados em edifícios diferentes, seria péssimo, pela difícil operação de consultas.

As razões de Bulhões Carvalho para (de novo) reformar

Logo ao assumir, em janeiro de 1915, Bulhões Carvalho propõe-se a buscar o tempo perdido. De pronto reforma a estrutura da DGE, a quarta em uma década (1907, sob ele, 1910 e 1911, sob Francisco Bernardino). Alguns aspectos exigiam mudanças, como a volta de comando na tipografia, a volta às regras de entrada e de acesso do pessoal do quadro, a volta à ativa do Conselho Superior de Estatística, seu filho diletto e querido. E expõe ao ministro seus motivos.

No começo considera sua indicação; com seu estilo modesto, diz ter relutado “em aceitar tão difícil incumbência nas atuais condições precárias de saúde”, mas que o fizera levado pela forma do mesmo, insistente e espontâneo, demovendo suas resistências. Não fora por essa forma, teria deixado o encargo a outro, a alguém com “robustez física e superioridade intelectual, que sou o primeiro a reconhecer não constituem apanágio da minha pessoa”. E encerra a introdução dizendo-se “muitíssimo penhorado e enobrecido”, garantindo que se empenharia para corresponder à expectativa do ministro, “consagrando toda a minha boa vontade, atividade e inteligência no cumprimento dos árduos deveres do cargo”.¹⁹⁷

Depois, volta-se às reformas havidas em outubro de 1910 e em novembro de 1911, que, a seu juízo, “vieram perturbar bastante a regularidade desse serviço público”. Entendia

que a reforma de 1910 cogitara apenas do “aumento discricionário do pessoal”, e, embora tivesse mantido o Conselho Superior de Estatística, como isso fora feito, o teria anulado na realidade, além de ter desvirtuado a tipografia, ao retirar a primazia da repartição de estatística; em suma: “em vez de reorganizar, desorganizou, com prejuízo para o Tesouro, o que já estava feito e começa a dar alguns resultados”. Por sua vez, o objetivo da reforma de 1911 teria sido “única e exclusivamente, a nomeação, sem concurso, de novos funcionários”¹⁹⁸, com a perda do comando da tipografia¹⁹⁹, o que lamenta, e lamenta também ter-se ignorado o Conselho Superior de Estatística, de sua especial predileção; e, por fim, registra a criação das “delegacias dependentes da Diretoria de Estatística”, sem as achar efetivas, contudo.²⁰⁰ E sintetiza:

As reconstruções de 1910 e de 1911 não trouxeram nenhum melhoramento ao edifício restaurado em 1907, nem reforçaram a sua estabilidade. Ao contrário, o prejudicaram na fortaleza dos seus alicerces, fazendo retoques em elementos essenciais à sua durabilidade e superpovoando-o discricionariamente, em prejuízo do serviço interno e dos direitos adquiridos pelos que haviam mais concorrido para a sua conservação.

A reforma de 1915, restabelecendo tudo que havia sido improficuamente modificado, consolidou a obra levada a efeito em 1907. A menos que o espírito reformista dos nossos administradores não venham de novo prejudicá-la com intempestivas alterações, é lícito esperar que a estatística se torne uma realidade em nosso país, *desideratum* esse que tem acarretado por enquanto avultadíssimas despesas, feitas até agora em quase pura perda.

Eis, em linguagem toscamente figurada, a crítica que julguei oportuno fazer às duas últimas reformas da repartição de estatística. Tenho a maior confiança na atual organização desse importante serviço público. A ela presidiram os elementos essenciais para o progresso almejado: o espírito de justiça, recompensando os mais operosos funcionários; o critério científico, adotando as práticas que têm conseguido o desenvolvimento da estatística em outros países; e, finalmente, o respeito à tradição, restabelecendo o antigo nome da Diretoria de Estatística, que melhor a define e a assemelha com as repartições congêneres.²⁰¹

A atenção ao quadro de pessoal é forte; quer um pessoal técnico, mais e mais competente. Isso é recorrente na sua argumentação. E para enfatizar a necessidade de haver pessoas capazes, bem formadas, à frente das atividades estatísticas, faz um passeio pelo significado da estatística. Nesse discurso trafega na fronteira, ainda confusa, da estatística como ciência cada vez mais matemática, como tal, pouco se dando à elaboração das estatísticas, de um lado, e, de outro, a ainda tênue percepção de que nessa elaboração das estatísticas haveria que se conjugarem diferentes ciências. Por demais, sem que isso fosse percebido, e só o seria muito recentemente, na essência a confusão estava na questão do profissional a quem caberia a atividade de elaboração das estatísticas, ou seja, diz-lo um estatístico seria mais do que natural, por similitude imediata, contudo, o profissional assim chamado mais e mais se inclinava à matemática e se afastava do cotidiano da produção (só se lhe voltará a atenção bem mais tarde, na segunda metade do século XX, na conta da adoção das técnicas amostrais).

A estatística, considerada por alguns uma ciência, um método por outros, é indubitavelmente uma especialidade técnica, cuja aplicação facilita o conhecimento dos fatos sociais, susceptíveis de estudo pela comparação numérica. Não é apenas um método prático para o estudo comparativo de algarismos. Serve também de base ao progresso da ciência relacionada com os fatos sociais, quer sob o ponto de vista físico ou material, que sob o ponto de vista intelectual e moral. Com esse objetivo os países mais civilizados organizaram

repartições de estatística, destinadas a coligir, elaborar, coordenar e publicar toda sorte de informações relacionadas com o estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, intelectual e moral dos respectivos domínios. [...] Sem o auxílio da estatística não há orçamentos equilibrados, assim como sem o seu subsídio não pode ser verificada nem confirmada a eficácia dos processos terapêuticos e dos regimens profiláticos, para não aludir a muitas outras espécies em que a sua utilidade é manifesta. Graças a ela, podem ser evitados os *déficits* orçamentários, pela comparação de cifras da importação e exportação e das rendas internas, em períodos normais e anormais, afim, de estabelecer o equilíbrio das finanças, conforme as necessidades do momento. [...] Foi ainda graças à estatística que teve brilhante confirmação a profilaxia havanesa [*sic*] nesta Capital [Rio de Janeiro], conseguindo extinguir completamente as epidemias de febre amarela no Rio de Janeiro, o que não havia obtido, em cerca de 13 anos de prática rigorosa, a profilaxia pelo emprego sistemático dos melhores meios de desinfecção. As estatísticas demógrafo-sanitárias desta Capital, num período de mais de 10 anos, e vários sugestivos diagramas, que as ilustram, demonstram de modo indiscutível que esse resultado não foi obra do acaso, pois o fato se tem verificado com a constância das leis naturais, baseadas na reprodução dos fatos que as estabeleceram pela contínua observação. Esta é imprescindível para dar valor aos algarismos que confirmam as leis propriamente do domínio da estatística. Sem ela podem resultar deduções falsas, que têm desacreditado o método estatístico, por falta de critério na apreciação numérica dos fatos comparados ou estudados. [...] Todas estas considerações, na aparência fora de propósito, têm por objetivo provar, não só a importância da estatística, como também demonstrar que, sendo ela uma especialidade técnica, reclama certa competência da parte dos que vão exercitá-la vantajosamente para o serviço público. Daí a necessidade da seleção dos funcionários que devem exercer esse mister, e, portanto, do aproveitamento na regulamentação do mesmo serviço do que a prática tiver aconselhado a outros países em que é ele bem e proveitosamente executado.²⁰²

A reforma trazida por Bulhões

Pelo Decreto nº 11.476, de 05 de fevereiro de 1915, de Wenceslau Braz, a DGE é novamente reformada. De pronto, volta ao velho nome, Diretoria Geral de Estatística.

No Art. 1º a DGE é dita uma “repartição central” com a missão seguinte: “incumbida de coligir, elaborar, coordenar e publicar toda a sorte de informações que se relacionem com o estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, intelectual e moral da República”. Sendo, na essência, a mesma missão em curso, a menos da palavra “coligir” que substitui a palavra “receber”.

Seu detalhamento continua o mesmo (Art. 2º), a menos da expansão da redação do item 05: “Dirigir as operações do recenseamento geral da população, segundo os planos e os modelos que houver adotado e publicar os resultados obtidos, dando a essa operação o desenvolvimento compatível com os recursos orçamentários”. Talvez esse zelo com os recursos decorra da malfadada experiência do Censo 1910, quando nenhum orçamento era suficiente, sempre a exigir mais e mais recursos.

O Art. 3º reafirma a existência do Conselho Superior de Estatística, “o qual se reunirá todas as vezes que for necessário, mediante convocação do ministro”, no que muda um pouco o previsto na reforma de 1907, quando se previa sua reunião em junho e dezembro. O Art. 4º mantém suas atribuições, tal como foram introduzidas na reforma de 1907, e mantidas nas reformas de 1910 e 1911. O Art. 5º, ao tratar da sua composição, mantém o caráter técnico trazido pela reforma de 1911, mas traz de volta alguma da natureza política trazida na reforma de 1907 (não mais fixa o número de integrantes). O forte caráter político do conselho proposto

por Bulhões Carvalho em 1907 era, a nosso juízo, um entrave à sua operação; ao contrário, o forte caráter técnico trazido pela reforma de 1911 criavam as chances de levá-lo à ação. Em 1915 faz-se um misto dessas naturezas, política e técnica, mas tendo em mente sua figura, e sua concepção daquele organismo, por certo o faria pender ao político. Por fim, o Art. 6º trazia a questão da duração dos mandatos, três anos, com possível recondução.

Quanto à estrutura, voltava-se às quatro seções da reforma de 1907, com o fim de duas outras criadas na reforma de 1911: uma, era a seção administrativa, cujos serviços eram passados à direção e às seções; outra, era a seção de justiça, que foi posta em outra. Assim, as novas seções seriam: 1ª Topografia, orografia, hidrografia e climatologia; representação política; administração pública; defesa nacional; polícia e justiça; 2ª Estado e movimento da população; 3ª Economia e finanças; e 4ª Instrução pública e particular; bibliotecas; museus; belas-artes; imprensa; cultos religiosos; instituições de assistência, de beneficência e de previdência (Art. 7º).

O quadro de pessoal era reduzido a 93 pessoas (inclusive o pessoal da oficina tipográfica). Os 1ºs oficiais baixavam de 18 para 12; os 2ºs oficiais de 28 para 14; os 3ºs oficiais de 42 para 24; os auxiliares de 25 a 20 e os datilógrafos de 12 para 5; os demais seguiam tendo mais ou menos o mesmo número (Art. 9º); quem mais perdeu pessoal foi a oficina tipográfica, talvez mesmo em excesso. Essa redução de pessoal, por medida de economia, como orientação de governo, logo daria na cabeça; as pessoas que restaram passaram a integrar um quadro de adidos. Não tardou muito e os adidos foram sendo usados, negando a economia motivadora, mas já tendo deixado o prejuízo...

Na essência, não são modificadas as atribuições do diretor geral (Art. 10), dos chefes de seção (Art. 11), dos datilógrafos (Art. 12), do bibliotecário (Art. 13), do arquivista (Art. 14), do cartógrafo (Art. 15), e do almoxarife (Art. 16). Este cargo seria “preenchido mediante fiança proporcional ao valor do material normalmente em depósito no almoxarifado” (Art. 34), antes, a fiança estava fixada em 5:000\$000. Sobre a oficina tipográfica (Art. 20 a 25) a preocupação é a de recuperar seu controle, donde resulta a minuciosa descrição das competências do seu chefe (Art. 22). Por fim, vale notar que a tabela de vencimentos não foi modificada.

As delegacias e os delegados fixados nos estados, emergentes no contexto da reforma de 1911, não estando tratados no decreto, deixavam de direito de existir; de fato, já não existiam, tendo se mostrado inoperantes. Contudo, voltando ao espírito da reforma de 1907, representações eventuais nos estados voltavam a ser possíveis, caso a caso, segundo as necessidades. Em suma: dessa idéia de representações eventuais, posta em 1907, passou-se às representações permanentes em 1911, voltando-se, em 1915, ao seu caráter eventual, e assim ficará sendo até a criação do IBGE, quando voltarão à permanência, e se tornando um dos seus pilares de concepção.

A marcha da estrutura reformada

Em 1916 sobre 1915, Bulhões Carvalho descreve frustrações com a “franqueza necessária com que tratarei de todos os fatos e assuntos relativos aos serviços cuja direção me foi confiada”. Lamenta a “instabilidade resultante de sucessivas reformas realizadas na repartição de estatística”, e advoga, naturalmente, a construção da estabilidade: “sem uma organização defi-

nitiva, especial e estável, dificilmente poderá prosperar tão útil serviço público”.²⁰³ E, em reforço de argumentação, reproduz palavras do Presidente da República, Wenceslau Braz, extraídas da mensagem ao Presidente de Minas Gerais, quando Secretário do Interior do Estado:

Para se conseguir algum resultado satisfatório, é necessário que o serviço de estatística seja constante e patrocinado por uma orientação comum, por esforços sistemáticos da parte dos poderes públicos estaduais e locais, dos cidadãos e do funcionalismo em geral, de cuja dedicação muito depende o êxito desse serviço. A animação que se puder dispensar a tão útil ramo da administração será sobejamente compensada pela indiscutível vantagem que ele proporciona à mesma administração e aos particulares.²⁰⁴

A não instalação do Conselho Superior de Estatística é sua maior frustração, pois ele é “destinado a facilitar o desempenho dos encargos confiados à Diretoria Geral de Estatística, a exemplo do que realizam instituições idênticas nos mais adiantados países da Europa”. E reitera, mais uma vez, *ad nauseam*: “O Conselho Superior de Estatística será, no Brasil, um auxiliar poderoso da repartição encarregada de dirigir e desenvolver o serviço de coleta e elaboração dos elementos suscetíveis de confronto numérico”. E, para tênue consolo, busca em outros países trajetórias parecidas à brasileira, como o caso da Itália, que analise de passagem.²⁰⁵ E acrescenta, desiludido:

Afora as perturbações causadas ao serviço de estatística pelo contínuo desfalque de auxiliares, outros embaraços não menos importantes também o prejudicam na parte técnica, pelas restrições da liberdade de quem o dirige, muitas vezes impedido de agir proficuamente e em tempo oportuno. São os óbices criados pela burocracia com as formalidades e a demora da papelada, em prejuízo da marcha rápida dos negócios públicos.²⁰⁶

Sobre 1916 e 1917, lamenta, de novo, a não operação do Conselho Superior de Estatística, “o meio menos oneroso de facilitar o progresso da Estatística no Brasil”. E advoga duas mudanças administrativas: uma, a seleção rigorosa dos técnicos, “apurada pelo grau de capacidade”; outra, a criação de uma carreira da estatística “nesse ramo especial do funcionalismo público”. E mais outro ponto: “a proibição expressa de seus funcionários servirem em outras repartições ou exercerem fora dela encargos estranhos ao respectivo serviço”, para garantia da qualidade e da quantidade do quadro de pessoal.

A DGE chega ao paraíso. Censo à vista

Poucos foram os frutos da reforma. Mudou o nome, é fato. Mas não veio o Conselho Superior de Estatística. E não veio a reforma na entrada e no acesso do pessoal, de modo que não se fez mais técnico e melhor formado o quadro de pessoal. E, pior de tudo, a “deficiência de informações” seguia sendo um pesadelo no cotidiano do trabalho. Tudo isso tornava a produção descontínua e não sistemática, sendo frágeis os resultados; seus usos eram difíceis, até pela falta de um corpo consistente de estudiosos acadêmicos. Não obstante, a DGE, pelo censo, chegaria ao paraíso.

Os relatórios referentes a 1918, 1919 e 1920 não estão disponíveis, infelizmente, ou não foram feitos, ou se perderam. Como aquele período foi dedicado à preparação do censo, podem não ter sido feitos, por falta de tempo. Resta, então, a fonte indireta dos relatórios do ministro Ildefonso Simões Lopes, da Agricultura, Indústria e Comércio, no governo Epitácio Pessoa, sobre 1919 e sobre 1920, ambos tratando da preparação e da execução dos censos (população e econômicos).

Além dos seus encargos ordinários, iniciou a Diretoria Geral de Estatística, durante o ano de 1919, os trabalhos preparatórios da próxima operação censitária, conseguindo uma lei do Congresso Nacional para realizar em 1º de setembro de 1920 o recenseamento da população do Brasil, conjuntamente com os recenseamentos da agricultura e das indústrias. Afim de facilitar a execução do censo econômico, organizou preliminarmente, mediante instruções expedidas em maio do ano próximo findo, os cadastros das propriedades agrícolas e dos estabelecimentos fabris, baseando a coleta dessas informações nos assentamentos referentes aos impostos territorial e de indústria e profissões, segundo a legislação adotada em cada um dos Estados. Organizou também os diversos modelos destinados ao registro dos algarismos relativos aos três inquéritos destinados ao registro dos algarismos relativos aos três inquéritos – da população, da agricultura e das indústrias – dando ainda início ao levantamento da planta ou carta censitária do Rio de Janeiro, no intuito de obter o mais completo êxito na investigação demográfica em todo o Distrito Federal.²⁰⁷

Aos trabalhos da diretoria Geral de Estatística acresceram, no ano próximo findo [1920], os absorventes encargos do serviço extraordinário do recenseamento da população do Brasil, levado a efeito no mês de setembro, conjuntamente com o inquérito econômico, de acordo com os Decretos nºs 4.017 e 14.025 de 9 e 21 de janeiro de 1920.

Graças à propaganda feita por todos os meios ao alcance da Diretoria de Estatística e, também, ao método que presidiu à distribuição do material pelos Estados, forma os vários inquéritos efetuados no devido tempo e em condições assaz satisfatórias, contribuindo para isso a boa organização dos plano geral do recenseamento no sentido de facilitar a chegada das listas e demais formulários aos pontos de destino, com a precisa oportunidade e em quantidade suficiente para atender às exigências do serviço censitário.

Alguns Estados já terminaram a coleta das informações referentes aos inquéritos demográfico e econômico, tendo outros já revistos e reunidos, nas diversas delegacias gerais e seccionais, os documentos necessários à apuração geral do recenseamento na Diretoria de Estatística. Os resultados parciais, até agora conhecidos, correspondem mais ou menos às estimativas da Repartição de Estatística, que divulgará brevemente os resultados gerais do censo, nas publicações que terá de editar por ocasião dos festejos comemorativos da nossa Independência.²⁰⁸

Anuário Estatístico

Desde o primeiro momento, ao tempo do Governo Provisório da República, quando da recriação da DGE, constou do seu regulamento a determinação de fazer um anuário estatístico; e isso foi sempre mantido em todas as reformas posteriores.

O anuário seria o grande veículo de divulgação das informações, embora também se falasse de boletins que sairiam quando houvesse estatísticas abundantes e interessantes a divulgar, não sendo cabível esperar o anuário. Os boletins só se tornaram alternativa concreta quando se consolidou a elaboração das estatísticas, tornando-as mais abundantes; isso, nos anos 1910 e 1920. Contudo, embora tenha havido material para diversos boletins, poucos saíram; isso, à falta de um plano de editoração, no qual eles se ordenassem e se estruturassem. Dessa forma, o anuário seguiu sendo visto como o grande veículo de divulgação, contudo, elaborá-lo e editá-lo nunca foi coisa fácil, donde, ao longo do período em estudo, seu sucesso foi diminuto. Assim é que em 1893 Timóteo da Costa anunciava a próxima publicação de um anuário, não feito, à falta das condições técnicas de trabalho da Imprensa Nacional.

Idas e vindas, e já havendo a Tipografia da Estatística, o primeiro volume do anuário só saía em 1916, o segundo em 1917 e o terceiro em 1927. Os três volumes tiveram edição

bilíngüe, português e francês, o que devia tomar tempo, e exigir recursos especiais na tipografia. Há distinto cuidado no preparo das tabelas, dos gráficos (vários pictóricos, ou cartogramas simbólicos) e das cartas (mapas). No caso das tabelas, aproxima-se muitíssimo das atuais normas de apresentação tabular.

O primeiro e o segundo volumes oferecem prefácios (28 e 68 páginas, respectivamente) assinados por Bulhões Carvalho, nos quais traça do Brasil um retrato em números; no terceiro volume, contudo, faz apenas uma pequena apresentação, dedicando-o à memória de Oziel Bordeaux falecido em outubro de 1926, dado como o responsável pela abundância das estatísticas nele divulgadas. Ao final do prefácio ao volume II, escreve, com grande lucidez:

Em literatura, como na pintura, é comum o recurso de exagerar as cores do quadro para melhor conseguir o relevo da forma e assim dar mais força sugestiva às idéias. Não foi este, porém, o propósito das nossas referências às cifras que desenham, econômica e financeiramente, a situação do Brasil. Fazendo falar os números com a probidade que a Estatística exige na expressão de cada algarismo, só houve o intento de dizer a verdade, sempre necessária e pródiga de úteis ensinamentos, além do melhor guia para a conquista dos grandes ideais ou das vantagens que acaso nos reserve o futuro. Se este nos parece agora pouco risonho, nem por isso se descortina sombrio ou apavorante. Ao contrário, os horizontes nacionais deixam entrever a promissora claridade de uma era não longínqua de maior prosperidade econômica. Para tanto é suficiente apenas que haja trabalho e perseverança no aproveitamento inteligente de todas as atividades ou forças produtoras que inutilmente se dispersam no nosso vasto território. É, sobretudo, preciso que a política não perturbe a administração, antes exerça toda a sua salutar influência em benefício dela e no fomento das relações com os países estrangeiros, a fim de facilitar, interna e externamente, a expansão do comércio e de outras fontes da riqueza nacional, devendo abster-se quanto possível de intervir na direção dos serviços públicos, para não enfraquecer o profícuo estímulo de todos os que deveras se esforçam pelo engrandecimento progressivo da nacionalidade brasileira.²⁰⁹

DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil. 1º ano (1908-1912).** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1916. Volume I: Território e População. 471 p.

- *Prefácio* (em setembro de 1916)
- *Aspecto do céu*
- *Território* (posições astronômicas)
- *Clima*
- *Divisão política e estatística eleitoral*
- *Divisão judiciária e administrativa*
- *Administração federal* (pessoal e vencimentos; despesa votada)
- *Núcleos coloniais e naturalizações* (território, população, produção)
- *Justiça civil e criminal* (Justiça federal; Justiça do Distrito Federal; Casa de detenção no Distrito Federal; Casa de correção no Distrito Federal; Suicídios)
- *Divisão policial e força policial militar*
- *Defesa nacional* (Exército, Marinha)
- *População* (densidade territorial e crescimento médio)
- *Registro civil* (nascimentos, casamentos e óbitos)
- *Movimento migratório* (passageiros e imigrantes)

DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil. 1º ano (1908-1912)**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1917. Volume II: Economia e Finanças. 410 p.

- *Prefácio* (em outubro de 1917)
- *Indústria do gado* (estimativa da população pecuária; mercado de carne)
- *Meios de transporte* (movimento marítimo e fluvial, longo curso e cabotagem; empresas nacionais de navegação fiscalizadas pelo governo federal; rede das estradas de ferro; estradas de ferro de propriedade ou concessão federal, empresas de carris urbanos; animais e veículos registrados)
- *Vias de comunicação* (movimento geral dos correios; telégrafo nacional; telefones)
- *Comércio exterior*
- *Comércio interior* (movimento comercial da praça do Rio de Janeiro; preços mensais de diversas mercadorias, por atacado)
- *Propriedade imobiliária* (registro de hipotecas; registro de transmissões de imóveis; valor locativo dos prédios)
- *Instituições de crédito e previdência* (movimento bancário; seguros de vida, terrestres e marítimos; caixas econômicas federais; empréstimos sobre penhores, no Distrito Federal)
- *Movimento monetário e de fundos públicos* (papel moeda; caixa de conversão; cunhagem de moedas; mercado de títulos; movimento cambial)
- *Finanças públicas* (finanças da União; finanças dos estados; finanças dos municípios)

DIRETORIA GERAL DE ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil. 1º ano (1908-1912)**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1927. Volume III: Cultos, Assistência, Repressão e Instrução. 1053 p..

- *Apresentação* (em junho de 1927)
- *Parecer do chefe da 4ª seção Dr. Affonso Celso Parreiras Horta* (em maio de 1927)
- *Cultos* (judaísmo; catolicismo romano; catolicismo ortodoxo; protestantismo; positivismo)
- *Assistência* (hospitais, asilos, casas de saúde, enfermarias e colônias agrícolas onde se tratam alienados; classificação dos doentes segundo o diagnóstico)
- *Repressão* (estatística penitenciária; características individuais dos condenados que, durante o ano, deram entrada nas prisões; características individuais dos condenados que saíram das prisões no fim do ano; características individuais dos condenados que se achavam nas prisões no fim do ano)
- *Instrução* (sociedades científicas, literárias e artísticas; imprensa; belas-artes; museus; bibliotecas)
- *Ensino civil no Distrito Federal* (ensino superior: ensino jurídico; ensino médico-cirúrgico e farmacêutico; ensino politécnico; ensino profissional; ensino secundário: ensino público federal; ensino público municipal; ensino particular; ensino primário: ensino público municipal; ensino particular)
- *Ensino militar no Distrito Federal* (ensino regimental do exército; ensino profissional e primário de aprendizes marinheiros)
- *Despesas com o ensino no Distrito Federal* (despesa federal; despesa municipal; despesa particular)
- *Ensino civil no Brasil* (ensino superior: ensino filosófico e literário; ensino jurídico; ensino médico-cirúrgico e farmacêutico; ensino politécnico; ensino profissional: ensino sacerdotal; ensino pedagógico; ensino artístico liberal; ensino artístico industrial; ensi-

no agrônômico; ensino náutico; ensino comercial; ensino secundário: ensino público federal; ensino público estadual; ensino público municipal)

Um longo tempo no Brasil

De 1915 a 1931, o tempo de Bulhões Carvalho à testa da DGE, o Brasil entraria na 1ª Guerra Mundial (1917), depois de ter tido vários navios afundados, e, como nação vencedora, assinaria o Tratado de Versalhes (1919), em delegação chefiada por Eptácio Pessoa (futuro Presidente da República). Veria, ainda, o assassinato do senador Pinheiro Machado, por muito tempo um condestável da República (1915), e sofreria as agruras da gripe espanhola (1918-1919), com a morte de muitas pessoas (milhares), entre elas o recém-eleito presidente da República, Rodrigues Alves (que já fora presidente). Veria, também, a revolta dos tenentes (1922), nas areias de Copacabana, e no seu rastro, a revolução paulista, para a derrubada do presidente Bernardes (1924), a longa marcha da Coluna Prestes (1925-1927), com a adesão de Luiz Carlos Prestes ao marxismo-leninista; veria a “guerra” contra Borges de Medeiros, terminando seu mandarinato no Rio Grande do Sul (1923). Veria ainda, por duas décadas (anos 1910 e 1920) o cangaço no nordeste, e o início do modernismo, com o aparecimento de grandes nomes nas artes. Por fim, veria a queda da primeira República, aquela que começara em 1889, com o golpe dos militares; então, novos tempos tinham início, com novo Estado Nacional, centralizador, onde a estatística teria papel chave, sem tardar, sob a égide do IBGE.

Em 1910, o censo não contou

Em 14 de junho de 1909 morre, no Palácio do Catete, Afonso Penna. Com sua morte assume a presidência da República o vice-presidente, Nilo Peçanha (1867-1924). O tempo é confuso. As candidaturas à presidência estão postas: de um lado Hermes da Fonseca (1855-1923), ex-ministro da Guerra de Afonso Penna, apoiado pelo Senador Pinheiro Machado, poderoso caudilho, então, uma espécie de “condestável da República”; de outro lado, o também Senador Ruy Barbosa (1849-1923), homem de grande cultura, com sua chamada “campanha civilista” (com apoio dos paulistas). Nilo Peçanha tenta marcar posição, esfriando os ânimos, e adota, já na posse, o lema “paz e amor”, querendo aparentar neutralidade; na verdade alinha-se com Hermes da Fonseca, até porque não tem cacife político para enfrentar Pinheiro Machado.

O refrão “paz e amor” ganhou fama ao dar nome a um espetáculo no cine-teatro Rio Branco, em abril de 1910, que agitou o Rio de Janeiro, e contou com Nilo Peçanha na estréia. Tratava-se de um “filme-revista”, um gênero novo e original, com roteiro de José do Patrocínio Filho, que o escreveu sob o pseudônimo Antônio Simples. Adaptava cenas filmadas com as vozes e as canções do teatro de revista; imagens, vozes, falas e cantos ocorriam ao mesmo tempo no palco. O espetáculo foi um imenso sucesso, agradando às multidões. Foi marca da *Belle Époque* brasileira.²¹⁰ Até Bulhões Carvalho, sempre sisudo, irá referir àquele refrão ao tratar da sua saída da DGE, em final de 1909; o fará ao olhar 1915, quando retorna à direção da DGE; faz menção àquele bordão, ao tratar do censo de 1910, que deixara iniciado em vários aspectos.

Quis a minha boa ou má estrela, ou antes quis a providência divina (que jamais me desamparou no exercício de cargos públicos) que fosse obrigado a afastar-me da direção do serviço de estatística em fins de 1909, antes do desastre inevitável que forçosamente se daria na operação censitária do ano seguinte, quais que fossem os meus esforços e trabalhos, tais as condições precárias em que ela se ia efetuar, num país extensíssimo, sem meios fáceis de comunicação, mais ou menos desorganizado em matéria administrativa, bastante comprometido pelos interesses da mais mesquinha política e, para maior agravo ainda, com um grau de instrução muito baixo, tornando evidente a sua inferioridade quanto à assimilação das práticas que têm conseguido o progresso em toda parte no que diz respeito à civilização dos povos. [...] Além do grande *stock* de papel, comprado nas melhores condições, deixei também já organizado o modelo do boletim censitário. Começava a redigir as instruções gerais para a execução do censo em 1910, quando me vi na contingência de deixar o cargo de diretor geral de estatística, convencido de que me faltava o apoio imprescindível para levar a efeito tão difícil quanto espinhosa empresa, numa época em que se apregoava o *regimen de paz e amor*, mas em que, de fato, a intriga política, a serviço da indisciplina, perturbava a tranqüilidade de espírito que se faz mister no seio das corporações laboriosas como incentivo ao trabalho fecundo.²¹¹

Na DGE, chegará Francisco Bernardino (1853-1920), político mineiro, com atuação centrada em Juiz de Fora; candidato derrotado à sucessão de Afonso Penna no governo de Minas Gerais. Assume a direção em 15 de dezembro de 1909, no governo Nilo Peçanha, passará pelo governo Hermes da Fonseca, e a deixará em 14 de janeiro de 1915, no início do governo Wenceslau Braz, também um político mineiro. Sua tarefa mais visível seria fazer o Censo de 1910; havia muita coisa pronta, mas, ainda assim, resolve ouvir as opiniões dos chefes de seção, entre os quais Oziel Bordeaux, que lhe prepara um alentado relatório, e que será o Anexo I da publicação já comentada. O diretor, segundo Oziel Bordeaux, colocava em discussão às seguintes questões:

1º Se conviria aproveitar a oportunidade do serviço do recenseamento, o esforço administrativo, o pessoal a empregar e a despesa a efetuar, afim de promover, em concomitância com o arrolamento da população, um inquérito econômico, ensaiado agora para repetir-se em outras épocas, periodicamente; e, no caso afirmativo, quais os pontos a investigar sumariamente, na manifestação dos bens e valores, quais os métodos preferíveis e quais a forma e os quesitos dos mapas a distribuir.

2º Qual a forma mais própria para as listas censitárias e quais a sua composição e os seus requisitos.

3º Qual o melhor sistema para remunerar o pessoal encarregado do serviço de entrega e coleta das listas censitárias.

4º Quais os meios mais convenientes a utilizar na propaganda do recenseamento, afim de conciliar a boa vontade do povo para a efetividade do serviço.²¹²

Oziel Bordeaux responde

Antes de entrar na reflexão demandada, trata da chefia do censo. Sugere que ele não ficasse agregado a nenhuma das seções, mas que se lhe criasse uma seção especial. Mas, se fosse o caso de se escolher algum dos chefes de seção para chefiar o censo, sugeria o nome de José Marques de Oliveira; caso contrário, não sendo um dos chefes de seção, a escolha recairia, a seu juízo, sobre Luiz Leitão, que “conquistara as suas esporas de cavaleiro” no censo de 1890.

Isso posto, sobre o ponto inicial, o se fazer junto ao censo demográfico um censo econômico, concorda, dizendo:

Sendo os recenseamentos vastas operações, que reclamam muito trabalho, grande pessoal e avultadas despesas, é óbvio, de modo geral, que nenhum inconveniente há, antes decididas vantagens, em aproveitar, para a apanha de quaisquer informações concernentes à riqueza e aos progressos do país, os esforços e os gastos que se façam afim de apurar os característicos essenciais de seus habitantes.²¹³

Para saber quais inquéritos deveriam ser realizados, enumera um conjunto dos assuntos (matérias) passíveis de investigação. Os põe, e os reflete, sugerindo, ao fim e ao cabo, três censos, a que denomina inquéritos – agrícola, industrial e comercial – a serem feitos junto ao demográfico. Seriam investigados:

[Agropecuário] o nome e a nacionalidade do proprietário; o capital; a extensão total da propriedade; a área cultivável e a cultivada, com o respectivo parcelamento, segundo a natureza da cultura; a produção anual média, em qualidade, quantidade e o valor; o pessoal máximo, médio e mínimo em serviço, discriminado por nacionalidade e sexo; os salários máximo, médio e mínimo; o número máximo, médio e mínimo das horas de trabalho diário; o número, a espécie e o valor dos animais domésticos, de serviço, de reprodução e de corte; e, por fim, a discriminação dos instrumentos agrícolas empregados e das máquinas motrizes, distinguindo a natureza do motor e a força.

[Industrial] o nome e a nacionalidade do proprietário; o capital; a área total ocupada pelo estabelecimento, quer na parte principal, que nas dependências; a natureza da indústria; a qualidade, a quantidade e o valor dos produtos manufaturados; o pessoal máximo, médio e mínimo em serviço, com a sua discriminação por nacionalidade e sexo; os salários máximo, médio e mínimo; o número máximo, médio e mínimo de horas de trabalho diário; e, afinal, a natureza e a força das máquinas.

[Comercial] o nome e a nacionalidade do proprietário; a natureza do comércio; o capital, distinguindo a parte empregada em imóveis e instalações e a aplicada em mercadorias; o pessoal, discriminado por sexo e nacionalidade; os salários máximo, médio e mínimo; o número máximo, médio e mínimo de horas de trabalho diário; e, enfim, o movimento bruto anual do negócio.²¹⁴

No que tange ao censo demográfico, prefere o boletim individual, “uma vez que se lhe repare o único inconveniente, com adotar a lista de resumo ou recapitulação”. Contudo, adverte: “entre nós, porém, a lista de família parece gozar de preferências mais gerais do que o boletim individual”; e acrescenta: “já houve até quem atribuisse (a meu ver, sem nenhuma razão) à natureza da fórmula censitária o êxito pouco favorável do arrolamento de 1900”. Assim, sendo decidido usar-se a lista de família, diz que deviam, a seu juízo, serem postos quesitos relativos:

1º ao nome (podendo tornar-se facultativa essa referência);

2º ao sexo;

3º à idade (indicada pelo número de anos completos, para os maiores de um ano, pelo número de meses completos, para os menores de um ano, e pelo número de dias, para os menores de um mês);

4º ao estado civil;

5º à naturalidade (expressa pela indicação do país de origem, no caso dos estrangeiros, e pela do Estado ou Território e a do Município do nascimento, no caso dos brasileiros);

6º à nacionalidade;

7º às profissões, ocupações ou meios de vida;

8º ao grau de instrução;

9º à crença religiosa;

10º ao lugar de residência (limitando-se à declaração do nome do país, para os residentes no estrangeiro, e compreendendo o nome do Estado, do Município e o do Distrito Municipal, para os residentes no Brasil).²¹⁵

Quanto ao pagamento dos encarregados de distribuir e de recolher os boletins, sugere “o sistema de calcular-se a recompensa tomando por base o número de habitantes recenseados”. Mas aceita alguma saída mista, tendo em vista as grandes distâncias em algumas regiões, a diminuir os habitantes recenseados, e, por isso, remunerando menos a pessoas que mais trabalharam. Em todos os casos, para se poder evitar abusos, entende que as Comissões Censitárias Municipais haviam de estar muito atentas. Sem propor um preço para o censo geral, objeto da análise, lembra que no censo local de 1906 o sistema praticado “foi de 80 réis o mínimo concedido por habitante recenseado e de 120 réis o máximo”.

E, terminando, trata dos meios da propaganda conveniente. Nesse caso, suas idéias que serão depois adotadas, quase todas, no censo de 1920.

1º Obter do governo o compromisso formal de que aquilo que constar das listas censitárias não se comunicará a autoridades ou a particulares, quer oficialmente, quer a título gracioso, e que, depois de produzirem o único efeito a que se destinam, serão as mesmas listas incineradas.

2º Promover a divulgação desse compromisso oficial, fazendo inseri-lo repetidas vezes na maior parte dos jornais editados no país.

3º Publicar em grande número de periódicos uma demonstração sucinta e precisa da necessidade e utilidade do serviço censitário.

4º Mandar imprimir em avulso essa demonstração, para ser distribuída profusamente nas oficinas, nos estaleiros e nos demais pontos de trabalho coletivo.

5º Afixá-la em cartazes em todos os lugares onde não haja imprensa.

6º Organizar conferências públicas, nas quais se preconize a necessidade de auxiliar por todos os meios a obra dos executores do recenseamento. Afim de atingir as diversas camadas da sociedade, convirá que tais conferências se realizem em teatros, centros operários, fábricas, escolas, etc. Para esse efeito dever-se-á angariar o concurso de nomes conhecidos e respeitados na ciência, na literatura, nas artes, no magistério, na indústria, no comércio, e de pessoas de real influência no proletariado.

7º Conseguir que, com a precisa antecedência, os professores das escolas superiores, profissionais, secundárias e primárias, quer públicas, quer particulares, encareçam oportunamente a seus alunos e, quando possível, às respectivas famílias, a necessidade de contribuir para a obra patriótica do recenseamento.

8º Pedir que os Revmos. Srs. Cardeal, Arcebispos e Bispos recomendem com instância aos Sacerdotes sujeitos à sua direção espiritual que aconselhem todos os seus paroquianos a prestarem informes exatos e a auxiliarem, no que lhes for possível, o trabalho dos recenseadores.

9º Incluir nas Comissões Censitárias nomes de indiscutível respeitabilidade, de modo que elas, por si sós, constituam uma prova da seriedade do censo e dos elevados intuítos por esse colimados.

10º Abstrair escrupulosamente do espírito de partidarismo político e religioso no arranjo das referidas Comissões, de maneira a deixar bem claro que o serviço de que se acham elas incumbidas reclama e aceita todas as adesões honestas e patrióticas.

11º Proceder com o maior cuidado à escolha dos agentes recenseadores e instruí-los previamente dos deveres que lhes competem, recomendando-lhes especialmente invariável urbanidade no trato com todas as pessoas a quem se houverem de dirigir em desempenho das suas obrigações.

12º Fazer por alistar como recenseadores, nas cidades mais populosas, pessoas de cultivo intelectual e moral, nomeadamente os estudantes das escolas superiores, profissionais e secundárias.

13º Instituir diversas recompensas, já puramente honoríficas, já de natureza pecuniária, com destino às pessoas que mais contribuírem para os resultados do recenseamento, quer pela perfeição dos trabalhos exibidos, quer pela eficácia dos auxílios prestados.²¹⁶

Por fim, contesta a propriedade da data do censo, 31 de dezembro, entendendo-a inteiramente inadequada, dado o caráter festivo que a reveste. Sugere alguma data no meio do ano, com a vantagem adicional de ganhar-se mais seis meses (aos dez então disponíveis) para o planejamento da operação censitária.

O regulamento da operação censitária

Bulhões Carvalho, ao voltar à direção, diz que ao sair em final de 1909, deixara “já organizado o modelo do boletim censitário”, e que começava a “redigir as instruções gerais para a execução do censo de 1910”.²¹⁷ Nada disso nos ficou, mas Oziel Bordeaux o corrobora, quando afirma que o modelo de formulário que desenhara em atenção aos pedidos de Francisco Bernardino estava, com pequenas modificações, muito próximo do modelo deixado por Bulhões Carvalho. Nem esse ficou.

Quanto às instruções censitárias, já sob Francisco Bernardino, elas vieram no Decreto nº 7.931, de 31 de março de 1910, de Nilo Peçanha. A data do censo seria a mesma, 31 de dezembro (Art. 1º), como nos dois anteriores (1890 e 1900). Junto ao censo da população, sendo novidade, seria feita uma “investigação sumária dos elementos econômicos do país, aplicando-se para este fim o mesmo pessoal em comissão e utilizando-se a mesma despesa” (Art. 6º). Todo

esse serviço seria feito “sem prejuízo do expediente ordinário” da DGE (Art. 2º), tendo lugar “depois da hora do expediente ordinário [...] mediante gratificação correspondente à prorrogação do tempo de trabalho” (Art. 4º). Tudo deveria estar concluído, inclusive a publicação dos resultados, até 31 de dezembro de 1911 (Art. 9º), o que era uma enorme novidade.

O número do pessoal do censo, e as respectivas gratificações, seriam definidos pelo ministério (Art. 5º), mas ao diretor do serviço caberia “fazer ou delegar a nomeação do pessoal, removê-lo ou dispensá-lo” (Art. 3º), o que lhe dava um poder político expressivo, daí, provavelmente recebendo um copioso assédio. Todas “as autoridades civis e militares, os chefes de serviços e repartições e os funcionários federais”, deviam “prestar o seu concurso eficaz para o desenvolvimento da propaganda e melhor execução do recenseamento” (Art. 7º). Quanto às autoridades, chefes de serviços e repartições “que não forem de categoria federal”, seriam todas chamadas a prestarem concurso e auxílio ao censo (Art. 8º). Não se fala em gratificação a essas autoridades, as federais e as não-federais, mas é provável que viessem a receber.

Novidade é a limitação na utilização das informações: “as declarações feitas para o recenseamento da população, ou para o inquérito econômico, serão utilizadas unicamente para o efeito da apuração”; e se vai além: “incinerando-se os papéis respectivos, logo depois de verificados e apurados” (Art. 10º). A esse regulamento, baixado pelo referido decreto, com seus 12 artigos, logo seguirá um conjunto de “instruções preliminares para a execução do serviço do recenseamento de 1910”, em dez artigos, assinado pelo ministro tutelar.

A limitação de utilização, e a garantia de reserva ou sigilo, já expressas no decreto, são reiteradas: “das declarações das listas, não se darão certidões ou informações quer a particulares, quer a autoridades, sob pretexto algum, sendo esses documentos considerados de natureza reservada” (Art. 10º).

Depois, em 14 de outubro de 1910, o Decreto nº 8.301, “aprova o regulamento para a organização do serviço do pessoal em comissão encarregado do recenseamento geral a população da República”. Tem 156 artigos, organizados em seis seções: I. Do pessoal em comissão; II. Da direção geral; III. Dos delegados; IV. Dos comissários; V. Dos agentes municipais; VI. Dos oficiais recenseadores. Instruções minuciosas, ainda de grande atualidade; avançavam muito diante dos outros censos.

O quadro de pessoal em comissão é bastante impressionante. Na DGE, além do diretor, haveria um secretário geral, e haveria auxiliares da direção. Nos estados, e no território do Acre, haveriam delegados, e, onde fosse necessário, eles teriam ajudantes, e mais, escriturários, porteiros, contínuos e serventes. Conjuntos de municípios, num estado, estariam sob o comando de comissários, que teriam abaixo, sob seu controle, agentes municipais, e esses teriam oficiais censitários, que agiriam em distritos (Art. 1º) “Parágrafo Único: Poderão ser designados agentes especiais, quando houver necessidade de secundar a ação dos oficiais recenseadores nos seus distritos ou de desenvolver conjuntamente a inquirição de ordem econômica.”

Daí o incrível número de 8 433 pessoas nomeadas, e recebendo gratificações. Sem esquecer as pessoas, nas esferas federal e estadual, chamadas a colaborar com o censo, em número não apontado. Essas pessoas, colaboradoras, constariam de um “almanaque administra-

tivo [...] comemorativo do recenseamento”, servindo também para dar-se início a um “registro geral dos funcionários públicos” (Art. 10º).

Aos delegados incumbia a realização detalhada do recenseamento, cumprindo as instruções, bem assim, a realização da propaganda de lançamento, a que se dava grande atenção (como sugerira, aliás, Oziel Bordeaux). Cabia-lhes, além das tarefas técnicas, as tarefas operacionais, inclusive as administrativas, como folha de ponto, como ordens de pagamento, entre outras. Deviam relatar os trabalhos realizados. Os comissários do recenseamento seriam os “fiscais da execução dos serviços em toda a zona de sua respectiva seção” (Art. 41). Essa idéia de seção sugere uma divisão complexa do território; uma seção abarcaria um conjunto de municípios. A eles, portanto, cabiam orientar, e controlar, os agentes municipais e os oficiais recenseadores, sob sua jurisdição. Cabia-lhes definir um cadastro de informantes. Cabia-lhes, também, atuar junto às professoras (das escolas públicas e particulares) levando-as a orientarem seus alunos e alunas sobre o preenchimento do formulário do censo.

Os agentes municipais teriam sob sua ordem os oficiais recenseadores. Além de operar o censo, deviam convencer a população a bem participar da operação do censo. Deviam mostrar aos munícipes as vantagens de poderem contar com uma “apreciação exata dos elementos constitutivos da sua vida, fatores de sua riqueza, prosperidade e civilização” (Art. 59). Era peça-chave da operação censitária (48 artigos de instruções), par a par com os oficiais recenseadores (52 artigos de instruções). Esses eram instados a dizerem aos informantes sobre o limite e a reserva na utilização das suas informações, que o censo não é um veículo de coação, ou de punição, de espécie alguma. A cada um deles caberia preencher a caderneta, onde se fazia o controle da distribuição dos formulários (as listas de família) nas habitações.

Em suma, haviam os delegados nos estados; a eles se subordinavam os comissários, responsáveis por um conjunto de municípios, chamado de seção (ou área); nos municípios os responsáveis eram os agentes municipais, que tinham o controle dos oficiais recenseadores. Nas capitais, os agentes poderiam ser apoiados por agentes especiais, que também existiriam na realização dos inquéritos econômicos.

A suspensão da operação censitária

Recursos financeiros foram tornados disponíveis. Para o exercício de 1909, foram liberados 250:000\$000 (Lei nº 2.050, de 31 de dezembro de 1908; Lei Orçamentária), sendo Afonso Penna o presidente da República, e Bulhões Carvalho o diretor geral da DGE. Para o exercício de 1910, foram liberados 1.000:000\$000 (Lei nº 2.221, de 30 de dezembro de 1909; Lei Orçamentária), sendo Nilo Peçanha o presidente da República, e Francisco Bernardino o diretor geral da DGE. Para o exercício de 1911, foram liberados 2.600:000\$000 (Lei nº 2.356, de 31 de dezembro de 1910; Lei Orçamentária), sendo Hermes da Fonseca o presidente da República, e Francisco Bernardino seguindo na direção geral da DGE.

Não bastasse, crédito especial foi aberto pelo Decreto nº 9.404, de 28 de fevereiro de 1912 (tendo como base a Lei nº 2.544, e 4 de janeiro de 1912; Lei Orçamentária) no montante de 2.700:000\$000, sendo ainda Hermes da Fonseca e Francisco Bernardino os atores de ponta. Uma fortuna!

Ao tempo desse crédito especial, a operação censitária, transferida de 31 de dezembro de 1910 para 30 de junho de 1911 (Decreto nº 8.382), já estava cancelada (Decreto nº 8.720). Assim, sua liberação afinava-se com a tentativa de realizá-lo, finalmente, em 31 de julho de 1912, coisa que também não ocorrerá. Dessa forma, perdera-se uma imensa fortuna!

Em 1915 sobre 1914, Bulhões Carvalho relatando o passado recente, afirma que aquela operação censitária fracassada ficaria “registrada nos anais da história da administração brasileira como uma das maiores sangrias do Tesouro Nacional e, talvez, uma das causas remotas que influíram para a ruína financeira” em que se achava, então, o Brasil. E, sem peias e sem ameias, afiança:

Esse malogrado recenseamento custou à Nação o enorme dispêndio de alguns milhares de contos de réis, postos fora inutilmente só para gáudio e proveito do parasitismo político, que tanto tem desacreditado o país, sob todos os pontos de vista e, muito especialmente, no que diz respeito à administração pública.²¹⁸

O montante de 6.550:000\$000, na análise de Bulhões Carvalho, foi utilizado sobretudo nas “nomeações de numeroso pessoal, que se ia encarregar de serviços ainda não existentes ou apenas prováveis na sua maior parte”; efetivou-se à nomeação de 8 433 pessoas, uma quantidade simplesmente impressionante. Em São Paulo foram 1 839 pessoas, em Minas Gerais foram 1 081 pessoas, no Distrito Federal foram 812 pessoas, e assim por diante. O menor número, 74, ocorreu em Mato Grosso.

[...] o esgotamento rápido das verbas votadas pelo Congresso, para um inquérito censitário que não se realizou, foi devido às gratificações pagas em pura perda a essa legião de cidadãos prestimosos, que iria aumentando sempre progressivamente, se o decreto de 11 [na verdade, o decreto é datado de 14] de maio de 1911 [nº 8.720 A] não viesse por termo a esse sorvedouro dos dinheiros públicos.²¹⁹

A tentativa de retomada da operação censitária

Sete dias após, em 27 de maio de 1911, projeto (nº 20) de autoria de Monteiro de Souza, submetido à Câmara dos Deputados, mandava o governo federal realizar o terceiro Censo Geral da República em 31 de julho de 1912. Sugeriu que fossem usados os professores, em todo o País, sob o comando dos presidentes e governadores dos estados, aos quais se pagaria uma pequena gratificação, ao término dos trabalhos.

O referido projeto (agora sob o nº 124) só foi apreciado em 14 de agosto de 1914, quando já passara, em muito, a data sugerida para a realização do censo geral. Tanto a comissão de constituição e justiça, quanto a comissão de finanças, deram pareceres contrários à realização de um censo, àquele tempo (1914), tendo em vista que 1920 se avizinhava e naturalmente a República intentaria realizar algum censo.

Em 1920, às vésperas dos festejos do centenário da Independência, a República, fará um censo, sob a direção de Bulhões Carvalho; será o terceiro da República, e o quarto do País; por certo, de longe, o melhor que a República jamais fizera, até então. Até lá, ficar-se-ia mesmo sem censo, situação grave em si, ainda mais tendo em mente o baixo valor dos censos recentes, em 1890 e em 1900.

O registro civil na DGE

No início da República, ainda ao tempo do Governo Provisório, os positivistas, na vertente ortodoxa, aquela ligada a Benjamim Constant, influíram em algumas decisões, máxime, a separação entre Igreja e Estado, a introdução do casamento civil, a secularização dos cemitérios (e também a reforma do ensino militar).²²⁰

Sobre a separação entre Igreja e Estado²²¹, houve discussões no conselho de ministros na sessão de 07 de janeiro de 1890, debatendo-se a proposta de Ruy Barbosa (Ministro da Fazenda), que acaba sendo aceita com mínimas alterações, mormente as levantadas por Campos Salles (Ministro da Justiça) e por Demétrio Ribeiro (Ministro da Agricultura). Sobre a introdução do casamento civil²²² (Campos Salles à frente) e a secularização dos cemitérios (Demétrio Ribeiro à frente), houve discussões no conselho de ministros em várias sessões (7, 14, 21, 23) daquele mesmo janeiro.²²³ Mais tarde, esse preceito estará consagrado na constituição, no Art. 72, da seção II (Declaração de Direitos), no Título IV (Dos cidadãos brasileiros), como segue:

Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

§ 3º Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.

§ 4º A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita.

§ 5º Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis.

§ 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.

§ 7º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou o dos Estados.

Nada disso, contudo, impediria que, na maturidade republicana, o casamento religioso ganhasse foros civis, que houvesse empenho diplomático no sentido de haver no País um Príncipe da Igreja Católica, que virá na pessoa de Joaquim Arcoverde de Albuquerque Cavalcante, o Cardeal Arcoverde, em dezembro de 1905 (que terá, bem assim seus sucessores, grande influência na política nacional), nem que houvesse escolas com ensino de religião, ainda que o ensino, em geral, seguisse laicizado.

A República implanta o registro civil, velho dilema Imperial

O Império, em várias ocasiões, tentou implantar o registro civil. A primeira vez foi em 1851-1852, associado à realização daquele que teria sido o primeiro Censo Geral do País, não fora a revolta popular que obistou o processo, e levou ao recuo o governo. Natural, esse vínculo: o censo daria o estoque da população e o registro civil, usado para fins estatísticos, daria o seu

fluxo, o movimento populacional. Daí, a idéia voltou na legislação censitária de 1872, quando, de fato, o País fez seu primeiro censo geral; mas a cláusula de execução do registro civil, a exigir legislação específica, ficaria à espera.

Desde então o assunto esteve na onda, sendo objeto constante de preocupação dos legisladores. Assim, ao final do Império, havia um alentado regulamento para implantação do registro civil, baixado pelo Decreto nº 9.886, de 07 de março de 1888, com 84 artigos, e com cinco modelos de registros (formato das páginas dos livros); sua execução, autorizada pelo Decreto nº 10.044, de 22 de setembro de 1888, se daria a partir de 1º de janeiro de 1889. Pela data, então, sua efetiva execução, e o derivar-lhe estatísticas, ficaria como mérito do regime republicano.²²⁴

Logo adiante, pelo Decreto nº 722, de 6 de setembro de 1890, o governo mandou que fossem enviados trimestralmente à DGE “mapas dos nascimentos, casamentos e óbitos registrados na conformidade das disposições em vigor”, tornando, assim, factível “o serviço relativo ao registro civil dos nascimentos, casamentos e óbitos e ao movimento geral da população”, atribuído àquela repartição no § 1º do Art. 2º do Decreto 113 D, de 2 de janeiro de 1890, que a recriara.

A DGE deveria remeter os formulários, ditos “mapas”, a serem preenchidos pelos funcionários dos distritos de paz, e por eles devolvidos “dentro dos primeiros oito dias dos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano” (Art. 1º). A DGE poderia, a qualquer momento, solicitar “as correções de que carecerem os mapas”, bem assim, quaisquer outros esclarecimentos (Art. 2º). Ao não envio dos mapas, os funcionários dos distritos de paz incorreriam “nas penas do Art. 154 do Código Criminal”, e, havendo reincidência ficariam “sujeitos à privação do emprego” (Art. 3º). Os mapas referidos ao ano anterior, 1889, e ao primeiro semestre daquele ano, 1890, deveriam ser enviados com presteza (Art. 4º). Por fim, o Art. 5º mandava a DGE fornecer à “Inspetoria Geral de Higiene os dados necessários para a organização das estatísticas demógrafo-sanitárias”. E assim seguirá, por muito tempo, sem alterações legislativas.

Para efeito da geração das estatísticas, ano a ano, a DGE viverá um eterno drama; estará remando contra a corrente, todo o tempo. Os mapas, quando os recebia, jamais lhe chegavam nos devidos tempos; de fato, uma parte ínfima lhe era enviada regularmente, implicando cobranças em volumosa e sucessiva correspondência com os governos estaduais (sob autonomia federativa); mesmo a pequena parcela que lhe chegava, carecia de qualidade, e de consistência, sendo gritante o subregistro. De um lado, havia a resistência e/ou a ignorância da população, de outro, havia a ignorância e/ou a displicência e/ou a incompetência dos funcionários responsáveis pela realização dos registros nos livros e a ulterior feitura dos mapas. E, para avultar a confusão, havia a propaganda negativa dos párocos (católicos), em reação às perdas de privilégios e de prerrogativas. A DGE, sem esmorecer, enfrentava a perversa situação.

Estudando o registro civil

A DGE na 1ª gestão de Bulhões Carvalho (1907-1909), pesquisa o registro civil. A situação é trágica, e nenhum estudioso, máxime os sanitaristas-demógrafos, parece satisfeito. Onde, era preciso conhecer sua realidade em minúcias, de modo a se poder reformá-lo com segurança; um formulário foi aplicado nos cartórios do registro civil, gerando valiosas informações. A síntese do inquérito, cartório a cartório, foi feita por *Luiz Leitão*, “ilustre e saudoso

companheiro”,²²⁵ então chefiando a segunda seção da DGE (a ele caberia a condução da abor-tada operação do Censo de 1910).

Antes de passar adiante, olhemos os números revelados.

A população calculada para 1908 seria de 20 515 000 pessoas. O estado mais popu-lososo seguia sendo Minas Gerais, 3 960 000; seguido de perto, agora, por São Paulo, com 3 397 000 habitantes. Vinham depois a Bahia, com 2 287 000, o Rio Grande do Sul, com 1 400 000, e Pernambuco, com 1 310 000. O menos populoso era o Território do Acre, com 65 000, seguin-do Mato Grosso, com 142 000 habitantes.

Havia, à época, 1 163 municípios, 3 431 distritos e 3 548 cartórios. Não obstante, números extraídos dos relatos gerados pelo inquérito mostram, ainda, um intenso registro religioso, superando, às vezes em muito, o registro civil. Daí, ficava claro dever-se aumentar a educação ao povo, ensinando-lhe atentamente a importância do registro civil, bem assim, aumentar o número de cartórios.

Em 31 de janeiro de 1910, Francisco Bernardino, empossado em dezembro anterior, designa comissão, composta por dois funcionários da repartição, Francisco Leão Alves Barbosa e Joaquim da Silva Rocha, para estudar as condições do registro civil, e propor reformas, ou seja, “estudar os inconvenientes verificados na execução do Registro Civil”, e mais, “apurando os defeitos do sistema adotado, [e] as irregularidades cometidas pelos funcionários encarrega-dos”, bem assim, “cogitando das medidas mais adequadas para afastar os inconvenientes indi-cados, defeitos e irregularidades reconhecidos”.²²⁶ O estudo é datado de agosto de 1910.

A proposta emanada da comissão tem quatro títulos, a saber: I “Disposições gerais” (capítulos 1, “Do registro em geral”; 2, “Da escrituração dos livros do registro civil”; 3, “Da ano-tação e averbação dos assentos”; 4, “Dos emolumentos, penalidades e recursos”); II “Das diver-sas espécies de registro” (capítulos 1, “Do registro de nascimentos”; 2, “Do registro de óbitos”); III “Dos selos e seu fornecimento” (capítulo único, “Dos selos e seu fornecimento”); e IV “Dos registros no Distrito Federal” (“disposições gerais”; disposições transitórias”).²²⁷

Mudando sua dimensão estadual, o registro civil seria feito pelo “Oficial do Registro Civil, sob a imediata inspeção do suplente do Juiz de Seção” (Art. 2º), sendo nomeado e demiti-do livremente pelo Governo Federal e tendo como ganho 2/3 da renda do cartório (Parágrafo Único). Todos os livros de assentos seriam enviados pelo Governo Federal, que os mandaria pre-parar na Oficina Tipográfica da DGE, “correndo a despesa por conta da verba, registro civil, que arbitrar o Congresso Nacional” (Art. 4º), o que daria cobro a um imenso problema cotidiano, a falta de livros. Esses livros teriam dizeres e espaços predefinidos (como consta dos modelos ofere-cidos); seus termos de abertura seriam feitos na DGE, pelo chefe de seção do registro civil.

No caso do Distrito Federal, os registros seriam feitos pelos Escrivães das Pretorias que ficariam sujeitos à DGE, em caráter especial. Em todos os lugares, Brasil afora, os oficiais do registro civil deviam percorrer as Igrejas verificando os batismos do ano anterior, providen-ciando, quando necessário, o competente registro civil.

Embora os registros dos casamentos fossem tratados em legislação separada, seus livros seriam também impressos na Oficina Tipográfica da DGE, e distribuídos pelo Governo

Federal, tendo seus termos de abertura também feitos pelo seu Chefe da Seção do registro civil. (Todos os livros contém instruções).

Os termos de encerramento de todos os livros (nascimentos, casamentos, óbitos) seriam feitos pelo Juiz de Seção responsável. Ao cabo de cada ano, os resumos dos registros dos nascimentos, dos casamentos e dos óbitos seriam feitos segundo os formulários específicos previstos na proposta; e enviados à DGE.

Em outubro de 1911, o resultado dos trabalhos da comissão foi, por Francisco Bernardino, submetido à apreciação do jurista Manoel Coelho Rodrigues, que, em março de 1912, envia um esboço do trabalho realizado a Clóvis Bevilacqua, à época às voltas com a reforma do Código Civil. Valerá reproduzir sua apreciação:

Rio, 22 de março de 1912

Am.º Sr. Dr. Manoel Coelho Rodrigues

Saudações cordiais:

Deu-me V. o prazer e a honra de ler o seu trabalho sobre o Registro Civil, que organiza sobre novas bases, dando-lhe feição diversa da que apresenta atualmente, e eu, agradecendo essa prova de consideração, tomo a liberdade de dizer a minha impressão geral acerca dessa interessante achega para o desenvolvimento da demografia e da legislação pátria.

O problema foi estudado com critério, com elevação de vistas, e com aquele cuidado minucioso, que vem do gosto pelo trabalho e do respeito de si mesmo. A orientação seguida parece-me excelente e promissora dos melhores resultados.

O Registro Civil, fornecendo indicações seguras a respeito dos momentos capitais da vida do homem social, o nascimento, o casamento e a morte, assim como a respeito de outros acidentes de valor considerável, é o elemento mais importante para a organização da estatística da população. V. bem o compreendeu, e, por isso, propõe que tal serviço se incorpore ao serviço geral da estatística, do qual é parte integrante essencial, e não continue, deslocado, onde, atualmente se acha, privado dos meios de dar os resultados, que lhe devem pedir o legislador e o administrador, que visam melhorar a organização social, iluminados pelos ensinamentos da sociologia ou, pelo menos, da política científica.

É certo que esses fenômenos demográficos, assinalados no Registro Civil, correspondem a fatos jurídicos, de onde se originam direitos e obrigações. Mas, na complexidade da vida social, não se pode esperar que os fatos se acantoem bem quietos, nas nossas divisões lógicas ou técnicas, sem oferecer aspectos múltiplos, contendo um só elemento de apreciação. Todos têm forma poliédrica.

No Registro Civil, o essencial, o característico é o elemento demográfico. O aspecto jurídico, valiosíssimo sem dúvida, e por V. convenientemente assegurado e desenvolvido, é mais restrito; é, apenas, uma das funções do instituto. Portanto é a repartição incumbida de organizar a estatística da população a que deve superintender o serviço do Registro Civil. Essa é a conclusão, que se impõe a quem estuda os fatos sociais, na sua integridade e em sua forma real. Nela V. fez bem de apoiar-se, para dar, ao instituto do Registro Civil, uma organização regular e satisfatória. Aceite, portanto, as minhas felicitações sinceras.

Do colega e amigo.

Clóvis Bevilacqua ²²⁸

Feito o refino do esboço, Manoel Coelho Rodrigues entrega sua versão final (talvez no início do segundo semestre daquele ano). O Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Pedro de Toledo, em exposição de motivos conjunta com o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Rivadavia Correia, o repassa ao Presidente da República, Hermes da Fonseca, para envio, em 11 de dezembro de 1912, como projeto de reforma do registro civil à apreciação do Congresso Nacional. É apreciado, é discutido, e é esquecido. Uma reforma do registro civil só virá 16 anos depois, pelo Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928, no governo Washington Luiz, e que logo seria mudada no governo de Getúlio Vargas.

As influências intelectuais

No Império, alguns poucos autores foram citados: como o inglês Sir William Petty, prócer da Aritmética Política inglesa; como o francês Jean-Baptiste Say, um dos mais notáveis economistas, como o estatístico (misto de economista) português Adrião Forjaz de Sampaio. E mais o belga Adolphe Quetelet, não citá-lo era atestado de ignorância, contudo, terá sido lido pouco, por sua densidade, sobretudo **La physique sociale**, sua obra maior, com a idéia notável do homem médio. Em geral, faziam-se menções aos nomes e a uma ou outra frase, raramente fazendo-se menção às obras.

Esses e outros nomes davam ilustração aos discursos, contudo, terão agido pouco na atividade estatística, por terem poucos exemplos, e pela diferença às condições ambientais brasileiras: território vastíssimo, população pequena e dispersa, comunicação deficiente, entre outros pontos. A exceção, por trazer práticas, situações concretas, viria do francês Moreau de Jonnés, responsável pelas estatísticas francesas aos tempos de Luís Felipe e de Napoleão III. Sua obra **Éléments de Statistique**, terá sido lida e terá ajudado na definição do programa estatístico do Império, e na sua execução.²²⁹

Na Primeira República, pela questão sanitária, focou-se a população. Nessa linha, Maurice Block seria, de longe, o mais citado; dele, a obra mais usada foi seu **Traité théorique et pratique de statistique**. Referiu-se bastante a Filippo Virgili, cujo **Manual de Estatística** foi traduzido e publicado pela DGE, em 1908, por certo sendo utilizado na formação dos seus funcionários. Deu-se essa tradução por iniciativa de Bulhões Carvalho, sendo “feita pelo Sr. Augusto Dias Carneiro, antigo e zeloso funcionário da Repartição de Estatística, atualmente investido das funções de bibliotecário”, conforme informa o prefácio.

Quarto Censo Geral, em 1920: concepção e legislação

Nunca antes o País planejara tão minuciosamente um recenseamento; e jamais o fizera de fato geral, populacional e também econômico. Um planejamento minucioso, obtendo cadastros, traçando divisões dos espaços urbanos, e rurais, começara antes mesmo da aprovação da legislação pertinente, autorizando a realização censitária, e aportando-lhe orçamento. Os planos cuidadosos atestavam maturidade, não apenas quando vistos com os olhos de hoje, mais ainda aos padrões daquela época.

Não apenas foi pensado o trabalho de campo²³⁰, o que era comum, mas também as demais etapas do processo de trabalho, sobretudo a apuração, sempre um ponto fraco do processo censitário, seu verdadeiro calcanhar de Aquiles. A apuração foi pensada antes; antes mesmo de iniciado o trabalho de campo (coleta), já se concebera a apuração, já se idealizara a divulgação dos resultados. Para cortar os prazos, pensou-se nas máquinas de apuração, e se as trouxe à rotina; feito isso, desde o início, a metade do sucesso estava garantido. Mas, era preciso garantir o campo.

Além da tradição, repetiu-se o positivo, e mudou-se o negativo. No Distrito Federal, sob a direta ação da DGE, fez-se mapas das ruas, e se os dividiu em segmentos trabalháveis (tipo os atuais setores censitários); isso em estreita relação da DGE, via seu cartógrafo, com órgãos municipais, em geral aqueles voltados às atividades sanitárias. Nos estados houve a orientação e o estímulo para que o mesmo fosse feito, mas com sucessos limitados; de fato, seguiu-se contando com pessoas familiares às localidades onde deviam trabalhar, o que dava, por certo, margem a improvisos, que se tentou atenuar com uma estrutura de fiscalização, como a atuação dos delegados da estatística.

Vencendo resistências da federação e da população

Os delegados da estatística puderam garantir a distribuição dos formulários, em números e em tempo certos (a menos de poucos furos). E, ao final do processo, puderam garantir o controle de qualidade, checando e corrigindo os preenchimentos, bem assim, evitando extravios na remessa dos formulários preenchidos e conferidos à repartição de estatística na capital federal. Com essa presença federal nos estados, para fins da atividade censitária, pôde-se contornar as autonomias federativas. Alguns dos delegados cumpriram suas atividades com extremada competência, conseguindo aglutinar esforços também dos estados; alguns, nessa luta, também fizeram pesquisas de interesses estaduais, aplicando formulários específicos na atividade censitária.

Precisamente no dia 1º de setembro de 1920 realizou-se em todo [o] Brasil o recenseamento da população, da agricultura e das indústrias.²³¹ Tanto na Capital como nos Estados, correram regularmente os trabalhos do censo, com mais ou menos facilidade, segundo as condições especiais inerentes ao meio onde foram executados, não sendo razoável exigir perfeita uniformidade do serviço em todas as localidades do vastíssimo território brasileiro, algumas das quais quase inacessíveis aos mais comuns meios de transporte, ainda mesmo não levando em conta outros empecilhos, tais como o perigo na travessia de zonas excessivamente insalubres e não raro infestadas de hordas selvagens de índios ou de bandoleiros da pior espécie. Não obstante tudo isso, o recenseamento não deixou de ser feito em parte alguma do Brasil, tendo sido convenientemente supridas as possíveis lacunas do inquérito demográfico.²³²

E, para vencer as resistências e/ou reticências da população, praticou-se uma vastíssima propaganda. De um lado, na forma de cartazes, de folhetos, e outras formas, amplamente distribuídos, bem assim, de notícias jornalísticas²³³, de palestras, seminários, conferências, e outras formas, amplamente realizadas. De outro lado, na conquista à participação de diferentes segmentos da sociedade, como a Igreja Católica (dos altos prelados aos simples párocos e vigários), as associações operárias, as associações patronais, os clubes (por exemplo, dos aviadores, então em moda), das forças armadas, dos órgãos públicos federais, entre outros. Nesse esforço de propaganda, vale marcar a direta atuação do Presidente da República, Epitácio Pessoa.

Desde o início da operação censitária, lançou mão a Diretoria Geral de Estatística dos recursos mais práticos e persuasivos para fazer a propaganda do recenseamento de 1920, solicitando o auxílio, não só da imprensa e das corporações interessadas pelo êxito desse inquérito, como ainda o de todos os elementos sociais capazes de exercer influência sobre a coletividade em geral ou parcialmente sobre os núcleos de população esparsos na vasta área do território brasileiro.

Auxiliada pelos delegados gerais, fez a Diretoria Geral de Estatística, na Capital e nos Estados, intensa propaganda, por meio de publicações em vários periódicos; de impressos, com legendas patrióticas, largamente distribuído, nas oficinas, nos estaleiros e demais lugares de trabalho coletivo, assim como nas estações das estradas de ferro, nos bondes, nos estabelecimentos comerciais, nos teatros e noutras casas de diversões, e até mesmo do alto de aeroplanos, por ocasião de festas nacionais; de cartazes, projeções e anúncios luminosos em vários pontos da cidade, afim de atrair a atenção do povo e torná-lo interessado pelo bom resultado da operação censitária; de cartões postais com ilustrações alusivas ao censo; de conferências para demonstrar as vantagens do inquérito demográfico e econômico como base necessária à administração pública e particular; de circulares expedidas, pelas associações comerciais, agrícolas e industriais, aos comerciantes, agricultores, criadores e industriais, aconselhando-os a auxiliar, direta ou indiretamente, pelos meios ao seu alcance, os trabalhos do recenseamento; de ofícios enviados aos diretores e professores das escolas secundárias e primárias, públicas e particulares, pedindo a sua interferência junto aos alunos no sentido de interessá-los individualmente e no seio das famílias pelo bom êxito da obra patriótica do recenseamento; de todos os recursos, enfim, aproveitáveis para o objetivo que tinha em vista a Diretoria de Estatística.

Um dos elementos que mais concorreram para a vitória na campanha do recenseamento foi, sem dúvida, a benéfica influência do alto clero, representado pelos Revmos. Srs. Cardeal, Arcebispos e Bispos, intervindo interessadamente junto aos sacerdotes sujeitos à sua direção, afim de que aconselhassem, nas práticas religiosas, aos respectivos paroquianos, a maior solicitude em prestar aos agentes recenseadores informações exatas, quer sob o ponto de vista individual e da família, quer sob o ponto de vista particular referente às condições econômicas das suas propriedades agrícolas ou industriais. Ao lado desse inestimável auxílio, de ordem espiritual, contribuiu também bastante, para os bons resultados do recenseamento de 1920, a propaganda feita por intermédio do cinematógrafo, reclamo a princípio recebido com certa dose de ironia; mais tarde, porém, devidamente apreciado pela insistência dos apelos em favor de uma boa causa. Ao lado de tão valiosas propagandas, destaca-se ainda o auxílio inestimável da imprensa da Capital e dos Estados, cuja patriótica cooperação muito concorreu para despertar o interesse das populações em favor do recenseamento.²³⁴

Outro fator de sucesso da operação censitária, angariando simpatias e apoios, foi o centenário da Independência que logo seria comemorado (e não se sabia ainda como se o faria). Não seria aceitável e admissível que um país há cem anos livre, não tivesse de si um retrato numérico, como era comum entre as nações civilizadas. Teria que haver um censo, um ótimo censo, ainda mais a partir do momento em que ficou acertado que a comemoração do centenário da Independência se daria no contexto de uma Exposição Universal, no Rio de Janeiro. Nesses casos, como ocorria mundo afora, desde longa data, devia haver um pavilhão da estatística, donde, seria preciso haver estatísticas, em especial as estatísticas censitárias, porquanto as mais completas e abrangentes. Desde então, tomada a decisão da realização da Exposição Universal Comemorativa do Centenário da Independência²³⁵, mais ainda importante tornou-se realizar o censo, daí aumentando as atenções e os apoios de todos, em especial de Epitácio Pessoa, a quem Bulhões Carvalho rende tributo, no prefácio ao volume introdutório.

O recenseamento realizado em 1º de setembro de 1920 foi um grande serviço prestado ao país. São os algarismos censitários que hão de servir de alicerces à reconstrução po-

lítica, econômica e financeira do Brasil. [...] A glória do difícil empreendimento, que a Diretoria de Estatística levou a efeito no Brasil, cabe incontestavelmente ao Dr. Epitácio Pessoa, sem cujo concurso, leal, inteligente e patriótico, não lograria ela o êxito que obteve. O ilustre Presidente da República não se limitou a acompanhar com interesse os trabalhos do censo. O seu benéfico auxílio se revelou sempre da maneira mais evidente, fortalecendo a autoridade dos funcionários a quem estava confiado tão árduo encargo, amparando-os contra a ação perturbadora de influências estranhas e assegurando-lhes inteira autonomia na adoção das medidas necessárias.

No momento oportuno, antes de assumir a responsabilidade da direção do censo geral da República, o atual diretor de estatística expôs ao Chefe do Estado os embaraços de toda ordem que teria de enfrentar na execução do recenseamento, se não o amparassem fortemente o prestígio do governo e a autoridade necessária para colocar sempre acima de mesquinhos interesses pessoais o verdadeiro interesse nacional. Com a firmeza própria do seu caráter e sem as evasivas da diplomacia política tão usuais entre os altos administradores, assim se manifestou, mais ou menos textualmente, o Dr. Epitácio Pessoa: “Faça o que deve fazer. Não tenha receio de ninguém. Se por qualquer circunstância, ou mesmo por deferência a mim, satisfizer uma solicitação inconveniente ao serviço, o responsabilizarei pelo mal que daí provier”. Se assim o disse, melhor o praticou. Durante todo o triênio censitário, a intervenção do Presidente da República só se fez sentir em benefício da regularidade dos trabalhos do recenseamento. [...] Nas palavras escritas como prefácio deste livro, não tem a Diretoria Geral de Estatística o propósito de engrandecer os resultados obtidos no recenseamento de 1920. O que ela visa, única e exclusivamente, é prestar uma sincera homenagem ao ilustre e benemérito Presidente Epitácio Pessoa, o fato principal da vitória do recenseamento e a quem deseja dar público testemunho da sua gratidão pela honrosa confiança com que sempre a distinguiu.²³⁶

Legislação censitária

Com os trabalhos já iniciados, desde 1918 e 1919, em 9 de janeiro de 1920, o Decreto nº 4.017, assinado pelo Presidente da República, Epitácio Pessoa, e pelo Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Ildefonso Simões Lopes, mandava o governo realizar o censo geral no dia 1º de setembro de 1920.

O Art. 1º mandava proceder o recenseamento populacional e, “aproveitando a oportunidade”, mandava “coligir também em todo o território da República informações de interesse econômico, principalmente no que diz respeito à agricultura e à indústria”. À DGE competia a realização dessas atividades (Art. 2º), sem prejuízo dos seus encargos cotidianos (Art. 4º); no Distrito Federal atuaria na execução diretamente (Art. 5º). Em cada estado (e no Território do Acre) haveria um delegado geral²³⁷, bem assim, delegados seccionais, indicados pela repartição de estatística (Art. 5º).

Nos municípios e nos distritos seriam formadas comissões de 10 a 20 membros, “constituídas não só por autoridades locais, como também por outras pessoas de reconhecido prestígio e que se interessem pelo êxito do recenseamento” (Art. 6º); essas comissões seriam organizadas com a assistência da DGE (Art. 7º), e seriam compostas das autoridades municipais, judiciárias e policiais, e também dos oficiais do registro civil, além de outras pessoas de prestígio. Na execução dos trabalhos haveria:

Art. 8º Para a distribuição e coleta dos boletins censitários haverá, nas zonas em que se subdividirem os municípios e os distritos, agentes recenseadores em número correspondente à densidade territorial da população, à extensão a percorrer e ao objeto a recen-

sear, os quais serão remunerados segundo a quantidade e a natureza dos serviços que tiverem de executar e nomeados por indicação das comissões censitárias.

Art. 9º Para atender aos trabalhos extraordinários da Diretoria Geral de Estatística, serão criados, na sede da repartição e somente durante o período do censo, os seguintes lugares: um auxiliar do diretor, um secretário, quatro chefes de serviço, um chefe de contabilidade e um pagador, além dos chefes de turmas, auxiliares, contínuos e serventes que forem necessários, quer aos trabalhos preparatórios da remessa de impressos, quer aos trabalhos finais de apuração, coordenação e publicação dos resultados, podendo para esses cargos ser[em] aproveitados funcionários, efetivos ou adidos, e devendo todos ser[em] nomeados pelo diretor de estatística.

Parágrafo único. Para auxiliar o serviço das delegacias gerais e seccionais, nos Estados, poderão ser também admitidos, em comissão, um ou mais empregados, nomeados todos pelo diretor de estatística, por proposta de cada um dos delegados.

Art. 10º O serviço de fiscalização e inspeção geral dos trabalhos censitários poderá ser feito ainda por agentes especiais, nomeados pelo diretor de estatística, no Distrito Federal, e pelos delegados gerais e presidentes das comissões municipais, nos Estados, mediante autorização da Diretoria Geral de Estatística.

Em 21 de janeiro de 1920, Epitácio Pessoa, Presidente da República, e Simões Lopes, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, assinariam o Decreto nº 14.026, dando regulação à operação censitária.

O Art. 1º dizia: “No dia 1º de setembro de 1920 far-se-á em todo o Território Nacional o recenseamento geral da população, conjuntamente com os recenseamentos da agricultura e das indústrias”. O Art. 2º dizia quem seria objeto de recenseamento: “todos os habitantes do Brasil no lugar e domicílio em que se acharem”; além das pessoas presentes no domicílio, seriam também incluídas no boletim censitário, não só as que estivessem temporariamente ausentes no dia 1º de setembro de 1920, como também as que, embora não morando no domicílio, tivessem nele passado a noite de 31 de agosto para 1º de setembro (Art. 2º, Parágrafo Único).

O censo da população seria feito por meio de listas de família, conforme a natureza do domicílio, particular ou coletivo, “inquirindo-se de cada habitante o nome, o sexo, a idade, o estado civil, a nacionalidade, a profissão, o grau de instrução, a residência e os defeitos físicos, somente quanto à cegueira e a surdo-mudez”; além destes quesitos “serão formulados mais dois referentes à condição ou situação do indivíduo que habita o domicílio e ao número de pessoas que têm a seu cargo” (Art. 3º). No volume introdutório, há algumas explicações:

Para a coleta das informações sobre os característicos [*sic*] da população, foi adotada a *lista de família*, em vez do *boletim individual*, atualmente mais em voga nas operações censitárias realizadas em outros países; justificando-se a preferência dada à *lista de família* pelas condições inerentes ao nosso meio, ainda assaz deficiente quanto ao nível intelectual dos seus habitantes. [...] No boletim demográfico são feitas perguntas muito simples, de fácil resposta, sobre os principais característicos de cada um dos membros da família recenseada. A supressão do quesito relativo a cor, explica-se pelo fato das respostas ocultarem em grande parte a verdade, especialmente quanto aos mestiços, muito numerosos em quase todos os Estados do Brasil e, de ordinário, os mais refratários às declarações inerentes à cor originárias da raça a que pertencem. [...] No que diz respeito aos defeitos físicos, a lista censitária cogita apenas da cegueira e da surdo-mudez. São defeitos que ninguém oculta, nem há vexame em externá-los, constituindo, por outro lado, informa-

ções úteis à assistência ou amparo especial que devem ter os cegos e os surdos-mudos nos meios sociais mais adiantados. A pergunta feita no recenseamento brasileiro de 1920 é perfeitamente idêntica à formulada nos recenseamentos americano e argentino, com a supressão apenas das palavras “defeitos físicos”, afim de evitar no título do questionário um qualificativo deprimente. Foi também suprimido o quesito referente à religião, porque o estudo estatístico das diversas confissões exorbita do caráter sintético que devem ter as investigações do recenseamento geral da população, parecendo que deve ser antes objeto de um inquérito especial, capaz de revelar o fenômeno religioso na multiplicidade e complexidade dos seus interessantes aspectos. [...] No recenseamento municipal que a Prefeitura realizou no Distrito Federal, em 1906, foi também excluído o quesito relativo à religião, pesquisa em contraste, até certo ponto, com o princípio da liberdade religiosa instituído na Constituição da República.²³⁸

No censo predial, derivado do boletim de controle, melhor dizendo, da listagem dos domicílios, “os edifícios serão registrados segundo a situação, a natureza, a condição, a aplicação, a propriedade, o estado, o número de pavimentos e o de domicílios” (Art. 3º, Parágrafo Único). No censo econômico seriam investigados:

Art. 4º O recenseamento econômico abrangerá as explorações agrícolas e pastoris e bem assim os estabelecimentos industriais. Nos questionários concernentes à agricultura e à criação, deverão ser formulados os seguintes quesitos, com referência a cada estabelecimento rural: nome e país de nascimento do ocupante das terras; condições legais da posse do imóvel; extensão territorial e área ocupada por matas; valor venal das terras e das benfeitorias, dos maquinismos e utensílios agrícolas, importância da dívida hipotecária, quando houver; número de cabeças de gado existente, com indicação dos animais de puro sangue, e a produção pecuária de 1919. Serão também recenseadas a produção agrícola e florestal correspondente ao mesmo ano, a extensão da área cultivada e, finalmente, a quantidade de máquinas e instrumentos agrícolas. Nos questionários referentes aos estabelecimentos industriais, indagar-se-á: o ano da fundação das fábricas; o modo de organização das empresas; a importância do capital empregado; o pessoal em serviço, jornaleiro e não jornaleiro; a importância dos salários e ordenados pagos; a quantidade, a espécie e o custo da matéria-prima; o combustível anualmente consumido; a natureza e a força das máquinas motrizes; a importância dos impostos e emolumentos – federais, estaduais e municipais – anualmente paga pelos fabricantes; o número de dias de trabalho durante o ano; a importância gasta com o pagamento de frete e transporte de mercadorias, matéria-prima e combustível; e, finalmente, a quantidade, a espécie e o valor dos produtos fabricados anualmente. Tanto o inquérito agrícola como o industrial se referirão aos resultados apurados durante o ano findo a 31 de dezembro de 1919.

Os formulários seriam preenchidos pelos informantes, depois de recebidos; e caso isso não fosse possível, caberia ao recenseador fazer o preenchimento. No ato da recolha do material, o recenseador deveria conferir-lhe a qualidade. A eles caberia uma gratificação, previamente estabelecida.

Art. 6º São obrigados a receber, encher, assinar e entregar as listas censitárias nos domicílios particulares e coletivos: o chefe de família ou quem suas vezes fizer; os comandantes, chefes ou diretores de estabelecimentos militares e de colégios; os donos ou gerentes de hotéis, hospedarias, estalagens e casas de pensão e de cômodos; os diretores ou administradores de hospitais, enfermarias, hospícios, casas de saúde, asilos e outras instituições de assistência; os donos, gerentes, inspetores, administradores de propriedades agrícolas e industriais; enfim, todos os encarregados da direção ou fiscalização de serviços coletivos, públicos e particulares.

Art. 7º Na ausência ou no impedimento do chefe de família, ou por qualquer outra circunstância, deverá o agente recenseador encher a lista censitária.

Art. 31 As gratificações aos agentes recenseadores serão estabelecidas pelo diretor geral de estatística na base variável de 80 a 300 réis por habitante recenseado, além de 1\$ a 2\$ por estabelecimento agrícola ou industrial recenseado cumulativamente.

§ 1º Os recenseadores da agricultura serão os próprios recenseadores da população, encarregando-se da entrega e coleta dos questionários destinados ao recenseamento das fazendas, sítios, situações, estâncias, engenhos, lotes coloniais etc. O cargo de recenseador das indústrias será exercido, de preferência, pelos agentes fiscais do imposto de consumo federal, recorrendo-se a pessoas estranhas ao quadro atual destes funcionários, no caso de ser insuficiente o número deles para a execução do mesmo serviço. Os agentes especiais incumbidos do recenseamento das indústrias perceberão a gratificação de 2\$ a 5\$ por estabelecimento fabril recenseado.

§ 2º Nas zonas de população pouco densa ou de lugares onde a execução dos censos oferecer grandes dificuldades, as gratificações acima estabelecidas poderão ser substituídas, ao juízo do diretor geral de estatística e mediante prévio acordo com a comissão censitária por uma diária abonada por tempo limitado ou uma quantia paga de uma só vez.

§ 3º Nas gratificações *per capita* e por estabelecimento agrícola ou industrial incluem-se todas as despesas a que estejam obrigados os agentes recenseadores no desempenho das suas funções.

Impressos e instruções específicas

Em junho de 1919, foram baixadas instruções aos “funcionários designados para colher nos Estados os elementos necessários à execução do censo econômico”, ou seja, para levantar os cadastros das fábricas e oficinas (estabelecimentos industriais) e dos imóveis rurais. Junto, haviam três modelos de formulários.

A relação dos imóveis rurais devia conter: nome do proprietário ou ocupante, distrito, denominação do imóvel, área, valor do imóvel. A relação dos estabelecimentos industriais devia conter: nome do proprietário, nome do estabelecimento, designação da indústria, lugar onde se acha situado o estabelecimento (rua e número).

[...] iniciou a Diretoria Geral de Estatística os trabalhos preliminares para a realização dos dois inquéritos, demográfico e econômico, designando, mediante autorização do Ministro, os funcionários adidos que deveriam seguir para os Estados, afim de organizarem os cadastros das propriedades rurais e dos estabelecimentos industriais, cadastros esses que serviriam de base à oportuna distribuição dos boletins ou questionários do censo econômico.²³⁹

Em fevereiro de 1920, saem as instruções aos delegados gerais, aos delegados seccionais, às comissões censitárias municipais e distritais; as instruções às comissões censitárias do Distrito Federal saem em agosto de 1920; as instruções aos agentes recenseadores saem em março de 1920.

Em maio de 1920, saem as “instruções para a distribuição dos impressos em pacotes e para a organização das cartolinas de cada município”. Em março de 1921, saem as “instruções gerais para os trabalhos das turmas de apuração dos recenseamentos demográfico e econômico”; instruções especiais (inclusive para a apuração mecânica) saem em junho de 1921, com uma classificação das profissões (46 grupos), assinadas por Leopoldo Doyle e Silva. Para a apuração do recenseamento da agricultura saem instruções especiais em julho de 1922 (inclusive para a apuração mecânica), assinadas por Antônio Cavalcanti Albuquerque de Gusmão.

No recenseamento da população, foram usadas a lista de domicílio particular, a lista de domicílio coletivo e a caderneta demográfica. No recenseamento da agricultura, foram usados a caderneta agrícola, o questionário agrícola, o arrolamento do gado existente fora dos estabelecimentos rurais e o questionário especial sobre salários na zona rural. No recenseamento das indústrias, foram usados a caderneta industrial, o questionário industrial, o questionário sobre os salários dos operários das fábricas e o questionário sobre as usinas açucareiras. Cada um deles contendo instruções de preenchimento, aparentemente auto-explicativas.

Para garantir a qualidade dos resultados, desde sempre, é vital haver formulários (questionários) bem elaborados, consistentes e seqüenciais, com instruções detalhadas e assimiláveis de preenchimento, afora, claro, haver instruções para a execução dos trabalhos, etapa a etapa. Dessa forma, à época, tendo-os havido, estava-se a meio caminho do sucesso; contudo, faltavam ainda outros pontos: primeiro, haver pessoas bem selecionadas, ajustadas à atividade; segundo, bem formá-las (instruí-las) na execução da atividade; terceiro, controlar (fiscalizar) a atividade diuturnamente, por alguma estrutura hierárquica compromissada (que serão, ao fim e ao cabo, as comissões municipais e distritais; sem esquecer, claro, as delegacias gerais e seccionais)

Quanto à seleção dos agentes recenseadores, embora se procurasse estabelecer-lhes um perfil, se o fazia em termos muito vagos, gerais (a seleção era inteiramente descentralizada); apenas os cargos em comissão passavam por critérios (algo como testes) de seleção (e, note-se, as comissões municipais e distritais, chaves no processo, não se enquadravam nessa situação). Quanto à formação (instrução) dos agentes, o material básico de ensino seriam as instruções dos formulários e as instruções dos processos; mas não se conhece eventuais planos de treinamento, embora alguma coisa possa ter existido. Quanto ao controle de qualidade, apoiava-se nas atividades das delegacias (gerais e seccionais) e das comissões municipais e distritais, através de instruções e de continuadas comunicações esclarecedoras.

Quarto Censo Geral, em 1920: apuração e divulgação

Apurar um censo, fazendo as sucessivas agregações das informações obtidas em campo (através da aplicação de questionários), sempre foi uma tarefa difícil, por muito tempo foi manual. Apurar é realizar a contagem das ocorrências das inúmeras variáveis, em diferentes cruzamentos, tendo, ao menos, duplas, às vezes triplas variáveis, por exemplo: homens (ou mulheres) brancos; idade dos homens (ou das mulheres); homens (ou mulheres) que soubessem escrever (ou ler), segundo a idade; e outros assim. Ou se faziam diversas passagens pelos questionários, um a um, para cada grupo de variáveis; ou se fazia, para todos os grupos de variáveis, uma longa e demorada passagem pelos questionários (um a um, sempre). O manuseio dos mesmos era um inferno.

As contagens (muito simples na essência, bastante primitivas) lembravam os pastores, no controle dos seus rebanhos; para cada ocorrência, barras verticais eram marcadas, cada quatro barras recebia, num corte diagonal, uma outra barra, fazendo grupos de cinco ocorrências. Era trabalhoso e demorado, tudo agravado pela ausência da máquina de calcular

(às vezes usava-se o ábaco), e também, no que agravava a situação, iniciava-se sem a definição prévia dos grupos de variáveis a terem suas contagens realizadas. As legislações, em geral detalhadas e minuciosas quanto ao campo (coleta), adiavam conceber a apuração, deixando para defini-la posteriormente; na verdade, ninguém sabia como seria feita a ulterior apuração.

Levara tempo apurar, e exigia muitos recursos humanos, sempre mais, a demandar orçamentos crescentes; o que não agradava aos governantes. Mais pessoas, mais espaços físicos, com longas mesas (bancadas) e com inúmeros arquivos. Turnos noturnos de trabalho eram criados, com pessoal contratado (fora do quadro). Mas o tempo passava e a divulgação se prolongava. Tentando compensar as ansiedades, para evitar serem vistas como frágeis, e até mesmo incompetentes, as repartições estatísticas sacrificavam cruzamentos, reduzindo a apuração. O tiro saía pela culatra; afinal, poucos resultados, duvidosos muitas vezes, não justificavam tão volumosos recursos gastos, e tanto tempo consumido. Fazer censo era um problema.

As máquinas de apuração no *Census Bureau*

Em 1790, recém tornados independentes, os Estados Unidos realizaram seu primeiro censo; desde então, jamais atrasaram a realização e/ou a apuração dos censos (decenais, nos anos de final zero); mesmo na Guerra de Secessão, e nas duas Guerras Mundiais houve censo (campo e apuração), o que evidencia maturidade operacional. Mas, apesar dos avanços sempre havidos, nos conceitos e nos processos de pesquisa, o décimo censo, em 1880, ainda exigia muito tempo na apuração, tanto quanto em 1850. Então, querendo encurtar a apuração, Francis Walker, chefe do *Census Bureau*²⁴⁰, dedica atenção e esforços à criação de uma máquina de tabulação de dados. Veja-se que os técnicos daquela agência eram capazes de inovarem, inclusive em tecnologia.

Naquele contexto, Herman Hollerith, técnico do censo desde 1879, com óbvias habilidades, é instado por Francis Walker e por John Shaw Billings (responsável pelas estatísticas vitais), seu amigo pessoal, a criar uma máquina de tabulação. Os anos 1882 e 1883 Herman Hollerith os passa no *Massachusetts Institut of Tecnology* - MIT, os anos 1883 e 1884 no *Patent Office*; em 1884, por fim, foi capaz de preparar um protótipo, testando-o numa grande massa de dados do *Census Bureau*; em 1889, os técnicos do *Census Bureau* atestaram sua eficiência e suficiência, sendo aprovada sua utilização no censo de 1890. A todo tempo havia a tarefa difícil de se manter a máquina em permanente funcionamento, sem perdas por oscilação de corrente elétrica, e, ainda mais sério, pelo temor de haver vieses. Daí, houve rigorosos controles, e checagens, ao cabo dos quais a aceitação da máquina foi favorável. Nunca um censo fora apurado tão rapidamente, com tantos detalhes. Isso posto, vejamos uma descrição do funcionamento da máquina de Herman Hollerith:

When cards for a particular geographic area, for example, in an enumeration district, were punched, they were tabulated by placing them, one by one, in Hollerith's tabulating machine. The machine, a wonder of efficiency for its day, was in fact an extremely primitive counter. The operator placed the punched card on the press and lowered the upper portion of the press onto the card. The upper press contained metal pins that passed through the punch holes on the card and closed an electrical circuit. The circuit activated a clock-dial counter that advanced one space. The circuits could be connected by relays to make simple counts for one variable, such as the number of males and females, and cross-tabulations of the data, for example, the number of white males, white females, and nonwhite males and females. Once a batch of cards was run through the machines, the counters were read and recorded for further totaling, and the clock dials were set to zero in preparation for a new set of cards.

Hollerith also installed a set of electrically activated sorting boxes to further subdivide the already counted cards. Since the statisticians intended to read the cards several times for various tabulations, the sorting boxes allowed the clerks to set up the cards in the proper order to facilitate the next tabulation. For example, for the occupation count, it was unnecessary to run all 62 million cards through the tabulating machines. One only had to use the cards for the employed population. These could be physically separated out while tabulating the previous data and reserved for the occupations count.²⁴¹

Em 1896, 12 anos após ter patenteado sua tabuladora mecânica, Herman Hollerith, aos 36 anos de idade, criou a *Tabulating Machine Company* – TMC. À época, seu maior contrato era com o *Census Bureau*, mas que nunca se acomodou àquela máquina, sempre estimulando o aparecimento de concorrentes, que oferecessem máquinas menos custosas, mais seguras na operação, e que gerassem resultados mais rapidamente. A seu turno, Herman Hollerith lutava por novos clientes, ajustando sua máquina, feita para o censo, a outras necessidades, como a contabilidade, como a emissão de comprovantes de rendimentos (os populares contracheques), a ponto dos mesmos terem estado, por muito tempo, associados à expressão *Hollerith*, como sinônimo (“Ainda não recebi o meu *hollerith*”. “Quando sai o *hollerith*?”).

A partir do final da década de 1890, a TMC ampliou sua área de atuação, adaptando seus produtos principalmente para aplicações destinadas à contabilidade. Nesse campo, a primeira usuária dos equipamentos Hollerith foi a Estrada de Ferro Central de Nova Iorque, em 1903. Também foram desenvolvidas aplicações específicas para as grandes lojas de departamento, que começavam a surgir naquele início de século nos Estados Unidos. A complexidade das máquinas Hollerith e o limitado nível tecnológico da época faziam com que quebrassem frequentemente. O inovador empresário decidiu então oferecê-las em aluguel, o que facilitava a substituição em caso de defeito. Estava inaugurado o sistema amplamente utilizado pela IBM no futuro.²⁴²

Em 1905, o *Census Bureau* exigiu que Herman Hollerith introduzisse melhorias nas suas máquinas, e baixasse seus preços. Sem alcançar seus objetivos, o *Census Bureau* rompeu o acordo que tinha com ele, passando a comprar máquinas de concorrentes; Herman Hollerith reagiu com processo judicial por quebra de patentes. Em 1911, vendo que perderia o processo, para salvar-se da falência, decide fundir sua empresa com duas outras, originando a *Computer-Tabulating-Recording Company* – CTR, considerada oficialmente a precursora da IBM. Herman Hollerith permanece como engenheiro de produção da nova empresa.

As máquinas de apuração na DGE

Em 1917, as máquinas *Hollerith* entraram no Brasil. Deu-se na Diretoria de Estatística Comercial, do Ministério da Fazenda. Recriada por Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, trazia a tradição de Sebastião Ferreira Soares, que a criara e a dirigira ao longo de muitos anos ao tempo do Império. Desse ponto, já estando naquela diretoria, aquelas máquinas alcançam à Diretoria Geral de Estatística – DGE, para utilização na apuração do Censo de 1920.²⁴³ No volume introdutório daquele recenseamento, encontra-se a história da sua adoção pela DGE, como segue:

Antes de adotar e instalar os aparelhos *Hollerith*, a Diretoria [Geral] de Estatística havia recebido a visita de um dos diretores da *The Tabulating Machine Company*, o Sr. Otto Braitmayer, a cuja apreciação submeteu os modelos organizados pelos chefes de seção Leopoldo Doyle e Silva e Antônio Cavalcanti Albuquerque de Gusmão, para a apuração dos censos demográfico e econômico, tendo tido a grande satisfação de

ouvir do representante da *Tabulating* os mais francos elogios ao trabalho técnico dos dois aludidos funcionários.

Ao contrário da prática em geral seguida nas relações comerciais entre a América do Norte e o Brasil, prontificou-se o Sr. Braitmayer a fornecer imediatamente, a crédito, todos os aparelhos mecânicos necessários aos trabalhos de apuração do recenseamento de 1920, pois a sua visita à Diretoria Geral de Estatística havia-lhe proporcionado o ensejo de verificar que os técnicos da mesma repartição tinham perfeito conhecimento do mecanismo dos aparelhos Hollerith e que, portanto, iriam, com grande vantagem para a companhia *Tabulating*, dar mais um testemunho prático da excelência daqueles aparelhos para os fins a que se destinam, ainda pouco divulgado fora dos Estados Unidos.

Dois meses depois da visita do Sr. Otto Braitmayer, recebia a Diretoria Geral de Estatística, a crédito, após a autorização do Ministro da Agricultura, 100 máquinas para perfuração de cartões, 15 ditas denominadas verificadoras, 15 outras destinadas à perfuração de 10 cartões ao mesmo tempo (perfuradoras múltiplas), 11 para separação e 11 para a contagem dos cartões perfurados, tendo sido adquiridas por compra as 130 primeiras máquinas e alugadas, por um ano, as 22 últimas, que, por constituírem privilégio da companhia *Tabulating*, não eram objeto de venda, só podendo ser por ela explorada.

Juntamente com as máquinas recebeu ainda a Diretoria Geral de Estatística 42 milhões de cartões, apropriados ao registro e à apuração dos algarismos coligidos nos inquéritos demográfico, agrícola e industrial, tendo posteriormente adquirido cerca de mais 2 milhões para suprirem as faltas não previstas na primeira encomenda. Dos 44 milhões de cartões, 31 milhões foram empregados na apuração do recenseamento geral da população e os restantes 13 milhões, de dois formatos ($7 \frac{3}{8} \times 3 \frac{1}{4}$ e $5 \frac{5}{8} \times 3 \frac{1}{4}$), nas apurações dos censos da agricultura e das indústrias.²⁴⁴

Para a instalação das máquinas foi preciso fazer adaptações nas dependências da DGE, ampliando os espaços físicos das seções, bem assim, “instalar uma usina, destinada a transformar a corrente elétrica alternativa [*sic*], fornecida pela *Light and Power*, numa corrente contínua, necessária ao funcionamento dos aparelhos *Hollerith*”. As turmas de apuração eram quase totalmente formadas por mulheres. Esse pessoal feminino era visto como mais ajustado àquela tarefa. “As auxiliares das turmas de perfuração do censo demográfico conseguiram atingir a produção diária de 100 000 fichas, isto é, cerca de 800 a 1 000 cada auxiliar, em 4 horas de trabalho”.²⁴⁵

Revistas as informações censitárias e devidamente uniformizadas por meio de códigos, destinados a facilitar a contagem dos elementos estatísticos, são, em seguida, os dados numéricos registrados nos cartões Hollerith, mediante furos feitos nos mesmos pelas máquinas denominadas perfuradoras (*key punching machines*), cujo funcionamento se assemelha ao das máquinas de escrever (*type writer*) e que, em vez de, como estas, reproduzirem caracteres gráficos, furam os cartões nos lugares apropriados. O operador pode perfurar em média 200 cartões por hora. Para facilitar o registro das informações, são também usadas outras máquinas chamadas perfuradoras múltiplas (*gang punching machines*), as quais perfuram ao mesmo tempo 10 cartões, nele assinalando os elementos que não variam em determinados grupos estatísticos (Estado, Município, Distrito, etc.). Média da perfuração 2.000 cartões por hora.

Feita a perfuração dos cartões, afim de, verificar se houve algum erro no registro, são os mesmos conferidos em outra máquina, denominada verificadora (*verifying machine*), a qual apenas difere de perfuradora simples por não perfurar os cartões, tocando rapidamente em cada furo, se o verificador registra informação idêntica à assinalada pelo perfurador, e parando ou estacando se o segundo operador não confirma o registro feito pelo primeiro.

Uma vez, perfurados e feita a verificação desse registro, isto é, depois de conferidos e emendados, no caso de engano, são os cartões levados às máquinas separadoras (*sorting machines*), as quais discriminam ou separam, de acordo com as convenções ou códigos adotados, os diversos grupos estatísticos estabelecidos para o estudo comparativo dos algarismos. A separação dos cartões nos diversos compartimentos da máquina é feita por meio de contatos elétricos, realizados à vontade pelo simples toque no botão que estabelece a ligação entre o aparelho propriamente dito e o transformador em corrente contínua da força motriz, fornecida pelas usinas da *Light and Power*. Média da classificação das fichas, 150 por minuto.

Depois de feitas as várias separações, são os cartões levados às máquinas tabuladoras (*tabulating machines*), as quais totalizam em vários setores ou contadores os resultados assinalados pela perfuração dos diversos cartões, efetuando-se a contagem ou soma ainda por contatos elétricos, segundo o mesmo mecanismo por que se opera a separação dos cartões. Assim como a máquina separadora rejeita automaticamente quando um cartão não perfurado (*stop card*) interrompe o contato elétrico, o que facilita, por exemplo, a apuração das informações parciais de cada distrito de um mesmo município. A média das totalizações pode atingir a 100 cartões por minuto.²⁴⁶

Além das máquinas *Hollerith*, “outros aperfeiçoados maquinismos também têm contribuído para apressar a elaboração dos resultados obtidos no recenseamento de 1920”. E diz mais: “Esses maravilhosos instrumentos de cálculo, que dispensam completamente qualquer esforço de inteligência, são as conhecidas máquinas de origem francesa, alemã, suíça e americana *Dactyle*, *Triumphator*, *Madas* e *Burroughs*”. No total do censo, os custos das “máquinas e escrever, de contar, perfuradoras e verificadoras; móveis, instalações, etc.” foi de 441:932\$470, e do “material de consumo, 44 644 000 cartões para a apuração do censo, aluguel de máquinas tabuladoras e separadoras” foi de 1.924:177\$267, representando pouco menos de 15% do total.²⁴⁷

Bulhões Carvalho desenvolve uma abordagem acadêmica

Em 1933, já tendo deixado a direção da DGE, Bulhões Carvalho publica um livro, **Estatística: método e aplicação**.²⁴⁸ Tipo manual didático, aborda o método estatístico, em si, e na sua aplicação nas instituições estatísticas (nesse caso, segundo afirma, tendo em mente os debates havidos nas reuniões do *International Statistical Institute*, das quais ele atuou na de Roma, em 1925, e na do Cairo, em 1927-1928). Traça uma história dos Congressos de Estatística havidos no século XIX, bem assim, faz um balanço da organização da estatística oficial em várias nações do mundo. Tudo isso à parte, passamos a realçar sua análise da apuração, no contexto da operação técnica das pesquisas, máxime as pesquisas censitárias.

Segundo metodiza, após a coleta, viriam as etapas de verificação e de discriminação. Naquela, como o nome sugere, o material enviado de campo seria verificado, analisando-se a consistência do preenchimento. Nesta, o material enviado de campo, e já verificado, seria ordenado, classificado e empastado. Depois disso, iniciava-se “o trabalho de elaboração dos algarismos estatísticos nas suas diversas fases de apuração, coordenação, agrupamento e totalização dos elementos numéricos”, etapas que passa a olhar. Ao começar a apuração “devem estar já preparados todos os modelos para a sua execução metódica, segundo o plano previamente estabelecido, realizando-se a separação das informações por diferentes processos”; a imagina, claro, sendo feita por “aparelhos mecânicos”. E afirma, pouco depois: “Nem sempre o trabalho

de apuração é feito pela repartição central, onde certamente se processaria com maior uniformidade e ofereceria, por conseguinte, incontestável vantagem”.²⁴⁹

Havendo, porém, necessidade ou conveniência de realizá-lo, parcialmente, em diversas localidades, terá forçosamente de obedecer a regras já estabelecidas para a organização da estatística, sendo presumível que no próprio local onde se realizou o inquérito se torna mais fácil suprir as lacunas e retificar os erros, porventura, cometidos na coleta das informações.²⁵⁰

Seguem as atividades de coordenação, de grupamento, de tabulação, numa sucessão de processos de agregação. Na tabulação finaliza-se o trabalho de apuração, fazendo-se “a soma dos algarismos, parciais e totais, compreendidos na tabela”, e segue a publicação dos resultados. E diz que “a totalização dos algarismos pode ser feita por processos manuais e por processos mecânicos”, como explica em seguida.²⁵¹

Dentre os processos manuais são ainda muito empregados na prática corrente: a soma dos algarismos das colunas numéricas *vertical* e *horizontalmente* no próprio quadro ou em modelos especiais; totalizações parciais, realizadas mediante a contagem sucessiva das informações registradas em *fichas* ou *cartolinas*, em seguida reunidas e somadas num quadro resumo.

Os processos mecânicos, hoje grandemente preferidos pela rapidez das operações, podem ser grupados em duas espécies: as *máquinas calcular* e os *aparelhos separadores, contadores e registradores*. Entre as primeiras figuram as máquinas de somar, que totalizam rapidamente numerosas parcelas, facilitando extraordinariamente, com o auxílio das máquinas de escrever, a totalização exata das tabelas. Entre os segundos, se destacam os *aparelhos Hollerith* e *Power*, indispensáveis para a apuração rápida e econômica dos inquéritos onde é enorme a massa dos formulários informantes (*recenseamentos gerais da população*, da *agricultura* e das *indústrias*; *registro estatístico dos nascimentos, casamentos e óbitos*; outros censos ou registros de igual importância).²⁵²

Os processos manuais, à época, afirma já estarem esquecidos e abandonados, “depois do emprego sistemático das máquinas de somar e de outros pares mecânicos para realizar com exatidão, não só as quatro operações da aritmética elementar, como ainda os cálculos mais complicados da ciência matemática”.²⁵³ Diz que não eram mais usados os formulários provisórios utilizados nas sucessivas.

Na atualidade, a generalização da aparelhagem mecânica simplifica extraordinariamente a elaboração técnica dos trabalhos oficiais de estatística, contribuindo ao mesmo tempo não só para apressar a divulgação das publicações e aumentar o número das informações, como ainda para reduzir até certo ponto as despesas com pessoal necessário ao serviço de estatística. Os aparelhos registradores e contadores *Hollerith* e *Power*, assim como as máquinas de calcular, facilitam bastante a apuração exata dos dados estatísticos, realizando o mecanismo cada vez mais aperfeiçoado das máquinas de somar, diminuir, multiplicar e dividir as mais complicadas operações aritméticas. Movidas à mão ou automaticamente por eletricidade, realizam rapidamente e com exatidão todos os cálculos de que precisa a estatística para obter médias, coeficientes e outras relações proporcionais. São muito conhecidas e de uso corrente, nos estabelecimentos públicos e particulares, as máquinas sem teclado, com manivela, para as 4 operações, *Brunswigs* e *Triumphator* (de diversos tipos), *Facil* e *Dactyle*, para operações simultâneas; as máquinas com teclado, para as 4 operações, *Marchant*, *Monroe*, *Record*; as máquinas para somar e subtrair (por complementos e que podem também ser acionadas por eletricidade), *Dalton* (9 teclas) e *Burroughs* (usados geralmente nos serviços de estatística e contabilidade); as máquinas para todas as operações, *Madas*, *Mercedes-Euclid*, tipos mais modernos e aperfeiçoados, empregados nos cálculos estatísticos, sendo excelentes os modelos elétricos. Além desses aparelhos, continuamente aperfeiçoados no seu fun-

cionamento, contribuem também para o progresso dos trabalhos estatísticos as engenhosas máquinas de escrever (*type writer*), hoje indispensáveis em toda parte onde haja necessidade do rápido e valioso concurso da escrita mecânica.²⁵⁴

Desde então, nenhuma apuração de censo deixou de utilizar máquinas. Fosse feito o censo de 1930, salvo pequenas variações, sempre possíveis e admissíveis, dada a experiência acumulada, por certo, o processo de apuração seria repetido, usando-se aquelas mesmas máquinas; mas o censo não contou... O seguinte viria em 1940, já sob o IBGE; para o mesmo; máquinas foram adquiridas, mas, dado o início da 2ª Guerra Mundial, nem todas chegaram, sendo preciso utilizar em vários turnos as máquinas existentes, algumas vindas do censo de 1920.

Gráficos pictóricos na divulgação

A dupla entrada das coordenadas cartesianas, ordenadas e abscissas, usadas nos gráficos, torna visual a dupla entrada das tabelas. A partir das tabelas, os gráficos cruzam as colunas nomeadas no cabeçalho, uma ou outra, com as linhas postas na coluna indicadora. Mostram, na essência, a mesma coisa, o que é, por certo, natural, contudo, os gráficos trazem um adicional vantajoso: a apreensão visual. Os conteúdos das tabelas exigem leitura atenta, contudo, o conteúdo dos gráficos (sempre sintéticos) emerge da simples visão; vale dizer, às tabelas, representação por excelência das estatísticas, através das sínteses dos gráficos, adicionam-se significações às informações estatísticas, aproximando-se conhecimentos.

Atualmente, a digitalização de informações aumentou a potência dos gráficos. Pela crescente digitalização, mais e mais informações são introduzidas no universo dos signos, o que, de si, já é de grande potência, mais ainda por trazerem, em geral, padrões comuns, fruto de um esforço de produção coordenada. Dessa forma, “informações diferentes, procedentes de instrumentos separados, podem unificar-se numa só visão, porque suas inscrições possuem todas a mesma coerência ótica”, na expressão de Bruno Latour, que diz mais: “neste ‘lugar-comum’, oferecido pela roteirização do gráfico, cada dado se liga, por um lado, a seu próprio mundo de fenômenos, e, por outro lado, a todos aqueles com os quais se torna compatível”.²⁵⁵ E tudo ocorre nos centros de cálculo.

Se desejarmos entender como chegamos, às vezes, a dizer a verdade, devemos substituir a antiga distinção entre a linguagem e o mundo por essa mistura de instituições, formas matérias e inscrições. [...] É porque os laboratórios, as bibliotecas e as coleções estão ligados num mundo que, sem eles, permanece incompreensível, que convém mantê-los, se nos interessarmos pela razão.²⁵⁶

Voltemos. Nos anos 1920, ainda longe da moderna digitalização, os gráficos eram essenciais, e às suas produções dedicava-se a melhor atenção. Então, fazia tempo desde que William Playfair (1759-1823), economista-político escocês, “developed or improved upon nearly all the fundamental graphical designs”.²⁵⁷ Bulhões Carvalho, em seu livro **Estatística: método e aplicação**, passa-lhe a palavra (apud Maurice Block), que explica as vantagens da sua invenção, ressaltando sua superioridade:

As vantagens que resultam do novo sistema por nós adotado, consistem em facilitar a aquisição dos conhecimentos estatísticos e ajudar a memória a retê-los, dois pontos essenciais

no estudo desta ciência. De todos os sentidos é a vista que dá idéia mais exata e mais pronta de tudo o que é susceptível de lhe ser representado; e quando se trata de reconhecer a proporção existente entre diversas quantidades ou entre diversas grandezas, o órgão da visão tem uma superioridade extraordinária para apreendê-la. Por hábito constante e quase involuntário de comparar diferentes objetos, adquire enorme facilidade em julgá-los.²⁵⁸

Nessa linha, Bulhões Carvalho sustenta a utilidade e importância dos gráficos, ele que à frente da DGE tomara a decisão das suas feitura para utilização nas publicações dos resultados censitários, e, pouco depois, também utilizados no Pavilhão da Estatística (chamado, na imprensa, de “Pavilhão da Ciência da Certeza”) existente na Exposição Universal Comemorativa do Centenário da Independência (1922).

A utilidade dos gráficos para esclarecer ou ilustrar as estatísticas é hoje universalmente reconhecida. Facilitam e corroboram a interpretação dos algarismos, fornecendo rápida e nítida idéia dos fatos estudados pela impressão que tem a vista das relações de grandeza e quantidade entre diversos objetos. Uma simples curva, um pontilhado, a combinação de linhas coloridas, ou de colunas de vários matizes, tornam visível a influência numérica de certos fatos sociais. Suprem, às vezes, por uma noção precisa, instantânea e quase intuitiva, o comentário dos algarismos, não raro longo e enfadonho. Particularizam detalhes, dando ao mesmo tempo a idéia do conjunto.²⁵⁹

Afirmção próxima da que fizera Filippo Virgili, no **Manual de Estatística**, em tradução estimulada e patrocinada por Bulhões Carvalho: “A exposição gráfica corresponde à dupla necessidade da atualidade, que exige ensinamentos rápidos e precisos, a figura nos revela num relance de olhos o desenvolvimento do fenômeno e nos manifesta todos os seus desvios”.²⁶⁰ Não obstante, adverte Bulhões Carvalho: “Convém observar, entretanto, que os diagramas, assim como os cartogramas, não obstante a sua incontestável utilidade, têm um valor restrito, devendo ser apenas considerados como elementos auxiliares ou ilustrações das estatísticas”²⁶¹; claro, pois o papel chave das tabelas permanecia indiscutível. Como seja, Edward Tufte fecha a questão, bem na linha da moderna digitalização, que, como visto, amplia a potência dos gráficos:

*Modern data graphics can do much more than simply substitute for small statistical tables. At their best, graphics are instruments for reasoning about quantitative information. Often the most effective way to describe, explore, and summarize a set of numbers – even a very large set – is to look at pictures of those numbers. Furthermore, of all methods for analyzing and communicating statistical information, well-designed data graphics are usually the simplest and at the same time the most powerful.*²⁶²

*Excellence in statistical graphics consists of complex ideas communicated with clarity, precision, and efficiency. Graphical displays should: show the data; induce the viewer to think about the substance rather than about methodology, graphic design, the technology of graphic production, or something else; avoid distorting what the data have to say; present many numbers in a small space; make large data sets coherent; encourage the eye to compare different pieces of data; reveal the data at several levels of detail, from a broad overview to the fine structure; serve a reasonably clear purpose: description, exploration, tabulation, or decoration; be closely integrated with the statistical and verbal descriptions of a data set. Graphics reveal data.*²⁶³

Diagramas e cartogramas consolidavam-se, pouco a pouco, como linguagem de representação das estatísticas. Os diagramas, bem mais simples, eram os mais comuns; os cartogramas topográficos (ou de superfície) exigiam traçados dos territórios, nem sempre disponíveis. Os diagramas, embora simples, não raro eram tornados complexos, através de símbolos (também chamados cartogramas simbólicos), às vezes beirando aos exageros:

“além das linhas e figuras geométricas, geralmente empregadas na representação gráfica dos diagramas, podem também as figuras dos próprios objetos representá-los simbolicamente na sua quantidade e proporção”²⁶⁴, dizia Bulhões Carvalho. E nos conta uma história pitoresca dos exageros simbólicos:

Tiveram grande celebridade alguns gráficos simbólicos engendrados pelo conhecido demógrafo argentino Gabriel Carrasco para ilustrar as suas publicações. A originalidade ou fantasia dos seus símbolos gráficos ultrapassa, porém, a tudo quanto se possa admitir em matéria de cartografia estatística. Assim, por exemplo, para representar a extensão linear das cercas de arames existentes nos campos de Buenos Aires, emprega, como termo de comparação, a distância que vai da terra à lua, reproduzindo graficamente todos esses símbolos no seu meteorograma ou planetograma. Não menos engenhosa é a comparação que faz do tamanho da cabeça humana, relativamente ao resto do corpo, para simbolizar o número de habitantes das capitais em confronto com o de todo país, tomando como extremos da escala as dimensões da cabeça da toenia e da baleia, com o fim de demonstrar que a população de Buenos Aires representa, comparativamente com a de toda a República Argentina, o tamanho da cabeça de uma criança bem conformada. Nesse sugestivo gráfico tudo está figurado – toenia, baleia, crianças nuas, homens idem e até a clássica folha de parreira. Enfim, não menos expressivos são os símbolos gráficos por ele imaginados para assinalar, nos diagramas da naturalidade, mortalidade e nupcialidade, o nascimento, a morte e o casamento, usando, em vez de um simples ponto na junção das linhas, as miniaturas da cabeça de uma criança, de uma caveira e de dois corações varados por setas!

Indagando os demografistas norte-americanos qual o símbolo para o divórcio, imediatamente sugeriu que fosse representado por duas mãos fechadas em atitude agressiva!

É evidente a extravagância de tais concepções cartográficas, embora possam revelar a fertilidade da imaginação e a veia pintoresca do autor dos cartogramas. O exagero simbólico e a fantasia não devem chegar a esse extremo, não sendo também razoável que a preferência dos cartogramas simplesmente figurados chegue ao ponto de considerá-los o meio mais apropriado para a ilustração das estatísticas, mas, ao contrário, limitar o seu emprego aos casos especiais em que possam dar utilmente uma idéia bem sugestiva dos efeitos visados pela comparação.²⁶⁵

Cartogramas ou diagramas simbólicos serviam muitíssimo à propaganda, sendo usados com fins instrutivos ou decorativos. Não por outra razão, além de serem usados na ilustração das publicações, foram usados também, em grandes formatos, no Pavilhão de Estatística na Exposição Universal Comemorativa do Centenário da Independência (1922). Atraíam, num átimo, às vistas dos usuários (visitantes), passando-lhes conhecimento (informação significada e assimilada); hoje ainda atraem a atenção. A seu turno, os cartogramas topográficos, fazendo análises temáticas, eram também atrativos, contudo, era difícil fazê-los, à falta dos traçados territoriais.

À semelhança das cartas geográficas visam também os cartogramas dividir topograficamente o território, afim de facilitar um confronto mais perfeito das diversas partes que o compõem, recorrendo para isso às comparações gráficas que possam completar, sob o ponto de vista estatístico, as noções já fornecidas pelos mapas geográficos. O objeto do confronto pode representar um só aspecto ou múltiplos aspectos. Assim, por exemplo, os cartogramas relativos à população, à agricultura, às indústrias, à instrução, à viação, etc., podem referir-se unicamente à densidade da população, a uma só cultura, a uma só indústria, apenas ao número de escolas, tão somente às estradas de rodagem, etc.; ou abranger na comparação outras indicações demográficas, várias culturas agrícolas, a totalidade das indústrias fabris, índices mais completos do ensino público e particular, todas as vias ou meios de transporte, etc.²⁶⁶

As cores e seus tons eram (e são) recursos valiosos; contudo, os exageros eram perigosos. E Bulhões Carvalho advertia: “Deve haver, porém, um certo critério no emprego da coloração, limitando-se quanto possível o número das cores, afim de evitar a natural confusão que podem acarretar numerosas convenções”.²⁶⁷ E acrescenta: “Duas ou três cores revelam com clareza as diferenças entre os elementos comparados, mais de cinco cores tornam difícil à vista apreender as relações de umas com as outras, não podendo a memória reter todos os valores convencionais decorrentes da cor”.²⁶⁸ E estes eram (e são, ainda) os cuidados a serem tomados.

A tipografia e os cartógrafos brasileiros

Até os mais simples gráficos exigiam recursos especiais, seja sendo preparados, com arte e ciência, seja sendo impressos, com a devida precisão. Então, à falta dos modernos programas computacionais, preparar os gráficos exigia régua e compasso, vale dizer, habilidades profissionais. Quem as teria, um simples desenhista? Não, por certo que não. Seria pouco e arriscado, melhor poder contar com um bom profissional, afeito ao desenho científico. Quem, então? Ora, um cartógrafo, até pelo sonho dos mapas, um eterno desejo (necessidade) da atividade estatística; com ele, enquanto não vinham os mapas, vinham os gráficos (e os cartogramas, se não os topográficos, ao menos, os simbólicos) elaborados cientificamente.

Os cartógrafos (na verdade, por muito tempo, só um cartógrafo, no singular) passaram a integrar o quadro de pessoal da DGE pelo Decreto nº 6.628, de 05 de setembro de 1907. A DGE, pela reforma daquele decreto proposto por Bulhões Carvalho, era ampliada em sua estrutura e em suas competências (primeira vez que ganhava concretas condições de trabalho); nesse contexto, com grande expectativa, entram os cartógrafos (para não mais saírem). Seu Art. 15 dizia: “O cartógrafo terá por dever organizar os modelos gerais dos quadros destinados à impressão e executar todos os trabalhos gráficos de que o encarregar o diretor geral”. Dessa forma, elaborar mapas e cartas não era sua tarefa principal; só o seria depois, já com o IBGE.

Mesmo quando o gráfico representa simbolicamente o próprio objeto na sua grandeza ou quantidade, nem por isso deixa o diagrama de obedecer ao cálculo geométrico da área ou espaço ocupado pela figura. A estatística gráfica, baseando-se na geometria analítica, as relações estatísticas são sempre indicadas por figuras geométricas ou por símbolos delas provenientes. Sendo assaz variadas as formas ou meios de reproduzir pela gravura a expressão da grandeza quantitativa dos algarismos, o gosto artístico e a competência do autor do diagrama muito contribuirão para dar à representação gráfica, na variabilidade das combinações, quer a clareza necessária à percepção rápida do assunto, quer o aspecto estético agradável que sempre atrai e prende a atenção.²⁶⁹

Então, havendo “o gosto artístico e a competência do autor do diagrama”, no caso a figura do cartógrafo, restaria a capacidade de impressão. Esta inexistiria, caso a DGE não já se tivesse agregado uma tipografia. Em dela sendo parte integrante, foi-se, pouco a pouco, especializando as máquinas e os técnicos (artífices). Dessa forma, quando do Censo de 1920, ao tempo de sua divulgação, decidida a feitura de gráficos, havia, além da capacidade de elaborá-los, a capacidade de imprimi-los. Tinha-se domínio das exigências estatísticas. A história da tipografia da estatística é magistral, ainda a espera de estudioso; sua trajetória apresenta instantes difíceis, desde o início com Mendes da Rocha, chegando, depois, à gráfica do IBGE.

As publicações censitárias e o centenário da independência.

Decidida a promoção da Exposição Universal Comemorativa do Centenário da Independência, seria natural, pois comum alhures, que nela houvesse um Pavilhão de Estatística. Para tanto, não apenas a coleta e a apuração deviam ser rápidas, e de qualidade, mas também a divulgação, com a impressão das publicações. Não apenas rápida, também bonita; daí ter-se feito um plano prévio de divulgação, e ter-se ajustado os recursos para realizá-lo, seja o serviço de cartografia, seja o serviço tipográfico.

Em 1923 sobre 1922, Bulhões Carvalho descreve em relatório as realizações cartográficas e tipográficas; não ficando dúvidas sobre o sucesso alcançado. Na Exposição Universal estavam disponíveis para distribuição o volume I – Introdução (Aspecto físico do Brasil. Geologia, flora e fauna. Evolução do povo brasileiro. Histórico dos inquéritos demográficos); o volume I – Anexos (Decretos, instruções e modelos das cadernetas e dos questionários para a execução do recenseamento). Prontos, mas não para distribuição, e sendo usados na feitura dos gráficos, estavam o volume II (1ª parte) – População do Rio de Janeiro (Distrito Federal); o volume II (2ª parte) – Agricultura e Indústrias (Distrito Federal); o volume III (3ª parte) – Estatística predial e domiciliária da cidade do Rio de Janeiro (Distrito Federal). Além desses volumes, resultados sínteses sobre o país, Estado a Estado, terão estado disponíveis, sendo objeto de gráficos elaborados na cartografia.

Múltiplos e valiosos foram os trabalhos executados pela seção²⁷⁰ de cartografia durante o ano de 1922. Não se limitaram aos desenhos gráficos destinados a ilustrar as publicações da Diretoria Geral de Estatística. Numerosos diagramas e cartogramas, de várias espécies e sobre vários assuntos foram também rapidamente executados para serem exibidos no Pavilhão de Estatística na Exposição do Centenário. Dentre os mais notáveis trabalhos ali expostos, destaca-se a carta censitária do Distrito Federal, desenhada em sete fusos geográficos, na escala de 1 por 10 000, ocupando a extensão de pouco mais de 9 metros de largura por 4 de altura e cujos detalhes foram na maior parte colhidos no campo pelos topógrafos encarregados de prévios levantamentos. Esta carta, como bem diz o cartógrafo [João Moreira de] Araripe Macedo, além de atestar um grande esforço, representará, no futuro, “a mais exata, a mais original documentação do aspecto topográfico da capital da República ao completar o Brasil o seu primeiro centenário da independência política”. Juntamente com os trabalhos gráficos, organizou a seção de cartografia um índice alfabético dos logradouros do Distrito Federal, discriminados de acordo, não só com a divisão censitária, mas também de conformidade com as divisões municipais e judiciárias. Além desses serviços, a cartografia esboçou os *croquis* que serviram de modelo para os grandes painéis decorativos do Pavilhão de Estatística, aos quais os artistas²⁷¹ Izaltino Barbosa, Evencio Nunes, Francisco Manna, Eugênio Latour, Pedro Bruno, e Gustavo Dall'Ara deram realização pintórica [sic].²⁷²

No mesmo relatório, Bulhões Carvalho relaciona os setenta diagramas e cartogramas realizados na cartografia. Foram usados nas publicações e/ou mostrados no “Pavilhão de Estatística”. Eis alguns exemplos, numa relação somente indicativa:

- Alguns referiam-se à população brasileira: por estados, nos censos de 1872, 1890, 1900 e 1920; comparação com as populações de outros países da América, da Europa e da Ásia; densidade territorial da população do Brasil, 1920; crescimento médio anual de 1872 a 1920; entre outros.
- Alguns referiam-se ao território brasileiro: áreas dos municípios do Brasil, em 1920; áreas dos estabelecimentos rurais recenseados em confronto com a superfície territorial dos estados, em 1920; temperatura de algumas cidades brasileira e estrangeiras no verão e no inverno; entre outros.

- A maioria referia-se ao Distrito Federal: população segundo a nacionalidade, brasileiros e estrangeiros; população estrangeira, segundo as nacionalidades; população segundo o sexo e o estado civil; população segundo as idades; população segundo o grau de instrução; população segundo o grau de instrução e a nacionalidade, brasileiros e estrangeiros, excluídos menores de 5 anos; população segundo os defeitos físicos, cegos e surdos-mudos; população segundo a nacionalidade, brasileiros e estrangeiros, e os defeitos físicos, cegos e surdos-mudos; natalidade, nupcialidade e mortalidade, no período 1912 a 1921; número de habitantes e do número de prédios, com indicativo da densidade demográfica; meios de transporte e vias de comunicação, do ensino civil, público e particular, do coeficiente de analfabetismo; entre outros.

Há muito que Bulhões Carvalho considerava as publicações das estatísticas, entendendo que elas deviam, sempre, seguir um plano prévio, bem estruturado, bem sistematizado. Refletiu vários pontos, até a dimensão dos volumes; empenhou-se na mudança do conteúdo dos mesmos, fazendo-os com estudos e análises, facilitando, dessa forma, o entendimento e a assimilação das estatísticas, e, em decorrência, angariando simpatias e recursos às suas elaborações. Pois, tanta atenção alcança o auge ao tempo do Censo de 1920, quando pensou a forma e o conteúdo das publicações, num plano editorial minucioso, com resultados monumentais.

O cumprimento detalhado do plano traçado se deu ao longo da década de 1920, e chegou ao início dos anos 1930; fora uns poucos volumes saídos ao tempo de Getúlio Vargas, no Governo Provisório (e que estavam preparados) todos os demais saíram ao tempo da Primeira República. Foram mais de 40 volumes; conforme saíam as obras, houve uma redução das análises, bem assim, dos gráficos. O volume I, de introdução, é especial, pelos textos, e pelos autores. Alguns desses textos ganharam depois, edições independentes, em especial o estudo de Oliveira Vianna, “O povo brasileiro e sua evolução. Evolução da sociedade; evolução da raça; evolução das instituições públicas”, influenciando na formação de muitos intelectuais brasileiros.

Por fim, alguns grandes números revelados: a população registrada foi de 30 635 605 habitantes, sendo homens 15 443 818 e 15 191 787 mulheres. Os estados mais populosos eram, em ordem, Minas Gerais, com 5 888 174 habitantes, seguido de São Paulo, com 4 592 188 e da Bahia com 3 334 465. Entre as capitais, o Distrito Federal estava na frente, com 1 157 873 habitantes, seguido das cidades de São Paulo com 579 033 e de Salvador com 282 422.

Conferência de Estatística: glória a Bulhões Carvalho e a Teixeira de Freitas

Feito o censo de 1920 (campo, apuração e divulgação) a DGE voltou à rotina. Uma rotina sempre frustrante, pela “deficiência das informações”. De fato, sem o livre acesso aos registros administrativos, a elaboração das estatísticas era conflituosa e tormentosa, não contínua e não sistemática. Era patente a ausência de um comprometimento inter-administrativo, da esfera federal consigo mesma, e, sobretudo, com as esferas estaduais e municipais, sendo negada ou ignorada a autoridade intelectual da DGE. Assim, para pactuar um convívio harmonioso, Bulhões Carvalho idealiza uma Conferência de Estatística, que teria lugar de 12 a 20 de outubro de 1930, justo quando acontece a revolução que poria termo à Primeira República.

Organiza seu programa, aprovado pelo Aviso nº 104, de 05 de setembro de 1930, do Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Lyra Castro. Trata-se de uma relação minuciosa, e mesmo exaustiva, dos problemas cotidianos da DGE, à época.

A idéia, sua forma e seu conteúdo, terão vindo a Bulhões Carvalho, se não apenas, também por influência das conferências do *International Statistical Institute* - ISI, das que participou. Ele foi, por ato de Miguel Calmon, à XVI sessão, dada em Roma, de 27 de setembro a 04 de outubro de 1925, e, por ato de Lyra Castro, à XVII sessão, dada no Cairo, de 29 de dezembro de 1927 a 4 de janeiro de 1928. Naqueles certames, as pessoas discutiam problemas cotidianos da atividade estatística, apontavam as soluções adotadas, em franco diálogo, pactuando propósitos, tudo que queria, e precisava. O ISI, criado em 1885, nas cinzas dos Congressos Internacionais de Estatística havidos no século XIX, como associação científica, independente e autônoma, sem representação institucional, mas antes pessoal, dessa forma, resolvendo a polêmica que atordoara os Congressos: saber, em que medida, seus participantes falavam pelos seus países, daí, em que medida suas resoluções seriam aplicadas. Não havia mais esse dilema.

A reunião de Roma

Em 06 de setembro de 1925, Bulhões Carvalho parte “a bordo do *Steamer Almanzorra*”, chegando à capital da Itália em 24, o que lhe permitiu participar da primeira à última reunião. Estando a “Conferência Internacional” dividida em três seções (“Método e demografia”, “Estatísticas econômicas”, “Estatísticas sociais”), opta por atuar na seção “Método e demografia”, por lhe ser mais familiar a demografia, desde os tempos das reformas sanitárias da capital federal, com Aureliano Portugal e com Oswaldo Cruz. Contudo, segue, atento, as demais seções.

Foram temas da 1ª seção, “Método e demografia”: “Classificação das indústrias”, “Método representativo”, “Estatística das causas de morte”, “Estatística das migrações”; da 2ª seção, “Estatísticas econômicas”: “Recenseamento da produção industrial”, “Estatística dos *stocks*”, “Anuário estatístico das grandes cidades”, “Estatística da produção das indústrias que constituem objeto de um monopólio ou estão sujeitas a impostos de consumo”; da 3ª seção, “Estatísticas sociais”: “Índice do custo da vida”, “Estatística dos acidentes no trabalho”, “Estatística dos salários e da duração do trabalho”, “Salários como elementos do custo da produção”, “Estatística dos desocupados”, “Atividade do ofício permanente” (secretaria ou comissão permanente das “conferências”). Sobre o “Método representativo”, dito hoje método amostral, retoma-se à resolução favorável à sua adoção, adotada na IX sessão havida em Berlim, em 1903. Advogam o método (por “escolha ao acaso” ou por “escolha criteriosa”), querendo-o estudado ainda mais, através dos seguintes considerandos:

Considerando que, em muitos casos, é impossível colher dados estatísticos completos sobre um determinado assunto, tornando-se necessário, por conseguinte, formular conclusões gerais por meio de inquéritos parciais.

Considerando que, mesmo quando existem dados completos para o estudo principal que se tem em vista, pode-se obter informações suplementares, apreciando uma parte desses dados, desde que se proceda metodicamente.

Considerando que a economia de trabalho, de tempo e de dinheiro, – limitada a pesquisa a uma parte dos dados, – permite muitas vezes utilizar as informações colhidas de modo mais completo do que operando sobre o conjunto dos mesmos dados e, assim, estudar mais profundamente o assunto em questão.²⁷³

Na seção sobre as estatísticas econômicas, é marcada a questão do sigilo: “o pessoal empregado nos recenseamentos deve guardar segredo sobre as informações referentes a cada empresa”. E justifica: “se o interesse geral deve sempre predominar, convém ter em conta as considerações legítimas do interesse privado”; e acrescenta, finalizando a discussão: “é desejável que as leis que autorizam a coleta dos documentos, necessários ao recenseamento, estabeleçam penalidades para os casos de violação do segredo”.²⁷⁴ Isso é dito associado às estatísticas econômicas, e não às demais temáticas, em boa parte porque, estas, vinham dos registros administrativos, se não de todo públicos, já com suas regras de sigilo próprias. Assim sendo, devia-se mesmo realçar o sigilo ao se tratar das estatísticas econômicas, dado que para estas as empresas deviam abrir-se (há falta dos registros contábeis, ainda não formais nos estados nacionais). No que tange às sociais, são consideradas as estatísticas do trabalho, como hoje são classificadas. Portanto, o social é visto pelo viés econômico, deixando-se à margem um grande corpo de temas, como o ensino, a cultura, as associações, entre outros.

A reunião do Cairo

Em 06 de dezembro de 1927, Bulhões Carvalho seguiu “a bordo do belo transatlântico *Augustus* da Companhia Nazionale de Navigazione Italiana”; em 18 de dezembro desembarcou em Barcelona, seguindo para Marselha onde, a 20, tomou o “vapor Angkor” para o Egito. Em 25, Natal, chegou a Alexandria, onde ficou por três dias, “presente às festas organizadas pela Municipalidade em homenagem aos membros do Instituto Internacional de Estatística que deviam reunir-se no Cairo.”²⁷⁵

No navio, diz ter lido “as notas de viagem de Eça de Queiróz por ele escritas há muito tempo, em 1869”, cujo nome não cita, mas, por certo, referia-se ao livro **O Egito**, escrito como impressões da inauguração do Canal de Suez (saído apenas em 1926). Diz ter lido, ainda, o livro **A terra das pirâmides**, de 1926, dos irmãos Zeno e Cyro Silva, hoje autores desconhecidos. Este, lhe pareceu melhor descrição da realidade (contudo, somente aquele ficou no tempo).

Em 28 foi para o Cairo, onde, no dia seguinte, pela manhã, “no belo edifício da Ópera Real, com a honrosa presença de S. Majestade o Rei Fouad I e sob a presidência do Chefe do Conselho de Ministros Saroit Pacha”, que, ao apresentar “aos embaixadores da estatística estrangeira os votos de boas vindas”, assinalou o interesse do soberano, “mesmo antes de ascender ao trono dos seus antepassados”, pela ciência e por seus progressos, lembrando a circunstância de ter sido ele o criador da “Sociedade Real de Economia, Estatística e Legislação, que emprestava no momento os seus salões à douta assembléia então reunida no Cairo”.²⁷⁶

A sessão (conferência ou congresso) esteve dividida em três seções: “Estatísticas demográficas”, “Estatísticas econômicas”, “Estatísticas sociais”. E, de novo, por sua tradição e ex-

periência, opta por estar na 1ª seção, na qual tratou-se as seguintes temáticas: “Classificação das causas de morte”, “Anuário estatístico das grandes cidades”, “Registro de óbitos e nascimentos nos distritos de população esparsa”, e mais, em temas pontuais: “Estatísticas das minorias”, “Estatística dos nascimentos da Itália”, “Recenseamento da Turquia” (sob a direção do estatístico e demógrafo belga Camille Jacquart); e, em tema geral: “Aplicação do método representativo” (sob debate do famoso estatístico e demógrafo italiano Corrado Gini).

Sobre as causas de morte, o foco seria a modificação da nomenclatura de Jacques Bertillon, já de 40 anos, que não mais atendia à “estatística nosológica” da atualidade. Sobre as minorias, discutiu-se “a importância da estatística para a proteção das minorias nacionais”, em Viena sendo criado o Instituto de Estatística das Minorias.

Na 2ª seção, viu-se temas muito variados: índices da atividade produtiva, estoques de cereais e de açúcar, salário, turismo, transporte. Na 3ª seção vieram as temáticas: estatística intelectual, comparação internacional dos salários, estatística dos acidentes no trabalho. Em ambas, voltava-se ao conteúdo da sessão de Roma.

Tendo-se em vista que todos os assuntos ali ventilados interessam o mundo inteiro e muito especialmente o Brasil, pela sua ainda assaz deficiente organização em matéria de estatística, são evidentes as vantagens que colherá o nosso país com a sua representação em tão douta assembléia, embora reconhecendo o seu delegado faltarem-lhe individualmente as qualidades essenciais para desempenhar com brilho a honrosa missão a ele confiada.²⁷⁷

Bulhões Carvalho encaminhou uma comunicação: “Breve notícia sobre a legislação social do Brasil e especialmente sobre os acidentes no trabalho”; bem assim, contribui na discussão do “registro civil de óbitos e nascimentos nos distritos de população esparsa”, e também tratou da “produção e consumo do algodão e do fumo no Brasil”. Porém, esses textos não nos chegou, infelizmente. Além disso, dessa vez, pôde dispor de coleções de publicações com as quais brindou os membros do Congresso, e os “institutos oficiais e as principais autoridades do Egito”.²⁷⁸

O programa da Conferência de Estatística

O Aviso nº 104, de 05 de setembro de 1930, como dito antes, divulgou o programa, que segue na íntegra (por ser uma valiosa síntese do estado das artes, então).

PARTE GERAL

I Uniformidade da estatística federal. Cooperação entre os diferentes órgãos administrativos da União. Bases para a colaboração desses serviços na organização da estatística geral do país.

Natureza e limites das contribuições respectivas. Prestação automática das informações, estabelecendo-se o prazo para a remessa dos contingentes destinados a figurar nas publicações de conjunto, de modo a permitir a divulgação oportuna dos anuários e outras publicações de caráter geral.

II Uniformidade das estatísticas estaduais. Meios de conseguir esse objetivo. Adaptação dos modelos utilizados nos inquéritos estaduais aos tipos de formulários adotados pela estatística federal. Uniformização do método a seguir na exposição dos resultados.

III Sistematização das estatísticas municipais. Medidas necessárias para promover a criação e o desenvolvimento dos serviços de estatística municipal. Interferência indireta, auxílios e coparticipação dos governos estaduais para a organização dessas estatísticas.

IV Ação conjugada da Diretoria Geral de Estatística e das repartições centrais de estatística dos Estados na coleta de elementos estatísticos de interesse comum. Delimitação das atividades da União e dos Estados para conseguir aquele objetivo. Definição dos encargos e determinação das responsabilidades financeiras no custeio das investigações.

V Influência das leis federais, estaduais e municipais quanto à criação de registros e fontes informantes. A finalidade estatística na regulamentação dos serviços públicos.

VI O ensino da estatística como disciplina social absolutamente indispensável à cultura moderna dos povos bem orientados e progressistas. Sua inclusão como matéria de curso obrigatório nos programas das escolas secundárias e superiores. Criação de cadeiras independentes e autônomas de estatística, confiadas a docentes especiais, sobretudo nas Faculdades de Direito.

VII Questões estatística de ordem geral não especificadas.

PARTE ESPECIAL

a) Território

- 1) Contribuição da União, dos Estados e dos Municípios para o desenvolvimento da cartografia nacional. Elementos essenciais que devem figurar nas Cartas e nos Anuários Estatísticos em relação ao Território. Escolha de um único meridiano de referência para o cálculo das longitudes (em arco e tempo). Área dos Estados e dos Municípios. Meio de evitar a divergência de algarismos na indicação das superfícies territoriais e de obter as distâncias das sedes dos municípios aos respectivos distritos e à capital do Estado.
- 2) Divisão administrativa – municípios, categorias das sedes e distritos administrativos. Divisão judiciária – comarcas, entrâncias, termos e distritos judiciárias. Divisão policial – regiões policiais, municípios (delegacias) e distritos policiais. Vantagens da uniformização destas três categorias de distritos, quanto aos seus nomes, número e limites, a exemplo do critério já adotado nos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro.

b) Clima

- 3) Uniformização dos métodos de observação e dos aparelhos adotados nas diversas redes meteorológicas do país. Modelos dos quadros sintéticos em que deverão ser divulgados nos Anuários Estatísticos, pelos Estados e pela União, as observações meteorológicas mensais e anuais. Elementos essenciais que devem figurar nessas publicações e sua combinação segundo um modelo padrão.

c) Administração

- 4) Organização da estatística do funcionalismo da União, dos Estados e dos Municípios. Meios de torná-la uniforme. Arrolamento sistemático das repartições e serviços públicos. Classificação dos servidores do Estado, pelos vencimentos, segundo um critério padrão. As tabelas orçamentárias como fontes de informação para a estatística do funcionalismo. Discriminação rigorosa nos orçamentos das verbas pela pessoal e para material.

d) Justiça

- 5) Obrigatoriedade do registro estatístico dos processos nos cartórios judiciais; elementos a serem consignados nesses registros. Necessidade de dispositivos legais visando o estabelecimento de fontes de informação para a estatística judiciária. Meios de promover o concurso ativo da magistratura em prol da organização uniforme da estatística judiciária do Brasil.

e) Demografia

- 6) Processo a empregar na propaganda do registro civil e meios práticos de fazê-la de modo a intensificar os resultados. Área de registro.

Medidas tendentes a reduzir as dificuldades da execução do registro civil, sobretudo nas zonas de população esparsa.

Acordos necessários para o aproveitamento dos dados do registro civil, com a precisa oportunidade: coleta rápida, transmissão regular, apuração uniforme e cessão recíproca dos mesmos dados.

- 7) Movimento da população dentro do território nacional; meios de acompanhar o seu deslocamento em zonas da mesma ou de diferente jurisdição. Registros locais. Preparo da estatística do turismo.
- 8) Critério a adotar para a estimativa da população nas diversas circunscrições administrativas. Meios de controlar o resultado. Recenseamentos simples e periódicos.

f) Economia e finanças

- 9) Meios de obter praticamente das bolsas de mercadorias, juntas comerciais ou de corretores, assim como dos principais estabelecimentos exportadores, a estatística dos preços correntes, pelo menos em relação às mercadorias de maior importância econômica.
- 10) Concurso direto dos governos estaduais e municipais e a intervenção indireta de particulares no sentido de uniformizar as medidas agrárias, assim como as de peso e volume, principalmente no que se refere ao comércio dos produtos agrícolas ou de origem animal.
- 11) Instituição do “Registro Territorial” das propriedades agrícolas, pastoris e florestais, nos Estados, onde já existe o imposto referente aos imóveis rurais, indicando, além da extensão total dos imóveis e o seu valor venal, a superfície ocupada por matas; capoeiras e capoeirões; campos, cerrados ou pastos nativos; culturas agrícolas; brejos, pântanos e charnecas; assim como a superfície improdutiva das terras. Vantagens econômicas e administrativas desse regime.
- 12) Providência a adotar pelo governo estadual ou municipal no sentido de ser apurado, regularmente, o número de animais abatidos e, também, o peso da carne produzida para o consumo da população local, não só nas cidades, vilas e povoações, como também, se possível nos estabelecimentos agrícolas e pastoris; lançamentos que não se devem confundir com os que se referem aos animais abatidos nos matadouros frigoríficos e nas xarqueadas e fábricas de conserva ou preparados de carne.

- 13) Meios de obter dos Estados e dos Municípios a criação do “Registro de Veículos”, referentes quer aos veículos de autopropulsão, quer também aos de tração animal, indicando, em relação aos primeiros, o tipo, a marca, o peso ou tonelagem de carga, a força motriz e o número de pessoas que podem transportar, e, em relação aos segundos, o tipo, o número de rodas e o peso correspondente.
- 14) Medidas que possam concorrer para tornar uniforme a estatística das estradas de rodagem, em geral, pela indicação dos principais característicos técnicos, tais como: tipo das rodovias, largura da faixa de rolamento, raio mínimo das curvas, declividade máxima das rampas e obras de arte existentes; completadas essas informações com o registro da extensão quilométrica dos vários trechos.
- 15) Intervenção do governo estadual junto às administrações municipais para a publicidade regular dos orçamentos da receita e despesa, como também dos balanços definitivos, afim de assim facilitar a organização da estatística financeira em todo o país.

g) Estatística intelectual

- 16) As estatísticas intelectuais e o seu campo de aplicação. Dados estatísticos indispensáveis para justa apreciação da vida intelectual dos diversos Estados do Brasil nos seus principais aspectos. Dificuldades a vencer para a coleta das informações e sua desejável uniformização. Métodos a adotar para que a estatística intelectual seja elaborada de acordo com os princípios científicos, adotados pelo Instituto Internacional de Estatística, e as normas práticas aconselhadas pelo Instituto Internacional de Cooperação Intelectual.
- 17) Estatística do ensino em particular [em especial], nos seus diversos graus: primário, secundário, profissional e superior. Características diferenciais entre a estatística do ensino público (federal, estadual e municipal) e a do ensino particular. Classificação dos institutos de ensino conforme a sua finalidade a natureza da administração de que dependem. Obrigatoriedade e freqüência escolar. Processos a empregar para a melhor apuração da freqüência, quanto à educação intelectual do primeiro grau. Proporção entre o efetivo discurculado [*sic*] dos institutos primários e a população em idade de freqüentá-los. Meios práticos para organizar e tornar comparáveis as estatísticas estaduais relativas à instrução elementar: uniformização dos registros escolares como instrumento básico da coleta de elementos estatísticos. Dados sobre a organização pedagógica, administrativa e financeira das escolas. Discriminação das verbas da receita e da despesa. Despesa *per capita*.²⁷⁹

Não se tem documentos descrevendo a composição, a convocação, a condução rotineira da Conferência. Pode não ter havido tempo de se tratar da operação, dada o atropelo dos acontecimentos revolucionários; ou, já que Bulhões Carvalho era bastante sistemático e disciplinado, pode ter-se perdido.

A comunicação de Teixeira de Freitas

Não ficou registro de comunicações, senão de uma, o de Teixeira de Freitas, que àquele tempo atuava em Minas Gerais, dirigindo as estatísticas estaduais. Dessa prática exitosa, irá teorizar os destinos da atividade estatística brasileira em 33 teses, nas quais antevê a criação de um órgão central, como seria o IBGE.

- 1 Necessidade de convergência na atividade dos nossos órgãos de estatística geral
- 2 Integração do aparelhamento estatístico brasileiro na esfera administrativa estadual
- 3 Condições de êxito dos nossos inquéritos estatísticos
- 4 Educação estatística da comunhão brasileira
- 5 Unidade fundamental no plano dos Anuários Estatísticos da União e dos Estados
- 6 Estatística municipal nas capitais dos Estados
- 7 Contribuição dos serviços de estatística em matéria de cartografia geográfica
- 8 Escritórios de informações e Delegacias de Estatística dos Estados na capital da República
- 9 Divisão territorial: administrativa e judiciária
- 10 Coletâneas de legislação e administração municipal
- 11 Sociedade Brasileira de Estatística. Revista Brasileira de Estatística
- 12 Revisão do Recenseamento de 1920
- 13 Franquia posta e telegráfica para os serviços de estatística
- 14 Adaptação da generalidade das nossas estatísticas à divisão política do país
- 15 Estatística postal
- 16 Estatística judiciária
- 17 O 'Registro Torrens' e a estatística do território
- 18 A estatística agrícola e o imposto territorial
- 19 Indicadores estatísticos
- 20 Atlas estatístico
- 21 Estatística do ensino secundário e superior
- 22 Estatística ferroviária por municípios
- 23 Um meio para a generalização do casamento civil e do registro civil de nascimento
- 24 Estatística financeira dos municípios
- 25 Inquéritos complementares da coleta estatística
- 26 Ação cultural direta dos Agentes de Estatística
- 27 Uniformização da grafia nas designações geográficas
- 28 A adoção do Esperanto como língua auxiliar dos serviços de estatística
- 29 A reorganização imediata da estatística agrícola brasileira
- 30 Estatística dos quadros do pessoal da administração brasileira
- 31 Assistência estatística aos órgãos legislativos federais
- 32 Tábuas itinerárias
- 33 Notícias estatístico-corográficas dos municípios

Como essas teses seriam postas na Conferência? Numa plenária?, numa seção técnica?, neste caso, qual? Por serem bastante abrangentes, dominariam a Conferência? Ofuscariam ou sufocariam outras teses? Bulhões Carvalho as apreciaria?, as elogiaria?, sentira-se superado pelo discípulo? Não temos como saber, infelizmente.

Algumas análises das teses

As três esferas administrativas (federal, estadual e municipal), realça na 1ª tese, podiam realizar pesquisas estatísticas. Em termos legais, nos seus limites territoriais, nada as impedia de realizá-las, a menos de saberes técnicos. Daí, não raro, provocando-se desperdícios de esforços e de recursos, a par da divergência inevitável nas expressões numéricas. Por isso, assim o dizia, suas repartições de estatística deveriam limitar, por livre vontade, suas autonomias, “procurando subordinar as respectivas atividades a um *modus vivendi* previamente assentado mediante acordos entre a União e os Estados e entre estes e os seus municípios”. E faz quatro proposições:

- 1 A Diretoria Geral de Estatística, do Ministério da Agricultura [Indústria e Comércio], naqueles Estados que já possuem serviços de estatística geral, confiará aos referidos serviços a realização dos seus inquéritos diretos, evitando-se, assim, simultaneidade de pesquisas sobre os mesmos fatos por parte da União e dos Estados.
- 2 A elaboração dos dados assim coligidos para fins comuns também deve ser objeto de entendimento entre o órgão estatístico federal e os estaduais, no sentido de evitar-se qualquer discrepância nos seus resultados finais, mas isto, obviamente, assegurando-se

a presteza dos trabalhos de apuração e a possibilidade do seu imediato aproveitamento pela repartição que deles se abster.

3 Entendimentos semelhantes aos indicados nas duas primeiras conclusões convém que sejam realizados entre as repartições estaduais de estatística e as administrações municipais compreendidas nas respectivas jurisdições, que já possuem serviços próprios de estatística.

4 São igualmente recomendáveis entendimentos e até a própria colaboração direta dos serviços de estatísticas geral com os departamentos incumbidos de estatísticas especializadas, a fito de imprimir a estes trabalhos a técnica e o desenvolvimento que os tornem perfeitamente adequados aos fins da estatística geral do País.²⁸⁰

Uma integração estatística, nas três esferas administrativas, é de novo vista na 2ª tese. Essa integração viria pela via da cooperação dos órgãos federais e estaduais e, onde houvessem, também os municipais; nos estados onde esses órgãos ainda não existissem, deviam ser criados, com o apoio da DGE, apoio e mesmo assistência. A DGE deveria mesmo, se fosse preciso, fazer a cessão de pessoas, para compor os serviços estaduais de estatística. E para tornar viáveis esses serviços, a eles seriam apostos agentes de estatística. E diz que

a evolução normal da estatística brasileira se terá de processar sob a diretriz fundamental da cooperação dos Estados, pelos seus “serviços de estatística geral”, com a Diretoria Geral de Estatística, relativamente à qual devem aqueles agir como verdadeiras delegacias suas, para os fins de investigação e coleta, que executarão diretamente, por meio de Agentes de Estatística que percorram anualmente os municípios.²⁸¹

Nas capitais dos estados, “não só os mais importantes centros políticos do País, senão também os seus maiores empórios e as metrópoles da nossa cultura”,²⁸² deviam ser criados serviços de estatística, afins com os serviços estaduais, e com o órgão federal, com os quais deviam trabalhar em cooperação, estabelecidas as obrigações recíprocas. Contudo, em sendo difícil, as estatísticas das capitais, com ônus delas, poderiam ser atribuições específicas dos serviços estaduais. Esta é a 6ª tese.

Pela 8ª tese, os estados criariam na capital da República “delegacias de estatística e escritórios de informações”, para fins, entre outras razões, de “propaganda comercial”, com biblioteca franqueada ao público, inclusive com acervo de filmes e fotografias, e devendo promover exposições permanentes “com amostras dos produtos extrativos, agrícolas e industriais”. Elas seriam “verdadeiros consulados dos Estados” na capital federal. (A 21ª tese defende a formação de um Gabinete de Estatística junto ao Congresso Nacional, chefiado por um Consultor de Estatística.)

A 3ª tese é voltada “à maneira de formular o inquérito e ao modo de coleta dos dados”. Quer a pronta “adoção dos esquemas aprovados pelos congressos e institutos internacionais de estatística”, bem assim, advoga, tema a tema, a incorporação das recomendações científicas dos “tratadistas da especialidade”. Mas pede prudência, pois, vendo nosso meio, então, “impõe-se à evidência fortes restrições, já no ponto de vista dos seus elementos materiais, já mesmo no que se refere ao quadro dos técnicos disponíveis para isso”. Dessa forma, diz que “o plano das indagações a cargo direto das nossas repartições de estatística têm de atravessar uma fase de grande simplicidade, de marcado rudimentarismo”, decorrendo, por isso, a ne-

cessidade dos instrumentos de coleta serem simples, com poucos quesitos, de fácil apreensão e assimilação, “que não afugente a atenção e a boa vontade do informante”.²⁸³

Nem se diga que desse critério adviria a esterilidade do nosso aparelhamento estatístico, por um longo lapso de tempo. Longe disso. A esterilidade resultará, muito antes, da adoção do critério posto, acumulando fracassos sobre fracassos, veiculando às vezes dados de pura fantasia mesmo quando o informante tem boa vontade e gerando em toda a parte a convicção de que a estatística é uma inutilidade dispendiosa e enfadonha, de cuja repulsa não advém para ninguém prejuízo algum. Ao contrário: de um bem compreendido rudimentarismo naqueles inquéritos que evidentemente não comportarem ainda o desejável desenvolvimento, nunca resultará esterilidade, pois tantos e tão interessantes são os aspectos da vida nacional sobre os quais não conseguimos ainda informação alguma com a requerida feição de generalidade, que os inquéritos, ainda os mais simples, sobre todos eles, tendo nesta mesma simplicidade a segurança do seu êxito, fornecerão por seguro um acervo preciosíssimo de informações estatísticas, ocorrendo então que a oportuna e ampla divulgação desses dados virá contribuir, pela mais eficiente das propagandas, para que se atenua a refratariedade do meio e se torne possível, de passo em passo, a ampliação dos sistemas de quesitos.²⁸⁴

Quanto à coleta, ressalta “a falência do uso da correspondência postal e telegráfica”. A quantidade das respostas é irrisória, exigindo recorrentes reiteraões; há dispêndio de recursos e há enormes frustrações. A falta de controle das respostas pode levar a “uma geral deturpação dos fatos pela mentalidade estreita e preventiva dos informantes”, afora que não há garantia de uniformidade nas interpretações “dos quesitos por parte de informantes do mais variado grau de cultura”. Por isso, devia-se “procurar um outro meio de realizar as coletas estatísticas, que não seja a expedição de circulares postais e telegráficas”. E esse meio, a seu juízo, “consiste na utilização de Agentes de Estatística”, uma sua paixão, que trará ao IBGE.²⁸⁵

Os Agentes de Estatística passariam por escolha rigorosa, “quanto à capacidade e à idoneidade”. Além de coletarem as informações, aplicando as pesquisas diretas, pela proximidade aos informantes, poderiam vencer-lhes “pela persuasão a relutância que oferecem estes às indagações estatísticas”, bem como, poderiam orientá-los na melhora dos seus registros. Dessa forma, emerge deverem apresentar capacidade indiscutível, bem além de saberem preencher os formulários; deviam, sobretudo, entender os registros e o espírito dos informantes; em suma, deviam dialogar, em alto nível, e se os queria sendo acatados em suas sugestões. Como seriam formados, eis o que não diz; mas diz da seleção e da progressão, nos termos seguintes:

Cumpre, porém, é claro, que a composição desse corpo de Agentes obedeça a uma sã orientação, de sorte que não atinja a eiva de uma burocracia perniciosa, nem a influência ainda mais perniciosa da “política alimentária”²⁸⁶, o que ao meu ver, se conseguirá facilmente dando a essas funções o caráter de temporárias – donde o tornar-se o quadro de Agentes renovável cada ano – e deixando-se livre escolha daqueles serventuários aos diretores ou chefes imediatamente responsáveis pelo êxito dos inquéritos.²⁸⁷

Os Agentes de Estatística poderão ser designados para servir apenas nos seus municípios de residência ou então em grupos de municípios, sendo aconselhável, assim, que eles se distribuam por duas categorias – Agentes Municipais e Agentes Itinerantes – mas isto na conformidade do que a experiência dos serviços sugerir à direção das repartições de estatística.

É de toda conveniência que os Agentes de Estatística sejam contratados: os municipais mediante remuneração global, e não devendo o prazo para a entrega do serviço a seu

cargo exceder de 30 a 90 dias, conforme a importância dos respectivos municípios; e se itinerantes, mediante ordenado mensal e diária corrida – aquele devendo ficar retido no todo ou em parte como garantia do exato desempenho da comissão – pelo prazo necessário à coleta estatística no ano, isto é, por três a seis meses.

Com a continuação dos serviços de coleta efetuados por meio de Agentes convirá que, quanto possível, sejam aproveitadas as pessoas que no exercício dessa comissão já houverem revelado acentuada aptidão.²⁸⁸

Nessa idéia, há uma grande mudança. Fazer coleta através de correio e telégrafo era, de fato, bastante inadequado. A solução estaria na criação das delegacias federais nas capitais dos estados; mas essas delegacias, quando existiram, viviam sem condições de trabalho, já que tinham um pessoal reduzido, não raro duas a três pessoas. Dessa forma, embora estando nos estados, portanto mais próximas dos informantes, acabavam reproduzindo a inoperância da própria DGE (na capital federal), ao fim de tudo, atuando também por correio e telégrafo; assim sendo, pouco se ganhava. Agora, na concepção de Teixeira de Freitas, as delegacias integrariam os governos estaduais, pactuadas e associadas ao serviço federal; por demais, teriam estrutura própria de coleta, via Agentes Municipais de Estatística (permanentes ou itinerantes). Figurava, então, uma estrutura completa: o órgão federal, os órgãos estaduais, e as agências municipais.

Tem-se dito repetidamente – e da minha parte não me canso de afirmá-lo – que o esforço permanente das repartições de estatística no sentido de levantar, comentar e divulgar as fundamentais condições de vida da coletividade nacional, exerce indiretamente uma elevadíssima função educativa sobre todas as camadas sociais. E esse papel ainda é mais sensível através da atuação dos Agentes de Estatística explicando a significação e o alcance dos inquéritos que executam, ensina a preparar-lhes as respectivas informações, desfazendo preconceitos e vencendo resistências descabidas. Se esta verdade, porém, já é mais ou menos reconhecida, e se de acordo com ela já se orientam melhor as atitudes dos governos e do público em geral em relação aos nossos serviços estatísticos, talvez por bem poucos seja apreendida a poderosa ação direta que as repartições de estatística por meio dos seus agentes podem exercer no sentido do progresso social, econômico e administrativo dos municípios.

O Agente de Estatística, com efeito, portador que é das mais distintas credenciais, ao pôr-se em contato, em cada sede municipal, com os elementos mais representativos da vida local nos seus variados aspectos afim de com eles e por meio deles averiguar os fatos mais expressivos do progresso da comuna, vê-se, assim, em condições particularmente propícias ao lançamento de idéias e sugestões no sentido de se irem corrigindo os senões e as falhas de organização que os seus próprios trabalhos vão colocando em relevo nos vários campos para que se volta a sua atenção. Essa natural troca de impressões, baseada que é em dados concretos e destinados a vulgarizar a situação do município fora dos seus limites, tem uma força de convicção toda particular e se erige em forte estímulo assim para as iniciativas entorpecidas e a que falte um pequeno impulso inicial como para os zelos que se houvessem deixado adormecer pelo espírito de rotina e pela apatia que dominam os meios sociais demasiado tranquilos.²⁸⁹

Os agentes de Estatística seriam agentes de mudança, seriam arautos da civilização. Caso a caso, aqui ou ali, poderiam indicar a criação de bibliotecas, de parques, de hortos, de museus, e outros pontos, poderiam indicar a revisão dos arquivos municipais, a organização da suas contabilidades, a remodelação dos relatórios de ações anuais, e outros pontos; e poderiam indicar indústrias a serem estimuladas, cooperativas a serem desenvolvidas, melhorias de

infra-estrutura, e outros pontos. Assim, seriam coletores, preenchendo os formulários, depois, apreendendo os resultados, sabendo analisá-los, seriam capazes de amparar os decisores. Em boa medida, uma quimera; como seja, um belo sonho, um bom combate, que ele viveu com paixão.

Em 1930, o censo não contou

Em 1º de setembro de 1930 teria lugar outro censo. O segundo sob Bulhões Carvalho, que seguiria no comando, embora quisesse retirar-se, cumprida a tarefa do censo de 1920. De fato, em final de 1921, ao ser homenageado pelos funcionários da repartição de estatística pela realização censitária, afiançou em discurso de agradecimento: “não aspiro mais no mundo a outra coisa que não seja a tranqüilidade do espírito, o prazer de recolher-me à vida privada, à *aurea mediocritas*, de que fala Horácio”.²⁹⁰

As atividades preliminares (basicamente a elaboração de cadastros nos estados), por decisão interna, pessoal dele, começaram na segunda metade de 1929, antes da aprovação da legislação pertinente, que viria adiante: Decreto nº 5.730, de 15 de outubro e o Decreto nº 18.994, de 19 de novembro, ambos de 1929. No contexto da execução censitária, enquanto eram desenhados os formulários, na intimidade da repartição de estatística, na capital federal, visitou alguns estados, em conquista de cooperação; em janeiro de 1930, faz duas conferências de propaganda, como eram chamadas, em Recife (recebido por Rafael Xavier) e em Salvador, onde as cooperações eram promissoras, e muitíssimo estimulantes. Pela razão e pela paixão, os trabalhos prosseguiram animadamente, prometendo reprisar o sucesso do censo de 1920.

Em março de 1930, tem lugar as eleições presidenciais, saindo vitorioso o candidato do governo, Júlio Prestes de Albuquerque, presidente do Estado de São Paulo. A chapa Getúlio Vargas e João Pessoa, pela Aliança Liberal, é derrotada; como de praxe foram feitas acusações de fraudes, mas, como sempre, o normal teria a posse dos eleitos. Contudo, acende-se um estopim com o assassinado de João Pessoa, não por razões políticas nacionais, mas antes por razões pessoais, e o País explode, pondo a termo a Primeira República. Não havia, então, condições de se realizar um censo, donde no balanço censitário, o desempenho da Primeira República foi medíocre: fizera mal os censos de 1890 e de 1900, e não fizera o de 1910, e nem o de 1930, restando apenas o de 1920, este, sim, grandioso.

O IBGE é criado: glória a Teixeira de Freitas e a Juarez Távora

Vitoriosa a revolução, Getúlio Vargas assume. Tem início, no período 1930-1934, um governo provisório. Em 16 de julho de 1934, como fruto da revolta paulista, uma nova constituição é homologada. Getúlio Vargas é eleito, em pleito indireto, para o período 1934-1938. Em 10 de novembro de 1937, por golpe de Estado, forma-se uma ditadura que duraria até 1945; uma nova constituição é outorgada.

Desde o início, emergia um governo centralizador, logo paternalista e logo ainda nacionalista; acabava-se o federalismo extremado vigente desde o final da Monarquia. O Estado forte, central, favorecia uma renovação da atividade estatística brasileira, dando ensejo ao surgi-

mento de uma repartição estatística federal forte, e acatada nas orientações, uma instituição coordenadora. E ela viria, por estar claro o papel essencial das estatísticas, muitas e boas, aos novos tempos, mas não viria de imediato, já em 1930; então, as mudanças promovidas eram insuficientes, e seriam erráticas. Contudo, havia a massa crítica das práticas e das reflexões, por assim dizer, teóricas de Bulhões Carvalho e de Teixeira de Freitas, faltando apenas o acaso, que logo viria.

Preliminares à renovação

Em 1931, uma nova estrutura ministerial é implantada. Surge o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e nele seria criado o Departamento Nacional de Estatística (Decretos nº 19.667 e nº 19.669, de 04 de fevereiro de 1931 e Decreto nº 21.047, de 18 de fevereiro de 1932), pela junção da antiga DGE (até então afeta ao extinto Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio) e da antiga Diretoria de Estatística Comercial (até então afeta ao Ministério da Fazenda). O titular desta diretoria, Leo de Affonseca, assumiria o comando do Departamento, e o faria com muito cuidado, temeroso de desmontar as estatísticas comerciais, existentes desde o início da República (ainda ao tempo de Ruy Barbosa), em sucessão ao existente no Império, com Sebastião Ferreira Soares. O regimento aprovado seria próximo ao da antiga DGE, inclusive mantendo um Conselho Superior de Estatística, menina dos olhos de Bulhões Carvalho, assim, *mutatis mutandis*, pode-se caracterizar uma continuidade institucional. Numa análise posterior, Teixeira de Freitas diria, com força:

Essa medida, embora aparentemente racionalizadora, era, de fato, desaconselhável, se não mesmo errada, tanto administrativa como tecnicamente. Mantinha-se a imprópria subordinação da estatística geral, como um todo, – tanto vale dizer, como função eminentemente política do Estado, – a um Ministério que não o dos negócios políticos. E isto ao mesmo tempo que se retirava um grande setor estatístico da dependência ministerial que lhe era mais propícia em todos os sentidos [refere-se às estatísticas comerciais], para colocá-lo em um Ministério que só lhe dedicaria interesse secundário e nem tinha sequer os meios para favorecer seu desenvolvimento. Por outro lado, deixava-se esquecida a lição da experiência universal, que já tornara claro não ser mais possível, a um Estado moderno, gerir os seus negócios mantendo os diferenciados aparelhos do governo e da administração alheios à função estatística, afim de entregar este essencial objetivo governamental aos cuidados de um órgão único.²⁹¹

Ao mesmo tempo, Teixeira de Freitas, pelas mãos de Francisco Campos, à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública, recém-criado, volta de Minas Gerais, e assume a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação. De pronto, sem perda de tempo, expande ao nacional sua prática mineira, e o faz pelo “Convênio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, para o aperfeiçoamento e uniformização das estatísticas educacionais e conexas”²⁹², assinado em 20 de dezembro de 1931 por 29 pessoas, representantes daquelas unidades, entre as quais Anísio Teixeira de Sud Mennucci, notáveis educadores. Seria sucesso absoluto.

A 1ª cláusula definia o objetivo do convênio: “uniformizar e coordenar todos os trabalhos oficiais de estatística educacional e conexos”, para que seja possível “conhecer e divulgar rapidamente, com segurança” as condições gerais de todos os “ramos de ensino, bem como os vários aspectos apreciáveis do aperfeiçoamento da educação e da cultura nacional”. As partes presentes, obrigavam-se a uniformizar os registros escolares, para tanto devendo-se

de imediato elaborar formas e normas (5ª cláusula). Os presentes se dedicariam à realização de um censo demográfico “nos anos de milésimo cinco”, para dele extraírem “informes que interessam à administração educacional” (7ª cláusula). O convênio seria revisto a cada cinco anos (25ª cláusula).

Entrementes, em 22 de maio de 1931, Alvim Pessoa, antigo chefe de seção na DGE, agora chefe de seção na diretoria de estatísticas educacionais, subordinado a Teixeira de Freitas, lhe envia ofício, onde advoga a redação de uma “Lei de Estatística”, entendendo ser um momento propício para isso. Eis um trecho do ofício:

Está em pleno funcionamento a Comissão incumbida de reformar a legislação brasileira, tornando-a mais adaptada ao regime que recentemente se instituiu, mais conforme com as aspirações da nova mentalidade que surgiu da crise revolucionária, mais eficiente na sua finalidade de amparar os interesses do povo e de assegurar à democracia uma realização perfeita das garantias que ela proporciona a todos os cidadãos.

Parece que seria também um serviço relevante a ser confiado à plêiade de juristas distinguidos com tão honroso mandato a organização de uma *lei de estatística* que fixasse os direitos do Estado no que concerne às suas relações com o público para o controle das atividades que interessam à investigação das condições sociais e econômicas da comunidade, forçando todos os cidadãos à prestação dos informes necessários às indagações de tal natureza e submetendo a uma sanção legal o dever dessa contribuição cívica. A *lei de estatística* poderia estabelecer como condição essencial para o funcionamento das organizações coletivas, companhias, sociedades, corporações e firmas de qualquer natureza, a inscrição prévia em cadastros especiais para esse fim instituídos, segundo modelo elaborado por uma comissão de técnicos escolhidos, e, ao mesmo tempo, determinaria praticamente os limites da competência do Governo Federal, dos Estados e dos Municípios em matéria de estatística, bem como os contingentes com que cada uma dessas entidades teria de concorrer para a estatística nacional, de modo a assegurar os direitos da União em relação aos Estados e os destes para com as suas comunas integrantes.

Fixadas pela lei orgânica as normas gerais de um sistema nacional, uma regulamentação bem elaborada completaria as disposições da aludida lei, com os detalhes precisos, de modo a impedir que se tornassem elas inúteis por falta de cumprimento como já tem ocorrido, infelizmente, em casos análogos, como por exemplo, se deu com a lei de 2 de janeiro de 1908 [Decreto nº 1.850], a qual estabelecia a obrigatoriedade da prestação de informes estatísticos e que, apesar de promulgada, nunca foi regulamentada, nem teve aplicação efetiva. O registro civil, não obstante o seu caráter de instituto básico, fundamental, no que entende com as questões atinentes à cidadania, demonstra, pela sua falência virtual em grande parte do território nacional, o incalculável prejuízo que podem ocasionar à Nação as deficiências das leis inoperantes e a urgência de substituí-las por outras que apresentem os requisitos essenciais à sua viabilidade.

No período de reformas que ora o Brasil atravessa, da promulgação de uma *lei de estatística* adviriam inestimáveis benefícios que nunca serão alcançados mediante reformas burocráticas nos órgãos coletores de informações, os quais pouco poderão produzir enquanto o êxito dos trabalhos respectivos depender da simples boa vontade dos informantes, e o Estado, descendo de sua majestade, tiver de dirigir-se aos cidadãos e instituições particulares solicitando por favor, na forma de apelos e exortações, os subsídios que lhe são devidos e que lhe são também freqüentemente recusados, não raro em termos de insólita irreverência.

Em 31 de julho, Teixeira de Freitas oficia a idéia a Francisco Campos, e a apoia, contudo, sugere um avanço nas idéias de Alvim Pessoa. Em 1º de agosto, o ministro autoriza a

preparar um anteprojeto de estatuto orgânico da estatística brasileira. Em 05 de fevereiro de 1932, fazendo um balanço da situação estatística brasileira, em cores vivas, propõe a criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia. Por ele viria a desejada e desejável unidade, não pela unicidade, mas sim pela organicidade, e está a defender a cooperação inter-administrativa, por livre cessão de vontades, e assunção de deveres. A idéia não vinga, e assim o explicaria *a posteriori*:

A idéia não vingou, entretanto, por não encontrar em certos meios técnicos o ambiente propício ao seu desenvolvimento e não contar, por isso, com o entusiasmo unânime de todos os trabalhadores da estatística e da geografia no Brasil, sem o qual nada seria possível realizar em prol de uma iniciativa de tamanho porte. Seja porque o plano do Instituto representasse uma experiência demasiado corajosa para a época, dada a singularidade característica de sua constituição e funcionamento, seja porque o terreno em que se lançara a semente não fora antes convenientemente preparado, a fim de que se afastasse a possibilidade da resistência que a incompreensão e certos preconceitos haveriam de impor, o certo é que o notável empreendimento teve a sua realização retardada, para ir ganhando elementos que garantissem, em tempo oportuno, perfeita viabilidade aos seus superiores objetivos.²⁹³

Enquanto elaborava suas reflexões, é solicitado a colaborar com Juarez Távora, então Ministro da Agricultura, no qual ressentia da inexistência de estatísticas. Já era visto pelos sucessos do convênio que promovera no Ministério da Educação e Saúde Pública; dessa parceria, de imediato, surgiria uma repartição de estatística no ministério, indicando para dirigi-lo a Rafael Xavier (que traz de Pernambuco). Além disso, emerge a questão da atividade estatística brasileira, de seu estado precário, e das mudanças necessárias. Juarez Távora apoia as idéias, e as submete ao Presidente da República, que então, dando-lhe o comando, cria uma comissão incumbida de “estudar o aparelhamento estatístico do Brasil e propor a reorganização que se fizesse mister, a bem de sua eficiência”. Ela começa a trabalhar em 28 de junho de 1933, com Leo de Affonseca na presidência, e na secretaria Teixeira de Freitas; dele será o relatório conclusivo. De pronto, a comissão discute e endossa o diagnóstico apresentado por Teixeira de Freitas em agosto de 1932 ao ministro Francisco Campos; o Instituto proposto é endossado igualmente. Em 19 de setembro de 1933, um relatório completo é enviado a Juarez Távora que o submete aos ministros; três são contra: Oswaldo Aranha, da Fazenda; Salgado Filho, do Trabalho, Indústria e Comércio; Maciel Filho, da Justiça e Negócios Interiores. Juarez Távora, com apoio de Teixeira de Freitas rebate os pontos contra, um a um, ao mesmo tempo que pede ajustes na proposta, saindo, então, o Instituto Nacional de Estatística - INE. Nessa versão, os ministros o aceitam, e Getúlio Vargas o cria pelo Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934. Faltava colocá-lo em operação.

O Instituto é instalado

Teixeira de Freitas, incansável, defende a proposta. A debate na imprensa, e o faz com grande paciência, e com grande erudição. Esclarece, esmiuça, desidrata as reticências, releva as vantagens. Em suas redes sociais, pede ajuda, insiste na imediata instalação; não tem sossego, e não deixa ninguém sossegado.

Falta um nome para ocupar a presidência. Um presidente que convoque a Convenção de Estatística, pela qual, como previsto no decreto de criação, o Conselho Nacional de

Estatístico, órgão central do Instituto, seria configurado. Era hora de pactuar as vontades, as obrigações, de constituir a cooperação inter-administrativa.

Entrementes, o País vê-se envolto no atropelo de promover uma uniformização das estatísticas comerciais brasileira, numa intensa atividade no Palácio do Itamaraty, sob Macedo Soares; isso seria do final de 1934 até início de 1935. Todos os diretores federais temáticos de estatística são instados a participar, inclusive, naturalmente, Teixeira de Freitas. Ele ajuda naquela tarefa imediata, e não perde ocasião de afirmar que, todo aquele esforço se imporia novamente, em pouco tempo, se o Instituto recém-criado não começasse a funcionar. Nesse contexto, o governo acorda.

Acorda, e Luiz Simões Lopes é incumbido de escolher um nome. O primeiro, por mais natural, foi o nome de Juarez Távora, mas que recusa, preferindo retornar à carreira militar. O segundo nome será o de José Carlos de Macedo Soares, talvez mesmo pela defesa que terá levado ao presidente, talvez por outras razões. É contatado, mas recusa, mesmo assim, à sua revelia, em julho de 1935 Getúlio Vargas o nomeia. Ele adia a posse, somente assumindo em 29 de maio de 1936. Em 11 de agosto de 1936, depois de longos debates, pelo Decreto nº 1.022, a Convenção Nacional de Estatística é ratificada; o Conselho Nacional de Estatística, então criado, recebe regimento em 17 de novembro de 1936, pelo Decreto nº 1.200. Começava a funcionar o INE, que logo seria o IBGE, quando recebesse a geografia, formado o Conselho Nacional de Geografia, para-a-par ao Conselho Nacional de Estatística; isso se dará em 26 de janeiro de 1938, pelo Decreto-Lei nº 218. Dessas tantas datas, o 29 de maio de 1936 é visto, desde sempre, como o Natal do IBGE, pois é quando começara efetivamente.

Na posse de Macedo Soares, no Palácio do Catete, todos ouvem Getúlio Vargas dizer, em alto e bom som: “Tenho tal interesse pelo Instituto Nacional de Estatística que lhes dei a minha Casa e o meu Ministro”; de fato, no seu início estará instalado nas ante-salas do poder. Depois de Getúlio Vargas, fala Macedo Soares, seguindo o discurso inflamado de Teixeira de Freitas, do qual extraímos alguns trechos: o primeiro exaltando a figura de Bulhões Carvalho, visto como um precursor daquela instituição; o segundo, assumindo a ousadia daquela idéia, e a defendendo enfaticamente. E estava iniciada a efetivação do pensamento de Teixeira de Freitas: “Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”, e a crescente figuração do IBGE como a “Casa do Brasil”, a Casa em que o Brasil seria, ontem e hoje, revelado nas dimensões estatística e geográfica, com crescente qualidade.

E nós outros que o vamos movimentar, temos, pela nossa experiência, a convicção de que ele corresponderá aos seus fins. E quando não tivéssemos a consciência disso, poderíamos afirmá-lo, em confiança à inteligência e ao extraordinário senso profissional de Bulhões Carvalho, que com a autoridade eminentíssima de criador da estatística geral brasileira, de realizador do grande censo geral de 1920, de tratadista consagrado na matéria e de técnico de reputação mundial como membro vitalício que é do Instituto Internacional de Estatística, preconizou e ensaiou todas as realizações que o plano do nosso Instituto sistematizou.

Os acordos inter-governamentais; o Conselho de Estatística; as delegações regionais e locais para inquéritos diretos; a especial franquia postal-telegráfica para os serviços estatísticos; a organização do Anuário Estatístico Brasileiro; o preparo das publicações especializadas de estatística e ainda das que são preparatórias ou complementares daquelas; a cartografia estatística; a colaboração dos serviços estatísticos na cartografia geográfica, na obra de vulgarização científica ou educativa e na publicidade informativa; as exposições

de estatística; as conferências de estatística; a organização e o amparo da Associação Brasileira de Estatística; a criação da Revista Brasileira de Estatística; a colaboração do Brasil nas iniciativas internacionais ligadas à estatística; – tudo isto que é o principal no plano de organização ou de operação do Instituto, tudo também foi objeto de iniciativas, de realizações, de ensaios, de demonstrações, de apelos de Bulhões Carvalho. Logo, tal a força demonstrativa que os êxitos da exemplar e fecunda carreira de 30 anos de vida pública desse grande brasileiro dão a estas diretivas por ele praticadas ou lembradas, podemos bem ter como certo que o Instituto é precisamente o grande sistema que deve ser e não poderá falhar à sua missão. Esta é a fé inabalável dos estatísticos brasileiros, que vemos em Bulhões Carvalho, mestre querido de todos nós, nosso modelo, nosso guia, nosso oráculo.

E os eminentes homens públicos que lançaram a iniciativa desta instituição, – Francisco Campos em primeiro lugar, apresentando ao Governo o seu primeiro esboço e provocando sobre este os primeiros pronunciamentos dos técnicos; Juarez Távora, depois, fazendo organizar por uma comissão inter-ministerial de especialistas o respectivo projeto de lei; Macedo Soares, por fim, que, como seu primeiro presidente lhe preparou a instalação e lhe vai dirigir os destinos, – mantenham sua confiança no generoso ideal que os moveu.

Confie V. Excia., igualmente, Sr. Presidente, em que não se terá iludido quando acolheu com entusiasmo o plano do Instituto e lhe encaminhou a realização até esta expressiva e inesquecível solenidade.²⁹⁴

Um crítico anônimo, em documento de um arquivo guardado neste palácio, atacou severamente, certa vez, a administração brasileira e as suas diretivas. Também o Instituto lhe foi objeto de acrimoniosas referências. E condenando-o, disse dele, exatamente, por uma deformação curiosa de visão, o que mais o poderia elevar no apreço da Nação como aparelho de observação e medida, que se destina a ser.

“Obra de relojoaria”... apostrofou o crítico.

Pois outra coisa ele não pretende ser. E consintam os fados amigos que isso rigorosamente ele possa ser.

“Obra de relojoaria” na multiplicação conveniente das peças, no primoroso acabamento de cada uma e de todas, no seu ajustamento integral, no engrenamento harmonioso do seu mecanismo, na sua perfeita obediência às molas de propulsão.

“Obra de relojoaria”, sim, seja ele com as suas cento e tantas peças de hoje e as duas mil que terá amanhã – mas obra de alta precisão – para efetuar todas as medidas de extensão, de profundidade e de peso, e a determinação de todos os tensores, da complexa realidade de constituição, de vida e de ambiente em que se move a Nação. Esta “obra de relojoaria” ele há de ser, sem a qual o Brasil não terá consciência do que é, do que vale, do que deve fazer, para caminhar de olhos abertos, corações ao alto e espírito alerta, ao encontro dos seus definitivos destinos.²⁹⁵

Eis os fatos, na criação do INE, logo IBGE, Teixeira de Freitas, do alto dos ombros do gigante Bulhões Carvalho, foi a face do saber, e Juarez Távora foi a face do poder. A eles logo somaria Macedo Soares. Por seu nome, por seu inegável prestígio, sua inolvidável capacidade de diálogo, de negociação, de conciliação, foi possível consolidar a instituição. Por suas redes sociais, amparou as iniciativas institucionais, as prestigiou e as propagou; jamais se furtou, pese seus muitos afazeres, em participar do cotidiano institucional, influenciando seu destino; não foi

uma figura decorativa, muito ao contrário, foi uma figura atuante, presente; tinha idéias, e as passava aos auxiliares. Consorciou sua inteligência à inteligência de Teixeira de Freitas, valorizando as representações estatística e geográfica do Brasil.

O que ficou desse tempo?

Golpeada a Monarquia, a República demandou estatísticas. Em parte, na conta da pressão dos positivistas, com vistas ao futuro governo científico; e virá deles o esforço de recriação da repartição de estatística, a antiga e imperial DGE. Contudo os positivistas, salvo em pontos isolados, quase nenhuma influência permanente terão nos rumos e nos destinos da República, assim, a DGE restaurada (como fora expresso nos documentos legislativos) poderia ter soçobrado. Salvou-a o preceito constitucional, copiado da constituição estadunidense, da regularidade censitária; em isso sendo legal, não havia como eliminar a repartição de estatística, e ela ficou.

Mas, embora ficando, não ficou bem, todo o tempo, ao contrário, sofreu reduções e até ampliações, ao humor dos governos, e ao prestígio (ou não) dos dirigentes. Bem ou mal, com grande esforço criativo, ela tentou cumprir seu desiderato; mas, pese a energia alocada, os muitos recursos (humanos, materiais, financeiros) despendidos, a oferta sempre foi claudicante. Mesmo não havendo, ainda, um cotidiano de se governar por números, houve ao menos duas demandas específicas envolvendo a DGE, e forçando-a a solucionar problemas de oferta: o saneamento e a urbanização, primeiro da capital federal, depois, pouco a pouco, de outras cidades (em especial as capitais dos estados) e do imenso interior brasileiro. Isso exigiu estatísticas populacionais: o estoque da população, que viria dos censos, bem assim, seu fluxo, que viria do registro civil (implantado pela República); quanto aos censos, pese o preceito constitucional, o desempenho da República foi irrisório, tendo havido operação em 1890, em 1900 e em 1920, somente; quanto ao registro civil, ele próprio era precário, e o seria ainda por muito tempo, mais ainda o derivar-lhes as estatísticas.

Vez ou outra houve outras demandas: ora sobre a produção agropecuária, ora sobre os nascentes movimentos de trabalhadores; mas pouco havia de oferta, pese o eterno esforço de resposta. A razão dessa situação precária derivava da “deficiência de informações”, como dizia Bulhões Carvalho, à frente da DGE por quase a metade da duração da Primeira República, e isso decorria da excessiva federação existente; sim, os estados ignoravam as demandas das repartições federais, entre elas as da DGE; não havia, então, como chegar aos registros administrativos, à época, a fonte principal (a menos dos censos) das informações primeiras fundadoras das estatísticas (após suas agregações). Para vencer essas resistências, às quais somavam as resistências das populações, houve acordos e pactos, e houve a tentativa de um convívio colegiado (através do Conselho Superior de Estatística); tudo, mais cedo ou mais tarde, fracassava, diante do governo central fraco; por via legislativa intentou-se implantar a obrigação, e com ela veio a questão do sigilo (que havia apenas para os fins estatísticos, e não para os fins cadastrais). Implícito nas reformas, estava a tentativa de se implantar um sistema estatístico, envolvendo a cooperação interadministrativa em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal), em si, e entre si, o que seria consagrado no pensamento de Teixeira de Freitas, traduzido na criação do IBGE.

Em suma, muito foi feito, em luta para tornar contínua, abrangente e sistemática a oferta das estatísticas, ficando uma incrível concepção da atividade estatística, num repensar da estrutura necessária; disso, ficou uma massa crítica de grande densidade e importância, que levaria aos tempos novos, que logo viriam. Nessa intensa azáfama, dois grandes próceres da atividade estatística brasileira foram revelados: primeiro, Aureliano Portugal, no âmbito restrito da capital federal, mas com reflexos nacionais, dada o papel da capital; segundo, Bulhões Carvalho, já no âmbito nacional, sendo, por assim dizer, o avô-fundador do IBGE, e por ele, do Sistema Estatístico Nacional. Logo viriam Macedo Soares e Teixeira de Freitas, como adiante veremos.



Estatísticas organizadas: c.1936-c.1972

Parte3

“Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”

Vencida a Primeira República, o Estado resultante da revolução lhe seria muito diferente. Antes, a federação dominava, e predominava; a esfera federal era acanhada, e tinha atuação limitada; quando atuava era ignorada, desrespeitada. Embora houvesse uma instituição estatística federal, sua força era pífia, suas atuações eram ignoradas, suas estatísticas eram descontínuas, pese o grande esforço de seus técnicos. Suas atuações técnicas e políticas eram tidas como concorrentes pelas instituições estatísticas estaduais, só de raro em raro como uma soma positiva de esforços. Isso mudaria com Getúlio Vargas; haveria vontade de governar, para tanto sendo essencial as estatísticas. O Estado central e forte que teria lugar, daria as melhores condições à elaboração das estatísticas, e faria surgir um órgão central especial, o IBGE, mais que isso, faria surgir um sistema estatístico, articulando as esferas federal, estadual e municipal.

Um Estado que demanda estatísticas

A extrema federação republicana, que dificultava a atividade estatística, a partir dos anos 1930 sofreria controle e limitação. O Estado federal, que desde a “política dos estados”, trazida por Campos Salles, pouco, ou quase nada, atuava, agora, mostrava disposição de governar; a esfera federal seria ativa. Temas sociais estarão presentes, o progresso econômico será meta. Haverá intensa demanda por estatísticas; serão vitais como forma de se saber o real, e de se nele atuar. Uma agência central e forte, então seria criada, e teria a melhor atenção do Estado. Mas, que grande paradoxo!, dadas as formas de produção das estatísticas, tendo por fontes focais os registros administrativos, a agência central deveria praticar um convívio federativo.

A agência central devia articular, coordenar. Não seria um órgão produtor, a menos de ocasiões especiais. Os produtores seriam os serviços federais de estatística, em estreito vínculo aos serviços estaduais, sendo imperativo incorporar os municípios, onde, em última instância, estavam os registros administrativos. Eis então o IBGE da origem: uma instituição coordenadora, moldada pelo esquema engenhoso da cooperação interadministrativa. O Estado estava disposto a governar, e planejou: num primeiro momento, os planos foram muito simples, quase informais, distintamente improvisados; apenas faziam indicações, faziam sugestão de mudanças; num segundo momento, com os avanços nas técnicas de planejamento, os planos se tornaram mais científicos, mais objetivos e precisos. Em ambos os momentos as estatísticas foram demandadas.

Se um Estado *conhece* a sua ambiência geográfica em todas as características e no exato potencial de condições favoráveis ou desfavoráveis à vida dos habitantes; se esse Estado *sabe* de modo positivo o que significam quantitativamente os diferentes aspectos da sua composição, e o que vale nas suas inúmeras aptidões e virtualidades, o povo que personifica, – a Nação corporificada nesse organismo político tem o seu destino nas próprias mãos; determina com precisão os seus rumos históricos; adquire consciência da sua missão; precavam-se a tempo dos perigos que a ameaçarem; dirige com segurança sua política demográfica, sua economia, suas realizações sociais e culturais; reajusta sabiamente a própria estrutura às exigências da sua vida interna e das relações internacionais que as circunstâncias lhe impuserem.

Mas se tal Estado não tem esse conhecimento, ou o possui incompletamente, bem incerto será o seu destino. Não tendo consciência do que vale, do que possui, do que lhe é neces-

sário ou conveniente, do que pode ou não pode esperar do livre jogo das suas próprias energias ou das circunstâncias que lhe forem impostas, mover-se-á na escuridão ou na meia luz da intuição dos seus dirigentes. E tudo resolvendo “sem conta e sem tento”, embora favorecido pelo acaso durante algum tempo ou por circunstâncias externas que, por sorte sua, neutralizem os perigos a que estiver exposto, não tardará que se lhe depare a fatídica barreira histórica, onde os seus destinos se jogarão, em lances trágicos, na mais dolorosa das incertezas, quando não na certeza – ainda mais dolorosa – do fracasso humilhante, da impotência e da servidão.²⁹⁶

Um Estado que produz estatísticas

Desde 1932-1933, como visto antes, Teixeira de Freitas lutava pela criação de um órgão central que conduzisse a atividade estatística brasileira, e o sugeriu como Instituto Nacional de Estatística e Cartografia. Por razões políticas, foi preciso ajustar a proposta, vindo surgir, finalmente, pelo Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934, o Instituto Nacional de Estatística - INE. Criado, seria preciso implantá-lo, o que somente ocorreria em 29 de maio de 1936, quando Macedo Soares assumiu sua presidência, perante Getúlio Vargas no Palácio do Catete (onde seria instalado provisoriamente).

Foi o próprio Presidente Vargas que, com indisfarçável satisfação, fez os convites para a cerimônia de minha posse. E diante do Ministério, convocado especialmente para o ato, e dos mais graduados elemento do funcionalismo público, pronunciou ele, ao dar-me posse, aquelas palavras que se tornaram oraculares: “Tenho tal interesse pelo Instituto Nacional de Estatística que lhes dei a minha Casa e o meu Ministro”.²⁹⁷

Ato contínuo, Macedo Soares daria posse a uma Junta Executiva provisória, secretariada por Teixeira de Freitas, à qual coube formatar o Instituto. Por sua ação, logo se daria a Convenção Nacional de Estatística, aprovada pelo Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936, pela qual figurou-se o Conselho Nacional de Estatística - CNE, cujo início formal de operação ocorreria pelo Decreto nº 1.200, de 17 de novembro de 1936, no contexto da sua primeira Assembléia Geral.

Em 24 de março de 1937, pelo Decreto nº 1.527, seria criado um Conselho Brasileiro de Geografia agregado ao Instituto, logo dito nacional, pelo Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938, vindo a surgir o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Com a criação efetiva das Agências Municipais de Estatística, no contexto do esforço de guerra, em demanda às estatísticas econômicas, logo teriam a concepção completada (Decreto nº 4.181, de 16 de março de 1942).

Conforme Teixeira de Freitas:

Nenhuma tarefa se oferecia aos nossos governantes mais urgentemente do que esta – de verificar as condições de vida e de trabalho em que se encontrava a Nação. Nenhuma se afigurava mais difícil, pela extensão e complexidade do labor a empreender, afim de dar sentido real e alcance prático aos esforços que o País vinha empregando na justa preocupação de conhecer-se a si próprio. Nenhuma se apresentava mais delicada, por isso que era mister dobrar a uma disciplina severa e comum, – mas livremente aceita e praticada, – atividades de governos autônomos e impulsionados por premissas lógicas e históricas diferentes, dispondo de recursos não proporcionados ao empreendimento e conduzidos por exigências do meio físico e do ambiente social, profundamente diversificado no seio do grande complexo nacional.

Mercê de Deus, as diretrizes que o Decreto-lei nº 24.609, de 6 de julho de 1934, ofereceu ao Pacto Convencional, estavam virtualizadas por esse pensamento de objetividade, de cooperação e de equilíbrio, que é o segredo da obra governativa de Getúlio Vargas. E estritamente segundo a letra e o espírito da Convenção, sob as vistas atentas e os concitamentos oportunos do Chefe do Governo, ajustou-se como por encanto esse organismo imponente e vigoroso – criação inédita da nossa cultura política – o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Mas não surgiu como encenação artificiosa, fadada a uma atuação efêmera. Erigiu-se, sim, como aquela grande torre de que nos fala o Evangelho, providentemente construída com material abundante e ótimo, segundo plano e orçamento prévios. Torre do alto da qual, na peregrinação dos tempos, se observará o fecundo dinamismo da vida brasileira, para lhe caracterizar todos os movimentos, todos os entraves, todas as tendências, e assim, apontar-lhe, a tempo e a hora, os impulsos favoráveis à sua vitoriosa direção, rumo aos mais altos destinos.²⁹⁸

A experiência do nosso Instituto, deste Instituto, que é vosso, porque é tanto do Governo Federal quando dos Governos Regionais e Municipais, por força de cujas autonomias harmonizadas ele surgiu como instituição nacional, em um sentido de totalidade nunca visto nesse continente; – essa experiência é uma página inédita de nossa vida política, uma tentativa sem símile em nossa história administrativa, um capítulo recém-aberto do nosso direito público.

Ela reconcilia a autonomia federativa com a Unidade Nacional; a descentralização executiva com a centralização de orientação técnica e de resultados. Virtualiza ao máximo as atividades das três órbitas de governo, para integrá-las num todo mais expressivo, mais rico e mais harmônico. Oferece às iniciativas do Poder Público a colaboração leal e bem ordenada da iniciativa particular. Dando-lhes mútua compreensão e interpenetração, aproxima os interesses de todas as regiões, de todas as classes e de todos os grupos. E com ela colaboram estreitamente as forças que criam a riqueza – a agricultura, a indústria e o comércio; e as que elevam, cultivam e sublimam o espírito – a educação, a cultura e a religião. No seu seio articulam com justeza seus interesses, auxiliando-se mutuamente, a administração civil e a militar – a gestão e a defesa do Estado. Numa palavra, – o Instituto utiliza, estimula, virtualiza todas as *pluralidades*; nelas se apoia, racionaliza-lhes a diversificação, e com elas constrói a *unidade orgânica* da sua estrutura e a *unidade lógica* do conhecimento exato da realidade viva da Pátria, que só assim orientará conscientemente os seus destinos. E com isto está apresentando à nação uma larga e magnífica avenida por onde seus esforços construtivos podem penetrar Brasil a dentro, na verdadeira “marcha para oeste”, levando-lhe, eficazmente, a assistência que lhe é devida em matéria de fomento econômico, de estradas, de recursos sanitários e de educação, e despertando, afinal, o “gigante adormecido” para a caminhada vitoriosa a que o conclamam todos os signos históricos.²⁹⁹

O idealismo de Teixeira de Freitas

Uma frase bem falou ao tempo, e chegaria ao presente. Foi dita por Teixeira de Freitas, na primeira Assembléia Geral do CNE, em sua instalação em dezembro de 1936: “Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”. Frase-síntese, marca do tempo, bem expressa a grandeza de Teixeira de Freitas.

Quando ele morreu, o poeta e também cronista, Carlos Drummond de Andrade, seu colega de trabalho no Ministério da Educação, dedicou-lhe magnífico necrológio: “Antes dele, nossa estatística era um serviço à espera de uma fórmula, e essa fórmula foi ele quem a cunhou e fez aplicar: cooperação interadministrativa. Não teríamos nunca estatística brasileira por um esforço federal isolado, maciço que fosse; era necessário, transpondo montanhas de inibições, interessar no assunto todas as unidades políticas, chegar até o município, criar um sistema”. E

diz mais: “sem governar o menor pedaço do Brasil, influía profundamente na sua evolução”; e conclui, dizendo-o “um dos melhores brasileiros do seu tempo”.

Fernando de Azevedo, que dele recebeu convite para escrever uma introdução ao Censo de 1940, a que chamou “A cultura brasileira”, disse: “Só pensava, sentia e agia em termos do País e de seus problemas, que constituíam, em toda sua vida, sua preocupação dominante. Não houve de fato, um só dentre eles que não tivesse entrado em suas cogitações cotidianas ou não tivesse abordado: a economia nacional, o petróleo, a divisão administrativa do País, a organização social e política, a mudança da Capital para o Planalto, a reforma ortográfica, a educação nacional e, sobretudo, a organização dos serviços estatísticos, – a obra de maior vulto e alcance que empreendeu”. Nessa linha, Lourenço Filho disse: “Exaltar a memória de Teixeira de Freitas será, sempre, obra de verdadeira educação. Porque será, exaltar os ideais construtivos da nacionalidade, que nele sempre encontrou o paladino mais vigilante, e o servidor mais incansável”. Em suma, como disse Waldemar Lopes:

Dentro de certa perspectiva histórica, é possível avaliar-se com precisão o acerto do ato que colocou na presidência do Instituto, na primeira hora, um homem do prestígio pessoal e das extraordinárias qualidades de José Carlos de Macedo Soares. Mais: pode-se reconhecer, sem risco de lisonja, o que representou para o bom êxito da instituição a presença em seu comando “político” de um homem dotado da largueza de vistas e das virtudes que lhe caracterizavam a personalidade, inclusive em sua maneira de ser, íntimo e distante, capaz de inspirar, simultaneamente, a maior estima e, também, o máximo respeito.

Não seria fácil, para quem não possuísse tais predicados, ter sob sua autoridade, no principal posto executivo da instituição, isto é, como seu Secretário-Geral, um “produtor de idéias” – para lembrar a feliz classificação de Raul Lima – da excepcional categoria de Teixeira de Freitas. É fenômeno comum, no campo da administração pública, que os mais sinceros idealistas, os mais pertinazes defensores de idéias renovadoras, se tornem, no conceito de muitos, incômodos ou impertinentes. São bem mais agradáveis, dentro de certos padrões, os chamados *yes-men*, prontos sempre a subordinar-se às diretrizes alheias, mediante a cômoda renúncia ao esforço de pensar por conta própria; de lançar iniciativas; de preocupar-se com alterações no *status quo*; de defender idéias contrárias à rotina estratificada.

Ao contrário disso, Teixeira de Freitas era, por temperamento e formação, um pensador político de rara vitalidade; punha obstinação de apóstolo na defesa pertinaz, constante, insistente, de seu “ideário cívico” – conjunto de sugestões para resolver-se o que chamava “os problemas de base do Brasil”; redivisão territorial; transferência – afinal realizada – da capital da República para o Planalto Central; consórcios intermunicipais; instituição de grandes sistemas de cooperação interadministrativa, a exemplo do que se fizera com a Estatística e a Geografia, também nos campos da educação, da saúde, do fomento econômico, da arrecadação fiscal, das comunicações rodoviárias; criação do Departamento do Governo, destinado a planificar a ação administrativa, unificando-se mediante a articulação dos objetivos pertinentes aos diversos Ministérios (idéia, aliás, em parte concretizada, com a posterior criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral); racionalização do quadro político-administrativo e judiciário do país; e, por fim, todo um plano de renovação social, em cujo esquema se previa, como primeiro passo, a profunda reforma da classe do funcionalismo federal.³⁰⁰

Sistema estatístico: “federação de repartições” ou “consórcio federativo”

O INE seria criado como uma “entidade de natureza federativa”, com vistas ao “levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais”, mediante “a progressiva articulação

e cooperação” das três esferas políticas da República: federal, estadual e municipal (Art. 1º do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934); criava-se, dessa forma, um sistema estatístico, como antes jamais houvera. A produção seguiria um plano anual, atendendo, tanto quanto possível, os “melhores padrões que a técnica da especialidade aconselhar ou já estiverem firmados por acordos internacionais, mas respeitadas as necessidades e contingências peculiares à vida brasileira” (Parágrafo Único do Art. 1º). Atuaria com “autonomia plena sob o ponto de vista técnico e a limitada autonomia administrativa” compatível com a legislação vigente (Art. 2º).

Aspectos teóricos

Teria, pelo Art. 3º, “duas classes de entidades”: (1) as “repartições centrais” dos ministérios da Justiça e Negócios Interiores, da Fazenda, do Trabalho, Indústria e Comércio, da Agricultura, e da Educação e Saúde Pública; (2) as “instituições filiadas”, entre as quais, o serviço dos censos nacionais, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; o serviço de atuária, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; os serviços de estatística do Departamento dos Correios e Telégrafos, da Inspetoria Federal de Estradas, do Departamento Nacional de Portos e Navegação, do Departamento de Aeronáutica Civil, todos do Ministério da Viação e Obras Públicas; (3) bem assim, “quaisquer outros serviços de estatística já existentes ou que venham a existir na administração federal, excetuados os de fins privativos dos Ministérios da Guerra e da Marinha”. Além dessa esfera federal, queria-se que viessem integrar o sistema as repartições de estatística existentes nos municípios e nos estados, como fruto de vontade manifesta livremente numa próxima Convenção de Estatística.

No topo do INE estaria o Conselho Nacional de Estatística, o qual, nas suas funções estritas, agiria “com a mais ampla autonomia administrativa e técnica, diretamente subordinado ao Presidente da República” (Art. 9º). A definição de suas atribuições decorreriam da Convenção de Estatística, a se dar em até seis meses a partir da posse no Instituto do presidente (o que só se daria em 29 de maio de 1936, na posse de Macedo Soares). Até ser definido, a condução do Instituto caberia a uma Junta Executiva provisória, formada pelo presidente e pelos chefes dos órgãos federais de estatística (Art. 10). O Presidente do Conselho e do Instituto, uma única pessoa, seria de livre escolha do Presidente da República, tendo algum membro da Junta Executiva, eleito anualmente, como secretário-geral.

O pessoal próprio aos serviços mantidos pelo Instituto seria todo ele “admitido por contrato, em regime industrial”, ou seja, não seria admitido como servidor público. Se para atender a serviços contínuos (permanentes), em que fosse necessário “habilitação e aplicação intelectual”, seria admitido mediante concurso (provas de capacidade e idoneidade), e “só [seriam] confirmados na função depois de dois anos de trabalho regular e inteiramente satisfatório”, a eles sendo aplicado “como estímulo à dedicação e ao mérito, um sistema de remuneração progressiva em função da antiguidade e do mérito” (Art. 21, item II). Se para atender a serviços temporários, seria admitido a “título precário, conforme as necessidades ocorrentes, e remunerados por tarefa” (Art. 21, item I). Vale marcar, o Instituto, em si, não produziria estatísticas.

O Instituto teria seu orçamento anualmente aprovado pelo Conselho (Art. 25). Os recursos financeiros decorreriam das “consignações que lhe estipularem os orçamentos da

União, das unidades políticas e dos municípios”, de “créditos que forem abertos a seu favor”, bem assim, de receitas especiais na forma de “vendas de publicações, rendas de publicidade comercial nessas publicações e dos serviços especiais remunerados, etc.”, e de doações diversas (Art. 24). Esses recursos custeariam os “serviços por ele instituídos” ou incorporados, os serviços das “entidades incorporadas federativamente”, bem como, ao aperfeiçoamento dos equipamentos, às missões técnicas e científicas (em estatística, e em cartografia geográfica ou topográfica), à contratação de estrangeiros, à edição de revistas técnicas, e ao patrocínio da Sociedade Brasileira de Estatística (Art. 26).

Aspectos práticos

Três outros assuntos recebem destaque: a questão da coleta, peça-chave no sucesso da atividade estatística (Arts. 13 a 15); a questão da publicação de resultados, com atenção aos veículos e aos conteúdos (Arts. 16 a 18); a questão da inserção científica da atividade e da formação de recursos humanos, por certo essenciais à melhoria das atividades (Arts. 19 e 20). Embora longos, vejamos esses artigos:

Art. 13. A coleta estatística de caráter regional ou local obedecerá às seguintes normas gerais:

I - Será realizada, tanto quanto possível, pela ação pessoal de mandatários ou funcionários do Instituto, visando o controle direto e imediato dos dados constantes dos formulários preenchidos, e só subsidiariamente, em caso de força maior, por qualquer meio de correspondência.

II - Será centralizada, conforme a natureza de cada estatística e as suas exigências técnicas, parte na delegacia estadual ou territorial do Instituto ou na repartição regional de estatística geral a ele filiada, parte diretamente nos órgãos do Instituto de Jurisdição nacional;

III - Terá a colaboração, que se considerará, estritamente obrigatória, sempre que for solicitada, dos diversos órgãos da administração pública, nos seus diferentes ramos e graus.

Art. 14. A coleta de material informativo a que se refere o artigo precedente, que será dirigida em cada setor de pesquisas pelo órgão central competente, abrangerá:

I - Os dados estatísticos propriamente ditos que forem necessários às elaborações constantes do plano nacional fixado pela Conselho Nacional de Estatística, mas com os acréscimos que o mesmo Conselho aprovar, quanto aos Estados ou Territórios e municípios aderentes ao Instituto, que pretenderem ampliar ou detalhar os inquéritos previstos;

II - Todos os elementos precisos para manter rigorosamente em dia os indicadores, ou cadastros que interessarem direta ou indiretamente a estatística nacional;

III - Monografias de natureza histórica ou geográfica, de caráter geral ou especializado, mas obedecendo sempre a planos sistemáticos;

IV - Os diplomas cartográficos já existentes, com referência a cada localidade, circunscrição ou região;

V - Dados de verificação cartográfica e levantamentos expeditos, a serem conseguidos com auxílio dos serviços de topografia porventura mantidos pelos Estados ou Territórios e municípios;

VI - As fotografias dos aspectos naturais mais interessantes, ou dos elementos que melhor caracterizam as condições do progresso da vida nacional;

VII - Boletins especiais sobre as possibilidades ou necessidades quaisquer de cada região ou zona, a juízo das fontes informativas mais autorizadas;

VIII - As informações que possam contribuir para facilitar ou desenvolver as excursões turísticas;

IX - Todas as publicações oficiais ou particulares que contiverem matéria relacionada com a vida de cada município, território ou Estado, ou que constituam a produção bibliográfica de cada circunscrição.

Art. 15. Nas Unidades Políticas em que a coleta estatística ficar a cargo de entidades da administração regional filiadas ao Instituto, poderão os inquéritos tanto regionais como locais sofrer os desdobramentos que, sem prejudicar a exequibilidade das indagações federais, forem sugeridos pelas ditas entidades e aprovados pela Junta Executiva, que se pronunciará também sobre a forma da publicação dos respectivos resultados.

Parágrafo único. Nos municípios igualmente, em que a coleta estatística for incumbida a serviços filiados ao Instituto, as indagações só poderão ser ampliadas em relação ao plano nacional ou regional fixado, depois de prévia audiência da Junta Executiva, ficando também a forma definitiva das tabelas a publicar dependente da aprovação da mesma junta.

Art. 16. Haverá perfeita regularidade na divulgação dos trabalhos elaborados pelo Instituto, afim de que as estatísticas de cada ano sejam publicadas no decurso do ano imediato.

Art. 17. Como obrigação essencial do Instituto e sob a responsabilidade direta da Diretoria de Estatística Geral e, solidariamente, da Junta Executiva, fica assentada, de modo expresso, a da publicação regular e uniforme da série dos anuários estatísticos do Brasil.

Parágrafo único. Cumpre também ao Instituto promover a organização e divulgação anual de todos os indicadores e prontuários nacionais, bem como dos trabalhos gráficos, memórias, álbuns, etc., que devem completar a finalidade informativa e sistematizadora dos trabalhos propriamente estatísticos.

Art. 18. Pelos órgãos que constituírem o Instituto Nacional de Estatística serão prestados obrigatoriamente, sem ônus nem dependência de prévia publicação, todas as informações que lhes forem requisitadas pelos ministérios militares sobre coisas e serviços que interessem à defesa nacional.

Art. 19. Fica o Instituto Nacional de Estatística autorizado a patrocinar e favorecer o desenvolvimento dos trabalhos da Sociedade Brasileira de Estatística, proporcionando a essa instituição sede condigna e a impressão dos trabalhos que elaborarem e forem considerados de relevante significação para a estatística brasileira, desde que se comprometa a sociedade:

I - A manter a Revista Brasileira de Estatística, como órgão técnico da estatística nacional, e os Arquivos Brasileiros de Estatística;

II - A promover e convocar periodicamente, sob os auspícios do Instituto, as Conferências Nacionais de Estatística.

Art. 20. O Instituto promoverá ou manterá cursos especiais de estatística, visando não só a formação ou o aperfeiçoamento do funcionalismo de estatística nas suas várias categorias mas ainda com objetivos de extensão universitária ou alta cultura.

§ 1º O Instituto promoverá também, pelos meios apropriados a inclusão do ensino da estatística, em forma e graus adequadas, nos programas oficiais de instrução primária e secundária, organizando ao mesmo tempo e distribuindo gratuitamente pelos estabelecimentos de ensino os textos orientadores, modelos, esquemas, gráficos, etc., para. Desenvolvimento dos temas a serem abordados em cada ramo do ensino.

§ 2º O Instituto colaborará, outrossim, com a intensidade que os seus recursos permitirem, utilizando os meios de vulgarização gráfico-estatística, na obra de educação popular, distribuindo, profusa e gratuitamente, de preferência as instituições docentes, os impressos adequados a esse objetivo.

§ 3º Ao Instituto caberá ainda aproveitar as oportunidades dos certames, tanto nacionais como internacionais, congressos, exposições, feiras, etc. - para divulgar em forma artística e impressiva, com as comparações apropriadas, as possibilidades, condições de vida e realizações da comunidade nacional.

Quanto à questão da coleta, os efetivos avanços só viriam quando da real criação das agências municipais de estatística, na década seguinte. Quanto à divulgação das estatísticas, de pronto o Anuário tornou-se regular, e, pouco a pouco, conseguiu-se estabelecer um programa editorial maduro e sólido. Quanto à questão da formação, houve vários cursos, com realce aos cursos de informação, dados à direção superior (“estado-maior”, como se dizia) do Conselho Nacional de Estatística em suas assembléias; eram dados em forma de palestras, autênticas *lectures*, sobre temas escolhidos previamente. Quanto à criação das revistas científicas, vieram as Revistas Brasileiras de Estatística e de Geografia, ainda em curso³⁰¹; quanto à inserção científica, dedicou-se à instalação da Sociedade Brasileira de Estatística.

Estrutura orgânica

Na estrutura orgânica do CNE havia quatro tipos de órgãos, a saber: 1) a Secretaria-Geral como órgão executivo permanente; 2) a Assembléia Geral, a Junta Executiva Central e as Juntas Executivas Regionais, como órgãos colegiados deliberativos; 3) as Comissões Técnicas e os Consultores Técnicos, como órgãos opinativos; 4) as repartições ministeriais de estatística, ou as estaduais congêneres; as repartições afiliadas federais (Banco do Brasil - BB, Caixa Econômica Federal - CEF, Fundação Getulio Vargas - FGV, etc.) e estaduais (Bolsa de Mercadorias de São Paulo, o Instituto Baiano do Fumo, etc.); e as repartições cooperadoras (os serviços de estatística de departamentos especializados, como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem- DNER, etc.), como órgãos operativos (produtivos) continuados.

À Secretaria-Geral se associariam poucas pessoas, mas logo cresceria, assumindo atividades diversas. Em 1942, eram-lhe afetas cinco seções: “Expediente”, “Contabilidade”, “Publicações” (também as relações com a Imprensa³⁰²), “Sistematização” (a mais técnica, com o comando das Campanhas Estatísticas), “Documentação”, afora o “Serviço Gráfico”. Em 1952, eram três as suas unidades, chamadas de diretorias: “Levantamentos Estatísticos”, “Documentação e Divulgação”, “Administração” (a “Gráfica” ganhara autonomia como superintendên-

cia); e se lhe somava o “Laboratório de Estatística”, em seis turmas de estatísticas: “Metodológicas”, “Demográficas”, “Econômicas”, “Sociais”, “Culturais”, “Administrativas”.

Quanto aos órgãos opinativos, os consultores técnicos seriam eleitos pelas Assembléias Gerais por dois anos, com possível reeleição. Deveriam ser “cidadãos de notável cultura e de reconhecida especialização na seção técnica que lhes for atribuída”. Cabia-lhes participar ativamente das Assembléias Gerais, dando cursos, e proferindo conferências³⁰³; entendia-se, tranqüilamente, ser uma honra (talvez um dever) ocupar essas funções; e grandes brasileiros foram consultores, entre vários outros, Bulhões Carvalho, Gilberto Freyre, Alceu Amoroso Lima, D. Helder Câmara, Pe. Leonel Franca. A seu turno, às comissões técnicas, cada qual com cinco membros, caberia dar conteúdo às campanhas estatísticas, colaborando na definição dos cadernos de campo.

E surge o IBGE

Em 1932, recordemos, Teixeira de Freitas, em memorando a Francisco Campos, sugere a criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, e tece loas à união da estatística e da cartografia geográfica, ou seja, sem uma autêntica ordenação territorial, para fixar-se suas divisões política, policial, judiciária, eclesiástica, e outras, seria difícil fazer-se estatísticas com uma defensável qualidade. Sai o INE, sem nomear a cartografia, mas a idéia segue presente, renascendo na Convenção Nacional de Estatística (julho/agosto de 1936), nas suas cláusulas 13^a a 15^a.

Pouco depois, nos termos da Resolução nº 18, de 30 de dezembro de 1936, da Assembléia Geral do CNE, sabe-se que estava sendo pensada a “organização do Conselho Brasileiro de Geografia, como órgão nuclear de um sistema coordenador das instituições geográficas nacionais”, tendo como base a “seção de estatística territorial, da Diretoria de Estatística da Produção [do Ministério da Agricultura], uma das repartições centrais do sistema federal do Instituto”. Ocorrendo, seriam pesadas “as sugestões que devam ser levadas ao Governo relativamente à denominação do Instituto e à estruturação e funcionamento de sua direção superior” (Art. 6º).

Assim, emerge ao natural o Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937, criando o Conselho Brasileiro de Geografia e o integrando ao INE. Seu presidente seria o presidente do Instituto e do Conselho Nacional de Estatística.

Art. 1º Fica instituído o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporado ao Instituto Nacional de Estatística e destinado a reunir e coordenar, com a colaboração do Ministério da Educação e Saúde, os estudos sobre a Geografia do Brasil e a promover a articulação dos Serviços Oficiais (federais, estaduais e municipais), instituições particulares e dos profissionais, que se ocupem de Geografia do Brasil no sentido de ativar uma cooperação geral para um conhecimento melhor e sistematizado do território pátrio.

§ 1º A cooperação dos serviços militares far-se-á sempre mediante aprovação dos respectivos Estados-Maiores; e a cooperação dos demais serviços oficiais obedecerá aos dispositivos regulamentares correspondentes; regulada a das instituições particulares por seus estatutos.

§ 2º Os serviços federais ficam obrigados a fornecer ao Conselho Brasileiro de Geografia um exemplar de cada livro, mapa ou outra qualquer publicação, referente a assuntos

geográficos do Brasil, que não tenham caráter secreto, bem como a prestar a colaboração e as informações que forem solicitadas pelo Conselho, observadas as disposições regulamentares.

Ao CNE caberia dar-lhe organização e regulamento. Este viria pela Resolução nº 15 da sua Junta Executiva Central - JEC, em 16 de junho de 1937, logo depois validado pela Resolução nº 31, de 10 de julho seguinte, da Assembléia Geral do mesmo Conselho. Nessa mesma última resolução, dada a expansão do Instituto, com os serviços de estatística e geografia atuando juntos na “grande organização nacional dedicada ao estudo da terra e do homem brasileiro”, sugere-se “um novo nome para o Instituto, passando a chamar-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”, sendo solicitada à presidência que levasse aquela demanda ao Presidente da República.

Finalmente, o Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938, muda o nome do Conselho Brasileiro de Geografia para Conselho Nacional de Geografia - CNG, e o do Instituto Nacional de Estatística para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. E assim se voltava ao espírito da proposta de Teixeira de Freitas, numa sempre avaliação de exaltação, de pleno acerto. Sim, aos olhos de todos, o Brasil ganhava ao conquistar as representações quantitativas e cartográficas, em si, e em suas articulações; ficava revelado, podendo ser pensado e governado com propriedade.

A Nação talvez ainda não tenha feito idéia justa, do labor penoso, difícil, cheio de tropeços quase intransponíveis – que tantos sacrifícios exige e é tão mal recompensado, – por ela atribuído aos seus Estatísticos e Geógrafos, das mais modestas às mais elevadas categorias. Eu o testemunhei, porém, desde 1907 e dele participei, no decurso de quase cinquenta anos. E se a mim me coube exprimir-lhe os frutos muitas vezes, como resultado do trabalho anônimo de dezenas de milhares de servidores, que tudo deram de si sem nunca pensar em si, justo é que também seja eu quem receba e lhes transmita a homenagem, a eles realmente destina, desta Sociedade, o órgão mais alto que lhes poderia fazer justiça perante a História e perante a Pátria.

Eu sei, – e sei-o de experiência própria – o que custa aos Estatísticos e Geógrafos a dura tarefa que lhes é confiada. Seja nos recessos dos gabinetes, no planejamento das campanhas ou na análise dos resultados; nas seções em que se desenvolvem as tarefas mecanizadas ou as atividades elaboradas ou complementares, de rotina; ou, ainda, no trabalho externo, no serviço de campo, cujos agentes são rudemente experimentados, não só pelas incompreensões e incultura daqueles para quem apelam e que tudo temem do Governo ainda pelos perigos sem conta, carências e desconforto que todos enfrentam nas intermináveis viagens, durante as quais muitos encontram, por vezes a invalidez, vezes outras a morte por acidente ou traiçoeiras moléstias, – em toda a parte e de qualquer modo, o labor dos Geógrafos e dos Estatísticos é difícil e de graves responsabilidades.

Posso, pois, devo e quero dizer-vos, alto e bom som: os Geógrafos e Estatísticos são na realidade, sob o mais lúcido julgamento, beneméritos servidores da Pátria, seu merecimento cresce na razão direta da obscuridade e anonimato das labutas diárias, onde não falta o sacrifício ignorado, e que orfanam e desgraçam, não raro e sem remédio, inúmeros lares. Eles é que têm feito em verdade tudo que o Brasil possui como conhecimento do que é e do que vale, através das observações, pesquisas, estudos e levantamentos a que procedem.

A eles, meus Senhores, a esses heróis desconhecidos; a esses pioneiros incansáveis da grandeza do Brasil, é que eu, compreendo bem o sentido desta homenagem, transmito

por inteiro a glorificação, o reconhecimento, o apreço vosso às atividades, feliz e definitivamente conjugadas, da Estatística e da Geografia brasileiras.³⁰⁴

Convenção de Estatística: “Carta Magna” ou “Pedra Angular” da estatística brasileira

Criado e instalado, era imperativo configurá-lo, dar-lhe regulamento. E isso, como previsto na legislação, devia ocorrer no contexto de uma convenção, de certa forma, uma assembléia constituinte. Dos debates nessa convenção, sairia um *modus vivendi*, um *modus faciendi*, um *modus governandi* entre as esferas federal e estadual de governo (e, sempre que houvesse atividade estatística, também a municipal). As partes cederiam vontades e direitos, sem imposição, e assumiriam obrigações e deveres, também livremente. O instrumento convencional, ele mesmo chamado de Convenção, seria visto como a “Carta Magna” ou a “Pedra Angular” da estatística brasileira. Nela estaria consagrada a cooperação interadministrativa, sempre exaltada.

Tanto a obra educacional como a sanitária carecem de ser orientadas por diretrizes de significação nacional e conducentes a uma ampla coordenação e sistematização das atividades que lhes disserem respeito, sejam quais forem os âmbitos de autoridade autônoma a que estas mesmas atividades estiverem submetidas. No que excede a competência do governo federal, cumpriria que tais diretrizes e processos de sistematização resultassem de um acordo prévio entre os governos co-interessados, e sua execução deveria ter lugar por força e por obra de “convenções nacionais”, do tipo da que instituiu o grande organismo que é hoje o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Aliás, essas convenções – temo demonstrado os nossos trabalhos – seriam aconselháveis em todos aqueles campos administrativos em que coexistirem, necessariamente, as iniciativas autônomas das três ordens administrativas. São eles pelo menos – além do da estatística e dos dois outros já citados – o que entende com a construção e conservação da rede rodoviária e o que visa estabelecer uma coordenação nacional das medidas de fomento econômico.³⁰⁵

A fórmula da cooperação interadministrativa, que o IBGE consubstancia, constituiu uma audaciosa inovação nos quadros da ação governamental. E justamente por ser uma fórmula original exigiu, de início, um longo trabalho de persuasão e esclarecimento, destinado a conquistar o apoio e a simpatia de todos os que a ela se opunham, por desconhecêrem as suas magníficas virtualidades. Contudo, os obstáculos que se apresentaram à ação do IBGE foram admiravelmente vencidos, graças ao ímpeto idealista e à inquebrantável pertinácia dos pioneiros, dentre os quais quero ressaltar o nome de Mário Augusto Teixeira de Freitas, a cujo patriotismo e espírito apostolar devem ser rendidas todas as homenagens. À medida que se iam evidenciando as vantagens do sistema instituído, através, sobretudo, de iniciativa e realizações do maior alcance e importância, no campo da estatística e da geografia, mais se consolidava o prestígio do Instituto, quer nos círculos administrativos, quer perante as forças da opinião.³⁰⁶

A convocação da convenção

Para completar a organização do Instituto, pelo Decreto nº 946, de 7 de julho de 1936, promovia-se a realização da Convenção Nacional de Estatística, que teria início a 27 de julho. Seu contorno resultaria do mecanismo convencional, pela “livre determinação dos Governos que o vão instituir, levando-se em consideração suas prerrogativas e competências constitucionais, bem como o uso da faculdade outorgada pelo Art. 9º da Constituição”.³⁰⁷ Queria-se, sobretudo, conformar o CNE, tido “como órgão de direção superior do sistema federativo

formado pelo Instituto”, a ele filiando de imediato os órgãos regionais de estatística. Contudo, nos termos do decreto, queria-se muito mais, revelando uma percepção abrangente da atividade estatística:

Considerando que, por outro lado, a esses objetivos se juntam, de modo fundamental, os que se referem a determinadas providências, iniciativas e normas tendentes a remover embaraços, ou criar condições essenciais de êxito às atividades dos serviços estatísticos, quais sejam principalmente as que dizem respeito à normalização da divisão territorial e ao conhecimento do âmbito geográfico das suas circunscrições; à eficiência e melhor aproveitamento dos registros públicos; à generalização do uso, no país, do sistema métrico decimal; à obrigatoriedade das informações estatísticas; à concentração de esforços necessária ao efetivo levantamento das estatísticas agrícolas e do comércio interestadual; à regularização das publicações estatísticas e à vulgarização dos seus dados em exposições periódicas; à mútua assistência entre os serviços cooperativamente ligados ao Instituto; à sistematização das operações censitárias; à criação, ao menos nas capitais, dos cadastros predial e domiciliário; à uniformização fundamental das estatísticas financeiras estaduais e municipais; e ao provimento dos recursos orçamentários requeridos para a execução da Convenção.

O decreto trazia a agenda da convenção. De modo amplo, o que quer que afligisse a atividade estatística brasileira, que a embaraçasse, assombrasse e emperrasse, em seu cotidiano, era posto em debate. Tinha-se clareza do objetivo, qual seja, a criação de um sistema estatístico federativo, em que a dimensão nacional seria alcançada pela cooperação voluntária das três esferas políticas: federal, estadual e municipal.

Caberia ao Presidente do Instituto Nacional de Estatística convocar os delegados convencionais. Os estados deviam fazer-se representar por “uma alta autoridade da sua administração”, de preferência por um dos seus Secretários de Estado, “ou, não sendo isto possível, por um dos membros das respectivas bancadas parlamentares”, como seja, em qualquer situação, com seus poderes expressos em suas credenciais.

Em 20 de julho, em esforço especial, Getúlio Vargas pede o apoio das autoridades federativas, enviando-lhes uma circular, na qual realça o sentido da Convenção. Além desse apoio epistolar, estaria presente no encerramento, jogando todo seu peso no sucesso dos resultados, aos quais de pronto autoriza e sanciona, como será visto a seguir. Seu apoio foi essencial, nunca o negando ao Instituto.

A realização da convenção

A sessão inaugural, com grande solenidade, foi realizada às 21 horas de 27 de julho de 1936, na sala de conferências do Palácio do Itamaraty, sede do Ministério das Relações Exteriores, cujo titular, Macedo Soares, também presidia o Instituto, e, como tal, cabendo-lhe a presidência da Assembléia Convencional. Naquele mesmo dia, às 10 horas, na sala de leitura do mesmo palácio dera-se a sessão preparatória, sendo recebidas as credenciais dos delegados federais e estaduais.

De pronto, foi apresentado à assembléia o anteprojeto de convenção, dado pela Junta Executiva do Instituto, a ser discutido na primeira sessão ordinária. Houve ao todo dez sessões, encerrando-se os trabalhos em 09 de agosto, em sessão solene na presença do Presidente da República, Getúlio Vargas. Ao longo das sessões, Macedo Soares, usando de grande habi-

lidade diplomática, abria a sessão e a passava ao comando de algum dos distintos presentes, dessa forma, ajudando a demover resistências.

Surgia um sistema estatístico, em suas duas vertentes: organizacional, por via de uma federação de repartições; informacional, por via de uma coordenação consentida. O INE (que logo seria o IBGE) seria o centro de um sistema não centralizado, seria não um órgão federal, mas nacional, atuando ao mesmo tempo, em acordo de serviços, nas esferas federal, estadual e municipal. Iniciava um tempo todo novo. A habilidade do diplomata Macedo Soares e a diligência de Teixeira de Freitas, ao fim e ao cabo, davam ao Brasil o instrumento convencional que, mais tarde, será dita a “a Carta Magna da estatística brasileira”³⁰⁸, e a “Pedra Angular da estatística brasileira”³⁰⁹.

Em 11 de agosto, é assinado e publicado o Decreto nº 1.022, aprovando e ratificando a Convenção Nacional de Estatística, firmada pelos “delegados do Governo Federal e dos Governos das Unidades Políticas da Federação, para os fins expressos no Decreto nº 946, de 7 de julho”. A presteza de sua aprovação vinha de se querer promover de imediato “o funcionamento do sistema estabelecido para a plena coordenação dos serviços de estatística do País, de que é o referido Instituto o órgão nacional”. O texto da Convenção era anexado ao decreto, tendo cinco capítulos: I Bases para a constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística (1ª cláusula), II Compromissos do Governo Federal (2ª cláusula), III Compromissos dos Governos Regionais (3ª à 27ª cláusulas), IV Compromissos comuns a todos os Governos compactuantes (28ª cláusula), V Disposições gerais (29ª à 32ª cláusulas).

Segundo Teixeira de Freitas:

Uma vez que a ação investigadora da Estatística deve ser “una”, mas sem que deixe de estar presente em todo o território nacional; se é mister que essa tarefa se execute em condições de servir a todas as estruturas governativas, – então forçoso é que aquela unidade e aquele desdobramento resultem de um entendimento entre as esferas governamentais que, independentes mas harmônicas entre si, se diferenciam na contextura política da Federação. [...] A instituição desse sistema cooperativo “sui generis” só poderia adquirir estrutura definitiva e eficiência perfeita se houvesse decorrido, como fora justo e conveniente, de normas constitucionais. Entretanto, a maneira pela qual a mentalidade média dos nossos homens públicos compreendia a Federação não se havia ainda depurado de certas interpretações errôneas, a tal ponto que uma iniciativa como esta encontrasse clima favorável e pudesse ter sido tomada com êxito. Ou se faria uma tentativa transigente, ou não se realizaria coisa alguma.

Daí que, embora enfrentando grandes riscos e através de dificuldades sem conta que bem poderiam ter sido evitadas se outra fosse a nossa cultura política, tornou-se preciso admitir que a cooperação entre a União, as Unidades Federadas e os Municípios não devessem ser originariamente “determinada” por disposição constitucional, visto como o procedimento em contrário seria suscitado, ainda que sem fundamento algum, de atentatório à autonomia dos Estados e dos Municípios. Bastaria, portanto, isto sim, que a Constituição a permitisse inequivocamente, para depois tentar-se organizar o sistema, mediante o apelo, fora de qualquer obrigatoriedade, ao livre e unânime consenso das entidades representativas das três esferas de governo. Porque somente assim o sistema poderia surgir num ambiente de confiança mútua, na estrita forma pela qual o regime era então compreendido, e segundo fórmula lidimamente democrática.

Num pressuposto quase absurdo – tão liberal era ele – admitiu-se que Estados e Municípios não pudessem obrigar-se, a não ser voluntariamente, a um efetivo esforço de coo-

peração entre os vários planos administrativos. Ainda mesmo quando se tratasse, como de fato se tratava, de uma necessidade vital da própria Federação, a saber, a necessidade, comum às três órbitas de governo, de garantir-se eficiência e unidade quanto às pesquisas geográficas e estatísticas.

Bem haja essa prudência. Certo, os governos não ficaram “obrigados” a cooperar. Não se estabeleceu nenhuma compulsoriedade para essa cooperação, a não ser a que resultasse do próprio compromisso que, a isso fossem convidados pelo Governo Federal, os Estados e os Municípios livremente entendessem assumir para trabalharem em comum, mantendo cada qual, a partir daí, apenas a liberdade de discussão e de decisão no que dissesse respeito, quer à maneira pela qual deveriam cooperar, quer às normas de ação comum que tornassem solidários, todos os esforços. Livres de decidir se consideraram todos, sobre se cooperariam ou não; livres permaneceram de fixar as normas da cooperação. E livres ficaram, ainda, de manter, com inteira autonomia administrativa, os órgãos técnicos, por meio dos quais houvessem de efetivar a cooperação na forma convencionada ou conforme o deliberado em comum, consoante os ritos estipulados. Nada obstante, o êxito obtido foi completo.³¹⁰

O CNE no topo do sistema estatístico

Em 17 de novembro de 1936, pelo Decreto nº 1.200, o CNE, no topo do sistema estatístico, recebeu regimento, à luz das “bases fixadas no Capítulo I do instrumento convencional”. Era visto como “a entidade colegial [*sic*] a que competem a orientação e direção superiores das atividades do Instituto Nacional de Estatística” (Art. 1º), sendo-lhe “assegurada a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa no que disser respeito ao objetivo de tornar eficientes e coordenadas as atividades dedicadas ao planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros” (Art. 1º, § Único); seus órgãos podiam dirigir-se diretamente às autoridades competentes.

Art. 3º O Conselho Nacional de Estatística é constituído:

- a) pelo Presidente do Instituto Nacional de Estatística, que será o Presidente nato do Conselho e da sua Junta Executiva Central, bem assim do órgão colegial coordenador dos serviços geográficos que se integrarem no Instituto;
- b) pelos demais membros da Junta Executiva Central;
- c) pelos diretores de seção e funcionários, de equivalente hierarquia, das “repartições centrais”;
- d) pelos diretores-gerais das repartições regionais de estatística incorporadas ao Instituto;
- e) pelos diretores de seção e funcionários de categoria equivalente das repartições a que se refere a letra precedente;
- f) pelos dirigentes gerais das organizações oficiais e oficializadas que possuam seções ou serviços filiados ao Instituto, tanto na órbita federal como na regional, e pelos chefes ou diretores de tais seções ou serviços;
- g) pelos diretores ou chefes das repartições ou serviços de estatística geral dos municípios das capitais dos Estados e do Acre;
- h) pelos representantes das organizações particulares filiadas ao Instituto.

Art. 5º A Assembléia Geral é constituída:

- a) pelos membros da Junta Executiva Central, representando o Governo Federal;
- b) pelos Presidentes das Juntas Executivas Regionais ou seus suplentes, representando os Governos Regionais e Municipais;
- c) por um delegado dos representantes, no Conselho, das organizações oficializadas [*sic*] filiadas ao Instituto; e

- d) por um delegado dos representantes, no Conselho, das organizações particulares filiadas ao Instituto.

Art. 6º A Junta Executiva Central compõe-se:

- a) do Presidente do Instituto;
- b) dos diretores das Repartições Centrais de Estatística; e
- c) de um representante de cada um dos Ministérios do Exterior, da Guerra e da Marinha, bem assim, do da Viação e de outros que venham a ser criados, enquanto não possuírem repartições centrais de estatística nos termos do Art. 10, § 1º, nº III, do Decreto nº 24.509, de 6 de julho de 1934.

Art. 7º As Juntas Executivas Regionais, sempre que não prevalecerem, na legislação respectiva, disposições análogas às adotadas na organização federal (Art. 10, § 1º, nº I e Art. 11, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934), serão presididas pelos diretores das repartições regionais de estatística geral. Na hipótese contrária, estes diretores serão os secretários natos das respectivas Juntas, e, como tais, obrigatoriamente considerados assessores e suplentes dos Presidentes das Juntas Regionais na Assembléia Geral do Conselho.

Parágrafo único: constituem essas Juntas:

- a) os diretores e os chefes de seção ou funcionários de hierarquia equivalente das repartições regionais integradas no Instituto;
- b) os diretores gerais das repartições regionais que possuírem apenas seções de estatística filiadas ao Instituto;
- c) os chefes dessas seções especializadas de estatística;
- d) os chefes ou diretores das repartições ou serviços de estatística dos municípios das Capitais dos Estados e do Território do Acre;
- e) ‘um representante do Estado-Maior da Região com jurisdição militar no Estado e um delegado do Estado-Maior da Armada, devidamente credenciados para tal fim.

As decisões do Conselho, fossem as da Assembléia Geral, fossem as das Juntas Executivas, eram chamadas de resoluções, sendo “redigidas em forma articulada e indicadas, para cada órgão deliberativo, pelo respectivo número de ordem” (Art. 17). O Instituto deveria publicá-las anualmente, sob o nome *Anais do Instituto Nacional de Estatística*, tornando-se “elementos históricos do desenvolvimento da estatística brasileira”. Graças a essa decisão, temos um valioso material histórico para pesquisa.

O programa estatístico. As campanhas estatísticas. As agências municipais de estatística

Na Assembléia Geral que instalou o CNE, no cumprimento de determinação da Convenção foi baixada a Resolução nº 7, de 30 de dezembro de 1936, pela qual se promoveu a articulação das vertentes federal e regional do sistema estatístico. Ao fazê-lo, estabelecendo as atribuições das “repartições centrais”, davam, grosso modo, os elementos do programa estatístico.

Art. 1º O campo da “estatística nacional”, abrangendo de todas as pesquisas de compreensão nacional que possam interessar ao Governo da União, é integralmente distribuído em tantos grandes setores quantas as “repartições centrais” da organização federal do Instituto, competindo a cada uma destas realizar ou orientar e coordenar, direta ou indiretamente, para fins de estatística, todas as investigações, cadastros e levantamentos que se enquadrem no respectivo setor.

O programa estatístico

Naquele momento eram cinco essas “repartições centrais”, o que levava à divisão em cinco “setores” dos elementos do programa estatístico. As respectivas investigações (com os devidos formulários) deviam ser executadas com as estruturas dos ministérios, isso, porque ainda não haviam as agências municipais de estatística; se alguma dessas repartições não tivesse estrutura regional, as que tivessem deviam ajudar, afora dever-se articular com as repartições regionais de estatística.

1º setor: **Diretoria de Estatística Geral**, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores:

Situação demográfica:

1. Efetivos demográficos
2. Densidade demográfica
3. Grupos demográficos
4. Nascimentos (nascidos vivos e nascidos mortos)
5. Casamentos
6. Óbitos
7. Naturalizações
8. Mortalidade e sobrevivência
9. Vida média e vida provável

Situação social:

1. Assistência a desvalidos (vestuário, habitação, alimentação e educação)

Situação cultural:

1. Catequese indígena
2. Organizações e campanhas pela elevação física, intelectual e moral da raça
3. Organizações e campanhas de reforma social
4. Organizações e campanhas para o desenvolvimento do espírito cívico
5. Organização religiosa
6. Corporações religiosas
7. Edifícios, monumentos e objetos de arte consagrados ao culto
8. Missões religiosas
9. Grandes comemorações, festividades e movimentos religiosos
10. Atos religiosos
11. Crimes e contravenções
12. Jogo
13. Prostituição
14. Natalidade ilegítima
15. Desquites
16. Suicídios

Situação administrativa e política:

1. Administração
2. Segurança pública
3. Repressão
4. Justiça
5. Defesa Nacional
6. Organização política
7. Representação política

2º setor: **Diretoria de Estatística Econômica e Financeira**, do Ministério da Fazenda

Situação econômica:

1. Meios de transporte (terrestres, marítimos, de navegação interna e aéreos)
2. Via de comunicação (correios, telégrafos e telefones)

3. Propriedade imobiliária
4. Moeda metálica e fiduciária
5. Títulos imobiliários
6. Bancos e estabelecimentos de crédito
7. Comércio (de exportação e importação, internacional, interestadual e local)
8. Distribuição da riqueza (salários, interesses, rendimentos, lucros, impostos e benefícios)
9. Consumo (alimentos, vestuário, habitação, etc., serviços de natureza intelectual e moral; sinistros e acidentes)

Situação administrativa e política:

1. Finanças públicas

3º setor: **Departamento de Estatística e Publicidade**, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

Situação demográfica:

1. Imigração
2. Emigração
3. Migrações internas
4. Situação econômica
5. Produção industrial propriamente dita
6. Propriedade industrial

Situação social:

1. Previdência e assistência social (seguros, capitalização, caixas econômicas, caixas de aposentadorias e pensões, institutos de previdência, caixas Raiffeisen e Bancos Luzzatti, etc.)
2. Cooperativismo
3. Organização do trabalho

4º setor: **Diretoria de Estatística da Produção**, do Ministério da Agricultura

Situação física:

1. Posição, limites e extensão do território
2. Geologia e orografia
3. Hidrografia
4. Meteorologia e climatologia
5. Prospecção mineralógica
6. Revestimento florístico
7. Fauna

Situação econômica:

1. Produção extrativa (mineral, vegetal e animal)
2. Produção agrícola
3. Produção da indústria de transformação

5º setor: **Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação**, do Ministério da Educação e Saúde Pública

Situação econômica:

1. Propriedade intelectual (científica, literária e artística)

Situação social:

1. Logradouros públicos (vias públicas, praças, parques, bosques, hortos, jardins, cemitérios, etc.)
2. Pavimentação
3. Arborização e ajardinamento

4. Iluminação
5. Abastecimento d'água
6. Esgotos sanitários
7. Limpeza pública
8. Balneários, piscinas, lagos artificiais, canais, estádios e outros melhoramentos urbanos)
9. Serviços preventivos de saúde pública
10. Campanhas sanitárias
11. Assistência médico hospitalar
12. Assistência médico em ambulatórios
13. Assistência escolar

Situação cultural:

1. Ensino e educação
2. Bibliotecas
3. Museus
4. Monumentos históricos e artísticos
5. Belas artes
6. Teatros e outras casas de diversão
7. Associações culturais (científicas, literárias, artísticas, educativas, cívicas, recreativas e desportivas)
8. Institutos científicos
9. Arquivos públicos
10. Imprensa periódica
11. Radiodifusão
12. Aspectos culturais da indústria bibliográfica, fonográfica e cinematográfica
13. Exposições, congressos e conferências
14. Missões científicas e culturais
15. Excursionismo

As campanhas estatísticas

A primeira campanha estatística seria feita em 1937, tendo seu plano prático definido na Resolução nº 14, de 30 de dezembro de 1936, pela Assembléia Geral. O plano era ainda frágil. O fato é que seus principais elementos ainda estavam por serem constituídos, como as agências municipais de estatística, e, antes de tudo, os próprios “cadernos” de investigação, embora já se falasse deles, e já se desse alguma descrição do processo de execução a ser adotado, como o número de cópias, e seus destinos, como as instruções de aplicação que deviam conter; e outros pontos.

Em 07 de junho de 1945, a Resolução nº 216, da Junta Executiva Central, introduziu definições: “entendem-se por ‘plano estatístico nacional’ ou ‘campanha estatística nacional’ os levantamentos estatísticos que, sob a responsabilidade conjunta e solidária dos órgãos das três ordens administrativas da República integradas no sistema do Instituto, devam ser realizados anualmente em todo o país.” E tratou, também, das campanhas estatísticas regionais: “todas as indagações estatísticas do ‘plano nacional’ que se realizarem em seu território, acrescidas dos inquéritos especiais que a Junta Regional de Estatística aprovar ou determinar e que, lançados sob a responsabilidade daquele órgão, devam abranger todas as circunscrições administrativas, ou várias delas, escolhidas sob critério de zoneamento ou de seleção representativa”. Haveriam campanhas municipais de estatística “sempre que o governo de uma municipalidade faça realizar, por órgãos especializados ou pela Agência de Estatística, mediante entendimento com o Instituto, inquéritos locais, obedientes a um plano previamente traçado, que excedam a compreensão do ‘plano regional’ respectivos”.

Iniciando o trabalho cooperativo do Instituto, mediante a colaboração das três esferas administrativas interessadas – a federal, a estadual e a municipal – foi firmado um programa específico que se adaptasse às circunstâncias particulares de cada unidade política e que assegurasse aos levantamentos a realizar a maior extensão e profundidade, bem assim as melhores garantias de êxito. Como consequência, a Secretaria Geral do Instituto organizou e fez imprimir cadernos de sistematização global para serem preenchidos pelas Agências Municipais de Estatística. Dois cadernos foram logo encaminhados: um, denominado Caderno A, como o objetivo de, como cadastro, enumerar e localizar os elementos já existentes em cada Município que pudesse ser objeto da estatística nacional, como índices da situação econômica, social, cultura e política; outro, o Caderno B, destinado ao registro mais minucioso de informações estatísticas, também de caráter local, algumas das quais relativas a elementos cadastrados no primeiro. [...] Considerando, porém, a diversidade de indagações estatísticas feitas por intermédio do Caderno B, poucas das quais eram comuns a todos os Municípios e outras dependiam de vários informantes, foi ele desdobrado em Caderno B-1 e questionários avulsos B-2.00.³¹¹

Na 11ª Campanha (1947), o Caderno A tinha 68 folhas³¹², “cada uma delas destinada ao relacionamento de determinada categoria de ocorrências, empresas, instituições ou serviços, objeto de inquéritos da estatística nacional”.³¹³ Por exemplo: em relação ao Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura, seriam anotadas as estações ou postos meteorológicos ou hidrométricos (e se faziam também referências climáticas); as indústrias extrativas minerais; e assim por diante. Outro exemplo: em relação ao Serviço de Estatística da Educação e Saúde do Ministério da Educação e Saúde, seriam anotadas as escolas e os cursos de ensino primário, entre vários outros. Anotavam-se: nome, ramo, endereço, e outros pontos.

Das 68 folhas desse Caderno A, chamado de Prontuário (leia-se, cadastro), uma atendia ao Serviço de Geografia e Cartografia, do CNG; 12 ao Serviço de Estatística da Produção, do Ministério da Agricultura; 25 ao Serviço de Estatística da Educação e Saúde, do Ministério da Educação e Saúde; dez ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira, do Ministério da Fazenda; dez ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; quatro ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e seis ao Serviço de Estatística Militar, da Secretaria do Instituto.

Na mesma Campanha, o Caderno B-1 tinha 31 folhas: 18 visavam à obtenção de informações nas Prefeituras locais, sobre melhoramentos urbanos e finanças municipais, seis sobre o movimento policial, e as demais sobre assuntos diversos. Três atendiam ao Serviço de Estatística da Produção; 12 ao Serviço de Estatística da Educação e Saúde; sete ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira; uma ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho. Oito ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política. Tinha uma folha como “Relatório do Serviço”, onde o agente devia fazer uma narração sucinta dos seus trabalhos para o preenchimento dos formulários. Desse conciso relatório constam, em parágrafos distintos, as datas de início e conclusão do serviço, as facilidades ou embaraços encontrados, o nome e qualidade das pessoas que haviam prestado seu concurso decisivo para o êxito dos inquéritos, bem assim, uma breve apreciação da situação do Município.

Os Cadernos B-2.00 foram 26 no total: um atendia ao Serviço de Estatística da Produção; dez ao Serviço de Estatística da Educação e Saúde; quatro ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira; nove ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política; e dois ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho.

O Caderno C tinha 48 folhas, sendo 41 para dados dos estados, e sete para dados dos municípios das capitais. Oito atendiam ao Serviço de Estatística da Produção; sete ao Serviço de Estatística da Educação e Saúde; 20 ao Serviço de Estatística Econômica e Financeira; sete ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política; e seis ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho.

O Caderno D, destinava-se ao levantamento das estatísticas sobre a produção agropecuária. Era impresso no Serviço Gráfico do Instituto, e era enviado ao Serviço de Estatística da Produção que o enviava às Agências Municipais de Estatística. Uma via era remetida ao Serviço de Estatística da Produção, uma aos Departamentos Estaduais de Estatística através da Inspetoria Regional, outra ficava no arquivo da Agência.

A propósito, veja-se o processo de distribuição dos formulários: os Cadernos A e B-1 eram enviados pela Secretaria Geral do Instituto à Inspetoria Regional (criada como parte do IBGE em 1944), em três vias para cada agente: uma via era usada em campo, e lá era corrigida; depois, as vias dois e três em “cópia limpa e já escoimada de possíveis enganos”, era preparada, tomando-se, ato contínuo, o visto do Prefeito “visto este que importa em expressa autenticação dos dados neles contidos”. A via usada em campo (rascunho) ficava na Agência “não só como cadastro das unidades relacionadas, mas ainda para auxiliar a coleta no ano seguinte e facilitar a crítica no confronto de formulários entre dois anos consecutivos, evitando ou justificando aumentos ou diminuições bruscas de dados representativos de um mesmo fato ou ocorrência, bem pouco prováveis na realidade”. As vias dois e três eram enviadas à Inspetoria Regional que, depois de fazer uma “crítica formal”, passava uma via ao respectivo Departamento Estadual de Estatística em sessão da Comissão Revisora de Estatística Municipal, e outra à Secretaria-Geral do Instituto. Quanto ao Caderno C, parte ficava na própria Inspetoria que o aplicava, e parte era passada ao respectivo Departamento Estadual de Estatística, também em sessão da Comissão Revisora de Estatística Municipal; ao final, uma cópia limpa era enviada à Secretaria-Geral do Instituto.³¹⁴

As agências municipais de estatística

A criação das agências foi muito lenta, e sem elas ficava difícil promover as campanhas estatísticas, e assim cumprir o programa estatístico. Faltava recursos aos municípios, logo, apenas alguns haviam agências. É quando a “defesa nacional” ao demandar estatísticas, sobretudo as econômicas, sugere a criação de uma estrutura municipal de estatística, sem levar em conta o IBGE. Atento, Teixeira de Freitas, com a ajuda de Macedo Soares, argumenta em contrário, e sugere o esforço de se dinamizar o já previsto na origem do IBGE, qual seja, a criação, em caráter definitivo, das agências municipais de estatística. Dialogam, então, com os chefes militares, à frente os generais Gaspar Dutra e Goés Monteiro; dialogam e convencem.

A segurança nacional – é certo – está fundamentalmente condicionada pelo conhecimento geográfico e estatístico do país. A mobilização, porém, – que a segurança nacional eventualmente exigir dos recursos utilizáveis em sua defesa, essa, quanto aos dados numéricos, não ser fará somente com os elementos da estatística geral. Ela requer particularizações, distribuição topográfica e arrolamentos especiais que não estão, via de regra, entre os objetivos dos órgãos de estatística geral, e sim apenas nas cogitações dos Estados Maiores das forças armadas.

Mas se as pesquisas, os cadastros e os levantamentos particularizados que devem complementar a base estatística da segurança nacional, estão intimamente dependentes e exigem a mesma técnica das pesquisas da estatística geral, não seria curial que aos mesmos órgãos desta ficassem atribuídos os trabalhos relacionados com aqueles objetivos?

A resposta afirmativa parece impor-se. A não ser assim, com efeito, os elementos estatísticos de detalhe, indispensáveis à segurança nacional, teriam de ficar a cargo de centros especializado incluídos na própria organização militar. E aí dupla desvantagem: primeiro, a de duplicar desnecessariamente esforços, inquéritos e despesas para um objetivo em grande parte comum ao da estatística geral; segundo, a de desviar para um serviço em grande parte integrado nas atividades do aparelho estatístico nacional, numerosos elementos dos quadros militares, os quais muito mais utilmente se poderiam dedicar aos objetivos que são de fato privativos dos Estados Maiores, entre eles a própria utilização dos prontuários, cadastros e cálculos que, se fornecidos pela estatística em apropriadas condições, exigem manipulação técnico-militar não pequena nem fácil, para as extensas planificações, baseadas em dados estatístico-geográficos, que a movimentação das massas armadas subentende se não quiser ficar sujeita a funestos imprevistos.

Por conseguinte, não somente aconselhável, mas necessário será que, – já possuindo o país um aparelho estatístico de significação verdadeiramente nacional, cuja atuação se estende a todos os recantos do território pátrio e a todos os aspectos da vida brasileira, congregando atividades das três órbitas governativas, – a seu cargo devem também ficar as particularizações da estatística geral necessárias aos fins da defesa militar do país, nessa tarefa incluído o tratamento primário dos elementos que forem coletados especialmente para esse fim, de modo que, nos centros técnicos incumbidos dessa manipulação, tenham os Estados Maiores das Regiões eficientes agências civis em conexão adequada com a organização militar.

Há, portanto, uma ampliação lógica para o atual esquema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: é a que venha atribuir à instituição uma atividade complementar dos seus objetivos normais, no sentido de lhe dar o papel que em princípio já lhe cabe em face da segurança nacional. E tudo indica que essa verdade, já evidenciada pela própria atuação do Instituto, não tardará a exprimir-se em efetivo desenvolvimento prático do pensamento de governo que integrou, tornou eficientes e articulou em um grande sistema os dispersos e escassos elementos que compunham a organização nacional nos setores da estatística e da geografia.³¹⁵

Pelo Decreto-Lei nº 4.181, de 16 de março de 1942, seriam criadas as Seções de Estatística Militar, nas capitais dos estados, pela urgente necessidade de “sistematizar e regularizar em todo o país, com a devida eficiência, os inventários, registros e levantamentos estatísticos exigidos pela Segurança Nacional”. A atividade seria executada pelos órgãos estaduais de estatística, sob direto controle e orientação do Instituto, bem assim, dos órgãos militares regionais. Para o sucesso dessa atividade estatística expandida, no interesse da segurança nacional, “senão também [d]o normal rendimento da estatística nacional, como fundamento para toda a obra de governo, administração e progresso do país”, foi declarada imperativa a “uniforme organização dos serviços municipais de estatística”, vale dizer, devendo ser eles providos de “pessoal competente, bem remunerado e submetido a uma só direção”.

Art. 1º Dentro de trinta dias da publicação do presente decreto-lei, os Governos dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal promoverão a regulamentação, ou a criação e regulamentação, conforme o caso, da Seção de Estatística Militar cuja existência na competente repartição central, filiada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (I.B.G.E.), ficou prevista pelas Resoluções números 198 [de 22 de julho de 1941] da As-

sembléia Geral, e 126 [de 16 de janeiro de 1942; anexada ao decreto] da Junta Executiva Central, do Conselho Nacional de Estatística (C.N.E.).

O Art. 5º mandava as Unidades da Federação elaborarem legislação específica no sentido de se assegurar a “preferência e maior rapidez nas informações que, para fins estatísticos, forem solicitadas, quer a autoridades e funcionários públicos (estaduais, territoriais e municipais), quer a estabelecimentos, empresas ou firmas de qualquer natureza jurídica e a pessoas individualmente citadas”. Pelo Art. 6º, os Municípios deviam delegar ao Instituto a “função administrativa concernente ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades”, através dos “Convênios Nacionais de Estatística Municipal”, cujos objetivos seriam os seguintes.

Art. 8º Os Convênios Nacionais de Estatística Municipal cingir-se-ão aos seguintes objetivos gerais, sem prejuízo das cláusulas especiais que as partes contratantes houverem por bem assentar, tendo em vista seus comuns interesses considerados em face das peculiaridades regionais e locais:

- a) estabelecer para as suas cláusulas uma contextura sistemática e quanto possível uniforme, segundo o modelo e as instruções que o Conselho Nacional de Estatística assentar;
- b) conservar, quanto às Repartições de Estatística dos Municípios, o seu caráter de órgãos da administração municipal, embora mantidas e dirigidas em regime especial pelo IBGE, por força da concessão ou delegação convencionada;
- c) atribuir, ao mesmo tempo, às ditas repartições as características de elementos integrantes dos sistemas estatísticos superiores - o regional e o nacional;
- d) assegurar às Repartições Municipais de Estatística, por esse modo, organização e funcionamento segundo padrões e normas nacionais, de acordo com as exigências modernas de racionalização administrativa e de perfeita eficiência técnica;
- e) admitir a formação, para o provimento do pessoal das repartições municipais de estatística, de um quadro nacional instituído e mantido pelo IBGE, cujos elementos, rigorosamente selecionados e somente conservados enquanto bem servirem, possam ser movimentados em todo o país e ter assegurada sem prejuízo da renovação e depuração que se tornarem aconselháveis, uma carreira de tal forma compensadora, que venham a formar um corpo de servidores da Nação capaz de realizar, eficazmente, as pesquisas e inquéritos necessários e de prestar proveitosa colaboração a todas as campanhas e iniciativas que visarem o progresso social, econômico e cultural da comunidade brasileira e que desenvolvendo-se no conjunto dos municípios, devam ter nas repartições em causa seu adequado instrumento ;
- f) permitir, ainda, pela formação de uma Caixa Nacional, a realização uniformemente eficiente das pesquisas estatísticas em todos os municípios do país, ficando prevista a distribuição das repartições municipais de estatística em grupos, segundo as zonas e as regiões, para o efeito do seu controle e orientação aos cuidados de um corpo de inspetores selecionados entre os melhores elementos dos quadros do Instituto, incluídos os próprios funcionários daquelas repartições;
- g) dar às repartições municipais de estatística, conseqüentemente, nas melhores condições possíveis, a responsabilidade do controle de todos os registros administrativos já existentes, ou que vierem a existir; ou, mesmo, a incumbência de instituí-los e mantê-

los diretamente segundo diretrizes uniformes para todo o país, atendendo às necessidades da estatística nacional e da administração em geral;

- h) assegurar, sobretudo, pela conveniente assistência, a normalidade do Registro Civil e de todos os demais serviços, pesquisas, campanhas ou iniciativas que interessem à Defesa Nacional, na conformidade do que for determinado em leis gerais, em resoluções do Conselho Nacional de Estatística e do Conselho de Segurança Nacional, ou requisições dos Ministérios Militares, pelos seus órgãos competentes.

Para custear o órgão municipal de estatística, e contribuir na atividade estatística nacional, os municípios deveriam promover a “criação de uma taxa (ou sobre-taxa se for o caso) de estatística, a incidir, em forma de selo especial fornecido pelo IBGE, sobre as entradas em casas ou lugares de diversões (cinematógrafos, teatros, cine-teatros, circos, etc.), no valor de \$100 por 1\$000, ou frações de 1\$000, do respectivo preço”, bem assim, promover a “outorga da arrecadação da respectiva renda, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mediante acordo entre este e o Banco do Brasil, onde ficarão depositados e movimentados os recursos da Caixa Nacional de Estatística Municipal na conformidade do disposto no Art. 27, da Lei [na verdade, um Decreto] nº 24.609, de 6 de julho de 1934” (Art. 9º); enquanto os recursos fossem insuficientes haveria reforço federal (Art. 10). Os convênios municipais foram laboriosamente equacionados.

A “quota de estatística” ou “caixa nacional de estatística” ou “fundo estatístico” ou “selo estatístico”, como fosse chamada, foi repisada pelo Decreto-Lei nº 5.951, de 10 de novembro de 1943, e no Decreto-Lei nº 6.730, de 24 de julho de 1944. Sua arrecadação recebeu regulamento na Resolução nº 186, de 3 de agosto de 1944, da Junta Executiva Central. Eis a análise de Macedo Soares:

Nos convênios que assinaram, os governos municipais tomaram as seguintes providências: a) a criação de um tributo, cobrado como parte principal ou como adicional do imposto sobre diversões, a incidir, na forma de selo especial fornecido pelo IBGE, sobre as entradas em casas ou lugares de diversões que ofereçam espetáculos ou qualquer outra forma de diversão pública; b) a outorga da arrecadação da respectiva renda ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para constituir os recursos da Caixa Nacional de Estatística Municipal.

Ficou o financiamento, pois, apenas na dependência de um pequeno sacrifício das classes e grupos demográficos mais favorecidos da fortuna, e, ao mesmo tempo, melhor beneficiados – habitantes, que são, dos grandes centros urbanos – pelo conforto da civilização e pela assistência social e econômica. E esse ônus, assim, de nenhuma sorte atinge as populações rurais, nem também os grandes grupos demográficos, embora citadinos, cujo baixo nível de vida está bem expresso no fato de não possuírem diversões.

Nem sequer o campo tributário dos Municípios ficou restringido com a providência em apreço, pois, desde que já existente o imposto, para os fins comuns da administração, continuará a ser cobrado; enquanto que, ao Município onde ainda não estiver sendo arrecadado, ficou a faculdade de lhe criar um adicional sob a condição apenas de que a arrecadação deste não altere nem dificulte a arrecadação da “quota de estatística”. Circunstância a considerar, ainda, é a de que a instituição dessa Caixa se ajusta devidamente às normas do nosso direito financeiro, pois não se trata de “fundo especial”, do gênero daqueles em que se possa ver uma violação do princípio da unidade orçamentária.³¹⁶

O tributo criado seria justo por não subtrair rendas já existentes no município, já tão carentes de recursos; por incidir sobre a população mais rica, a que mais se beneficiava das diversões,

quando as havia, assim, não prejudicando as pessoas pobres; porque, a partir da caixa nacional de estatística, formada dos recursos criados, o município que não houvesse alcançado o montante mínimo, necessário à operação da repartição estatística, receberia recursos de fora. Quando não fosse atingido o montante necessário, haveria um reforço do governo federal, o que se deu por muito tempo, na verdade, quase sempre, em especial quando se definiu um padrão de agência.

Sua execução atingiu o ápice em 1945, vencidas as burocracias. Não obstante, na Assembleia Constituinte de 1945-1946, começou-se a questionar sua validade, vendo-se naquela cobrança uma subtração da liberdade municipal. A situação foi contornada, e por quase cinco anos sua cobrança foi ocorrendo, sem maiores atropelos. Pouco a pouco, o sistema sofreu ataque, não diretamente das administrações, mas sim por parte dos estabelecimentos cinematográficos. A resistência contrária levou a várias ações judiciais, exigindo do IBGE reação à altura, solicitando pareceres a famosos juristas; os ganhos vieram, mas foram vitórias efêmeras, sem duração.

Em suma, como disse Artur Ferreira Silva, notável ibgeano, apaixonado por Teixeira de Freitas, e pela Campanha Municipalista, em depoimento espontâneo: “a Agência foi instalada com a finalidade de agir como escola, como espelho, como gabarito de organização, ordem e método no trabalho”; e acrescenta: “a exigência de ordem, limpeza e eficiência técnica não representavam apenas uma rotina”, mas antes “pretendiam demonstrar que mesmo nas cidades distantes seria possível disciplinar a coisa pública e por um paradeiro ao desastroso descaso votado às nossas repartições situadas no interior, onde o desleixo, a incúria e a falta de espírito público andavam de braços dados com a desonestidade, o derrotismo, a poeira e as teias-de-aranha”. Por fim, afirma que a virtude das agências estava “na espontaneidade, no desinteresse e na seriedade”, com que se atuava, “mesmo quando os ‘números choram’, para usar a feliz expressão de Teixeira de Freitas, ao apreciar a situação do ensino no País”.

Formação e capacitação continuadas

Bulhões Carvalho, na reforma da Diretoria Geral de Estatística de 1907 propõe um rigoroso concurso de seleção de pessoal, e de ascensão funcional. As exigências eram exageradas, para a época, à falta de livros e de cursos, e Oziel Bordeaux o criticaria em 1910, em seu famoso relatório. E ficavam as intenções, sem maiores resultados, a menos de medidas isoladas, por exemplo, a promoção da tradução e da edição do livro de Filippo Virgilli, **Manual de Estatística**, em 1908.

O tempo passaria, e só no IBGE viriam a formação e capacitação continuadas do quadro de pessoal. Isso viria por ações internas, como cursos, palestras, conferências e laboratórios, e por ações externas, no início do ensino das ciências na academia, e das trocas de experiência com organismos internacionais; para tanto, discutiu-se a formação necessária ao profissional das repartições de estatística. Antes, porém, debateu-se a necessária denominação daqueles profissionais.

Estatígrafos (base), estatísticos (meio), estatistas (topo)

Teixeira de Freitas em 1935, ao encerrar a “Semana da Educação”, fala do papel do Estatístico (melhor dizendo, do produtor das estatísticas). Ele, com olhar atento, educado,

observa e registra e analisa, e, como fruto dessa faina, habilita-se ao “grito de alarme”, à “advertência oportuna”, ao “aviso providente”, ao “brado de alvíssaras”. E que não se lhe apuie quando prenuncia maus horizontes, quando sugere remédios dolorosos, pois seus discursos são pautados na objetividade. De sua pena surge, enfim, um anunciador dos caminhos do progresso, e, ai de nós!, da civilização.

Creio que não errarei se afirmar que os estatísticos são os “scouts”, os esclarecedores que cada povo leva à sua frente nas caminhadas da civilização e do progresso. Ou, se preferirmos a clássica metáfora da “nau do Estado”, veremos neles os gageiros, vigilantes e atentos, que do cesto da gávea, e olhar perscrutante, vão anunciando os incidentes da rota, os sinais de tempestade ou de bonança, as perspectivas alviçareiras ou as insídias dos sargãos, dos arrecifes, dos “icebergs”, que os rumos preferidos, os azares da navegação ou os erros do comando forem colocando à frente da proa audaciosa. Bem irá, pois a um estatístico a advertência oportuna, o aviso providente, o brado de alvíssaras ou o grito de alarme que a sua posição privilegiada de observador lhe permite dirigir aos que confiarão na sua vigilância e na segurança da sua visão. Nem se poderá maldizê-lo quando os horizontes lhe oferecerem maus prenúncios e a sua voz haja de afirmar a necessidade de manobras difíceis para corrigir erros da derrota [caminho percorrido por uma embarcação em alto mar] ou conjurar perigos fortuitos. Espero, assim, que as minhas palavras neste momento, palavras de um estatístico que são, sejam ouvidas e interpretadas para o cumprimento do dever cívico, focalizando apenas a realidade objetiva da vida nacional e os seus severos imperativos ante o olhar atento de alguém que, por dever de ofício, a observa, registra, analisa e interpreta, há quase trinta anos, ao serviço da nossa civilização e da nossa cultura.³¹⁷

Dez anos depois, Macedo Soares volta à tecla. Em discurso festivo, a 29 de maio de 1945, retoma a exaltação ao Estatístico, melhor dizendo, aos vários atores dos órgãos estatísticos. Os Estatísticos não atuariam sozinhos, mas antes juntos aos Estatígrafos, de uma lado, e, de outro, aos Estatistas. A eles todos, em conjunto harmonioso, caberiam as tarefas de “referir”, de “conferir”, de “inferir”, de “transferir”. E apela às mentes e aos corações daqueles profissionais a darem tudo de si pelo País e pelo IBGE, e os conclama a um continuado aprendizado.

Portanto, vós, estatísticos e geógrafos do Brasil, vós a quem – na gradação feliz que tenho visto lembrada – incumbe a tarefa de “referir” todas as condições da vida nacional; de lhes cotejar e “conferir” os resultados; de interrogar as configurações e tendências dos fenômenos sociais, para lhes “inferir”, já as condicionantes, já os prováveis desenvolvimentos ou mutações; e, também, de lhes “transferir” os valores sinaléticos, das diretrizes governamentais para a realidade social, ou, ao invés, da realidade para os planos de reforma, projetando, orçando, controlando: – vós todos que vos dedicais àquelas tarefas primárias como estatígrafos, ou estatísticos observadores, recenseando, apurando e expondo, ou que, como matemáticos, fazeis a estatística interpretativa e inferencial, ou como estatistas, participais da tarefa dos homens de Estado, fundamentando o orientando a política construtiva dos governos, e com isto fazendo de certo modo uma “estatística histórica”, porque é a estatística dirigindo a história que a Nação vai viver; todos vós, meus Amigos, tendes um grande crédito. Eu o reconheço em nome do Governo, que represento, e em nome do nosso IBGE, formulando os cordiais agradecimentos que vos são devidos pela vossa dedicação, zelo e espírito público, no desempenho das tarefas que vos estão confiadas.³¹⁸

Teoristas estatísticos, estatísticos analistas, estatísticos elaboradores

Um ano depois do discurso de Macedo Soares, outra vez num 29 de maio, em festejos promovidos pelo Departamento Estadual de Estatística, em São Paulo o Prof. Milton da

Silva Rodrigues, Catedrático da Universidade de São Paulo, e Consultor Técnico do Conselho Nacional de Estatística, profere uma palestra notável. A certa altura, para entrar na essência da temática proposta. “A formação do Estatístico”, se pergunta como definiria o Estatístico, e o faz por um amplo espectro de atividades estatísticas; defini-lo pelo exercício dessas atividades, a seu juízo, é preferível a classificar indivíduos, e, nesse caso, tem em mente o papel do Economista, tão afeito aos números (às estatísticas). Eis o que disse:

Como definir o “estatístico”? Em muitos casos, parece não haver dúvida alguma. Uma pessoa que, numa repartição de estatística, se acha constantemente ocupada em dirigir ou executar serviços de estatística; uma pessoa que se dedica à pesquisa estatística de um ponto de vista inteiramente teórico, inventando novos processos; um professor que ensina a metodologia estatística – todas elas seriam sem dúvida nenhuma imediatamente classificadas como estatísticos.

Por outro lado, se tivéssemos de classificar um indivíduo que trabalhe, digamos, em economia, lidando com números índices, tendências, ciclos e assim por diante, creio que já a coisa não seria tão fácil. Tal indivíduo é um estatístico ou um economista?

Foi justamente para evitar essa dificuldade que, desde o princípio, falei em classificar “atividades”, o que é bem mais fácil do que classificar pessoas. Isto implica, naturalmente, admitirmos que o mesmo indivíduo, ainda que não possa ser rigorosamente classificado como estatístico, pode, por outro lado, desenvolver atividades estatísticas tais que, a esse título, seja ele perfeitamente comparável ao que denominaríamos um “estatístico”.³¹⁹

Centrado, então, nas atividades estatísticas, “seja porque os métodos que elas empregam são estatísticos, seja porque o trabalho que elas realizam se destina a ser estatisticamente analisado”, consegue configurar um conjunto de pessoas “formando uma pirâmide”. No topo seriam postos os teóricos, abaixo viriam os analistas, logo seguidos dos elaboradores. Os Estatísticos chamados teóricos (ou estatísticos matemáticos) teriam atividades “puramente estatísticas”, e justo por terem saberes especialistas seriam convocados à participação. Os Estatísticos analistas trariam saberes em algum campo científico específico, como a Economia, a Demografia, a Sociologia, e outros, a par com os saberes estatísticos, que não seriam, contudo, predominantes em seus envolvimento. Os Estatísticos elaboradores atuariam no cotidiano da atividade estatística, tendo os saberes da prática, mas nada lhes prejudicaria conhecer algo de estatística e de algum campo científico específico. Eis suas ações:

Em seu ápice colocaremos o teórico que trabalha para o progresso desse conhecimento, descobrindo teorias novas, inventando novas técnicas, de um ponto de vista puramente científico, ainda mesmo que a sugestão para os seus estudos tenha provido de questões levantadas por problemas práticos. Será um professor, o chefe de um instituto de pesquisa ou, ainda, o consultor de algum serviço de estatística, de algum instituto que trabalha dentro de certo campo científico específico. Suas atividades são sempre puramente estatísticas; ele é procurado não por ser um economista, um sociólogo, ou um médico, mas sim porque é o detentor de uma soma de conhecimentos teóricos que ninguém conseguiria absorver, a menos que inteiramente devotado a esse fim exclusivo e, ainda, porque possui capacidade para fazer uso desse conhecimento, aplicando-o [...] A todos estes poderíamos, com propriedade, chamar de “estatísticos teóricos”, embora se lhes dê freqüentemente o nome menos próprio de “estatísticos matemáticos”.³²⁰

Em seguida, vêm aqueles a que denominaremos de “estatísticos analistas”. [...] No mínimo, para o mesmo programa de pesquisa, um analista trabalha dentro do mesmo campo

científico bem definido. Cabe-lhe fazer o programa de coleta, a instrução dos operadores de campo, ou, no mínimo, a redação escrita das instruções. Ele dá solução a pequenas questões que acidentalmente surgem no decurso de levantamento, assiste e aconselha os supervisores deste. Ele resolve quais os melhores processos de sintetização tabular e gráfica que devem ser usados e aplica, a dados já ordenados, os processos de análise estatística mais próprios a responder às questões propostas pela administração superior. Os estatísticos analistas podem, contudo, diferir entre si bastante em relação à soma de conhecimentos que devem possuir, tanto do que diz respeito à metodologia estatística, quanto do que respeita ao campo científico especial dentro do qual a pesquisa se desenvolve. Por vezes, o mais importante é o conhecimento daquele campo científico especial; outras vezes, importa mais o conhecimento da estatística metodológica. Isso tudo depende muito da natureza do fenômeno que está sendo observado, da maneira de observá-lo e, também, do tipo de organização de serviço estatístico que dele se ocupa. O de que não resta dúvida, no entanto, é que o estatístico analista precisa conhecer estatística e um campo científico especial, seja, a biologia, a psicologia, a sociologia, a agronomia, a saúde pública, etc., pois que o estatístico analista trabalha sempre dentro de um destes campos.³²¹

A coleta, elaboração, análise e apresentação de dados estatísticos não requerem, no entanto, apenas conhecimentos matemáticos e científicos. Tais processos envolvem formidável quantidade de diferentes operações concretas, em que enorme quantidade de pessoal toma parte; a supervisão de todas essas operações, a direção do pessoal que as executa, exige outra espécie de atividades, bem como apela para qualificação diversa por parte daqueles a quem tais atividades se acham confiadas. Os programas de coleta de dados têm de sofrer um processo de pormenorização em quesitos; os trabalhadores de campo têm de ser instruídos e suas tarefas fiscalizadas. A elaboração dos dados requer longa seqüência de operações, para as quais meios instrumentais têm de ser fornecidos a hora a tempo. Aos que se ocupam com tais trabalhos, chamaremos, convencionalmente, de “estatísticos elaboradores”.

A maior parte do trabalho realizado pelas repartições oficiais de estatística demográfica e econômica diz respeito à coleta, sintetização e apresentação de dados, para as quais uma velha rotina bem estabelecida é o suficiente para garantir bom grau de exatidão e inteireza. Na realidade, tal rotina implica o conhecimento do cálculo e do emprego de técnicas estatísticas simples, tais como a apresentação tabular e gráfica, o cômputo de proporções estatísticas, a formação de séries cronológicas, o cálculo de populações por meio de fórmulas como a aritmética ou a geométrica, etc. [...] ...além de possuir uma educação estatística elementar, tal como a que um curso de dois anos de estatística geral e aplicada pode fornecer, necessitam os elaboradores de duas outras ordens de conhecimento. Primeiro, necessitam de cultura geral, não só para poderem colaborar com analistas e teóricos, mas também porque suas atividades se desenvolvem sobre o campo social e eles devem conhecê-lo, sob os seus pontos de vista sociológico, geográfico, econômico e político. Segundo, necessitam não só de conhecimentos como de habilidades pessoais para exercer as atividades de cunho administrativo que lhes competem. Frequentemente, com efeito, são os estatísticos elaboradores que ocupam as posições de alta chefia, superintendendo e distribuindo os trabalhos dos próprios teóricos e analistas.³²²

Cabendo, porém, ao elaborador a supervisão de todas as fases da elaboração estatísticas, geralmente ainda se faz necessário que ele possua um conhecimento prático pormenorizado das operações de elaboração que se processam num dado serviço de estatística. Parece, assim, aconselhável que, se o elaborador tiver de ter uma formação acadêmica de grau superior não especializada, ainda se fará necessário completar seu treino por meio de verdadeiro estágio profissional mais ou menos longo.³²³

Os Estatísticos teóricos, os Estatísticos analistas e os Estatísticos elaboradores, como visto antes, formam um Estado-Maior da atividade estatística. Sob suas ações, em vários níveis, e minuciosas orientações, há uma fileira de pessoas: “1) trabalhadores de campo, tais como

enumeradores, recenseadores e pessoas em geral, incumbidas da obtenção dos dados primários; 2) codificadores, perfuradores, verificadores e operadores de tabulagem mecânica; 3) desenhistas; e 4) calculistas”.³²⁴

Estatísticos matemáticos, estatísticos analistas e estatísticos administradores

No Instituto Interamericano de Estatística, na reunião da cidade de Washington, de 6 a 18 de setembro de 1947, decisões diversas foram tomadas, algumas sobre a formação do Estatístico, como logo será visto (postas nos Anais do IBGE, pela Resolução nº 405, de 22 de julho de 1948, da Assembléia Geral do CNE).

A menos de nomes, as categorias propostas eqüivalem, de perto, às acima vistas, vindas de Milton da Silva Rodrigues. Sugeria-se, então, as seguintes categorias: Estatísticos matemáticos (seriam os teóricos), Estatísticos analistas (os próprios analistas), Estatísticos administradores (seriam os elaboradores). Aliás, não por acaso, aquele ilustre brasileiro participou das discussões interamericanas.

Ao Estatístico matemático caberia “colaborar na planificação das investigações e na execução de análises estatísticas especialmente quando se torna necessário formular teorias e técnicas altamente matemáticas ou novas; planificação de experiências”. E mais, “planificação das pesquisas que devem realizar-se pelo método da amostragem e aplicação a elas da técnica de indução e estimativa estatística. Estudo de tendenciosidade. Estudo do custo nas investigações”.

Ao Estatístico analista, especializado em uma disciplina determinada, caberia “formular os programas das investigações estatísticas dentro do campo de sua especialização (economia, saúde pública, educação, etc.) e supervisionar seu desenvolvimento”. E mais, “aplicar as técnicas estatísticas aos dados já compilados, com o fim de resolver os problemas levantados pela administração, com a colaboração, se for necessário, de um estatístico matemático”.

Ao Estatístico administrativo caberia “dirigir e supervisionar as várias etapas dos trabalhos de registros, compilação, apuração, resumo e apresentação tabular ou gráfica dos dados estatísticos”. E, por demais, “cooperar com estatísticos analistas e estatísticos matemáticos na formulação do programa dos inquéritos e análises dos dados”.

Formação acadêmica: reflexão nacional

Milton da Silva Rodrigues, na referida palestra em São Paulo, sobre a formação do Estatístico, considerou o assunto difícil: “Com efeito, no momento atual, toda e qualquer espécie de ensino científico constitui um problema delicado e difícil”. Mais ainda seria o ensino científico da Estatística, por duas razões, como segue:

[...] não só porque surgiu há relativamente pouco tempo, mas também pelo fato de ter aparecido numa época da história da civilização em que o progresso científico em geral e as transformações sociais adquiriram um ritmo extraordinariamente acelerado, não tendo, assim, podido, como o ensino de outros assuntos, gozar de um período de calma incubação, mas, ao contrário, desenvolvendo-se já sob a premência de inúmeras solicitações urgentes. Não podemos, assim, esperar que nele já se encontrem tradições firmadas por longa experiência e, portanto, a uniformidade genérica que é possível encontrar no ensino de outros assuntos, mesmo quando os meios são bastante diversos.³²⁵

Em sua erudita e profunda argumentação, embate alguns opostos: ensino de ciência x ensino técnico, cultura humanística clássica x cultura científica moderna, para logo os dizer falsos opostos, a exigirem amálgama. Crítica à vitória da ciência, ao entrar no mundo acadêmico, pelo domínio da “fidalguia do espírito”, deixando à margem “a vida real”; ficou-se nas abstrações, com prejuízo da concretude das realidades.

[...] a ciência vencera e penetrara nas universidades. Fizera-o, despiando-se de toda e qualquer preocupação de ordem prática, reduzindo-se à pureza dos seus princípios abstratos e fazendo do seu ensino um meio, não de formar profissionais ou técnicos, mas sim de contribuir para a incrementação do próprio domínio científico em seu aspecto teórico. [...] Cria uma nova torre de marfim, para a fidalguia do espírito e relega à margem da verdadeira vida do espírito a plebe dos técnicos. Reconhecendo tais fatos é que inúmeras vozes moças, em diversos países, se têm erguido para advogar uma união mais íntima entre a cultura universitária e a vida real. [...] O castigo das universidades que procuram pôr-se à margem do real, é ficarem para trás dele. [...] A verdade é que se vai, pouco a pouco, reconhecendo que é preciso fazer aplicações, nas universidades, tal como é preciso fazerem-se pesquisas de ordem pura nas instituições técnicas. [...] ...justamente no ensino da Estatística encontramos o melhor exemplo possível da necessidade de uma estreita união entre o puro e o aplicado.³²⁶

Em 1947 volta à baila e oferece uma “notícia sobre o ensino da estatística no Brasil”, num estudo notável. Quanto ao ensino, *per se*, afirma que “a quase totalidade dos professores de Estatística é composta de autodidatas. [...] nenhuma exigência de preparo em Estatística é feita àqueles que pretendem ensinar essa matéria”. E diz ainda: “o estatístico precisa também da formação que somente lhe pode dar um contato íntimo e prolongado com os problemas práticos da pesquisa científica, ou dos trabalhos de estatística em geral”. E diz mais: “[...] os nossos cursos aplicados não são suficientemente práticos, os nossos cursos teóricos não são suficientemente profundo.”³²⁷

No Brasil, como em tantos outros países, o ensino da Estatística teve a sua evolução provocada por estímulos de natureza muito variada. A princípio, foi unicamente o interesse que esse conhecimento apresenta nas suas ligações com a administração pública e as questões de economia, o motivo essencial do seu ensino. Somente de quinze anos a esta parte é que ela veio a ser estudada como um instrumento de pesquisa científica nos domínios da psicologia, biologia e agronomia. É certo, também, que o próprio desenvolvimento do ensino científico no Brasil é recente e a ele não poderia deixar de estar ligado o da Estatística. Por seu turno, a evolução do ensino científico e técnico de grau superior se acha ligada estreitamente à própria natureza da economia nacional. Não resta dúvida nenhuma de que o país está passando por uma profunda e radical transformação quanto às fontes de sua riqueza e às maneiras de aproveitá-las. Isto não deixará de refletir-se na espécie do nosso ensino científico e técnico superior como, aliás, já se vem verificando e, parece-nos, só tenderá a aumentar a necessidade que temos de um ensino a um tempo mais extenso e mais especializado dos métodos estatísticos. Por outro lado, a transformação da economia nacional trará maior complexidade aos problemas administrativos, tanto públicos como privados, apelando mais uma vez para um conhecimento melhor e mais difundido do maravilhoso instrumento de pesquisa e planejamento que é a Estatística.³²⁸

O fato mais digno de nota, nestes últimos quinze anos, não é, porém, que se tenham fundado várias cadeiras de estatística, em diversos graus de ensino. O que chama mais particularmente a atenção é que um interesse quase popular se vem despertando em redor do conhecimento da Estatística. Isto demonstra uma mudança de atitude da mentalidade nacional que, por vezes espontaneamente, outras vezes a isso obrigada por sábios dispositivos de lei, procura armar seu intelecto com o conhecimento de um assunto de reconhecida utilidade para a solução dos problemas administrativos, científicos e técnicos

do mundo moderno. [...] No momento atual, a Estatística é ensinada em universidades, em escolas normais, em escolas de comércio, em cursos de aperfeiçoamento em serviços mantidos por diversas repartições públicas, sem contar o que se faz através do autodidatismo à custa de compêndios nacionais e estrangeiros.³²⁹

Formação acadêmica: recomendações internacionais

Da referida Sessão do Instituto Interamericano de Estatística, reunida em Washington, D.C., de 6 a 18 de setembro de 1947, merecem destaque as deliberações nº 20 (Ensino da estatística nos centros de estudos superiores, secundários e intermédios) e nº 21 (Cursos de preparação para o pessoal dos serviços estatísticos públicos).

A de nº 20, considerava que a estatística adquiria, dia a dia, “maior importância, como método de observação ou experimentação em várias disciplinas”, bem assim, “como base para orientar a ação dos poderes públicos em sua política econômica e social e das empresas privadas em sua organização interna e em sua política comercial”; que para alcançar-se uma “organização de estatísticas dignas de fé”, seria essencial “que os serviços públicos e instituições privadas que as elaborem disponham de pessoal devidamente preparado para essa tarefa”; que, por certo, seria “necessário que os estudiosos, nas disciplinas em que a estatística sirva de meio de observação ou experimentação, dominem os elementos da mesma”, assim como que “os homens responsáveis da vida política, econômica e cultural de um país tenham noções de estatística suficientes para permitir a interpretação correta dos dados e estudos estatísticos publicados”; que, por fim, “a estatística se acha em constante evolução e que para que um país esteja a par de seus últimos progressos e contribua para eles é imprescindível que alguns especialistas se dediquem inteiramente às tarefas puramente científicas no campo estatístico, cujos frutos beneficiarão toda a organização e atividade estatística do país”; e, em desdobramento, recomendava:

- 1) Que as autoridades responsáveis pelo ensino nos países americanos reconsiderem os planos de estudo, a fim de assegurar ao ensino da estatística, caso não o tenham feito até hoje, o lugar que lhe corresponde pela sua importância na civilização moderna.
- 2) Que no concernente ao ensino secundário e intermediário os planos de estudo incluam, pelo menos:
 - a) No ensino de caráter comercial, noções de estatística com aplicação a problemas econômicos ou comerciais.
 - b) No ensino pedagógico, noções de estatística com aplicação a educacionais.
 - c) Nos demais ensinos secundários e intermédios, tanto quanto possível, aplicações elementares de estatística, como ilustração, nos cursos de aritmética, álgebra, geografia e demais ciências.
- 3) Que, com o fim de satisfazer adequadamente as necessidades da educação estatística nas distintas disciplinas dos cursos superiores, a Universidade deve oferecer, tanto quanto possível, um sistema equilibrado de cursos de estatística de distintos tipos, os quais poderão ser esboçados da seguinte maneira:
 - a) Nas disciplinas em que a estatística tem pouca aplicação direta (história, literatura, etc.), uma introdução à teoria estatística – como elemento de cultura geral –, reque-rendo somente conhecimentos elementares de matemática (ditados em escolas secundárias) e com ilustrativas aplicações a vários campos.

- b) Nas disciplinas com importante aplicação de estatística (ciências políticas, econômicas e sociais, medicina e higiene, agronomia, engenharia, pedagogia e psicologia, etc.), cursos apropriados às necessidades profissionais de cada disciplina respectiva, ou seja:
- Processos estatísticos (levantamento do problema a investigar; definição e classificação das unidades estatísticas; métodos de registro e elaboração de dados; deficiências correntes dos dados e limitações resultantes, etc.), com especial referência o campo correspondente à disciplina em causa.
 - Introdução à teoria estatística geral; Teoria estatística avançada para a qual se exigirão os mais altos conhecimentos de matemática.
 - Estatística aplicada avançada, isto é: Econometria, Biometria, Psicometria, etc.
- 4) Que, além do ensino estatístico ministrado como parte dos estudos acadêmicos gerais nas distintas disciplinas a que se fez menção no artigo 3, se organize em um número limitado de Universidades que contem com pessoal docente e meios práticos apropriados, cursos de especialização, destinados a formar diferentes tipos de técnicos estatísticos profissionais e aos quais se outorgarão os correspondentes títulos, diplomas ou graus; que os planos de estudo de tais cursos se ajustem o mais estritamente possível às recomendações da Resolução nº 23 [Planos mínimos de estudos para a formação de técnicos estatísticos superiores]
- 5) Que, a fim de prover meios adequados para fomentar o desenvolvimento da estatística tanto em seus aspectos teóricos como em suas aplicações, se constituam, nas Universidades, centros de investigação estatística, em torno dos quais se deverão agrupar os diferentes cursos de estatística ministrados na Universidade, com o objetivo de constituir um Departamento ou Instituto de Estatística; que, não sendo possível tal criação se adotem outras medidas que permitam obter os mesmos resultados.
- 6) Que, no concernente às disposições relativas à organização do ensino de estatística em uma Universidade, incluindo o desenvolvimento de serviços de consulta, laboratório e biblioteca estatística, se devem utilizar, como ponto de partida para estudos posteriores, os seguintes informes:
- a) The teaching of statistics, a report of a Committee of the "Institute of Mathematical Statistics", August 1947.
 - b) Personal and training problems created by the recent growth of applied statistics in the U. S., "Nacional Research Council" (reprint and circular series n. 128). Washington, D. C., May 1947.
 - c) Statistical teaching in the western hemisphere, by Milton da Silva Rodrigues, "Inter American Statistical Institute", Washington, D. C., August 1947.
 - d) Planes mínimos de estudios para la formación de altos técnicos estadísticos: informe preliminar, por Carlos E. Dieulefait e Robert Guye, "Instituto Interamericano de Estadística", Washington, D. C. Agosto 1947.

A de nº 21, considerava "que o volume e a complexidade das estatísticas cuja elaboração está a cargo dos poderes públicos tendem a aumentar de ano para ano"; "que, em atenção aos progressos da estatística, a elaboração e interpretação dos dados têm um caráter cada vez mais científico"; "que, em consequência, é imperioso fornecer ao pessoal dos serviços estatísticos públicos preparação técnica adequada"; "que os esforços e gastos destinados a tal formação serão amplamente compensados pelas múltiplas vantagens derivadas da adoção de métodos estatísticos modernos"; e, em consequência recomendava:

- 1 Que em cada país americano ou em grupos de países vizinhos se organizem, o mais prontamente possível, cursos de preparação profissional para distintas categorias do pessoal que integra os serviços estatísticos públicos.

- 2 Que esses cursos proporcionem a preparação de dois níveis distintos:
 - a) Cursos elementares para o pessoal auxiliar.
 - b) Cursos especiais para o pessoal técnico intermédio.
- 3 Que os cursos para o pessoal auxiliar sejam organizados, dentro de cada serviço, por seus próprios técnicos ou por uma entidade central, ou também por correspondência ou pelo rádio.
- 4 Que, no referente aos cursos para o pessoal técnico intermédio, se estabeleça como condição de ingresso o haver cursado pelo menos estudos secundários completos; que tais cursos sejam organizados na medida do possível, em colaboração com as instituições docentes que existam, completando seu ensino sem o duplicar.
- 5 Que se outorguem certificados de estudos aos que passem nos exames finais, provas periódicas, trabalhos práticos, etc.; e que se estabeleça que a posse de tal certificado constitui, quando não uma condição imprescindível, pelo menos um fator primordial para a obtenção de postos ou promoções.
- 6 Que se organizem, entre técnicos superiores e intermediários dos serviços de estatística, seminários, quer dentro da organização estatística, quer em uma sociedade científica à parte, com o fim de dar-lhes oportunidade de fazer o intercâmbio de suas experiências e manter em dia os respectivos conhecimentos sobre os últimos progressos da estatística.

Várias outras decisões merecem destaque: a de nº 22 (Cursos ou escolas interamericanas de preparação estatística superior); a de nº 23 (Planos mínimos de estudos para a formação de técnicos estatísticos superiores); a de nº 24 (Medidas para prover professores de estatística); a de nº 26 (Tratados gerais de estatística em espanhol e português); a de nº 27 (Uma série de manuais sobre processos estatísticos aplicáveis a cada ramo estatístico); a de nº 28 (Exercícios práticos no ensino da estatística); e a de nº 29 (Associações e congressos nacionais de estatística).

Formação na prática (em serviço)

Estava claro haver dois canais para a formação do estatístico. Um seria “o da formação sistemática por meio de cursos acadêmicos regulares e integrados”, a dita “formação acadêmica”. Outro seria “o da formação não integrada, constante de uma sucessão de pequenos cursos”, que tanto poderiam “realizar-se em ambiente acadêmico como no dos serviços de estatística e, ao contrário dos primeiros, são destinados sempre a pessoas que já se acham no exercício efetivo de atividades estatísticas”, a dita “formação em serviço”.³³⁰ Nessa linha da chamada “formação em serviço”, desde 1945, uma trilha fora aberta, através de “resolução especial e conjunta do Conselho Nacional de Estatística, Conselho Nacional de Geografia e Comissão Censitária Nacional”:

§ 12 Convém, ainda, que o Instituto organize, anexo à sua Secretaria-Geral, um Laboratório Técnico de Estatística, com o encargo permanente dos trabalhos de planejamento, documentação e análise, onde se preparem, ou se revejam, os projetos técnicos de novos levantamentos, das suas instruções e da legislação competente, se sistematizem os documentos relativos às suas atividades, e se esbocem e delineiem as medidas cujo estudo o Governo confie ao Instituto, visando com isso fundamentá-las nas pesquisas sociais ou matemáticas a que se destinam as atividades estatísticas. O Laboratório poderá funcionar, por meio de estágios remunerados, como escola prática de estatística.³³¹

§ 15 O Instituto tem como um dos seus principais objetivos obter a regulamentação oficial do ensino destinado à formação dos profissionais de geografia e estatística, em cursos de grau médio e superior, e na conformidade das diferentes especializações requeridas pelas respectivas finalidades. Tem procurado, entretanto, suprir, na medida do possível, a falta que ainda se nota no país a esse respeito, promovendo, patrocinando ou auxiliando diversos cursos de aperfeiçoamento, especialização ou extensão cultural, destinados uns aos agentes de estatística, outros ao seu funcionalismo em geral, além do Curso de Informações, oferecido aos membros das Assembléias Gerais dos dois Conselhos.³³²

De fato, em 1948, seria criado o Laboratório de Estatística, com o seguinte testemunho de Giorgio Mortara: “[...] com a cooperação de Rafael Xavier, criou [Carneiro Felipe] no Serviço Nacional de Recenseamento um Gabinete Técnico, cuja direção me foi confiada, e que desenvolveu ampla e digna atividade, fornecendo mais tarde o primeiro núcleo de estatísticos-analistas para o Laboratório do Conselho Nacional de Estatística.”³³³ Em seu início, e por bom tempo, a ênfase esteve nos estudos demográficos, o que traduz a atuação de Giorgio Mortara, à frente do Laboratório. Em seguida, nos estudos econômicos, por certo, bastante iniciantes, até pela falta das estatísticas econômicas; na verdade, haviam poucas estatísticas econômicas, e o econômico se estudava por extrações das estatísticas populacionais.³³⁴

Quinto e sexto Censos Gerais, em 1940 e em 1950, feitos pelo IBGE. O Censo das Américas

Em termos legais, fazer o censo competia à Diretoria de Estatísticas Gerais³³⁵, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, à época sob a direção de Heitor Bracet³³⁶. Para fazê-lo, previa-se a criação de um serviço especial, a ser vinculado ao Instituto; de fato, no Censo 1940 vinculou-se o Serviço Nacional de Recenseamento a uma Comissão Censitária Nacional, da qual fazia parte várias pessoas da direção do Instituto; já no Censo 1950, aí sim, vinculou-se o Serviço Nacional de Recenseamento diretamente à Secretaria-Geral do Instituto, sem uma Comissão Censitária Nacional.

O censo era vital, ao País e ao IBGE, sendo, por assim dizer, um teste da sua capacidade empreendedora, realizando uma operação tão grande; a meta era, ao menos, repetir o sucesso do Censo 1920, se possível, avançar em rapidez e qualidade. E ambos o foram, dando início a uma tradição ibgeana em fazer censos, e que vem ao presente momento. Segundo Mortara:

A população não representa somente o meio em que se manifestam todos os fenômenos sociais, e que precisa ser bem conhecido para a apreciação e para a interpretação destes. Representa também um fator decisivo de muitos dos acontecimentos que transformam o vulto do mundo. As revoluções, as guerras, as migrações, a grandeza e a decadência das nações, dependem, às vezes em parte preponderante, de desequilíbrios nos desenvolvimentos dos diferentes povos ou das diferentes classes sociais; logo, o conhecimento da composição quantitativa e qualitativa da população constitui um auxílio inestimável para o homem de Estado de hoje e para o historiador de amanhã. [...] Cumpre salientar que as indagações censitárias têm o único fim de fornecer à administração pública, aos estudiosos e, em geral, aos cidadãos, o mais amplo conhecimento da situação demográfica, econômica e social do Brasil. As informações pedidas, discriminando caracteres e circunstâncias, visam descrever o estado de fato, e não preparar o terreno para discriminações do estado de direito.³³⁷

O Censo 1940 teve as atuantes presenças de Teixeira de Freitas e de Macedo Soares, sendo dirigido por Carneiro Felipe. O Censo 1950 já não os teria presentes, retirados que estavam; nesse tempo, coube o início do censo a Rafael Xavier, e logo a Waldemar Lopes; mas ainda passaria por diversos Presidentes e Secretários-Gerais. Em ambos, a atuação de Giorgio Mortara foi marcante, e fator de sucesso.

As legislações censitárias de 1940

Em 03 de dezembro de 1936, na primeira Assembléia Geral do CNE, aprovou-se a Resolução nº 08, solicitando recursos para fazer o censo. Em 04 de maio de 1937, a Junta Executiva Central, representou ao presidente pedindo sua atuação. Em 09 de julho de 1937, a segunda Assembléia Geral do CNE, demanda ao CNG a **Carta do Brasil** e o **Atlas Geográfico Brasileiro**, como elementos subsidiários à realização do censo de 1940. Nesta mesma assembléia, a 17 de julho, a Resolução nº 50 daria as bases para a concepção, realização e divulgação do censo de 1940; e o faria com grandes minúcias.

Em resposta, o governo sanciona o Decreto-Lei nº 237, de 2 de fevereiro de 1938, dando início formal ao censo. Ao final de 1938, ganha-se um princípio guarda-chuva à atividade censitária, pelo Decreto-Lei nº 969, de 21 de dezembro, e que seria usado até o censo de 1960. Nele, entre outros pontos, ficaria definido o período decenal para fazer dos censos (nos anos de final zero), adotando-se 1º de setembro como data de referência, e garantindo a obrigação na prestação de informações, e lhes dando sigilo (salvo se para fins de cadastro).

Em 15 de abril de 1940, o Decreto-Lei nº 2.141, amparado nos anteriores decretos-leis, regulamenta a realização do censo de 1940. Os Arts. 19 a 21 trataram da obrigação na prestação de informações, e o Art. 4º considerava a decorrente garantia de sigilo. Por serem aspectos essenciais, eles foram postos à exaustão, nas instruções ao trabalho de campo e em vários lugares visíveis, como na RBE, como segue:

Estamos no ano da quinta campanha censitária nacional, a mais extensa e profunda até agora verificada no Brasil. Seu objetivo é o arrolamento, o balanço estatístico dos aspectos demográfico, econômico e social da vida brasileira. Serviço nacional de supremo interesse público, é justo que todos, sem exceção de ninguém, colaborem, sincera e esforçadamente, em sua realização. Todo cidadão, que se achar em qualquer ponto do Brasil, em setembro próximo, deverá acolher de bom grado os questionários que os recenseadores lhes levarem, e preenche-los, sem omissões, constrangimentos ou erros, sob o espírito da mais meticulosa verdade, de acordo com as respectivas instruções que acompanham os aludidos formulários.

Qualquer insuficiência ou fraude nas respostas solicitadas **importará em prejuízo para a coletividade brasileira.**

Desde o mais remoto e modesto trabalhador rural, até os expoentes máximos das classes preponderantes – a todos, indiscutivelmente, se impõe o preceito cívico, ou melhor, o dever de consciência – de se aterem tão somente à verdade, prestando assim informações claras, exatas e precisas.

E ninguém se escuse a essa prestação de serviço ao Brasil – a essa obrigação de patriotismo lúcido – sob o pretexto escorregadio de que **nem todas as verdades se dizem**. No caso em apreço, tal desculpa revelará ausência de senso patriótico, de espírito de cooperação, de

respeito de ditames da própria consciência, por parte de quem derivar por esse declive prejudicial e injustificável. Para o recenseamento nacional, impõe-se que todos se manifestem francamente, sem evasivas, sem temores, exprimindo as vozes reais da verdade.

E isso tanto mais se justifica e avulta quanto é certo que **o mais rigoroso sigilo, SIGILO INViolável**, protege os dados e esclarecimentos fornecidos ao Serviço Nacional de Recenseamento, através de seus delegados, disseminados por todo o território brasileiro. Tal obrigação constitui a chave principal que explica o bom êxito das campanhas censitárias nos países em que essas verificações, ou balanços de caráter geral, se realizam por determinação do governo, mas objetivando sempre servir, de modo seguro, os interesses gerais das coletividades recenseadas.

Ninguém, portanto, exprimindo-se com plena lealdade nas respostas aos quesitos censitários, deverá preocupar-se com a hipótese de que venham a ser dadas outras aplicações – que não sejam estritamente as do recenseamento – às suas informações.

Tal hipótese não ocorrerá sob nenhum fundamento, sejam quais forem os motivos invocados: – fiscais, policiais ou judiciários.

Recolhidos os dados, individualmente prestados e reduzidos a índices numéricos pelo órgão central do Recenseamento, serão imediatamente incinerados todos os questionários, recebidos e apurados, não sendo lícito a ninguém – qualquer que seja sua autoridade ou função – se servir dos originais dos informes censitários para outros fins, que não – exclusivamente, os do Recenseamento.

Achamos oportuno fazer estas declarações, desejosos de que elas cheguem ao conhecimento de todos, principalmente dos que alimentam quaisquer receios ou restrições, afim de que – desfeito o temos de comprometimentos futuros – possamos ter o que todo o Brasil reclama na hora atual: respostas positivas e completas para todos os *itens* dos seus questionários censitários, fornecidos pelos que devem e podem fazê-lo – os que, nos sítios longínquos, nos arraiais, nas povoações, nas cidades, no sertão, no litoral, no norte, no oeste, no sul, lhe povoam a vastidão territorial.

Nada de receios ou de hesitações: todos forneçamos, imediata e limpamente, os esclarecimentos censitários que nos sejam pedidos, em tudo que estiver ao nosso alcance.

Desse esforço comum, dessa colaboração coletiva e sincera, há de surgir, em breve tempo, o que todos aguardamos confiantemente: o conhecimento exato, **estatístico**, das riquezas e necessidades nacionais, em suma, numa forma concreta e categórica – o Brasil verdadeiro no seu tríplice aspecto basilar, o demográfico, o econômico e o social.

Assim, portanto, quando, na hora próxima do recenseamento geral, o Brasil fizer a chamada de quantos se reúnem, sob a sua bandeira, formando a sua população, ninguém deixe, sob qualquer pretexto, de responder-lhe em resoluta energia: **PRESENTE!**³³⁸

A divulgação dos resultados seria feita em duas séries: nacional e regional, “incluindo, para cada censo, uma exposição analítica comparativa graficamente ilustrada” (Art. 63). Em cada série haveria um volume introdutório, “formado de monografias especializadas sobre os aspectos fundamentais da vida nacional, ou da vida regional e municipal” (Art. 65).³³⁹ Ao final dos trabalhos, o arquivo do Serviço Nacional de Recenseamento passaria ao controle do Instituto, “que o poderá destruir, no todo ou em parte, constituindo-se responsável pelo caráter confidencial dos documentos que, julgados úteis às suas atividades, lhe parecer conveniente conservar” (Art. 94).

As legislações censitárias de 1950

Em 13 de julho de 1948, a Resolução nº 361, da Assembléia Geral do CNE, deu início aos trabalhos censitários. Daí, já sob a nova Constituição da República, de 18 de setembro de 1946, o Congresso Nacional aprova a Lei nº 651, de 13 de março de 1949, sancionada pelo Presidente Eurico Dutra, autorizando a realização do censo de 1950. O regulamento censitário seria baixado pelo Decreto nº 26.914, de 20 de julho de 1949, baseado na Resolução nº 327, de 11 de maio de 1949, da Junta Executiva Central.

Em 1940 houve sete censos; em 1950, seriam cinco: demográfico, agrícola, industrial, comercial e serviços, afora inquéritos e levantamentos complementares que forem julgados necessários; o objeto, a extensão e a profundidade de cada censo, e as unidades censitárias e suas características serão determinados em regulamento específico; seriam observadas no regulamento, “dentro dos limites aconselhados pela experiência brasileira, as recomendações baixadas pelo Instituto Interamericano de Estatística, relativamente ao Censo das Américas de 1950” (Art. 4º, § 1º, da Lei nº 651); os primeiros resultados deveriam ser divulgados em “até dois anos, no máximo, da data da execução do levantamento” (Art. 4º, § 2º, da Lei nº 651).

A obrigação e a garantia do sigilo seguiram presentes, com igual ênfase. Ao contrário do censo de 1940, no de 1950 não haveria uma comissão censitária. Quanto a data base, houve longa discussão e, ao fim, o referido Decreto nº 26.914, fixou 1º de janeiro para os censos industrial, comercial e dos serviços, e 1º de julho para o demográfico e o agrícola. Nesse aspecto, o Decreto-Lei nº 969, de 21 de dezembro de 1938 foi contrariado, porquanto previa como data o 1º de setembro. Recorde-se, por oportuno, que no censo de 1872 usou-se 1º de agosto; em 1890 e em 1900 usou-se 31 de dezembro; em 1920 e em 1940 usou-se 1º de setembro. Quanto à divulgação, teria as séries nacional e regional, mas o esquema dos volumes seria bem mais simples.³⁴⁰

Censo das Américas

Em 1947, na exposição de motivos enviada ao Presidente da República, Eurico Dutra, Macedo Soares alude ao Censo das Américas, ou Censo Continental, usando-o na defesa do censo de 1950. Haver um compromisso internacional ajudava bastante:

O Instituto Interamericano de Estatística, ao qual o Brasil deu adesão, está empenhado em efetuar, em 1950, o Censo das Américas. De acordo com o programa concertado, cada uma das nações americanas empenhadas nessa obra executará o seu próprio recenseamento e determinará os aspectos gerais que deverão ser abrangidos, segundo as próprias necessidades e recursos, convindo todas, porém, no uso de certas normas básicas mínimas, no tocante a questionários, definições e publicação dos resultados, com o fim de possibilitar a precisa comparação dos respectivos algarismos. Para os censos demográficos, domiciliares e econômicos, tais normas vêm sendo ficadas sob os auspícios do Instituto Interamericano de Estatística, estando as da estatística agrícola a cargo da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO). Vigora entre essas duas entidades um acordo de cooperação, no sentido de unificarem esforços no tocante à estatística agrícola, que figura entre os objetivos, tanto do Censo Agrícola Mundial, quanto do Censo das Américas de 1950. [...] Na primeira Sessão do Comitê do Censo das Américas, órgão específico instituído no Instituto Interamericano de Estatística, a qual se verificou em Washington em setembro de 1947, e teve o comparecimento dos delegados brasileiros, foram aprovadas dezesseis resoluções, da mais alta importância para o bom êxito da operação. Da série de entendimentos e pronunciamentos internacionais, resulta evidente, assim, o interesse despertado,

em todo o Continente e em outras partes do mundo, pelo Censo das Américas, do qual o censo brasileiro de 1950 será parte importante, quer pela grande parcela territorial que representamos, quer pelo nosso efetivo demográfico e o desenvolvimento atual das nossas atividades econômicas quer ainda, e, quicá, principalmente, pelo fato e já dispormos de um aparelhamento estatístico bastante eficiente, e de uma experiência censitária das mais consolidadas na parte sul do Hemisfério. O trabalho brasileiro será e grande utilidade aos fins do IASI, servindo de modelo ao preparo e realização da operação em outras repúblicas da América menos aparelhadas ou afeitas aos serviços dessa natureza.³⁴¹

O Instituto Interamericano de Estatística, que propusera essa iniciativa, fora criado quando da reunião do Instituto Internacional de Estatística realizada em maio de 1940, em Washington. Elaborados os estatutos, em agosto de 1940 foi eleita, por troca de cartas, sua primeira diretoria, assim constituída: Presidente Teixeira de Freitas; Vice-presidentes Stuart A. Rice, Carlos E. Dieulefait e Ramon Beteta, dos Estados Unidos, da Argentina e do México; Tesoureiro R. H. Coats, do Canadá. Como Secretário-Geral ficou Halbert L. Dunn, dos Estados Unidos. Além de Teixeira de Freitas, quatro outros brasileiros foram fundadores: Giorgio Mortara, consultor da Comissão Censitária Nacional; J. P. Fontenelle, chefe do Serviço de Epidemiologia do Departamento Nacional de Saúde; Jorge Kingston, professor de estatística da Universidade do Brasil; A. R. de Cerqueira Lima, diretor do Serviço de Estatística do Ministério da Agricultura.

A primeira reunião, com mais ausências que presenças, ocorreu em 1942, na cidade de Charlottesville, no Estado da Virgínia, nos Estados Unidos; o próprio Presidente Teixeira de Freitas esteve ausente; em janeiro de 1946 seguiu-se a segunda reunião, realizada no Rio de Janeiro, com visitas longas a vários órgãos de estatística e a diversos ministros, com destaque ao Ministro das Relações Exteriores, Leão Veloso. Em São Paulo, o presidente Macedo Soares, na função de governador, os recebeu em almoço solene no Palácio dos Campos Elísios.³⁴²

Não temos medida de sucesso do Censo das Américas, ou Censo Continental; não terá sido grande, no todo dos países das Américas. No caso do Brasil, terá ajudado bastante na feitura do Censo Geral 1950, seja no sentido político, fortalecendo os argumentos por sua realização, seja no sentido técnico, fortalecendo um intercâmbio de experiências e conhecimentos. E terá ajudado na formação do quadro de pessoal, com reflexos nos futuros censos, bem assim na atividade estatística.

Ideário cívico: o IBGE e a construção da nação *

Alexandre de Paiva Rio Camargo **

Nos primeiros anos de sua existência, o IBGE elaborou e divulgou um “ideário cívico”, que apontava as deficiências sociais e econômicas do Brasil e sugeria políticas que estimulassem a integração nacional e a construção das esferas públicas. A expressão ganharia sua forma mais acabada e sistemática na obra **Problemas de base do Brasil**, de 1945, estudo elaborado pelo Conselho Nacional de Estatística, mas em grande parte concebido nos escritos e conferências de Teixeira de Freitas, desde a década de 1930. O estudo salientava a necessidade

* Sintetizado o capítulo “O ideário cívico do IBGE: as reformas sociais de base e o Projeto de Brasil aos olhos da estatística”, e parte do capítulo “Um homem de fronteiras: ação e criação de José Carlos de Macedo Soares”, ambos no volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936–c.1972)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

** Historiador e Mestre em História, ambos pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

de equilíbrio na divisão territorial e política, interiorização da metrópole federal, criação de centros propulsores no interior, fortalecimento da consciência municipalista, ocupação efetiva do ecúmeno nacional, valorização do homem rural e a autonomia e articulação das diferentes órbitas governamentais, mantendo os esforços convergentes em planos comuns de ação, em deferência ao exemplo do IBGE³⁴³. Vale dizer que o Ideário não se resumia àquela obra, sendo defendido e propagado nos jornais, reuniões científicas e eventos cívicos, que reuniam a direção do Instituto, o presidente Vargas e seu ministério.

Concebido no ciclo da Revolução de 1930, o Ideário integrava o esforço das instituições e dos intelectuais para a montagem do Estado Nacional, em áreas como educação, saúde, cultura, artes e arquitetura, patrimônio e administração³⁴⁴. Para efeito de análise, podemos dividi-lo em duas matrizes básicas. A primeira se concentra na formação de uma burocracia eficiente, capaz de organizar a máquina administrativa e a revitalização do funcionalismo. Já a segunda tem em vista o ajustamento do quadro territorial, evocando a autoridade técnica do IBGE para definir as estratégias de interiorização do País, assim como as políticas de educação e assistência à população rural.

Reformas de base (I): o aparelho administrativo

Um dos pontos capitais do Ideário era o da descentralização executiva do IBGE, que deveria ser tomada como modelo para os principais setores da administração pública. A fundação do Instituto marcava uma nova estrutura de funcionamento para a atividade estatística. Seus trabalhos seriam doravante coordenados entre União, estados e municípios, confiando-se às instâncias e repartições subordinadas a realização dos inquéritos censitários. Esta estrutura, resumida na chamada “fórmula de cooperação interadministrativa”, refletia bem a ideologia organicista da Era Vargas³⁴⁵. Evitava-se a simultaneidade de pesquisas idênticas e a discrepância nos resultados finais. Desse modo, harmonizavam-se as atividades e unificavam-se os resultados, em substituição à federalização dos serviços, praticada pela extinta Diretoria Geral de Estatística.

O Ideário sugeria que esta concepção deveria ser aplicada às repartições e aos órgãos federais, com o fito de racionalizar a estrutura político-administrativa do Brasil. Em Problemas de base do Brasil, obra nitidamente inspirada nas idéias e nos escritos de Teixeira de Freitas, somos apresentados a uma defesa consistente do “princípio da unicidade orgânica da administração pública”:

A solução desejável há de ser a que puder instituir uma coordenação ampla e orgânica, mas em consequência de uma livre determinação das autonomias coexistentes. Consistirá tal solução em que, como de mister e justo entre autonomias que tem objetivos comuns e integram uma economia – a economia da Nação Brasileira, - essas autonomias se intersolidarizem, se autodisciplinem, instituem uma autoridade de que todas participem, que possa agir em nome de todas [...]. O conteúdo prático desta conclusão é o de estender o princípio da colaboração intergovernamental e interadministrativa que o Presidente Vargas [...] aplicou vitoriosamente em 1936 ao campo da estatística nacional, e logo a seguir, em 1937, também as atividades geográficas; - precisa o Brasil, repetimos, de que tal princípio de colaboração se aplique sistemática e conjugadamente a todos os campos da ação administrativa e governativa de objetivos necessariamente comuns a União, aos Estados e aos Municípios³⁴⁶.

A seguir, enumera as áreas em que acha possível estender o “princípio de articulação das órbitas governamentais”: fomento agrícola, saúde, educação, comunicações rodoviárias, tri-

butação, organização administrativa e pesquisas tecnológicas. Como se vê, a experiência de sucesso do IBGE deveria ditar os rumos de uma profunda reforma no gerenciamento das instituições oficiais. Esta opção apontava para a necessidade de se repensar o funcionalismo, criando-se um ambiente de trabalho que favorecesse o espírito público, em tempos de acirrado nacionalismo.

As propostas do Ideário acerca da revitalização do funcionalismo repousavam na exemplaridade dos quadros do Estado para estimular o civismo da população e mobilizar a sociedade na obra de integração nacional. Várias são as medidas nesta direção. Recomenda-se a instituição do *Serviço Civil Obrigatório*, “meio para que o Estado ocupasse, em tempo parcial ou total, a todos os cidadãos”³⁴⁷. Trata-se de trazer para o serviço público o espírito do comunitarismo, e para o trabalho o cunho de atividade cívica, trabalhando as mentes para o exercício sempre renovado da solidariedade orgânica entre os cidadãos, ao tornar o Estado diretamente presente na vida das pessoas.

E quais seriam as medidas convenientes para que esta “nova mentalidade” ecoasse sobre as relações sociais? São de dois tipos. O primeiro versa sobre a forma de admissão, gestão e as variações de pagamento aos servidores: 1) recurso a “provas severas de capacidade para a nomeação, 2) redução progressiva dos quadros ao mínimo realmente necessário [...], 3) ordenação dos quadros”, segundo requisitos técnicos e intelectuais do exercício das funções administrativas, 4) estabelecimento de sistema de remuneração crescente, segundo tempo de serviço, merecimento provado e encargos de família, e 5) mutabilidade de servidores que exerçam cargo de direção, através de simples comissionamento e gratificação de função³⁴⁸. O segundo tipo diz respeito às novas categorias de retribuição ao trabalhador: criação de “Caixas de Compensação, organizadas em cada corporação de classe”, distribuindo benefícios para a família do trabalhador. Seriam formadas com recursos dos grupos de trabalhadores, proporcionais à sua remuneração; dos empregadores, proporcionais ao total de remuneração paga aos trabalhadores; do Estado, na proporção do que constitui a contribuição dos empregados e dos empregadores³⁴⁹. Ao que se soma o “mês suplementar”, ou o “abono de natal”, “correspondente a um duodécimo dos proventos totais que coubessem anualmente ao funcionário”, o que o levaria a cancelar as dívidas sobrevividas “começando o novo ano com os horizontes desanuviados”³⁵⁰.

Algumas destas medidas soam incrivelmente atuais. Foram preconizadas pelo Ideário e pela pena combativa de Teixeira de Freitas, aquele que foi “o protótipo do que Vargas chamava e desejava que fossem os ‘técnicos’ do Brasil do pós-1930”³⁵¹. Curiosamente, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP implementaria algumas destas medidas, caso principalmente do plano de carreira, que considerava o tempo de serviço e o mérito na política salarial.

Reformas de base (II): o quadro territorial

No que diz respeito ao plano de ocupação e desenvolvimento do território, o ideário cívico representou a formalização do discurso da direção do IBGE, compatível com a agenda do governo Vargas, mas sensível às especificidades que notabilizavam o Instituto. Afinal, tratava-se do único órgão presente em todos os municípios, de uma instituição que evocava a presença material do Estado em todos os rincões do País. De acordo com a tese de Roberto Schmidt, esta estrutura foi projetada como “agência capilarizada do poder central”, dado o seu

alcance nacional a partir da esfera municipal³⁵². Sendo assim, uma via de desenvolvimento planejada pelos ideólogos do Instituto deveria construir a nação a partir da instância municipal.

Podemos conferir esta disposição na função que o Ideário previa para as agências municipais de estatística, criadas pelo Decreto-Lei n. 311, de 2 de março de 1938, conhecido como “Lei Geográfica do Estado Novo”. Desde os tempos em que dirigiu o serviço de estatística de Minas Gerais, ao longo de toda a década de 1920, Teixeira de Freitas entendia que a eficiência das agências só seria alcançada se elas atuassem como estimuladores da vida municipal. A função pedagógica da estatística se verificaria no contato direto com a vida local, os progressos social, econômico e administrativo dos municípios. Assim, os agentes podiam detectar as falhas da organização, cabendo-lhes indicar melhorias de infra-estrutura e planejamento de ações públicas. Coletando os dados e interagindo com a localidade, o agente deveria educar a comunidade, ao mostrar-lhe a utilidade dos números para a realização das transformações desejáveis na vida social:

A institucionalização das agências constitui assim um processo duplamente benéfico: para o público – porque se instrui cada vez mais sobre as condições do município, compenetrando-se ao mesmo tempo das finalidades e importância das estatísticas; para o agente, porque, no trato diuturno com os inquiridos a seu cargo e com as fontes informantes, está sempre a colher novos conhecimentos [...], aumentando assim os cabedais indispensáveis ao exercício das atividades inerentes ao cargo³⁵³.

Dupla é a função da agência de estatística. Por um lado, o contato direto com a população municipal aprimora a rede de coleta, por meio da “observação participante” na comunidade. Por outro lado, educando os interioranos sobre as vantagens e os usos da estatística, as agências deveriam exercer a função de atores civilizadores, na irradiação da cultura e dos valores cívicos da “organização nacional”, saneando os problemas administrativos do município. Esboçada em Minas, tal concepção da estatística vingaria no IBGE, a partir de 1936, integrando os cursos de formação e a ética profissional de todos os seus agentes municipais.

Verifica-se, assim, que, dada a dimensão nacional das políticas e a centralidade dos planos de ocupação do interior, a Era Vargas está associada simultaneamente ao ideário antiurbano e à construção da identidade urbana do País³⁵⁴. Devido à sua base municipal e à sua dimensão nacional (concebido como consórcio federativo vinculado diretamente à presidência da República), em sua função de formular as políticas territoriais, o IBGE e seu quadro técnico se aproximariam da via agrarista de modernização do Estado brasileiro, cujas associações mais eminentes eram a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres e a Sociedade Nacional de Agricultura. Não por acaso, Teixeira de Freitas e Juarez Távora, tão decisivo na criação e consolidação do INE, foram membros expressivos destas congregações.

Portanto, não devemos estranhar o devotamento do ideário cívico e dos técnicos do IBGE aos problemas do ruralismo e do municipalismo. Mesmo os planos de redivisão do território revelam a estratégia de construção da nação a partir da instância municipal e a valorização das especificidades do campo nos projetos de grande alcance. Vejamos.

A redistribuição do quadro territorial deveria respeitar o critério de equivalência de extensão geográfica, “único elemento permanente” capaz de garantir o desenvolvimento equitativo e a “equivalência das possibilidades econômicas” entre as novas áreas demarcadas. As

desigualdades de riqueza e de população, porventura existentes, “não gerarão nunca hegemonias definitivas, revezando-se as unidades irmãs nas pontas da fila”³⁵⁵. Para Teixeira de Freitas, o critério de equipotência econômica entre as regiões do País deveria bastar para minorar o descompasso entre as zonas pobres e ricas. A área dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Piauí e Maranhão seriam estipuladas como padrões regionais para a reorganização do espaço físico das demais Unidades da Federação, o que equivaleria a uma variação entre 250 000 e 350 000 quilômetros quadrados entre elas³⁵⁶.

A proporcionalidade da extensão geográfica, através da cessão de parte da área dos atuais estados maiores para aqueles de menor porte, anularia os conflitos regionais, afastando o risco do separatismo e estimulando o sentimento nacionalista em toda a população. Esta estratégia permitia combater as disposições estaduais e o poder das oligarquias regionais, valorizando o município como elemento formador da nacionalidade.

Refeito o quadro territorial a partir da dimensão nacional, seria preciso descer ao município como célula básica da nação, para compor os ramos e a estrutura da administração. Os novos estados resultantes se dividiriam em departamentos (ou consórcios de municípios), estes em municípios e estes em distritos. De forte cunho organicista, os estados associados seriam verdadeiros consórcios-intermunicipais, com a função de descentralizar a administração dos estados federados sobre os municípios. Assumindo os encargos dos municípios para si, os consórcios desobrigariam os estados federados, que se ateriam aos objetivos voltados para a região em seu conjunto. Sobre o novo quadro político-administrativo, diz Teixeira:

Com isso, ficariam os Estados Associados [departamentos], os municípios e os distritos constituindo um trinômio governamental no centro do qual estariam os municípios. Estes, por delegação política, instituiriam os Estados Associados; e, por diferenciação administrativa, desdobrariam sua ação pelas células do quadro primário formado pelos distritos. De maneira que o distrito continuaria a ser a expressão primária da vida local, o município sua expressão fundamental e a matriz das duas outras expressões – a inferior e a superior; e o Estado Associado assumiria a expressão superior ou política, propriamente dita. [...] ao município, então, ficaria a administração dos serviços executados e a sua conservação³⁵⁷.

Os consórcios municipais se constituiriam segundo os mesmos princípios de valência e estabilidade territorial dos estados federados na redivisão política, perfazendo uma média de 40 000 quilômetros quadrados em sua composição e 200 unidades (sete vezes o número de unidades federadas e 1/8 do de municípios), respondendo pela “regionalização administrativa”, formando um quadro ideal e ponto de apoio para a “redistribuição demográfica, reajustamento social e restauração econômica” a serem implementadas na obra de revitalização do municipalismo brasileiro³⁵⁸.

Segundo a definição de **Problemas de base do Brasil**, com a criação dos consórcios “os municípios se solidarizariam numa espécie de federação a que transfeririam uma pequena parcela de sua atual autonomia, estabelecendo um aparelho governamental destinado a centralizar, racionalizar, padronizar e financiar os serviços estritamente municipais”. Dessa forma, como afirma Teixeira de Freitas em um artigo anterior, “tudo o que fosse preparação, direção superior, abastecimento de recursos ou realizações novas ficaria a cargo dos órgãos técnicos departamentais, e tudo o que consentisse em conservação, a cargo da administração propriamente municipal”³⁵⁹.

Nestes termos, a criação dos departamentos conduziria à descentralização ainda maior da administração, o que enfraqueceria politicamente os estados e as lideranças regionais. Sustentado no par separatismo/anti-nacionalismo, os quadros do Instituto empregavam sua competência técnica para referendar sua autoridade sobre as políticas do território.

Ao avançarmos no plano do ideário cívico nos damos conta de que a tarefa da redivisão territorial seria apenas o investimento inicial, condição para o estabelecimento e desenvolvimento da chamada “rede de centros propulsores”, através da qual se faria com segurança e continuidade a empresa colonizadora. A nova organização político-administrativa proveria as bases da ruralização das zonas de influência.

Em conferência apresentada na entidade que levava o nome de Alberto Torres, em 1934, Teixeira de Freitas insistia na atualidade do ideólogo, propondo a criação de uma *escola totalista brasileira*, inspirada no pensamento daquele autor. O projeto da colônia-escola cumpriria a acepção orgânica do binômio educar-povoar: “esta atividade orgânica que por seus fins é legitimamente torreana, [...] há de se manifestar sim pelo duplo propósito de se apoderar, não de indivíduos, sejam crianças ou adolescentes, e mesmo de um ou de outro sexo, mas de células-sociais, isto é, de famílias completas, e *socializá-las* em termos definitivos, *educando-as*”³⁶⁰.

A colônia-escola Alberto Torres seria formada por cerca de 50 famílias, perfazendo um total de 400 a 500 pessoas, ingressas na colônia como assalariados, recebendo remuneração, moradia, alimentação, vestuário, assistência médica e sanitária. Dois terços do salário de cada educando seriam confiscados para cobrir as despesas da colônia com os benefícios assistenciais. Da mesma maneira, “a distribuição do tempo lhes será rigorosamente estabelecida, destacando o tempo de trabalho para a colônia, o tempo de trabalho livre, e o tempo de recreio, vida social e descanso”³⁶¹. Já a função propriamente de colônia, expressa no binômio que resume a obra da construção da nacionalidade, se concretizaria na forma de núcleo central de uma vasta e progressiva empresa da colonização. Incorporando as áreas circunvizinhas, adquiridas a baixo custo, “a colônia iria distribuindo em círculos concêntricos, a margem de estradas a serem prolongadas progressivamente em sistema apropriado, todas as famílias que nela tenham concluído o seu estágio e não houverem obtido contratos porventura mais vantajosos com os fazendeiros da região”³⁶².

Um projeto extremamente pretensioso, que buscava reeducar todo o núcleo familiar, demonstrando clara afinidade com os projetos de educação do período. A necessidade de alargamento da concepção de linguagem escolar existente e de multiplicação dos espaços de aprendizagem, preconizada pela Escola Nova, transparece no Ideário e nos escritos de Teixeira de Freitas. Sua otimização de uma economia do tempo para o homem do campo é lapidar. Ela incluía “participação em competições desportivas, reuniões culturais, festividades cívicas, por meio da utilização de rádio, cinema, fonógrafo, e ampla distribuição de folhetos ilustrados em que se condensasse a pequena enciclopédia que o nosso homem rural deva possuir”³⁶³.

A extensão da ação educativa a toda a rede familiar terminava por radicalizar as políticas públicas da área, empreendidas pelo ministro Gustavo Capanema (1934-45), que tentavam transformar a escola em única agência educativa, minando práticas pedagógicas concorrentes, ao extinguir ou minimizar a educação familiar. Assim procedendo, a escola deveria

concentrar todos os esforços e técnicas de socialização para criar o modelo de cidadão tão desejado pelo Estado Novo. Também deveria identificar o culto ao Estado e à pátria a este processo de formação, através do recurso “às festividades recreativas e cívicas, utilização da cinematografia, da radiofonia, da fonografia, a iniciativa para a criação ou aperfeiçoamento dos museus, bibliotecas e arquivos locais” - lugares das memórias oficial e nacional³⁶⁴. Ao que acrescenta a necessidade de domesticar e controlar os pais: “a regularidade desejável e necessária na frequência escolar, há de ser a consequência de uma catequese *sui generis* dos pais, falando-lhes a linguagem do interesse ou do lucro, a única a que seus ouvidos não estarão fechados. E daí a necessidade de serem criados os ‘cartões ou vales de frequência’”, de valor proporcional à frequência escolar de seus filhos³⁶⁵. Neste particular, revelava-se um precursor de programas sociais que se pretendem inovadores, mas que têm outros pais, de raízes mais remotas.

Propagadas nos cursos, acontecimentos, discursos e solenidades em honra da instituição, muitas vezes com a presença de Vargas e seu ministério, as propostas do ideário cívico dariam frutos em diversas ocasiões. Uma delas foi a fundação de uma colônia-escola no Vale de São Francisco, na Bahia, onde foram internadas famílias sertanejas amparadas por assistências social e educativa. A colônia foi planejada para servir de modelo a um plano de âmbito nacional, em parceria com a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres e a Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação do Ministério da Educação, chefiada por Teixeira de Freitas entre 1931 e 1952. Nenhuma outra oportunidade, contudo, se equiparou, em alcance e prestígio, ao chamado “batismo cultural de Goiânia”. Passemos a ele.

O “batismo cultural” de Goiânia

Por ocasião da inauguração da nova capital de Goiás, diversas atividades foram realizadas, entre 18 de junho e 10 de julho de 1942. Representaram a mais perfeita celebração da “Marcha para o Oeste”, cuja eficácia se encontrava na mobilização psicológica das massas em torno da justificação e das políticas oficiais do Estado Novo. Impressiona o fato de que o IBGE tenha articulado todos os eventos da programação, promovendo patrocínio e concurso às Exposições Nacionais de Educação e Estatística, ao VIII Congresso Brasileiro de Educação, às Assembléias Gerais do IBGE, sediadas em Goiânia, esforçando-se ainda por incentivar e prestigiar, por meio de seus representantes, as demais festividades inaugurais.

Coube a Teixeira de Freitas liderar a comitiva do Instituto, que partiu do Rio de Janeiro no dia 14 de junho de 1942, chegando à Goiânia na noite de 17 do mesmo mês. A decisiva influência de Teixeira de Freitas já se fazia sentir na pauta e nos trabalhos do VIII Congresso Brasileiro de Educação, voltado para a montagem da rede educacional nas regiões afastadas e para a especificidade da educação no campo. O horizonte, a transformação do homem sertanejo em trabalhador rural, aparecia em todos os pontos da agenda daquela reunião: “formação, aperfeiçoamento, remuneração e assistência do professor primário das zonas rurais”, “encaminhamento dos alunos que deixem a escola primária para escolas de nível mais alto ou para o trabalho”, “missões culturais como instrumento de penetração cultural e de expansão das obras de assistência social” e “as colônias-escolas como recurso para a colonização intensiva das zonas de população rarefeita ou desajustada”³⁶⁶. Os dois últimos temas, em especial, compõem o esquema geral do ideário cívico, sistematizado em **Problemas de base do Brasil**.

O programa do “batismo cultural” prosseguiria com a realização da II Exposição Nacional de Educação, Cartografia e Estatística, da V Assembléia Geral dos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística e da Semana Ruralista do ministério da Agricultura. Além das várias reuniões e solenidades sob sua tutela, ao IBGE coube o importante papel de centralizar a propaganda sobre a inauguração da cidade. Os números, os mapas, as demonstrações, os conjuntos de quadros pictóricos apresentando os vários aspectos da vida nacional, a exibição das cartas geográficas do País, a elaboração e disseminação de um Vocabulário Geográfico de Goiás, os painéis de operações censitárias, com destaque para os resultados preliminares referentes àquele estado e ao novo Município de Goiânia, e até a exibição de documentários e de materiais didáticos, em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, que se fez presente; absolutamente todos os estandes estavam sob a coordenação do IBGE.

A proeminência do saber estatístico-geográfico sobre o espaço brasileiro ainda seria reafirmada com o concurso das conferências de duas grandes eminências do pensamento brasileiro: Gilberto Freyre, que exporia sobre “A estatística e a sociologia”, e Padre Leonel Franca, que se pronunciaria sobre “A estatística e a moral”³⁶⁷. A estatística gozava, assim, da primazia sobre todo o discurso intelectual organizado em torno de Goiânia.

Para compreender o papel desempenhado pelo IBGE como agente civilizador em Goiânia é preciso remontar aos aspectos rituais do evento, que só engrandeciam a singularidade do ato. Erguer uma nova, moderna e planejada capital no “vazio”, e com uma rapidez impressionante, apenas enaltecia a performance do mágico poder civilizador do Estado Novo³⁶⁸. A chegada numa terra selvagem e despovoada deveria ceder lugar a um baluarte da ocupação civilizadora do interior, uma capital tornada símbolo da integração nacional. O “batismo”, nome bastante figurativo para a inauguração da cidade, é em si um rito de passagem: da anomia de uma terra selvagem e des governada, pertencente ao mundo da natureza, ao domínio do espaço pela presença do Estado, alargando a totalidade nacional através da extensão física do poder central.

Em uma relação de saber/poder, a penetração do poder central em Goiânia se faria através do domínio intelectual do espaço, que evocava a presença do Estado. Os certames patrocinados pelo IBGE, os mapas, os painéis censitários, as palestras e exposições revelavam a centralidade do sistema estatístico-geográfico-censitário para o controle quantitativo e qualitativo do Brasil. Por ser dotado de uma estrutura ramificada e complexa, que perpassava com suas agências todos os municípios do Brasil, o IBGE despontava como a instituição de governo e de pesquisa que melhor encarnava a bandeira da “organização nacional”.

Todo este cenário nos induz a afirmar que o ideário cívico jamais foi letra morta, ou mero diletantismo de seus técnicos. Bem ao contrário, o plano revela-se a expressão mais inaudita de um IBGE com forte perfil sociopolítico, cujo ainda desconhecido papel na formulação das políticas públicas da Era Vargas constitui um campo de investigação fértil e promissor.

Crise no IBGE: disputas na imprensa. Abalo no sistema estatístico

Ao término do Governo Eurico Dutra (em janeiro de 1951), Macedo Soares decide retirar-se da presidência do IBGE, que ocupava desde 1936. Surgem pessoas interessadas, en-

tre as quais o General Polli Coelho, membro ativo do CNG, em nome do Serviço Geográfico do Exército. Articula com afinco seu nome, e tem o apoio de Ademar de Barros, cujo partido apoiara a eleição de Getúlio Vargas, em sua volta ao poder. Seu nome, contudo, não é bem visto pelo CNE, que fazem gestões contrárias.

Um grupo de ibgeanos, à frente Waldemar Lopes, Rafael Xavier, Heitor Bracet, e outros, pedem ajuda a Simões Lopes contra o desejo do general. Fica claro, das conversas mantidas, que apenas Teixeira de Freitas seria nome para mover Vargas contra o pleito do general. Então, empenham-se em convencê-lo, que, para surpresa dos envolvidos, recusa a indicação, a seu juízo, o nome de Polli Coelho seria um passo na junção do “E” e do “G”; ora, por que não um homem da geografia na presidência?³⁶⁹

Polli Coelho é nomeado pelo Presidente da República. Em maio de 1951, o Ministro da Justiça, Negrão de Lima, dá-lhe posse formal; para logo depois receber o cargo das mãos de Rubens Porto, há três meses, então, no exercício da presidência, na ausência de Macedo Soares. Discursa, com evidente vaidade e orgulho; e, não fora militar, começa vendo o IBGE como uma “organização de interesse militar”, afirmando que cuidaria de estreitar os vínculos dos conselhos com os estados-maiores militares. Nessa toada, revela sua filiação ao positivismo, dizendo que trazia ao IBGE o lema da nossa bandeira, a que nomeia de precioso:

Ordem, para o IBGE, deverá significar planejamento, programa, método, técnica, estudo, assiduidade, pontualidade, hierarquia, disciplina, economia, objetividade nos trabalhos, combate ao incompletismo e outras coisas semelhantes.

Progresso, para o IBGE, deverá significar aprimoramento de nossos conhecimentos, aumento contínuo de nossa produção, auxílio constante dos que sabem mais aos que sabem menos, imitação judiciosa dos bons modelos estrangeiros, mas somente no que eles possam servir aos nossos interesses.

Posso, portanto, resumindo, dizer-vos que venho para servir, para conservar melhorando e, sobretudo, para promover o progresso, pelo desenvolvimento natural da ordem.³⁷⁰

Apressa-se em garantir que não vinha para “destruir seja lá o que for”, que vinha para “conservar aquilo que deve ser conservado e para melhorar aquilo que merece ser melhorado”, e diz que: “as modificações que tiverem de ser feitas sê-lo-ão depois de estudos convenientes, ouvidos os órgãos competentes para opinar”.³⁷¹

Em seguida, Teixeira de Freitas, ao discursar, como presidente da Sociedade Brasileira de Estatística, exaltaria Macedo Soares como um padrão de gestor, e sugere ao general a tomá-lo como modelo. E lhe enumera as conquistas institucionais, sobretudo lembrando o já tratado ideário cívico, por assim dizer, uma síntese da atuação do IBGE em prol do Brasil, por certo um sucesso na recepção da sociedade brasileira inteligente. E advertia ao presidente empossado:

Todavia, Senhor Presidente, não afirmaremos a V. Ex^a que a tarefa lhe seja simples, fácil ou tranqüila. Não lhe diremos que conquistou um leito de rosas. Bem ao contrário. Ser-lhe-á, este, um posto de lutas, um “alto comando” que lhe exigirá as mais ágeis iniciativas e manobras, a par de impávidas resistências e uma serena habilidade, suma prudência e incansável cuidado no afastar as dificuldades, tanto internas como externas, que se lhe depararão dia-por-dia, – que digo? – hora-por-hora. Porque há muitas “pedras no caminho”... E não faltarão pedras que lhe sejam jogadas. Nem armadilhas

perigosas a dominar. Certamente V. Ex^a, homem experiente a serviço do bem público, conhece bem nossas condições sociais e políticas e não terá ilusões a esse respeito. As vicissitudes das realizações em que o Instituto está empenhado, as novas condições da ambiência social que ele é obrigado a levar em conta, a prática em linha reta dos princípios em que se deve apoiar para não trair à sua missão, a urgência das realizações cada vez maiores e mais difíceis que lhe são exigidas, fazem “desta hora”, para o Instituto, para a Geografia e a Estatística do Brasil, uma hora crucial. Não tardará que V. Ex^a verifique, pela sua própria observação, a lealdade desta advertência. [...] Não há, afirmo que não há, cores sombrias, que possam causar apreensões ou maus presságios. Ao contrário, tudo aqui concitará a sua bravura cívica, o seu idealismo e as iniciativas corajosas do seu senso prático, para uma obra que é das mais belas, mais fecundas e mais úteis, a cuja realização um homem devotado ao bem da Pátria possa ser convocado. Essa será a grande batalha, a batalha vitoriosa dirigida por V. Ex^a. Em verdade a primeira que será ganha incruentamente, apenas com as forças da inteligência e do coração, construindo em vez de destruir, criando a “ordem” para despear o “progresso”, por um “general técnico” das Forças Armadas do Brasil. Bem vejo quanto este pensamento será grato a um espírito familiarizado com a doutrina altruísta de Augusto Comte, como o é V. Ex^a.³⁷²

Teixeira de Freitas é longo e firme. Enuncia os princípios que regia a obra, e o faz com maestria, não fora seu criador; enumera suas realizações, mas sem escamotear os problemas, e oferece soluções. Seu espírito estaria aberto à ajuda, por si, e pelas funções que ocupava, máxime a presidência da Sociedade Brasileira de Estatística. Bem assim, tinha certeza, muitos outros nomes estariam disponíveis, engajados na fixação, sempre renovada, daquela instituição primordial aos brasileiros. Que houvesse a sementeira, para haver os frutos, pois fértil era o terreno, e dispostos os coletores. Mas, e logo se veria, a mão naquele momento estendida com incrível bonomia, seria recusada, e sendo aceita a dos desafetos, com a tentação de recriação da roda...

Lourival Câmara faz um “exame crítico da estatística brasileira”

Em novembro de 1951, em resposta ao solicitado pelo Presidente, Lourival Câmara divulga um relatório chamado “Exame crítico da estatística brasileira”. Já no prefácio polemiza: “ficou-nos a convicção de que esta magnífica obra nacional [o IBGE] se acha seriamente comprometida no seu rendimento, porque a improvisação, ao invés de solução técnica, tem acompanhado o tratamento de problemas oferecidos à entidade”. Os ibgeanos, antigos e briosos, não gostaram daquele ataque.

O relatório, bem escrito, tem dois grandes capítulos: I Exame de uma situação e II Solução de um problema. O primeiro capítulo tem oito seções, a saber: 1) História rápida, 2) Entraves à ação, 3) Incômodas realidades, 4) Afastamento às legítimas finalidades, 5) Ausência de estatísticas essenciais e excesso de estatísticas secundárias, 6) Estatísticas caras, atrasadas e de duvidosa precisão, 7) Deficiência dos quadros técnicos, 8) Excessiva burocratização. O segundo capítulo tem dez seções, a saber: 1) Produção de boas estatísticas, 2) Plano de pesquisas, 3) Projeto de estrutura, 4) Problema de ‘melhor gente’, 5) Formação de pessoal, 6) Categorias de pessoal, 7) Cursos, 8) Carreiras estatísticas, 9) Novos métodos de trabalho, e 10) Palavras finais.

Dá valor à criação do IBGE, diante do obscuro passado estatístico brasileiro. Mas, realça a ausência de profissionais especializados, e, é claro, pensa nos Estatísticos, que seriam os depositários da qualidade na atividade estatística, mais ainda, pensa nos amostristas. E dá sua visão técnica dos elementos avaliadores da eficiência da atividade estatística: menor custo, maior

precisão, menor tempo; o que diz não haver nas estatísticas brasileiras feitas no IBGE. Com todas as letras, as dirá caras, atrasadas e de precisão duvidosa. Isso, dito apenas no espaço interno seria doloroso, dito também em espaços externos seria desastroso, e é o que fará Polli Coelho.

Quando, hoje, se inventariam as realizações do Instituto – e se tem conhecimento da maneira por que elas se concretizaram – sente-se que o idealismo, mais do que a técnica, é responsável pelos inquéritos lançados, pelas apurações efetuadas, pela divulgação de resultados. Houve, nessa empreitada, muito esforço, muito entusiasmo, muito sacrifício, muita abnegação, muito devotamento, permanecendo invariavelmente à frente das ações – com a maior carga nas canseiras e sacrifícios, e com a maior porção nos devotamentos e nas abnegações – a figura ímpar de Mário Augusto Teixeira de Freitas.³⁷³

Ou seja, Teixeira de Freitas era um devotado, um idealista, o grande criador de uma obra grande, mas a obra criada, por carecer de essência técnica, não estaria conseguido concretizar o propósito da criação: “Seria niilismo dizer que o Instituto nada fez nesses anos. E somente Pangloss afirmaria que se fez muito, e muito bem. Fez-se muito, em verdade, mas não muito bem”.³⁷⁴ Por quais razões? Por “incômodas realidades”, das quais passa a tratar nas seções seguintes do primeiro capítulo.

O IBGE, desde cedo, teria se afastado das suas legítimas finalidades: “desviou-se de sua rota legal e natural, a fim de, com desgaste de energias e exorbitância de atribuições, demorar-se em áreas alheias à sua competência e não correlacionadas, por qualquer forma, à Estatística”, ou seja, “questões filológicas, problemas de organização política, situações de justiça social, peculiaridades folclóricas”, em suma, ataca o ideário cívico do IBGE (de tão boa aceitação intelectual).

A César o que é de César” é, antes de tudo, uma fórmula de sabedoria. E um instituto de estatística, como o nosso, com tantas responsabilidades na vida do Brasil, não pode, nem deve, contribuir a prol dum pandemônio nacional, onde todos e cada um falem sobre todos e sobre tudo. Não haveria erro na afirmação de o Instituto, desde 1936, se tem preocupado seriamente com problemas ou questões alheias à razão de sua existência.³⁷⁵

Para confirmar sua afirmação, levanta alguns números, analisando as resoluções das Assembléias Gerais do CNE. Das 510 resoluções emanadas no período 1936-1951, 202 teriam interesse estatístico (170, parcialmente; e 32 apenas, totalmente), e 308 não teriam nenhum interesse estatístico; e não para, mexendo na ferida que abriu:

Dentre as resoluções em qualquer interesse para a técnica estatística, incluem-se as que dizem respeito aos mais variados assuntos, como adoção do esperanto, construção do Palácio da Cultura, política brasileira de assistência social, colônias militares, ideário de reorganização nacional, batismo cultural de cidades, encíclica ‘*Rerum Novarum*’, rotas aéreas, ortografia acadêmica, política e problemas educacionais, movimento municipalista, diretrizes de amparo à família, multiplicação e interiorização de centros metropolitanos, rodovia Transbrasiliana, associações rurais, rede meteorológica nacional, calendário gregoriano, transferência da capital da República, criação de colônias-escola, congressos de história, centros agropecuários, arrecadação fiscal, folclore, etc.

Assuntos sociais, políticos, financeiros, filosóficos, rodoviários, filológicos foram estudados, expostos, discutidos, invariavelmente com brilho e entusiasmo. Não deveria o Instituto, entretanto, tê-lo feito porque: a) falta à entidade amparo legal para pronunciar-se sobre matéria estranha à técnica estatística; b) o tratamento de dado àqueles estudos não se coaduna aos princípios rígidos da análise estatística. Um órgão de técnica estatística,

quando estuda um fenômeno social, ou econômico, ou de qualquer outra natureza, fá-lo com base em metodologia estatística. As inferências porventura extraídas têm de apresentar fundamentos matemáticos bem definidos; c) não nos achamos, ainda habilitados a efetuar análises estatísticas, interpretadas essas no seu verdadeiro conteúdo técnico.³⁷⁶

A essa altura do relatório, em sete de quase 90 páginas, já não restava pedra-sobre-pedra do edifício ibgeano, melhor, no sistema estatístico brasileiro. Mas, não para, e segue célere no desmonte, agora voltando as baterias para o programa estatístico, o chamado “esquema fundamental” da estatística brasileira, que diz, sem peias nem ameias, vir do século XIX. E trás a figura do usuário, mais que isso, trás a idéia de uma demanda nacional, a partir de uma percepção dos problemas brasileiros.

É bem feito e é valioso o “esquema fundamental” da Estatística Brasileira. Ninguém negaria a sua importância, nem o valor dos levantamentos efetuados com base nele. O que se nega, sim, é a atribuição de igual utilidade a todos os inquéritos que ele inclui, à vista das condições nacionais. Se o Instituto estivesse habilitado a produzir estatísticas básicas – sempre com o baixo custo, máxima precisão e suficiente atualidade – indispensáveis à compreensão, explicação e previsão da dinâmica econômica e da realidade social, e, ao mesmo tempo, – sob a inspiração da mesma trilogia e sem sacrifício daquelas – capacitado a dar ao Brasil as demais estatísticas, também importantes, mas sem a importância das primeiras, – teria a entidade realizado obra de relevância indiscutível.

Não se compreende, entretanto, sejam estatísticas básicas, essenciais, postas à margem, em benefício de outras que não têm ponderável participação na diagnose da crise brasileira. O Instituto, porém, tem agido de maneira oposta a esse pensamento. Não se dispõe de estatísticas sobre nascimentos, óbitos, casamentos, migrações, alimentação, habitação, vestuário, produção industrial, mão-de-obra, condições de trabalho, salários, produtividade, preços, emprego e desemprego, consumo, distribuição, renda nacional, disponibilidades de utilidades econômicas, etc., etc., essencialmente importantes ao conhecimento da vida brasileira. Há, porém, minuciosas estatísticas sobre bosque e parques públicos, cemitérios, pavimentação e ajardinamento de logradouros públicos, balneários, museus, monumentos históricos e artísticos, teatros e cinemas, livrarias, tipografias, objetivos de turismo, congregações e festividades religiosas, casas de jogo, bombas de gasolina, loterias e outras mais.³⁷⁷

Essas estatísticas, sentencia, “são de somenos importância ao estudo ou solução de problemas econômicos e sociais”. Seria perfeito esse diagnóstico, se dois aspectos fossem realidade: primeiro, o se saber quais eram, então, os problemas brasileiros; segundo, o se saber, com os devidos conceitos, produzir-se as estatísticas entendidas como importantes, por certo, as econômicas. Em ambos as situações, estava-se distante do controle da situação; o primeiro aspecto só se tornaria realidade sob a noção de planejamento, como forma de chegar-se aos desenvolvimentos econômico e social; o segundo aspecto só se tornaria realidade com a maturidade operacional das variáveis econômicas, no contexto do planejamento; só aí a 15 ou 20 anos.

E segue na máxima catilinária ao dizer serem caras, atrasadas e de precisão duvidosa as estatísticas brasileiras. O atraso seria tal que as estatísticas brasileiras estariam postas em museu; e não haveria mistério tão grande quanto os custos das pesquisas, mas seria claro serem elevados, dado que cobriam os municípios, e sempre em caráter censitário. Eis o ponto fraco, o haver censos o tempo todo, para todo tema; e defende a amostragem que produziria “resultados baratos, atuais e fidedignos”.³⁷⁸ E, de novo, levanta números incríveis, pesquisa a

pesquisa: quesitos indagados x quesitos apurados, concluindo ser baixíssimo o aproveitamento; então, até por isso, os custos seriam elevados. “Montou-se u’a máquina bem cara, não há dúvida”, conclui.³⁷⁹

Considera a estrutura municipal das agências por demais custosa; não sendo possível oferecer aos agentes a correta e necessária assistência, com efeito deletério na qualidade dos resultados. Outra unidade que analisa é o Laboratório de Estatística que, curiosamente, entende como prematuro, ou seja, “o carro adiante dos bois”, pela falta de “pessoal altamente selecionado” para fazer “análise estatística” (a menos, é claro, de Giorgio Mortara, mas que seria um caso isolado). A seu juízo, melhor teria sido investir na formação de um “gabinete de pesquisa, ao qual incumbiria cuidar da produção de estatísticas melhores, mais baratas e mais oportunas”.³⁸⁰ Enfim, o quadro técnico, teria formação insuficiente, se não mesmo inadequada: “todos sabemos que apenas insignificante fração das pessoas que, hoje em dia, integram a carreira de estatísticos, na função pública, no Brasil, resistiria a uma prova elementar de estatística”.³⁸¹

Passemos ao segundo capítulo.

Defende uma segunda Convenção Nacional de Estatística, para se rever o sistema estatístico; e ao IBGE sugere um projeto de estrutura, cujo chave seria o Departamento ou Divisão Técnico (um Gabinete de Pesquisas e um Laboratório de Análises; afora sete serviços técnicos). Quer a revisão completa do programa estatístico, advogando uma comissão para esse fim, com Milton da Silva Rodrigues, Lauro Sodré Viveiros de Castro, Octávio Alexander de Moraes, entre outros. E pensa a formação dos estatísticos, como proposto pelos organismos internacionais especializados; e, nessa linha, delineia a futura Escola Brasileira de Estatística:

Não podemos, aqui no Brasil [...] deixar a cargo das universidades a formação de estatísticos. Será de toda a utilidade, é inegável, que elas também se preocupem com o problema, e procurem dar-lhe a melhor solução, em consonância com o Conselho Nacional de Estatística. Não é possível, porém esperar que elas se decidam a fazê-lo. [...] Aachamos que a responsabilidade dessa formação deva ser atribuída ao próprio Conselho Nacional de Estatística [...] [que] formaria não apenas o pessoal técnico de que necessita, mas, também, estatísticos necessários aos serviços públicos da União, dos Estados, dos Municípios, do comércio, da indústria, dos órgãos de pesquisa, de todos quantos, enfim, precisam de pessoal tecnicamente bem formado. Realizaria o Conselho obra nacional de maior utilidade.³⁸²

Dados os cursos, na linha do Instituto Interamericano de Estatística - IASI, trata de pensar sua operação, tendo especial atenção aos custos. O corpo docente seria formado por notáveis, como Jessé Montello, Oscar Porto Carreiro, Rio Nogueira, Giorgio Mortara, Lyra Madeira, Jorge Kingston, e outros. E, para bem expressar sua autoridade, diz que, no Departamento Estadual de Estatística, de Santa Catarina, que dirigiu antes de entrar no IBGE, havia criado e mantido “uma organização permanente de cursos”.³⁸³ Além de formar quadros, pensa nos velhos quadros: “em relação a esse pessoa, três remédios legais podem ser prescritos: a) recuperação, b) readaptação, c) exoneração”.³⁸⁴ E logo viria a Escola.

Polli Coelho tropeça nas páginas dos jornais

Polli Coelho, vaidoso e orgulhoso, sorridente aos holofotes, querendo deixar uma marca, era, como na peça de Luigi Pirandello, um personagem a procura de um autor. E

Lourival Câmara seria seu autor. Decora o texto, sem o digerir a contento, e o repete sem reflexão. Provoca uma tempestade sem precedente na instituição, ao dizer aos jornais: “nossas estatísticas são realmente atrasadas, caras e, pior que tudo isso, de duvidosa precisão”; provoca tempestade, e na enxurrada seria levado de roldão, para gáudio dos ibgeanos indignados, que reagiram de imediato e em grande estilo. Eis, enfim, a história, patética pelo grotesco, não fosse sobretudo dramática.

O *Correio da Manhã*, jornal carioca de prestígio, próximo ao Natal de 1951 estampou uma matéria de crítica às estatísticas brasileiras, “Um relógio atrasado” (um “suelto”, ou nota solta, como então se dizia).³⁸⁵ Eis sua íntegra:

Um relógio atrasado

Em todo o viver dos Estados modernos, a estatística é o grande relógio, o grande termômetro, o grande regulador das atividades importantes. A produção em série, o fabrico em alta escala, nos grandes empreendimentos financeiros, se baseiam na estatística *pari passu*, acompanhando-a, ouvindo-a, tornando dependente dela o seu êxito ou a sua eficiência.

Entre nós, por causa da estatística e para a estatística, nomearam-se cardumes de funcionários, gastaram-lhe milhões em aparelhamento, instalaram-se serviços e repartições; nada se poupa – senão a própria estatística...

Quem quiser saber o que acontece nesse ramo e procurar, em fins de 1951, o Anuário – encontra-o, muito bem feito; é publicação do IBGE, feita pelo Conselho Nacional de Estatística. Simplesmente, é de 1948. Temos de governar-nos pelo que aconteceu há três anos – pressupondo ou adivinhando o resto. Temos de adicionar, à estatística, doses generosas de imaginação.

Chegaremos a tempo e horas onde deveremos chegar, não perderemos o bonde nem o trem, andando assim, por esse mundo em febre, com o pulso enfeitado por um relógio de platina, tão extraordinariamente atrasado?

Se Deus não fosse brasileiro, o pessoal duvidava. Mas como é – talvez cheguemos.³⁸⁶

Matéria leviana, caluniosa, mal escrita, que até poderia ser deixada no limbo, mas que não custaria responder, explicando suas desinformações. E Polli Coelho responde, só que responde concordando, e aprofundando as acusações recebidas. Em sua resposta será fácil identificar a influência do relatório de Lourival Câmara, sendo possível sugerir sua atuação na própria redação da resposta (tendo em vista o estilo):

Senhor Redator:

Sob o título “Um relógio atrasado”, o vosso jornal publicou ontem um *suelto* referente ao IBGE. Como Presidente desse Instituto, desejo e peço seja publicado o meu ligeiro comentário que segue.

Reconheço o atraso com que estão sendo publicados os resultados do Censo Nacional de 1940. Acho também que a publicação, em 1951, de estatísticas que trazem a data de 1940, é irregular. Mas é preciso reconhecer que uma grande série de volumes, como os que contêm os censos desse último ano e que são o resultado de um ingente esforço, não parecia aparecer com muita rapidez num país onde a regra é o atraso, a demora e o incompletis-

mo. Asseguro-vos que tal irregularidade não se reproduzirá em relação ao Censo de 1950, cujos resultados já estão sendo divulgados.

Nenhuma responsabilidade me cabendo por esse atraso, pois assumi a Presidência do Instituto em maio deste ano, estou à vontade tanto para defender, no que é defensável, a ação do pessoal do Instituto, como para reconhecer, de público, que nossas estatísticas são realmente atrasadas, caras e, pior que tudo isso, de duvidosa precisão.

Tendo verificado pessoalmente essas circunstâncias, estou já iniciando providências destinadas a corrigir os males existentes.

Mas não faço nada atabalhoadamente e nem condeno tudo o que foi feito. Nos dois censos nacionais e nas 15 campanhas estatísticas que o IBGE já realizou, alcançamos uma boa base. Queremos agora partir dessa base para um ataque mais técnico e mais moderno do nosso problema estatístico. Contamos para isso com elemento humano de primeira ordem, dentro e fora das fileiras do IBGE, de modo que esperamos poder rapidamente “acertar o relógio” da estatística nacional.

Sou obrigado, pelo que fica dito, a pedir ao “Correio da Manhã” que tenha a paciência de esperar um pouco, aguardando a modernização de um órgão, o IBGE, que já fez muita coisa, embora esteja necessitando de uma reforma radical, que julgo poder breve levar a efeito.

Muito grato lhe ficarei pela publicação desta carta.

Atenciosos cumprimentos.

General Djalma Polli Coelho, Presidente.³⁸⁷

Mais lenha na fogueira... Quem tivesse um presidente (amigo) como ele, não precisava de detratores... Ele era suficiente, denegando a instituição...

A quem, enfim, interessava provocar esse furacão? Estaria querendo, com essa via, calar eventuais resistentes, mover eventuais reticentes, no cotidiano institucional? Mas, em sendo preciso intentá-lo, por que não convocou uma Assembléia Geral, extraordinária, como podia fazer; melhor mesmo, por que não o fez na Assembléia Geral realizada em setembro daquele ano? Por que tantas aleivosias, tantas cizânias?

A reação dos antigos ibgeanos, dos discípulos de Teixeira de Freitas, viria rápida, e demolidora. Internamente, começam a articular deixarem suas funções. Externamente, no Diário de Notícias, matutino carioca, onde pontificava Waldemar Lopes, a 29 de dezembro de 1951, saíra o texto “Contra a reputação das estatísticas”, num ataque frontal a Polli Coelho, repondo a verdade. A matéria é virulenta:

Contra a reputação das estatísticas:

Em carta a um dos órgãos de nossa imprensa, o atual presidente do IBGE, general Djalma Polli Coelho, declarou-se à vontade para, segundo expressões textuais, “reconhecer, de público, que nossas estatísticas são realmente atrasadas, caras e, pior que tudo isso, de duvidosa precisão”.

Foi esse decerto, o julgamento mais duro, foi essa a acusação mais radical e crua que os trabalhos daquele órgão técnico já sofreram, pois, na realidade, levando-se em conta as

peculiaridades do país e as condições gerais de todo o nosso serviço público, sempre gozou ele de lisonjeiro conceito.

A afirmação traduziria um atestado francamente desolador, dada a autoridade de que está investido o declarante, se não parecesse resultante especialmente do sestro, comum a todo administrador novo, de condenar o passado e pretender inaugurar uma “era nova”. Tanto é assim que o general apesar de haver assumido o cargo em maio deste ano, conforme esclarece, chama a si a glória de estarem sendo já publicados os resultados do recenseamento de 1950, planejado e executado antes da sua gestão. Além disso, promete executar breve uma reforma radical que rapidamente “acertará o relógio” da estatística brasileira.

Essa estatística, nos moldes em que se acha estruturada, tem no IBGE, realmente, os seus elementos de base e o seu centro coordenador, mas é executada por serviços estaduais e ministeriais. Resultados referentes a aspectos da vida brasileira com perfeita atualidade são divulgados regularmente pela imprensa e nas publicações do IBGE ou das repartições a ele associadas. A nação os tem aceito de boa fé, julgando exatos se não todos, confessadamente eivados de dificuldades na coleta ou obtidos por estimativas, pelo menos vários deles, colhidos em registros autênticos, como, para exemplificar, as estatísticas, de execução já secular, do nosso comércio exterior. O general presidente, porém, não fez exceção, inquinou todas de atrasadas e duvidosas, além de caras, o que é próprio de todo o serviço público no Brasil. Assim se expressando, não apenas lançou o descrédito sobre uma instituição que sempre gozou de bom nome, mas também condenou, ‘in limine’, uma obra da qual o atual e antigo chefe do Governo tantas vezes declarou envaidecer-se.

Quando a imprensa acusa, é porque é maledicente. No entanto, vemos aí um alto responsável no seio do poder executivo atacando uma reputação considerada boa, sem o mínimo da indulgência que a opinião geral concedia.³⁸⁸

Polli Coelho recebe a estocada, e tenta revidar enviando nova carta ao *Correio da Manhã* (já no dia seguinte, 30). Péssimo esgrimista, abre o flanco, e deixa o peito livre. Logo o florete atingirá seu coração, e o fará sangrar. Na nova carta, Polli Coelho sustenta sua posição, e a afunda ainda mais; não é nada político, nem para dentro, nem para fora; mais e mais se atola no lamaçal que provocara.

Senhor Redator-Chefe do “Correio da Manhã”:

Alguns jornais desta Capital publicam comentários estranhando que eu tenha dito a verdade sobre as estatísticas brasileiras. Acostumados a ouvirem os maiores elogios feitos a tais estatísticas, não querem admitir os comentaristas que alguém se tenha disposto a dizer um pouco sequer da verdade.

Somos um país em que, por velho costume, preferimos a mentira agradável à verdade desagradável. Somos também um país em que não se liga muita importância aos sacrifícios que a Nação faz para criar e manter serviços públicos ou instituições que vivem à custa do Tesouro Nacional, contanto que haja quem com isso goze, se distraia, ou se encha de vaidades, vendo seu nome sempre elogiado pelos jornais. Ora, os sacrifícios da nação...

Preciso dizer que nunca pertenci a essa falange e que colocado pelo Presidente da República à frente do IBGE, quero, pelo menos, procurar fazer desse Instituto uma coisa útil ao Brasil e não um mero suplemento aparatoso. Por isso foi que escrevi, há dias, uma carta ao “Correio da Manhã”, respondendo, aliás, a um de seus verídicos *suellos*, onde confessei lisamente o que são as nossas estatísticas: caras, atrasadas e de duvidosa precisão.

Nestes dias finais de 1951, quando o Governo está tentando resolver alguns problemas básicos do Brasil, verifiquei que a estatística falhou no fornecimento de alguns dados essenciais de que o Governo necessitava.

Ponhamos de lado os tabus e vamos à verdade e à realidade das cousas. Basta de mentiras e de fantasias.

Muito grato lhe ficarei pela publicação esta carta.

General Djalma Polli Coelho, Presidente.³⁸⁹

No dia 31, a situação desanda por inteiro. As chefias, numa atitude nacional, se demitem, em desagravo a Teixeira de Freitas, à sua criação. Quase 100 pessoas deixam os cargos, e não 100 pessoas quaisquer, mas a nata dos técnicos, que não mais dariam seus concursos à atividade estatística. Polli Coelho atribui aquela “atitude de rebeldia” a Ruben Gueiros, a quem, afirma “favorecia, para atender a pedidos, com a recondução ao cargo de Inspetor-Geral das Agências Municipais de Estatística, quando ele havia deixado um cargo administrativo, nesta Capital, do Governo do Território do Rio Branco”, e conclui raivoso: “não é absolutamente um técnico em estatística, embora pense sê-lo”, e é “um mero burocrata, agitado, nevropata”³⁹⁰. Não fora ele, contudo, o mentor da “rebeldia”, mas sim Waldemar Lopes.³⁹¹

As reações em seqüência

Naquele mesmo dia, Polli Coelho dirige mensagem aos funcionários. A frases tantas, afirma: “nesta altura dos acontecimentos [...] devo dizer-vos com franqueza, que me tornei partidário de uma reorganização do IBGE, com o fim de torná-lo tecnicamente mais de acordo com a sua importante missão de fazer mapas e estatísticas”; e diz que “tanto os mapas como as estatísticas, que estamos produzindo, não se ajustam bem aos requisitos que deveriam ter para corresponderem às necessidades do Brasil”.³⁹² Pouco depois, a 04 de janeiro, em reunião da Junta Executiva Central do CNE, seus titulares lhe dirigem carta em repúdio às suas últimas posições; o general não aceita as razões postas pela Junta, e trata seus membros, no mínimo, com descortesia, se não mesmo com grosseria.

Então, a 08 de janeiro de 1952, tentando encerrar a crise, dirige uma longa carta a Getúlio Vargas, na verdade um livrete de 44 páginas, sob o título “A questão do Conselho Nacional de Estatística”, em duas partes: a primeira, fazendo uma sucessão das matérias da imprensa; a segunda, tentando justificar suas afirmações sobre as estatísticas brasileiras (caras, atrasadas e de precisão duvidosa). Nesta parte, utiliza o relatório de Lourival Câmara, a maior parte sendo dedicada ao programa estatístico que quer implantar, em 13 tópicos: 1) População; 2) Trabalho e questões sociais; 3) Preços, custos de vida, orçamentos de família; 4) Finanças; 5) Moeda; 6) Seguros; 7) Produção; 8) Comércio; 9) Transporte; 10) Instrução pública. Educação nacional; 11) Justiça. Criminalidade e anomalias sociais; 12) Administração; e 13) Conjuntura econômica; amparado em “bibliografia estatística internacional”.

Em 19 de janeiro de 1952, o Diário de Notícias estampa como matéria paga, a “Proclamação aos Estatísticos Brasileiros” (de 08 de janeiro) por Lourival Câmara. Defende as intenções de Polli Coelho, que não seriam “propósitos radicalmente inconoclastas, que se traduziriam na decisão de demolir tudo o que aí está no IBGE”, de modo algum: “quem conhece o passado do ilustre militar, invariavelmente a serviço das melhores causas nacionais, não pode aceitar essa interpretação”, que seria fruto de uma “deturpação de conceitos”. Afiança que estaria sempre contra os que “ousam negar o muito que se fez”, mas que não aceitava a afir-

mação de que o IBGE seria “obra perfeita e, de consequência, insuscetível de reformas, de aperfeiçoamentos, de modernização dos métodos e processos usados”. Advoga mudanças, para que resultados alcançados atendam aos princípios “da mínima variância, do mínimo custo, do mínimo tempo”.³⁹³

Tem como plano, ao qual pede a todos um “crédito de confiança, a fim de que me seja menos árduo realizar essa obra, por inspiração e determinação do presidente do IBGE”: 1) voltar o IBGE à sua legítima finalidade, qual seja, a produção de estatísticas (nada diz da geografia); 2) formar técnicos através de cursos de nível elementar, secundário e superior; 3) rever o plano de pesquisa; 4) rever os métodos de pesquisa (com mais amostragem); 5) reformar a estrutura da Secretaria-Geral; 6) rever a escala de salários; 7) dar apoio efetivo aos trabalhos nas instituições associadas; 8) dar apoio técnico permanente às Inspetorias Regionais; 9) implantar uma assistência previdenciária aos funcionários; e 10) promover irrestrito vínculo com o CNG. E diz trazer “o propósito de concórdia, porque confio na dignidade e no patriotismo dos ibgeanos. Fiquem-se para trás as lutas e as paixões, porque todos nos irmanamos no amor ao Instituto, que é uma forma nobre de amor ao Brasil”

Nesse meio tempo, Waldemar Lopes historiou a tragédia em dois longos textos, ambos sob o título **A crise do IBGE**, o primeiro datado de fevereiro de 1952, teve por subtítulo, “razões dos demissionários”, o segundo datado de junho de 1952 (mas feito antes), teve por subtítulo “refutação ao folheto ‘a questão do Conselho Nacional de Estatística’, de autoria do Presidente do Instituto, General Djalma Polli Coelho”. Em fevereiro, Teixeira de Freitas, em longo texto, sob o título “**Em defesa das ‘Estatísticas Brasileiras’**”, atacará com firmeza (mas sempre elegante) as falas de Polli Coelho e as de seu mentor intelectual, Lourival Câmara. Os três textos, ocioso anotar, foram editados em gráfica externa ao IBGE. Antes desse texto de fevereiro, em janeiro de 1952, Teixeira de Freitas rebate “as calúnias e as mentiras”, enviando carta a Getúlio Vargas, amplamente reproduzida na imprensa (carioca e nacional).

Nessa carta, dirige-se a Getúlio Vargas “na qualidade de antigo Secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística” e como “diretamente responsável pelo plano de que resultou a criação, em 1934, e a instalação, em 1936, do Instituto Nacional de Estatística” (logo IBGE). Reporta-se à carta de Polli Coelho ao Correio da Manhã, em 30 de dezembro, “da qual só há pouco pude tomar conhecimento”, em que “com a alta autoridade do seu posto nas Forças Armadas e do cargo que está exercendo”, houve por bem “fazer acusações gravíssimas aos nossos serviços de estatísticas”.

Suas palavras, que tiveram a maior repercussão no país e no estrangeiro, formularam as seguintes afirmações: a) que as estatísticas brasileiras são “caras, atrasadas e de duvidosa precisão”; b) que, no labor das estatísticas brasileiras, pondo-se de lado os “tabus”, e preciso agora caminhar para a verdade e a realidade das coisas, pois “basta de mentiras e de fantasias”.

Estas assertivas contém obviamente o seguinte significado:

Os estatísticos brasileiros, traíndo o seu dever e sua dignidade profissional, não fizeram outra coisa, desde a criação do Instituto até agora, senão “mentir” ao governo, à Nação e ao Mundo. Esta mistificação generalizada teve a agravante de que, forjando os dados que foram divulgados, assim agiram os serviços estatísticos esbanjando os dinheiros do país,

quando esse trabalho de “mentiras e fantasias” poderiam ter ao menos a atenuante de apresentar estimativas perfeitamente atuais. O Instituto, por conseguinte, tem estado nas mãos de uma “societas sceleris”, à qual basta “que haja quem com isso goze, se distraia ou se encha de vaidade, vendo seu nome sempre elogiado pelos jornais”. Os levantamentos estatísticos do Brasil, têm sido executados, e até agora impunemente, por uma legião caríssima de servidores sem escrúpulos e sem honra, prevaricadores e falsários impudentes, que, traindo também a Pátria, praticaram a maior mistificação na história da mistificação pública, ilaquearam a confiança do Governos que se sucederam de 1936 até agora, e burlaram, ao mesmo tempo, os demais poderes do Estado e a opinião pública. O Conselho de Estatística e os servidores da estatística, em geral, iludiram a observação dos meios cultos estrangeiros, cuja confiança o Brasil havia conquistado, não só quanto à adequação dos princípios que o sistema estatístico brasileiro subentende, mas também quanto ao acerto da sua organização e a probidade do seu labor. E a tal ponto a mistificação foi bem sucedida, que a estatística brasileira repetidas vezes recebeu indignamente os mais honrosos julgamentos, como agora mesmo acaba de acontecer com as decisões do Congresso Internacional de Estatística, realizado em Nova Delhi, as quais tanto lhe enalteceram as realizações que se supunham honestas mas se verifica não passarem de burla ignóbil.

Reage ao que chama de “labéu infamante atirado à face de toda uma honrada classe de servidores da Nação”, e que diz ser o “ferrete com que se estigmatiza [...] a obra enorme e proba de uma organização publica que constitui corajosa e consagrada experiência de uma nova prática, nos domínios da administração, do princípio federativo”. Tão fortes opiniões, afirma a Getúlio Vargas, não foram objeto de estudos cuidadosos e minuciosos, “de uma verificação capaz de fazer fé”, mas antes, “baseou-se apenas, e quase textualmente, em estudo crítico de um único funcionário, cujas afirmações parciais e apressadas não sofreram um meticoloso exame que merecia”. Assim, pede que sejam apuradas “em investigação exaustiva e inteiramente pública, acima de qualquer suspeição, toda a extensão e o alcance do atentado cometido e das responsabilidades existentes, afim de que a severidade da punição restabeleça a verdade”. E, sentenciam, “tomando de fato corpo e figura o crime”, não haveria “culpados”, mas “um único culpado”, ele, Mário Augusto Teixeira de Freitas:

Fui eu, de fato, o inspirador – e espero que ao menos esta reivindicação não seja agora levada à conta de um movimento de vaidade – fui eu o inspirador do Governo quando legislou sobre o Instituto e o executor principal dos textos legais e convencionais que fizeram funcionar o Conselho Nacional de Estatística. Cabe-me, pois, de modo exclusivo, a responsabilidade de todos os erros, omissões ou fatos criminosos que acaso se venham comprovar na orientação da estatística brasileira de 1936 a presente data, uma vez que não se modificou até agora coisa alguma, de modo substancial, nas condições de trabalho que deixei organizadas. E fique bem claro que não estou reivindicando o merecimento que porventura também se encontre na obra ibgeana, porquanto esse mérito pertencerá a todos os que serviram com imensos sacrifícios à nossa grande causa. Quero apenas declarar que devo responder, e de fato respondo, por tudo que mereça censura na atuação do primeiro Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística e nas condições técnicas e morais do trabalho das estatísticas brasileiras, considerando tal trabalho na solidariedade nacional que o IBGE implantou.

Assim, Senhor Presidente, julgo-me com o indiscutível direito de pedir a V. Excia. se digne determinar as providências que instaurem o processo regular para apurar minha real e exclusiva responsabilidade pela inépcia, ação dolosa ou omissão culposa de que se tenha acaso revestido minha atuação como assessor e preposto executivo do Conselho Nacional de Estatística. Impõe-se também pedir a V. Excia. seja ainda objeto da investigação pedida, o verdadeiro alcance político, científico, técnico, administrativo e cultural, sem excluir os aspectos éticos e sociais, econômicos e financeiros, da instituição que V. Excia. criou e a Constituinte aprovou em 1934, e foi levada a funcionar dentro das normas da Convenção

Nacional de Estatística, pondo em prática, pela primeira vez no Brasil, um sistema completo de cooperação intergovernamental em setor de atividades que interessam, e não podem deixar de interessar, por igual, à União, aos Estados e aos Municípios.

Se as alegações do Sr. Presidente do IBGE se comprovarem verdadeiras, só me caberá um destino justo: o de acabar os meus dias na cadeia. Só assim o Brasil se livrará do oprobrioso labéu. Mas espero em Deus poder provar à sociedade que esta lamentável ocorrência é devida apenas ao descabido método pelo qual a nova presidência do IBGE entendeu ajuizar da eficiência da entidade e da honestidade do seu trabalho. A par disso, também, resulta da injusta e incompreensível precipitação de julgamento e publicidade, sem atentar-se em quanto isto agrava e torna irreparável o dano moral causado, nem ao significado político de que o caso se reveste, não apenas para uma classe, mas para o Governo da República e a dignidade do Brasil.

Entre vários pontos nobres, nessa carta, há dois a pedir realce: primeira, a última sentença, em que mostra o caráter deletério da publicidade alcançada pelas declarações de Polli Coelho; depois de tanto tempo lutando por merecer a confiança do público, ao se desacreditar a atividade do Instituto, era a própria atividade estatística que saía em prejuízo; e isso Polli Coelho não percebeu, em meio à sua imensa vaidade, e talvez nem mesmo Lourival Câmara o percebesse. Outro ponto, a assunção isolada, e solitária, por parte de Teixeira de Freitas, da culpa, caso as acusações fossem comprovadas (numa atitude, mesmo à época, rara no setor público), devendo acabar seus dias na cadeia, o que não era figura de retórica, para quem o conhecia, ao seu caráter de homem público. Por certo trazia a crença de que sua criação, e ele, o criador, seriam inocentados por uma investigação independente, sem que se soubesse como realizá-la, até por jamais ter havido algo parecido; então, corria riscos, sim, a depender dos métodos do processo.

E bendirei, no final de tudo, a amargura que me acabrunha, pois terei oportunidade de demonstrar duas coisas que são para mim de suma relevância. A primeira é que não deixei de corresponder plenamente à confiança que em mim V. Excia. depositou durante todo o seu anterior governo, e faz pouco, renovou ao dirigir-me o convite, que infelizmente não pude aceitar, para continuar o aperfeiçoamento da obra ibgeana, assumindo-lhe, já então, a direção suprema. A outra é que a nova era, esta “era atômica” que se promete abrir à estatística brasileira, embora se anunciem com os mais modernos e científicos os métodos que pretende adotar, em absoluto não dará, nem ao Brasil federal, nem ao Brasil-Estados, nem ao Brasil-Municípios, estatísticas mais baratas, mais atuais e mais verdadeiras, do que estas que já lhe assegurara o atual IBGE. Não o conseguirá, ainda mesmo que sejam obtidas as anunciadas estatísticas “instantâneas”, fabricadas em série, enquanto o diabo esfrega o olho. Porque o terremoto que destruir o Instituto não lhe deixará possibilidades de reconstruir-se dentro de cinquenta anos. Ainda mais. Nesse período crepuscular para a civilização brasileira, terá deixado de existir aquele aparelho de prospecção nacional que, em conjunto os Estados-Maiores das Forças Armadas julgaram indispensável fosse instituído sob a égide do IBGE, em condições de atuar permanentemente em cada um dos municípios, como instrumento da segurança nacional.

Nesse parágrafo final, a “nova era” é a era da amostragem, dada como pedra de toque à pesquisa estatística. Ele o nega, e não o nega por negar à técnica, que antes, por várias vezes, estimulou fosse estudada, e ensinada, mas sim por não a aceitar como a solução para tudo (o que é óbvio, pese opiniões em contrário). Ele se baterá contra o pretendido monopólio da amostragem, como técnica das pesquisas estatísticas, e, sobremodo, lhe incomodará o inevitável abandono ao espaço municipal, em decorrência da adoção daquela técnica. Muitos o seguirão nessa cruzada.

Pois, reportagem d'A Vanguarda paraense, chega a fazer uma ironia, dizendo temer que em breve o "slogan de Teixeira de Freitas: "Faça o Brasil a estatística que deve ter e a estatística fará o Brasil como deve ser", fosse substituído por outro: "Faça o Brasil a amostragem que deve ter e a amostragem fará o Brasil como deve ser". Na mesma matéria, enfatiza que Polli Coelho fora uma indicação de Ademar de Barros, "o homem que acabou com o Departamento de Estatística de São Paulo, quando governador daquele Estado", realçando seus freqüentes encontros.

O Governo Federal reage e baixa o Decreto nº 30.399, de 16 de janeiro de 1952, designando uma comissão para estudar o sistema estatístico brasileiro, e emitir parecer a respeito; seria formada por Themistocles Cavalcanti, Lourenço Filho, Jessé Montello e Lyra Madeira. Uma vitória, sem dúvida, mas não uma vitória completa na concepção dos demissionários, eles queriam o afastamento de Polli Coelho, enquanto a comissão estivesse atuando; a juízo deles, isso seria essencial para fazer o IBGE voltar à rotina, e se tornar críveis as estatísticas que se divulgariam.

O Presidente da República:

CONSIDERANDO que se estabeleceu entre administradores e técnicos responsáveis pelo sistema estatístico brasileiro, a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, controvérsia de natureza técnica no que diz respeito à economia, atualidade e exatidão dos processos estatísticos em vigor;

CONSIDERANDO que a mencionada controvérsia, como indicam as comunicações dirigidas ao Presidente da República e as informações e comentários da imprensa, atingiu ampla repercussão e põe em jogo as normas que presidem ao sistema estatístico vigente no País;

CONSIDERANDO que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dentro das margens legais de autonomia administrativa e técnica, está diretamente subordinado ao Presidente da República;

CONSIDERANDO que, pelos motivos acima expostos, não pode o Governo permanecer indiferente a essa controvérsia e, para sua orientação e decisão, necessita do parecer de especialistas competentes, não envolvidos no dissídio;

Decreta:

Art. 1º São designados os Professores Themistocles Brandão Cavalcanti, Manoel Bergstöm Lourenço Filho, Jessé Montelo e o Dr. João Lyra Madeira para, em comissão, sob a presidência do primeiro e o prazo de 60 dias, estudar as bases em que assenta o sistema estatístico brasileiro e os processos estatísticos adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pronunciando-se, em parecer fundamentado, sobre a conveniência do sistema técnico administrativo vigente e considerando-o, particularmente, do ponto de vista da economia, atualidade e exatidão estatísticas.

Art. 2º As autoridades administrativas e técnicas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e os funcionários públicos federais encarregados de serviços de estatística prestarão todo o concurso solicitado pelo Presidente da Comissão, que poderá requisitar documentos e informações, instalações para a realização de seus trabalhos e servidores para auxiliá-los.

Na ocasião, e em nome do governo, o Ministro da Justiça, Negrão de Lima, distribuiu nota à imprensa. Entre vários pontos, determinava que enquanto a comissão trabalhava "com

o fim de não interromper os trabalhos estatísticos, sejam mantidos os processos e critérios até agora seguidos”, e solicitava aos servidores que “ponham de lado as suas divergências, de sorte a renovar-se a atmosfera de serenidade e de cooperação, necessária à vida daquele Instituto”.³⁹⁴

Os servidores, inclusive Teixeira de Freitas, ficarão calados, à espera de serem consultados. Não o sendo, em fevereiro divulgam relatórios extensos sobre a crise (antes referidos). De parte da direção, haverá desatenção à comissão, como seu presidente irá reclamar a Getúlio Vargas em várias ocasiões, não atendendo às suas demandas. Por demais, a direção, em reação, irá criar uma “caça às bruxas”, abrindo inquéritos em resposta a quaisquer denúncias recebidas.

Em 17 de março o relatório da comissão³⁹⁵ é entregue ao Ministro da Justiça, Neirão de Lima, que a 26 de maio o remete ao Presidente da República, com uma exposição de motivos positiva; a 12 de junho, Getúlio Vargas aprova o parecer do ministro, dessa forma, secundando as conclusões da comissão; Polli Coelho estava acabado, e a 24 de junho afastava-se da presidência. Seus sonhos de grandeza caíam por terra; e sua gestão ficaria envolta em sombras na memória institucional.

Síntese da avaliação da comissão

Como previsto no decreto, a comissão demandou a cooperação de funcionários, todos, sem exceção, “executando, com presteza e exatidão as tarefas que lhes foram confiadas, de acordo com as aptidões técnicas de cada um”, dessa forma, “auxiliaram com proficiência e dedicação os membros da comissão”.

A comissão “limitou-se a tarefa mencionada no decreto que a instituiu”, ou seja, “achou, assim, de não transformar as suas atividades em uma devassa sobre a parte burocrática e administrativa do Instituto”. Registra a entrada de “numerosos memoriais de todos os interessados”, sendo lidos com grande atenção, mas não se “os considerou parte integrante da investigação senão elementos informativos necessários à penetração de todos os problemas e dúvidas que ocasionaram a chamada crise do Instituto”.

Os órgãos do sistema estatístico não foram visitados, até por serem afins à maioria dos membros da comissão. Mas, sempre que possível, conduziu sondagens por meio de minuciosos questionários, inclusive na Secretaria-Geral do Conselho e do Instituto, numa “situação peculiar”, por ser ela “ocupada por um técnico de imediata confiança do seu atual presidente, notoriamente interessado no resultado dos nossos trabalhos”, e por isso cuidaram de conferir atentamente suas informações. Outro contato peculiar, e, nesse caso, também difícil, foi com Polli Coelho:

A situação peculiar decorrente da permanência na Presidência do Instituto de uma das partes interessadas, se não veio prejudicar de todo os nossos trabalhos, trouxe, entretanto como consequência não só uma certa deformação natural e quase que imperceptível das informações prestadas pelos órgãos competentes do Instituto, como certa demora no fornecimento de dados cujo preparo deveria ter tido preferência absoluta sobre as demais atividades do Instituto. Essas observações já foram, aliás, objeto de representação feitas por carta a Vossa Excelência no curso dos nossos trabalhos.

A comissão trabalhou com independência, ancorada no prestígio de seu presidente, já um jurista de nomeada, concluindo:

Felizmente para o Brasil, não trouxe o resultado a que chegamos nenhuma decepção. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística constitui realização notável, quanto à sua estrutura, ao seu funcionamento, ao serviço que tem prestado ao Brasil. Aos homens que deram o seu esforço, a sua dedicação e competência para a sua realização, devem os brasileiros ser gratos porque constitui obra relevante. Se o ajustamento das suas peças deve ser feito periodicamente, se deficiências foram encontradas em seu funcionamento, esses defeitos devem ser atribuídos somente, em parte, a sua organização, o mais deve ser imputado à nossa própria vastidão territorial, às deficiências das nossas comunicações, a incultura de parte da população, à dificuldade de remunerar condignamente os funcionários do Instituto, principalmente os técnicos que pela sua competência, encontram ótimos salários em outras empresas e atividades. [...] Não se trata de obra perfeita nem definitiva, porque o mundo não conhece mais serviços dessa natureza, mas a sua estrutura e as bases de sua organização são tão perfeitas quanto possível.

O IBGE seguiria existindo, mas com maiores dificuldades, pois perdera pessoas grandes, e as poucas que voltaram, embora vitoriosas, não mais tinham o mesmo espírito.

Depois da crise, o IBGE segue em frente, mas como fênix ferida

A crise Polli Coelho seria, o mais possível, sublimada, jamais esquecida, por impossível. As gestões seguintes tentariam cicatrizar as feridas. Florêncio de Abreu criaria a Escola Brasileira de Estatística, e que logo seria a Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Elmano Cardim daria curso às Reuniões Internacionais de Estatística, um momento grandioso da instituição. E viria depois Macedo Soares, em passagem meteórica, mas sempre especial ao espírito ibgeano, trazendo lembranças memoráveis.

A Escola é criada

Florêncio de Abreu toma posse em setembro de 1952, perante o Ministro da Justiça, Negrão de Lima, e tendo a presença de Nereu Ramos, Presidente da Câmara dos Deputados, e de Amaral Peixoto, governador fluminense, entre outras pessoas. Em seu discurso de assunção ao cargo não fala em Polli Coelho, e nem na crise.

Ao final de 1953, em minucioso relatório, Maurício Filchtniner, Secretário-Geral do CNE escolhido por Florêncio de Abreu, faz a apologia das realizações, entre as quais realça a criação da Escola Brasileira de Estatística (logo depois Escola Nacional de Ciências Estatísticas). Há uma clara intenção de desmemoriar a crise.

Em 10 de julho de 1952, a Assembléia Geral do CNE, pela Resolução nº 518, deliberou a implantação e manutenção de cursos de estatística voltados à formação e à especialização, a partir de 1953. Em 06 de março de 1953, pela Resolução nº 416 da Junta Executiva Central, foi criada a Escola Brasileira de Estatística - EBE, sendo aprovado seu regimento; Lourival Câmara é nomeado diretor.

Em 16 de abril de 1953 é realizada sua instalação (no auditório da presidência). Maurício Filchtniner profere discurso apaixonado: “a Escola Brasileira de Estatística decorre de uma profunda necessidade nacional”.³⁹⁶ Em 18 e 19 de dezembro encerrou-se o primeiro ano letivo, com discursos de Lourival Câmara, de Moacyr Malheiros. Eis seu corpo docente e respectivas disciplinas:

Primeira série:

Complementos de Matemática, Orêncio Longino de Arruda Gomes
Análise Matemática, Chafi Haddad
Cálculo de Probabilidades, Rio Nogueira
Estatística Descritiva, Antônio Garcia de Miranda Neto
Geografia Econômica, Moacyr Malheiros Fernandes Silva
Direito Constitucional e Administrativo, Artur Marinho

Segunda série:

Análise Superior (Cálculo Integral e Equações Diferenciais), Marcos Vinícius da Rocha
Teoria da Medida, Jorge Barroso
Cálculo de Diferenças Finitas, Antônio Tânios Abibe
Álgebra de Matrizes e Funções Ortogonais, Orlando de Maria
Probabilidades Estatísticas, Oscar Porto Carreiro
Análise Estatística, Francisco de Paula e Silva Saldanha

Terceira série:

Inferência Estatística, Jessé Montello
Planejamento Experimental, Walter Augusto do Nascimento
Estatísticas Demográficas, João Lyra Madeira
Análise das Séries Temporais, Raimundo Paes Barreto
Estatísticas Culturais, Fernando Rodrigues da Silveira
Econometria, Jorge Kingston

Quarta série:

Tecnologia da Amostragem, Lourival Câmara
Estatísticas Agrícolas, Maurício Filchtiner
Estatísticas Industriais, Francelino de Araújo Gomes
Estatísticas da Circulação, Luís Nogueira de Paula
Estatísticas do Trabalho, Lauro Sodré Viveiros de Castro
Conjuntura Econômica, Jorge Kafuri ³⁹⁷

Em 29 de maio de 1954, pela Resolução n° 442 da Junta Executiva Central, a escola ganha novo nome, ajustando-se ao determinado no Decreto n° 19.851, sobre o ensino superior: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE.

No início, a Escola funcionou em espaço cedido pelo Serviço Nacional de Recenseamento na Av. Pasteur (na então Praia Vermelha, hoje o bairro da Urca). Em janeiro de 1956, passou a funcionar na Av. Pres. Wilson 210, 2° andar, em prédio alugado. Em janeiro de 1968 ganhou sede própria, à Rua André Cavalcanti 106 (no Bairro de Fátima), com cerca de 2 500 metros quadrados de área útil, em cinco andares.

Reuniões Internacionais de Estatística

Com o suicídio de Getúlio Vargas (24 de agosto de 1954), Florêncio de Abreu, deixa a função; sua estreita vinculação com o Presidente da República não lhe permitia prosseguir. Com sua assunção à Presidência da República, Café Filho nomeia seu amigo dileto Elmano Cardim para a direção máxima do Instituto (setembro de 1954), que para Secretário-Geral do CNE escolhe o aguerrido Waldemar Lopes.

Nessa gestão, o IBGE viveu um grande momento. Em junho de 1955, teve lugar no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, uma série de encontros sob o nome geral de “Reuniões Internacionais de Estatística”. Cerca de 300 técnicos estiveram presentes, “entre delegados ofi-

ciais de governos, representantes de instituições não-governamentais e entidades internacionais, assessores, convidados especiais e participantes *ex officio*, com mais de 200 contribuições, “entre comunicações, relatórios, sugestões para programas estatísticos interamericanos”.³⁹⁸

Sob o nome geral de “Reuniões Internacionais de Estatística” realizou-se a 1ª Sessão da Comissão de Educação Estatística (do IASI); a 3ª Sessão da Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais (do IASI); a 3ª Conferência Interamericana de Estatística (da Organização dos Estados Americanos - OEA); a 3ª Assembléia Geral do Instituto Interamericano de Estatística (IASI); a 12ª Reunião do Comitê Executivo do IASI; a Assembléia Geral da União Internacional para o Estudo Científico da População, e, ponto máximo, a 29ª Sessão do Instituto Internacional de Estatística - ISI.

Integraram as delegações destacadas personalidades, valendo destacar: R. G. D. Allen, Sir Ronald A. Fisher, David J. Finney estavam na delegação da Inglaterra; P. C. Mahalanobis integrava a delegação da Índia; François Divisia a da França; Corrado Gini a da Itália. Na delegação norte-americana estavam presente Carl P. Blackwell, Morris H. Hansen, Stuart A. Rice, Thomas Jabine, Walter F. Willcox. A delegação brasileira era presidida por Elmano Cardim, assíduo e atuante; eis seus membros:

Delegados:

1) M. A. Teixeira de Freitas, 2) Giorgio Mortara, 3) Waldemar Lopes, 4) Germano Jardim, 5) Jorge Kingston, 6) A. de Miranda Neto, 7) Luiz Dodsworth Martins, 8) Lourival Câmara, 9) Jessé Montello, 10) João Lyra Madeira, 11) Oscar Porto Carreiro, 12) Lauro Sodré Viveiros de Castro, 13) Lincoln de Freitas Filho, 14) Luís Freitas Bueno, 15) Francisco Vera, 16) João de Mesquita Lara, 17) Paulo Câmara, 18) Dulce de Matos Meurer, 19) Alberto Martins, 20) Affonso Almiro, 21) Rubem Porto, 22) Achilles Scorzelli Júnior, 23) Walter Augusto do Nascimento, 24) Moacyr Malheiros Fernandes Silva, 25) Brigadeiro A. Castro Lima, 26) Tenente Coronel Nelson Mesquita de Miranda, 27) Capitão de Fragata Paulo de Oliveira; e 28) Ministro Carlos Alberto Gonçalves.

Consultores especiais:

1) Affonso P. de Toledo Pisa, 2) Anísio Teixeira, 3) Benedicto Silva, 4) Castro Barreto, 5) Fernando de Azevedo, 6) Gastão Quartim Pinto de Moura, 7) Genival Santos, 8) Heitor Bracet, 9) J. P. Fontenelle, 10) Jansen de Melo, 11) Jorge Kafuri, 12) Lourenço Filho, 13) Milton Rodrigues, 14) Rafael Xavier; e 15) Sebastião Sant’Ana e Silva.

Assessores técnicos:

1) Alceu de Carvalho, 2) Antônio P. L. Teixeira de Freitas, 3) Antônio Tânios Abibe, 4) Armando Duarte Rabelo, 5) Arno Jacy Lorenzoni, 6) Áureo Pinto de Figueiredo, 7) Cori Loureiro Acioli, 8) Elígio Alves, 9) Emílio de Souza Pereira, 10) Francisco da Gama Lima Filho, 11) Geraldo Woolf de Oliveira, 12) Gláucia Weinbergger, 13) João Jochmann, 14) João Soares Neves, 15) Joaquim de Assis Souza, 16) José Astolfo Amorim, 17) José Bastos Távora, 18) Luís Emídio Pinheiro da Câmara, 19) Marcos Monte Lima, 20) Mário Peçanha de Carvalho, 21) Milton Rocha, 22) Orêncio Longino de Arruda Gomes, 23) Osvaldo Sales Guerra, 24) Raul Lima, 25) Sebastião Aguiar Ayres, 26) Sílvio Bastos Vilaça, 27) Sydney Latini, 28) Valdecir Lopes; e 29) Waldemar Quintais Guimarães.

De 2 a 14 de junho ocorreu a 1ª Sessão da Comissão de Educação Estatística, criada no IASI em 1942 “com o objetivo de aperfeiçoar os métodos de ensino da Estatística – tanto teórico como prático – no Hemisfério Ocidental”. Aquela sessão deveria “examinar as atividades já realizadas, rever a aplicação das resoluções da I e II Conferências Interamericanas de Estatística e formular um programa de trabalho”.³⁹⁹ Na abertura falaram Jorge Kingston, do Brasil, e Luis Thorin Casas, da Colômbia.

De 3 a 8 de junho ocorreu a 3ª Sessão da Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais, sob a presidência de Herbert Marshall, do Canadá. Na abertura, Waldemar Lopes saudou os delegados participantes. Entre outros pontos foram vistos: o Censo Decenal da América; a coordenação das estatísticas nacionais (estatísticas permanentes); as coordenações das estatísticas agrícolas, das industriais e das de habitação. Debateu-se também o intercâmbio de informações; a organização de programas-modelos, ou experimentais; a comparabilidade internacional das estatísticas.

A 9 de junho iniciou-se à 3ª Conferência Interamericana de Estatística, “órgão oficial da Organização dos Estados Americanos”. Para presidir a conferência foi escolhido Elmano Cardim, e, para secretariá-la, Tulo Hostílio Montenegro (recém saído do IBGE). A sessão solene de abertura foi feita pelo Presidente da República, Café Filho, estando presentes, entre outros, o Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes, o governador fluminense, Miguel Couto Filho, bem assim, o corpo diplomático. Eis trechos do discurso do Presidente da República:

Aceito pelo tradicional Instituto Internacional de Estatística o convite do governo brasileiro, para aqui realizar a sua reunião bienal, a instalar-se, por feliz coincidência, na data exata em que estará comemorando a prestigiosa instituição seu septuagésimo aniversário, houve por bem a entidade similar do continente americano para aqui transferir a sede de sua terceira conferência, assim como de sessões de órgãos afins, já realizadas nos últimos dias ou programadas para dias próximos. Devo aqui manifestar nosso reconhecimento ao Governo da República do Chile por haver gentilmente tornado possível essa concentração de congressos e o maior brilho desta temporada cultura e técnico-administrativa, ao abrir mão da oportunidade que lhe cabia de realizar a 3ª Conferência Interamericana de Estatística na formosa cidade de Santiago [...] Como todas as idéias em prol da mais funda compreensão mútua e do maior entrelaçamento dos povos das nossas três Américas, a iniciativa surgida do seio do Oitavo Congresso Científico Americano, quanto à criação do IASI, encontrou no Brasil pela receptividade e calorosa simpatia. Por sua vez, os membros do Instituto Interamericano conferiram ao nosso país a mais cativante distinção, elegendo presidente de seu comitê executivo e, mais tarde, elevando-o à posição de presidente honorário, um ilustre técnico e devotado patriota brasileiro, Sr. Mário Augusto Teixeira de Freitas. [...] É de se salientar o sentido de objetividade que presidiu à elaboração da agenda desta Conferência, cujos tópicos incluem os assuntos de maior atualidade e importância para a comunidade pan-americana. Refere-se um dos itens à organização e administração estatísticas, matéria em que o Brasil vem realizando, há vinte anos, uma experiência singular, visando à coordenação integral e à unificação da coleta e das elaborações estatísticas de competência comum das três órbitas governamentais e mesmo paraestatais e privadas. De fato, em nenhum campo de trabalho dos poderes públicos dilatou-se e aprofundou-se tanto a cooperação interadministrativa, de modo que, sem ferir nem de leve as prerrogativas constitucionais de cada qual, sob o regime federativo em que vivemos, sejam evitados os esforços e dispêndios paralelos, assim como a simultaneidade de inquéritos com a fatal consequência da diversidade dos resultados.⁴⁰⁰

A 24 de junho teria lugar a 29ª sessão do Instituto Internacional de Estatística, em sessão solene presidida pelo chanceler Raul Fernandes. Foram feitas vinte reuniões de caráter científico: 1) estatísticas nas regiões do interior dos países (F. Burgdorfer e G. Furst); 2) pesquisas sobre a renda nacional (R. C. Geary e W. Winkle); 3) teoria estatística (Carlos Dieulefat e Georges Darmois); 4) experiência internacional na educação estatística (Stuart Rice); 5) matérias dos cursos de estatística (R. G. D. Allen); 6) o papel das estatísticas nas operações de pesquisas (H. C. Hamaker); 7) demografia da América Latina (M. Boldrini); 8) amostragem

(P. C. Mahalanobis); 9) a posição da estatística e dos estatísticos na indústria (L. H. C. Tippett); 10) as bases estatísticas da previsão econômica (P. J. Bjerve); 11) organização e métodos das estatísticas demográficas (P. Whelpton); 12) a aplicação da estatística nas ciências físicas (Besse B. Day); 13) aspectos da demografia (P. Depoid); 14) econometria (Jorge Kingston); 15) biometria (W. G. Cochran); 16) estatísticas econômicas e sociais (Corrado Gini); e 17) estatísticas culturais (M. A. Teixeira de Freitas).

Macedo Soares reassume a presidência

Com a doença de Café Filho e, de pronto, a queda de Carlos Luz (presidente da Câmara dos Deputados) que o sucedera, assume a Presidência da República, o Senador Nereu Ramos (então vice-presidente do Senado), e que permaneceria na presidência quando Café Filho, ao tentar reassumir, sofreria impedimento. Por seus elos com Café Filho, Elmano Cardim decide deixar sua função no IBGE, e é sucedido por Macedo Soares, de novo no Ministério das Relações Exteriores.

Ao assumir, neste momento, a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por força de honrosa incumbência com que me distinguiu o Senhor Presidente da República, Senador Nereu Ramos, desejo confessar que experimento grata emoção. É que retorno, depois, de alguns anos de ausência, à direção de uma Casa que é, de certo modo, minha Casa também – a Casa do Brasil, cuja história está ligada à própria história de minha vida pública. Guardo bem nítida a lembrança dos primórdios desta grande instituição, desde quando era apenas um ideal em marcha a implantação de um regime eficiente de coordenação e aperfeiçoamento das atividades geográficas e estatísticas brasileiras.

Os trabalhos que nesse campo se levavam a efeito, àquela época, traziam a marca da descontinuidade, não possibilitando base segura para os estudos necessários à boa ordem administrativa e ao progresso do País. Os fatos evidenciavam a conveniência de adotar-se um sistema diferente do que até então prevalecia e que se caracterizava pela desarticulação dos serviços de estatística e de geografia, cada qual realizando suas tarefas sem o mínimo entrosamento, com dispersão de esforços e gastos, em prejuízo do interesse público.

A fórmula de cooperação interadministrativa, que o IBGE consubstancia, constituiu uma audaciosa inovação nos quadros da ação governamental. E justamente por ser uma fórmula original exigiu, de início, um longo trabalho de persuasão e esclarecimento, destinado a conquistar o apoio e a simpatia de todos os que a ela se opunham, por desconhecêrem as suas magníficas virtualidades.

Contudo, os obstáculos que se apresentaram à ação do IBGE foram admiravelmente vencidos, graças ao ímpeto idealista e à inquebrantável pertinácia dos pioneiros, dentre os quais quero ressaltar o nome de Mário Augusto Teixeira de Freitas, a cujo patriotismo e espírito apostolar devem ser rendidas todas as homenagens. À medida que se iam evidenciando as vantagens do sistema instituído, através, sobretudo, de iniciativa e realizações do maior alcance e importância, no campo da estatística e da geografia, mais se consolidava o prestígio do Instituto, quer nos círculos administrativos, quer perante as forças da opinião.

Gostaria de referir, neste passo, uma curiosa coincidência histórica. Em 1936, o então Presidente Getúlio Vargas se dispôs a instalar o Instituto Nacional de Estatística, que ele própria criara, dois anos antes, atendendo às razões expostas no estudo que lhe fora encaminhado pelo Ministro Juarez Távora. Já haviam os Diretores dos Serviços especializados dos Ministérios conseguido, sob minha presidência, a unificação das estatísticas nacionais, de que resultou o “Brasil 1935”.

Convidou-me, então, o Presidente Getúlio Vargas para dirigir o Instituto. Fiz-lhe ver que não estava devidamente habilitado para cumprir a missão. Por três vezes ele insistiu, recebendo sempre a mesma recusa.

Com surpresa li nos jornais o decreto que me nomeava Presidente interino do novo órgão. Recusei-me durante meses a tomar posse do cargo, até que o Presidente Vargas, mandando esvaziar algumas salas do segundo andar do Palácio do Catete, m'as ofereceu para nelas instalar o Instituto.

Foi o próprio Presidente Vargas que, com indisfarçável satisfação, fez os convites para a cerimônia de minha posse. E diante do Ministério, convocado especialmente para o ato, e dos mais graduados elemento do funcionalismo público, pronunciou ele, ao dar-me posse, aquelas palavras que se tornaram oraculares: “Tenho tal interesse pelo Instituto Nacional de Estatística que lhes dei a minha Casa e o meu Ministro”.

Dezenove anos depois, vejo-me novamente convocado, quando nas funções de titular da pasta das Relações Exteriores, para dirigir interinamente o IBGE. Não há dúvida de que a história às vezes se repete.⁴⁰¹

Macedo Soares ficaria na presidência, neste segundo momento, de novembro de 1955 a maio de 1956. Valerá realçar que nesse período, em 22 de fevereiro de 1956, faleceria Teixeira de Freitas; Macedo Soares, em São Paulo, não compareceria às solenes exéquias, mas enviaria condolências, e se faria representar por Moacyr Malheiros, amigo de ambos. O próprio Presidente Juscelino Kubitschek, com vários ministros, iria ao velório e mandaria representante ao sepultamento.

Críticas ao sistema vigente desde 1936

Profundas críticas vieram de fora. A primeira ocorreu em 1958, no governo Juscelino Kubitschek dominado pelo programa de industrialização desenvolvimentista; um diagnóstico das deficiências e insuficiências das estatísticas econômicas, máxime das estatísticas industriais, resultou do Seminário de Estatística em promoção conjunta da “Confederação Nacional da Indústria” e do “Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico”. A segunda ocorreu em 1962, em grupo de trabalho formado pelo gabinete Tancredo Neves, para melhor atender-se com boas estatísticas econômicas ao planejamento econômico; então, Celso Furtado dirigia a criação do Plano Trienal; pese seu caráter bastante indicativo, quase apenas psicológico, por menos que precisasse de estatísticas, elas eram necessárias, e será nesse contexto de demanda crescente que aquelas críticas virão. A terceira ocorreu em 1964, já ao tempo do regime militar, através de Tulo Hostílio Montenegro, então, e já por longo tempo, na direção superior do IASI, e que, assim, trazia uma dupla credencial: ter atuado no sistema estatístico brasileiro, e ter experiência internacional. Vejamos essas críticas.

A crítica de 1958

O Seminário de Estatística (dito primeiro seminário) foi realizado de 09 a 19 de dezembro de 1958, “congregando ‘produtores’ e ‘consumidores’ de estatísticas, ou sejam, os técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de diversas entidades públicas e privadas interessadas no aperfeiçoamento do instrumento básico de análise econômico e so-

cial”.⁴⁰² Os usuários são chamados de “consumidores”, em clara influência dos economistas, configurando um contraponto a produtores; a informação estatística é denominada, em curiosa linguagem metafórica, de “instrumento básico de análise econômica e social”. À frente do IBGE, então, estava Jurandyr Pires Ferreira.

Sua concepção, organização e coordenação esteve a cargo de Maurício Rangel Reis (futuro Ministro do Interior); fizeram-se representar 36 instituições, num total de quase 100 participantes, dos quais 35 eram do IBGE. Vários notáveis, já então, ou no futuro, estiveram presentes, valendo realçar: Octávio Golveia de Bulhões (futuro Ministro da Fazenda), Annibal Villela, Salomão Schattan, Giorgio Mortara, Lyra Madeira. Seis textos básicos foram distribuídos previamente, para provocar os debates, dois dos quais de Isaac Kerstenetzky: sobre as “Estatísticas da produção industrial” e sobre as “Estatísticas financeiras”.

Thomas B. Jabine, na função de Assessor em Estatística da Missão Norte-Americana de Cooperação Técnica no Brasil, foi chamado a palestrar (Observações gerais sobre o sistema estatístico brasileiro). Em maio de 1958, fora feito um “Acordo de Assistência Técnica” com o IBGE, tendo como objetivo “o aperfeiçoamento da qualidade e utilidade tanto do censo de 1960 como dos levantamentos da estatística permanente do IBGE, principalmente pela aplicação de técnicas de amostragem modernas”. Disse que seria quase “ilimitado o número de possíveis aplicações de amostragem num programa de coleta de dados estatísticos”⁴⁰³, entretanto, completou:

[...] a amostragem não é uma solução fácil e rápida para todos os problemas estatísticos do Brasil, assim como um cérebro eletrônico não o seria por si só. Nem a amostragem, nem os cérebros eletrônicos conseguem suprir a falta de um bom número de técnicos capazes e de uma organização estatística eficiente.⁴⁰⁴

Em face dos recursos, sobretudo os recursos humanos, pergunta-se o programa estatístico não seria demasiado ambicioso, se não seria melhor centrar esforços nas temáticas mais essenciais. E enfatiza a debilidade da coordenação desenvolvida, justo a razão da criação do IBGE, que estaria incapaz de impedir a variedade de investigações sobre uma mesma temática, por exemplo a indústria, e incapaz de promover uma necessária colaboração. Ademais, põe em dúvida a necessidade da cobertura municipal das agências, outro pilar do IBGE; as agências poderiam, a seu juízo, cobrir grupos de municípios, com vantagens na formação e no treinamento, em face da futura adoção da amostragem. E clama por mudanças nas operações de codificação, de perfuração de cartões, de apuração, de crítica, em especial a feitura de manuais de instruções.

Maurício Filchtiner, em sua palestra, diz, a certa altura: “a responsabilidade das boas e más estatísticas são sempre atribuídas ao IBGE, e eu pergunto: que estatísticas o IBGE elabora?”. E lembra que sua função não seria produzir, mas sim coordenar; e afirma, severo: “não é a instituição propriamente a culpada pelo atual estado de coisas, daquilo que se reclama”. E conclui, enfático: “entreguem a instituição aos verdadeiros técnicos da estatística brasileira, entreguem a instituição àqueles que trabalham há vários anos na estatística e estou certo de que não haverá necessidade de muitas reuniões para reclamar o que realmente falta”.⁴⁰⁵

A seu juízo haveria massa-crítica institucional suficiente para solucionar os problemas percebidos. E lembra os estudos que realizou, enquanto Secretário-Geral, encaminhando

a centralização, no órgão central, de todas as etapas de pesquisa – coleta, crítica, apuração, análise – de todas as estatísticas. Vale dizer, os serviços federais de estatística seriam integrados à estrutura do IBGE, com evidentes problemas políticos, de complexa superação; contudo, o aludido estudo, segundo afirmava, atendia aos desejos dos serviços federais, e, por isso, teria seus chefes como aliados. Haveriam os Departamentos Nacionais de Estatística, de Geografia e de Pesquisas e Análises.

Maurício Rangel Reis, na sua palestra, também defende a centralização das chamadas estatísticas básicas (feitas pelos serviços federais), como as partes dum Plano Geral de Estatísticas Nacionais, a ser debatido amplamente. Em sua idéia de reforma, apenas a estatística é considerada, configurando o Instituto Brasileiro de Estatística, assim sendo, descarta a Geografia, “que constituiria um Departamento autônomo, ou ligado ao Ministério da Educação”.⁴⁰⁶ No novo Instituto não seriam postas todas as estatísticas básicas, algumas, por sua natureza fiscalizadora, melhor ficariam nos ministérios (educação, comércio exterior, e outras).

Em síntese, o Instituto proposto teria uma Secretaria de Estatísticas Contínuas e uma Secretaria de Estatísticas Censitárias. A Secretaria de Estatísticas Contínuas teria cinco serviços temáticos: de Estatísticas da Produção Primária, de Estatísticas Industriais, de Estatísticas Demográficas, de Estatísticas Financeiras, de Estatísticas da Distribuição; um Serviço de Estudos e Análises, e um Serviço Central de Apuração Mecânica. A Secretaria de Estatísticas Censitárias teria os seguintes Serviços: do Censo Demográfico (decenal), do Censo Agrícola (que seria amplo nos anos com final zero, e reduzidos nos anos com final cinco), dos Censos Econômicos (quinqüenais).

Enfim, as reformas propostas sugeriam a centralização e a concentração da atividade estatística brasileira. Isso significava uma modificação profunda na concepção de Teixeira de Freitas; entretanto ele será lembrado e elogiado, e sempre se preocupa em afiançar-lhe a concordância, se vivo fosse. O tempo exigia aquelas mudanças, e como Teixeira de Freitas sempre soube seguir e se ajustar aos tempos, por certo também apoiaria a daquele instante, mais que isso, seria seu autor; no novo tempo Teixeira de Freitas seguirá lembrado e valorizado como o idealizador, como o homem que pôs ordem na desordem, que deu progresso à atividade estatística brasileira.

Pompeu Accioly conduz os debates, e os abre pondo lenha na fogueira. Disse sobre o IBGE coisas assim: “foi, no plano administrativo, um dos últimos rebentos de porque-me-ufanismo [*sic*] em nossa terra”⁴⁰⁷; “desde os seus primórdios, padeceu intensamente dos males do gigantismo”, “projetou-se um prédio majestoso que não era o mais adequado às nossas possibilidades e necessidades”⁴⁰⁸; “foi, como todos sentem, um erro fundir a estatística e a geografia num mesmo órgão, urgindo sua desvinculação, para que ambos logrem um mais rápido desenvolvimento autônomo”⁴⁰⁹. Diz ignorar a situação interna do órgão, falando baseado nas palestras, em suas críticas e sugestões; inúmeras das assertivas em sua falação são feitas com muita vaidade e arrogância.

Haverá reações. O primeiro a intervir foi Alberto Martins, admirador e discípulo de Teixeira de Freitas, a quem serviu muito de perto. Começa lamentando, não sem ironia, que os que naquele instante estavam prenhes de críticas, não as tivessem expostos nos ambientes

colegiados existentes; se as tivessem expostos antes, já se teria corrigido os problemas. A seu juízo, “a instituição não é defeituosa pela sua estrutura”; não a tinha como grande, mas como justa; problemas, naturais em toda obra humana, resultavam do desrespeito ao que fora preceituado na Convenção.⁴¹⁰ Mas aceita algumas mudanças propostas, por exemplo, a união dos órgãos regionais às Inspetorias Regionais; mas não vê com bons olhos a união no órgão central dos serviços federais.

Augusto de Bulhões, valendo-se da tradicional autonomia da repartição de estatística do Ministério da Fazenda, faz uma intervenção meramente protocolar, para não passar em brancas nuvens. Nirceu da Cruz César mostra-se disposto ao diálogo, e reconhece a existência de problemas, “a tal ponto que se diz hoje, e eu repito isso com tristeza, com o coração dolorido – que o órgão não é o IBG É, mas IBG FOI”, em demérito à invenção de “um dos homens mais cultos que o Brasil já possuiu – Teixeira de Freitas”.⁴¹¹ A seu juízo, uma das razões dessa crise vem desde quando o “DASP resolveu enquadrar o IBGE naquelas normas burocráticas que regem a vida dos demais serviços públicos do país”, retirando-lhe as “condições para competir no mercado de trabalho e selecionar os melhores na base de uma remuneração compatível”.⁴¹²

O que o DASP quer fazer com o IBGE é exatamente o que fez com as repartições federais de estatística. Nossas palavras não têm eco na administração. Podemos morrer de falar, de reivindicar, de pedir, de solicitar e insistir, e não seremos atendidos. [...] Os responsáveis pelo DASP andam inteiramente na estratosfera. Temos, em nossa repartição, por exemplo, uma função que, a meu ver, é de caráter permanente – operador de máquina. Mas, o DASP entende que operador de máquina não deve ser funcionário, deve ser extranumerário. Mas, se é um trabalho permanente, de todo dia, cotidiano... [...] São problemas que o DASP não estuda, mas com a sua filosofia, passou os tentáculos no IBGE.⁴¹³

Falar das ações do DASP rendeu frutos... Alberto Martins disse da decisão de se suprimir as vagas de agentes de estatística, infringindo as Convenções Municipais; ponderado, o DASP voltou atrás. Lyra Madeira lembrou o absurdo da efetiva extinção da carreira de Estatístico-Analista no Conselho Nacional de Estatística, negando acordo oficial feito com o Instituto Interamericano de Estatística, havia tempos, o que punha em riscos o futuro do Laboratório de Estatístico; e, destacando as incompreensões e as impropriedades decisórias da burocracia, oferece um exemplo, numa curiosa história:

Vou citar um fato expressivo. Certa ocasião, tive o profundo desprazer de verificar, no Diário Oficial, que o Instituto Oswaldo Cruz havia solicitado uma verba, para aquisição de macacos. Esta verba foi cortada pelo DASP, porque achava que eram muitos macacos, para serem comprados... Não julgo que isso tenha decorrido de malícia propositada de algum funcionário do DASP. São os resultados dos atuais encargos dessa organização. O DASP tem entre suas funções cortas as verbas. Assim, não sabendo para que serviam os macacos e achando que eles eram excessivos, cortou a verba. Esse é o exemplo de como decorrem os fatos dentro da atual organização. É necessário, no caso citado, que seja o Instituto Oswaldo Cruz quem diga se são necessários os macacos, e não o DASP.⁴¹⁴

Avaliou-se as condições das estatísticas demográficas (o estado e o movimento da população; a migração), as da distribuição (transporte, comércio, serviços em geral, e preços), as do trabalho e da previdência social, as sociais. E foi recomendada a simplificação das estatísticas nacionais (as correntes e as censitárias), “dentro de um rigoroso critério de priori-

dades”, o que exigia acordo prévio com os usuários das estatísticas. Em especial, foi sugerida a progressiva utilização da amostragem; bem assim, mudanças na divulgação das estatísticas, devendo-se apresentar “comentários que orientem o consumidor quanto à conceituação adotada, o alcance, significado e fidedignidade das cifras divulgadas, a margem provável de erro e as possíveis omissões de informantes”. Foi vista, ainda, a conveniência de se ampliar os estudos e análises dos resultados, para tanto, devendo-se promover a ampliação do Laboratório de Estatística, bem assim, a criação de seções de estudos e análises nos serviços federais de estatística, atuando-se em colaboração com estudiosos externos.⁴¹⁵

A crítica de 1962

O Presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, pelo Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962, criou, no âmbito da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN, um Grupo de Trabalho “destinado a examinar em extensão e profundidade o plano dos levantamentos a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o objetivo de possibilitar a sua ampliação e atualização, em função das necessidades do planejamento econômico e social do país” (Art. 1º). Isso fora feito:

Considerando que se impõe ao Governo a tarefa de planejar o desenvolvimento econômico, social e cultura do país, com base em estatísticas fidedignas e atualizadas.

Considerando que cabe ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística promover e fazer executar, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais.

Considerando que o próprio IBGE tem manifestado a conveniência da ampliação e atualização dos levantamentos estatísticos para melhor atender à demanda cada vez maior de informações e às necessidades do planejamento do desenvolvimento do país.

Participaram dos trabalhos, entre outras pessoas, Isaac Kerstenetzky, como chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas, e Maurício Rangel Reis, como diretor do Serviço Nacional de Recenseamento (encarregado pela realização do Censo Geral de 1960), dessa forma, fazendo continuação ao Seminário de Estatística, de 1958. A coordenação esteve a cargo de José Luiz Bulhões Pedreira e de Guilherme Augusto Pegurier, nos exercícios, respectivos, da Presidência e da Secretaria-Geral da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN.

De pronto avaliou-se os resultados do Seminário de Estatística. O resultado é desalentador, apesar dos muitos esforços havidos, não raro sem nenhuma evidência concreta, não passando de declaração. De fato, com muita crueza, quase a totalidade das recomendações são dadas como “não atendidas”, e são ditas ainda “oportunas” (umas poucas são entendidas como “superadas”). Por quê? Por três razões, a nosso juízo.

Primeira, o modo de gestão de Jurandyr Pires Ferreira, bastante personalista, pondo em prática, por assim dizer, uma administração presidencialista, com inevitáveis confrontos à estrutura institucional parlamentarista. Seu jeito de gestão preferiu projetos visíveis e grandiosos, em lugar das conduções cotidianas, sempre a demandar mudanças, mas, por seu jeito, era natural olvidá-las.

Segunda, a evidente complexidade das recomendações, de difícil compreensão e assimilação pelos técnicos produtores, sem dúvida homens dedicados e com grandes vivências, mas sem maiores formações em estatística, em especial em estatísticas econômicas, o que naquele momento era essencial; afora que suas paixões, muitas vezes, os tornavam irritadiços às críticas, os cegavam.

Terceira, a estrutura parlamentar, com seus muitos produtores ligados aos registros existentes, quase nunca com boa cobertura e com bom conteúdo; nesse contexto, ficava difícil a adoção da amostragem, não apenas pela escassez dos especialistas, mas porque mudaria o cotidiano dos produtores, gerando naturais (humanas) resistências. E os registros estatísticos seriam imperativos.

Voltando às análises do grupo.

Alberto Passos Guimarães, no texto oferecido às discussões, “Subsídios para a reformulação do sistema estatístico brasileiro”, faz um forte avaliação da atividade estatística brasileira, e entende como essencial e natural haver mudanças:

No Brasil, nada haverá de estranho que, em face das significativas modificações surgidas no panorama nacional durante os mais recentes decênios, o sistema estatístico nacional, implantado desde cerca de trinta anos, já não esteja em condições de atender plena e satisfatoriamente à crescente e intensa procura de informações indispensáveis à fase atual do desenvolvimento de nosso país.⁴¹⁶

Defende uma atividade estatística centralizada. À sua douda avaliação, devia-se à “dispersão e descentralização que caracterizam o nosso sistema” a razão dos males, em especial, à existência de levantamentos “duplicados, triplicados ou quaduplicados, acarretando inúteis gastos de tempo e de recursos”. O IBGE, não estaria coordenando.

Enfim, sob uma funda revisão da legislação pertinente, que defende à exaustão, entende que o sistema estatístico brasileiro deveria assumir as seguintes características: planificação, vista como a tarefa de elaboração e atualização do programa estatístico; centralização, vista como a produção, num órgão central, das estatísticas programadas; concentração, como a prática de se reduzir ao mínimo o conteúdo dos inquéritos necessários à elaboração das estatísticas programadas; coordenação, geral e irrestrita, da produção das estatísticas brasileiras, não apenas daquelas previstas na programação.

Lauro Sodré Viveiros de Castro, em texto auxiliar, defendeu a centralização das atividades estatísticas num único órgão, bem assim a permanência no mesmo órgão das atividades geográficas. Em matéria estatística, ao órgão central, IBGE, competiria a realização dos censos, bem assim a realização de pesquisas primárias por amostras, e também de pesquisas nos registros e documentos administrativos; passaria a contratar seu pessoal através das leis trabalhistas. Seguiria havendo um Conselho Nacional de Estatística, cuja Diretoria Executiva teria a seguinte estrutura:

Direção-Geral, integrada por três Departamentos: Central de Coleta, Central de Apuração (com três divisões: Computação científica, Apuração estatística, Cadastro), Gráfico; e por duas Assessorias: Técnica (para assuntos de amostragem, planejamento e treinamento), Jurídica. E quatro Secretarias: dos Censos (com quatro divisões: Censo de População e Habitação, Censo Agrícola, Censo Industrial, Censo Comercial e dos Serviços), de Estatísticas Contínuas

(com cinco divisões: Estatísticas Agrícolas, Estatísticas Industriais, Estatísticas de Distribuição, Estatísticas Sociais e do Trabalho, Coordenação de Estatísticas Descentralizadas), de Informações (com três divisões: de Estudos e Análises, de Documentação e Informação, de Divulgação), de Administração (com três divisões: de Pessoal, Financeira, de Material e Comunicações).

Cinco temas foram objeto de estudo, temas, por certo, de grande interesse do planejamento econômico naquela quadra da vida do País: as estatísticas de transportes, as estatísticas agrícolas, as estatísticas industriais, as estatísticas demográficas e sociais, as estatísticas financeiras; cada qual com um relator, responsável pela elaboração de documentos preliminares, orientadores das discussões. Houve, ainda, um subgrupo dedicado às estatísticas censitárias, relatado por Maurício Rangel Reis, e que foi usado em alusão ao Censo 1960 (com seus muitos problemas).

No caso das estatísticas industriais, o relator foi Isaac Kerstenetzky, chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas. Trata dos “Números índices da produção industrial”, das “Estatísticas industriais e as contas nacionais”, das “Relações interindustriais”. Faz críticas e sugestões, muito na linha do que já fizera no Seminário de Estatística de 1958; defende, novamente, a concentração e a centralização da elaboração das estatísticas industriais num único órgão, e diz que “a situação atual brasileira no tocante às estatísticas industriais é a antítese daquela tecnicamente recomendável”, sendo muitos os órgãos envolvidos e muitas e variadas as pesquisas realizadas. Isso teria que mudar, pois “a indústria é setor estratégico do processo de desenvolvimento econômico do país”.

Por certo inspirado no documento “Estatísticas Básicas para o Desenvolvimento Econômico e Social”, emanado do Conselho Econômico e Social, das Nações Unidas, nos anos 1950, Isaac Kerstenetzky e Ovídio de Andrade Júnior elaboram o documento longamente intitulado “Seleção de estatísticas para fins de exame das possibilidades de atendimento por um esboço de estrutura de um sistema estatístico nacional”, no qual um plano estatístico é esboçado. Há dois grandes grupos de estatísticas: primárias e secundárias; as primárias são divididas em censitárias e em contínuas; nas censitárias tratam-se dos censos de população, os prediais e domiciliares, e os econômicos; nas contínuas são tratadas diversas temáticas: população, trabalho, agricultura, pesca, indústria, comércio, transportes, comércio exterior, moeda e crédito, finanças públicas, ensino, saúde. Nas estatísticas secundárias são considerados os índices de preços, as transações com o exterior, as contas nacionais e outros tipos de contabilidade social, os índices de produção física, os balanços do sistema monetário, o balanço alimentar, e o comércio por vias internas de cabotagem.

A crítica de 1964

Uma missão de avaliação da atividade estatística brasileira foi solicitada pela alta direção do IBGE, leia-se General Senna Campos, a Tulo Hostílio Montenegro; e se deu de 07 a 29 de maio de 1964, sendo visitadas um sem-número de personalidades, entre as quais Isaac Kerstenetzky. O relatório foi entregue na solenidade comemorativa do 29 de maio de 1964, aos 28 anos do IBGE; as críticas ao sistema, presentes no relatório, poderiam soar estranhas ao comportamento do demissionário de 1951-1952, quando houve a “defesa da estrutura” da atividade estatística brasileira, em luta contra os desvios às “diretrizes estabelecidas por Mário Augusto Teixeira de Freitas”. Por isso, oferece a seguinte explicação, ricamente construída em argumentação:

Os demissionários de 1951 não só estavam de acordo com o princípio da crítica franca ao órgão a que pertenciam e às suas atividades, como se tinham acostumado a lutar contra a rotina e a cristalização do sistema. Nesse sentido, vale a pena recordar que o documento que deu origem à crise, e que nunca foi publicado, partiu de um ibgeano. Os demissionários não podiam aceitar é que increpações, cuja validade a Comissão Especial nomeada pelo Presidente da República posteriormente negaria, fossem feitas de público, de forma sensacionalista, sem exame prévio no seio do próprio sistema. O caráter negativo da crítica, associado ao anúncio de uma reforma radical, criou o clima que impossibilitaria a colaboração, com o dirigente do IBGE, daqueles que até então haviam consagrado seus esforços e seu entusiasmo à tarefa de dar estatísticas ao Brasil.

De outra parte, seria grave equívoco aceitar como sinal de respeito à memória de Teixeira de Freitas a continuidade do descompasso entre as exigências da realidade brasileira e a atuação do sistema estatístico do país. O maior legado do criador do IBGE é o exemplo magnífico de inconformidade que sempre deu aos que gozaram do privilégio de trabalhar sob sua direção ou que tomaram conhecimento de suas idéias, através dos escritos que deixou. Inconformidade que levou muitos a classificá-lo injustamente de visionário, quando era realista empolgado pelos ideais que defendia; a ele, que foi um catequista nato, isento de respeito humano, e que nunca hesitou, no seu esforço de apressar a solução dos problemas de base do Brasil, em chegar até ao que hoje se designaria, fazendo uso do vocabulário político, como lavagem de cérebro.

O que Teixeira de Freitas não teria permitido é que o sistema estatístico brasileiro se anquilosasse. Tivesse ele permanecido na liderança deste sistema e se teria antecipado, sem dúvida alguma, como de outras vezes, a introduzir gradualmente as modificações necessárias ao seu esquema básico, a criar novos mecanismos para substituir os do período inicial da fase moderna da estatística brasileira. Só aqueles que subestimam a capacidade que teve Teixeira de Freitas de modificar suas próprias concepções admitem que ele pudesse defender a continuação de levantamentos estatísticos à base da circunscrição municipal, depois que o país começou a planificar seu desenvolvimento em termos nacionais e regionais. Somente negando sua admirável capacidade para ajustar-se às circunstâncias emergentes é possível admitir que ignorasse o surgimento, como fruto da própria obra realizada pelo IBGE, do usuário de estatística, e continuasse a defender o levantamento destas com base, apenas, na decisão dos que a produzem.

Se o sistema estatístico brasileiro deseja reconquistar o seu prestígio e voltar a exercer a influência que teve no passado, o que primeiro necessita é de capacidade para libertar-se de concepções ultrapassadas, principalmente quanto aos fundamentos e objetivos de suas investigações.⁴¹⁷

As condições favoráveis ancoravam, antes do mais, na existência de minucioso dispositivo legislativo: diretivas básicas como um “mecanismo teoricamente perfeito [...] para a coordenação das atividades dos órgãos oficiais, semi-oficiais, e privados, participantes e interessados no desenvolvimento da estatística nos níveis nacional, regional e municipal”, diretivas essas iniciadas na Convenção Nacional de Estatística, logo sendo acrescidas de uma legislação orgânica copiosa, tão rica que “anteciparam e, em alguns casos, serviram de fundamento a recomendações internacionais relacionadas com a organização e o funcionamento de sistemas estatísticos”. E mais, haver os meios de se coletar e de se apurar (criticar e codificar e processar) as informações necessárias à elaboração das estatísticas, bem assim haver as melhores condições de divulgação, na verdade, “superiores às próprias exigências atuais”.⁴¹⁸

Contudo, o sentimento recolhido sugeria que essa qualidade de concepção não saia do campo teórico, não dando conta da prática: o programa estatístico estaria impróprio à realidade, apesar da variada temática abrangida (as estatísticas econômicas, por exemplo, seguiam

deficientes e insuficientes); a coordenação estaria enfraquecida, sendo incapaz de enfrentar as resistências e as independências, com óbvia perda da sistematização e da harmonização; o quadro de pessoal, sem estímulos de remuneração, perdera em qualidade, e ganhara em improviso, ao ponto de se ignorar a natureza da atividade desenvolvida; enfim, a estrutura do sistema devia passar por radicais mudanças, sob pena de naufragar em definitivo. Por fim, “quanto ao âmbito internacional”, é dito haver “certa insatisfação, embora não manifesta, com respeito à limitada colaboração que o Brasil está dando, principalmente no que concerne à formulação de normas estatísticas e ao desenvolvimento da metodologia a ser aplicada nos países do Continente”.⁴¹⁹

Houve fatores externos para essa deterioração, especialmente o desrespeito aos princípios da Convenção Nacional de Estatística, “Carta Magna” ou “Pedra Angular” da atividade estatística brasileira. Isso, por todas “as partes contratantes”, inclusive o próprio IBGE, que “não tiveram presente a necessidade de manter os órgãos estatísticos alheios ao tráfico de influências e às injunções político-partidárias”. Dessa forma, por essas atitudes, embarcaram na deterioração progressiva da administração pública no Brasil, quando as “normas sadias” foram sendo postas de lado, cedendo posição a “critérios caprichosos e personalistas, com freqüência aplicados sem nenhum respeito pela dignidade da função pública”. Daí, houve espaço para freqüentes denúncias aos convênios municipais de estatística, com perda de receita, ao passo que a dotação federal, já minguada e restringida, não cresceu para compensar; sem olvidar o agravante da proliferação de municípios que aumentava a despesa do sistema, com as novas agências a serem criadas em decorrência; por demais, os governos estaduais mudaram a hierarquia dos órgãos estaduais de estatística, enfraquecendo-os administrativamente; afora lhes negarem os recursos mínimos ao funcionamento. O IBGE, pouco a pouco, ficou sujeito às decisões do DASP não raro ferindo ao espírito da Convenção, aliás, esse espírito convencional foi fortemente agredido ao se sujeitá-lo à Comissão Supervisora dos Órgãos Autônomos do Ministério da Justiça. Em suma:

[...] o Instituto veio perdendo aquela condição jurídica inicial de autarquia *sui generis* para finalmente ser entendido como órgão integrado na administração pública federal, caracterizado como está, no momento, como autarquia mesma do Governo da União e em consequência sujeito à sua tutela política e administrativa.⁴²⁰

Como fatores internos negativos, um era, a não união efetiva dos Conselhos de Estatística e de Geografia: “Excluída a vinculação através do Presidente, funcionam como órgãos autônomos, com serviços administrativos e técnicos independentes, e programas de trabalho que têm apenas pontos ocasionais de contato”; e diz que, em tese, “não existiria, do ponto de vista da inter-relação de atividade, obstáculo substancial para que se concretizasse a separação”. Outro aspecto negativo, ainda de ordem superior, decorreria dos presidentes, desde 1951, “com raros períodos de exceção”, terem passado ao exercício de “funções executivas, fazendo sentir sua autoridade até em decisões que deveriam ser de iniciativa e responsabilidade dos Secretários-Gerais dos dois Conselhos”; isso, ficava mais grave com a perda de conteúdo das avaliações e decisões saídas das Assembléias Gerais, e mesmo da Junta Executiva Central, em face do despreparo dos seus representantes, mais e mais indicados em suas funções de origem, federais ou estaduais, por razões políticas e não técnicas.⁴²¹

Quanto ao pessoal, declara-se alarmado: não havia um plano de carreira adequado, com apropriadas remunerações; não havia uma prática de entrada por concursos, nem de ascensão inter-

na por mérito; e não havia nenhum programa de formação continuada, no âmbito nacional, muito menos no âmbito internacional. E pontifica: “Pessoal qualificado insuficiente é fator determinante de uma série de outros que surgem nas diversas fases do trabalho estatístico, em todos os níveis, e será, possivelmente, o obstáculo mais sério à remoção de algumas das atuais deficiências”.⁴²²

No que respeita ao programa estatístico, sua fraqueza principal estaria na ausência de diálogo com os usuários. O que produzir era decisão dos produtores, o que, ainda que fosse válido ao tempo da criação do sistema estatístico, não mais o seria, com tantos analistas e estudiosos, a demandarem estatísticas, mormente as estatísticas econômicas, com vistas aos planos nacionais de desenvolvimento. Em não havendo uma manifesta vontade dos usuários, não haveria hierarquia no programa, tudo estando no mesmo nível; e o método censitário seria o dominante, sem a percepção da necessidade de utilização da amostragem. E não havia uma adequada circulação de experiências entre os participantes, com perda de vivências.

Daí, enuncia mudanças imediatas, que considera emergenciais, como a revisão do programa estatístico. E haveria mudanças mediante avaliações, em especial do funcionamento dos mecanismos colegiados do sistema. Haveria, ainda, mudanças estruturais, propondo as realizações periódicas das conferências de estatística, de modo a ouvir-se os usuários, bem assim, considera a separação em institutos autônomos da estatística e da geografia (como o seriam no início da Fundação). Por fim, trata das mudanças funcionais, propondo uma profunda renovação do quadro de pessoal, e uma completa redução das agências, que não mais seriam municipais; e, por fim, uma revisão do processo de pesquisa, em suas várias etapas.

Crítica síntese promove mudanças

A massa crítica estava posta. As mudanças preconizadas, contudo, ainda teriam que aguardar um adequado instante político. Pois uma vontade política virá no bojo da maturidade e continuidade do planejamento, com bons ministros do planejamento (Roberto Campos, Hélio Beltrão, Reis Velloso), e, mais ainda, terá força e curso no contexto das reformas estruturais da administração, conformadas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Não obstante essa inspiração, e sustentação, a Fundação IBGE viria 12 dias antes, pelo Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro; sua motivação e seus princípios básicos vinham da massa crítica acumulada, já bastante suficiente. Mesmo assim, uma nova crítica viria em 1966, em grupo de trabalho formado pelo ministério do planejamento; e foi uma crítica síntese. As reformas ensaiadas acabariam desvirtuadas, e a Fundação desandaria, frustrando as esperanças; e será nesse ambiente, já com Isaac Kerstenetzky na presidência, que uma avaliação externa do estado das artes será feita por Tulo Hostílio Montenegro. Esta avaliação, somada à reflexão ímpar de Isaac Kerstenetzky sobre a atividade estatística, com sua visão de sistema estatístico como parte chave do sistema de planejamento, virá a nova Fundação, e com ela um novo IBGE, o que ainda existe (pese ajustes eventuais). Vejamos esse tempo.

A crítica de 1966

O IBGE, melhor dizendo, o sistema estatístico, nascido do espírito e do coração de Teixeira de Freitas, fruto de sua razão e de sua paixão, perdia, pouco a pouco, seu caráter *sui*

generis, como se dizia. Se já os pilares da coleta e da apuração eram, mais e mais, sacudidos, ignorados e mesmo negados, abalando a engenharia teixeirista da atividade estatística brasileira, mais ainda seria sacudido, quase um sismo, quando pela Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, perderia a vinculação à presidência da República, sendo posto sob as ordens imediatas do Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais (sendo Ministro o General Cordeiro de Farias).

Nesse ambiente, junto ao Ministério do Planejamento, ainda chamado de Extraordinário, e ainda centrado na Coordenação Econômica, será criado, nos termos do Decreto nº 58.226, de 20 de abril de 1966, um Grupo de Trabalho para estudar a renovar o Plano Nacional de Estatística⁴²³, tendo em mente que haver “um conjunto de estatísticas básicas constitui condição indispensável para a formulação, execução e controle da execução da política econômica e social do Governo”, no que fica clara a figura do usuário. Coordenado por João Paulo dos Reis Velloso, chefe do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em futuro próximo), do Ministério do Planejamento, tinha entre seus membros titulares Isaac Kerstenetzky.

O relatório, redigido e assinado por Henrique Flanzer, consultor contratado, analisa o estado do sistema estatístico, que tinha como órgão máximo de decisão o Conselho Nacional de Estatística, e o IBGE como órgão máximo de execução, por sua Secretaria-Geral. A autoridade do presidente do Conselho e do Instituto, embora elevada, não era nada clara, dizia o relato, “variando de acordo com a personalidade do ocupante do cargo”⁴²⁴, o que feria de morte a origem do sistema. A seu turno, contrário ao previsto na origem, mas por exigência temporal, a Secretaria-Geral ampliara suas atividades e sua estrutura. E diz mais:

Ao ser fundado o IBGE, sua estrutura foi concebida em bases sólidas, prevendo uma atividade muito superior à justificável para a ocasião. A demanda de estatística era, então, muito reduzida, imprecisa e dispersa. As primeiras equipes dirigentes do IBGE, sem dúvida dotadas de elevada formação moral e alta cultura humanística, não eram constituídas, entretanto, de técnicos em estatística. Havia a idéia generalizada de que o IBGE era uma instituição destinada a desempenhar um alto papel cultural no país, fazendo, entre outras coisas, estatísticas. Essa mentalidade, aliada à ausência de uma demanda sistemática de estatísticas econômicas e financeiras, esclarece o motivo pelo qual a ênfase foi inicialmente posta em levantamentos de interesse cultural e social, em detrimento de fatores econômicos.⁴²⁵

O relatório destaca a atuação do Laboratório de Estatística, “um órgão de análise das estatísticas produzidas pelo sistema; é, portanto, um consumidor de estatísticas”, com suas seis seções, a saber: 1) de estatísticas demográficas, 2) de estatísticas econômicas, 3) de estatísticas sociais, 4) de estatísticas culturais, 5) de estatísticas metodológicas, 6) de estatísticas administrativas (internas ao Instituto e ao sistema, e jamais realizadas e analisadas). Com seu quadro diminuto e impróprio em formação focava atenção nas estatísticas demográficas, na bela e rica senda de Giorgio Mortara, bem assim, nas estatísticas econômicas, na busca de atenuar as pressões recebidas (mas sem maiores sucessos). À margem do Laboratório de Estatística, em 1963 fora criado um Grupo Especial de Trabalho para as Estatísticas Industriais - GETEI, que apenas no terceiro trimestre de 1964 começou a trabalhar, fazendo pesquisa por amostragem.

Sobre as campanhas estatísticas, o relatório recupera a existência da Comissão técnica de revisão e aperfeiçoamento das campanhas estatísticas - CETRACE, criada em 1957, por

certo valiosa, mas não tendo “poder decisório”, ou seja, devendo submeter suas conclusões “à JEC, que as analisa e aprova”.⁴²⁶ Em seguida, é posta a situação das Inspetorias Regionais, e, sobretudo, a das agências municipais. Para os 3 958 municípios então existentes, havia um total de 2 151 agências, mas apenas 1 950 providas. O fundo via quota de estatística, voltada a viabilizar a existências daquelas repartições municipais, estava falido. Assim sendo, era triste a falência da concepção teixeirista de serem os agentes, antes de tudo, agentes de cultura, ou ainda, agentes de mudança. Sem olvidar, também, a falência na formação dos funcionários, através dos cursos sempre sugeridos, mas raramente realizados. Então, resultaria inevitável a agregação das agências, surgindo as agências zonais. Seguem críticas às chamadas deficiências operacionais no processo de pesquisa, em suas várias etapas: começa por considerar o planejamento; segue pelas etapas de coleta, crítica e apuração; e encerra na divulgação (sem olvidar a análise). Vejamos, uma a uma, opiniões sobre essas etapas:

Na prática não existe um planejamento centralizado para a elaboração das estatísticas nacionais. O Plano Nacional de Estatística é uma “colcha de retalhos” composta dos planos específicos das várias repartições centrais de estatística.

O órgão encarregado desse planejamento e coordenação (a Junta Executiva Central do CNE) não cumpre essa tarefa porque (a) não dispõe de tempo suficiente, tal a quantidade de assuntos de caráter administrativo que é chamada a resolver; (b) sua composição não inclui, na medida conveniente, a participação de usuários das estatísticas a serem produzidas nem de técnicos encarregados da etapa de coleta. A CTRACE tem feito esforços no sentido de maior racionalização, porém com resultados limitados devido à sua reduzida autoridade.

Ainda como causas da ausência de um planejamento harmônico das estatísticas nacionais, podem ser citadas as seguintes: (a) os órgãos centrais de estatística são obrigados, por força de dispositivos legais, a produzir determinadas estatísticas, independentemente da demanda para as mesmas, não lhes sobrando recursos ou tempo para projetar a produção de outras com maior procura; (b) a Junta Executiva Central parte do princípio igualitário de atribuir a mesma importância às estatísticas de interesse de cada Ministério, independentemente do maior ou menor interesse para o Planejamento e a Segurança nacionais; (c) vigora o princípio político de igualdade dos municípios, atribuindo-se igual importância aos levantamentos procedidos em cada um deles, quando se sabe que menos de 25% dos municípios, por exemplo, são responsáveis por mais de 95% da produção industrial.⁴²⁷

A ausência de planejamento prejudica o bom resultado da coleta. Os questionários preparados, sobre terem, na maioria dos casos, um número excessivo de informações em relação à posterior divulgação e análise, são muitas vezes entregues à rede de coleta com atraso ou sem explicações suficientes para sua utilização. Outra deficiência decorre da obrigatoriedade de levantamento de dados por município, o que levou o IBGE a instalar uma Agência em cada um deles. [...] O padrão intelectual do Agente é baixo, em média. Por vezes é semi-analfabeto e não cabe efetuar as quatro operações com desenvoltura. Muitos Agentes contam com mais de 20 anos de serviço, são idosos, cansados e acomodados. O IBGE não dispõe de recursos para proporcionar-lhes maior assistência técnica e social. Por vezes passam meses sem contato com a Inspetoria Regional a que estão subordinados. O deficiente balanceamento dos inquéritos, ao longo do ano, faz com que os Agentes tenham sobrecarga de serviço em certas épocas, prejudicando a qualidade, e grande ociosidade em outras épocas do ano. A legislação em vigor não faculta aos Agentes de Coleta a possibilidade de impor a obrigatoriedade de fornecimento de dados, e muito menos de verificação da veracidade dos dados informados.⁴²⁸

A crítica dos dados coletados é feita, como regra geral, pelos mesmos órgãos encarregados da apuração, isto é, os Departamentos Estaduais de Estatística. Esses órgãos, integrantes

do Sistema do IBGE, são subordinados tecnicamente ao Conselho Nacional de Estatística, mas administrativa e financeiramente dependem dos Governos Estaduais. A importância que os Governos Estaduais atribuem aos seus órgãos oficiais de estatística é variável. Na maior parte dos casos, entretanto, concedem-lhes verbas muito reduzidas, incompatíveis com o volume e importância das tarefas que lhe são atribuídas, por força da Convenção Nacional de Estatística. Como consequência, o pessoal é deficiente em qualidade e em quantidade. [...] A apuração, por sua vez, sofre sistemáticos atrasos. A capacidade dos órgãos apuradores é sensivelmente inferior ao material coletado pelas Agências Municipais. Tais atrasos conduzem a apurações paralelas nos órgãos centrais de estatística ou na própria Secretaria-Geral do IBGE, gerando duplicidade de esforços e resultados díspares. Outra deficiência, que merece ser comentada, reside na inadequação e mau aproveitamento do equipamento mecânico ou eletrônico existente.⁴²⁹

Os dados divulgados, além de não corresponderem aos que são mais insistentemente reclamados pelos usuários, não indicam com a necessária clareza os métodos e processos utilizados, as ressalvas, limitações, que aumentariam ao invés de reduzir, o grau de confiança nos usuários. Não há, por outro lado, pesquisas sistemáticas para determinar quais as informações, com que detalhe e periodicidade deveriam ser publicadas em edições de baixo custo e grande tiragem.⁴³⁰

A Secretaria-Geral do CNE dispõe de um órgão destinado a analisar as estatísticas produzidas pelo Sistema, o Laboratório de Estatística. A quantidade de trabalhos técnicos que produz, entretanto, é extremamente limitada pela falta de elementos capacitados; além do chefe, não dispõe o laboratório de nenhum funcionário com formação estatística superior. Devido às deficiências de pessoal o IBGE praticamente não produz nenhuma estatística derivada, que deveria ser o produto final de todo o processamento custoso e complexo de coleta, crítica, apuração e tabulação.⁴³¹

Antes de passar às sugestões de mudanças, contudo, o relatório considera as deficiências estruturais, com ênfase na questão do quadro de pessoal, como segue:

Cerca de 80% do pessoal do IBGE tem mais de 10 anos de serviço, e mais da metade conta com mais de 15 anos de trabalho. Esse fator, aliado à falta de estímulos, de perspectivas de acesso e melhor remuneração, reflete-se forçosamente numa baixa produtividade e desestímulo na aquisição de novos conhecimentos. A grande maioria dos estatísticos de carreira não é concursada, não tem curso superior ou mesmo estágios de informação em assuntos estatísticos. [...] Ao longo dos anos o padrão qualitativo do pessoal do IBGE vem decaindo de maneira sistemática, muito embora a quantidade total de servidores venha se mantendo praticamente estável.

É muito deficiente o treinamento do pessoal do IBGE, o que vem agravar as dificuldades de recrutamento acima mencionadas. Praticamente não existe um programa sistemático de aperfeiçoamento de pessoal. A Escola Nacional de Ciências Estatísticas, que pertence ao IBGE e [que] foi criada com o objetivo de formar técnicos para atender às necessidades do próprio Sistema, não vem cumprindo essa missão. [...] A ausência de formação e treinamento se faz sentir não só nos escalões superiores como também na base dos Sistema, isto é, na rede de coleta, que se ressentir de uma orientação sistemática e uniforme.⁴³²

Outro aspecto de fraqueza estrutural apontado no relatório: a legislação orgânica do sistema. Um primeiro problema seria a gradativa presença do DASP na gestão do pessoal do IBGE, impondo restrições e interpretações inaceitáveis ao um “órgão eminentemente técnico e especializado como o IBGE”. Um segundo problema seria a dualidade de comando presente em quase todas as etapas do trabalho, por exemplo, as agências e as inspetorias, embora com vínculos administrativos à Secretaria-Geral do IBGE, recebiam orientação técnica além dela,

também dos órgãos estaduais de estatística; estes, a seu turno, embora com vínculos administrativos aos respectivos Governos Estaduais, recebiam orientação técnica do IBGE; os órgãos federais, embora com vínculos administrativos aos respectivos Ministérios, recebiam orientação técnica do IBGE. Um terceiro problema seria a fonte de recursos financeiros, bastante fragilizada com as freqüentes denúncias aos convênios municipais de estatística, e sem a respectiva compensação nos orçamentos públicos (federal, estadual e municipal). Um quarto problema seria a quase completa ausência dos usuários na definição do programa estatístico; afora a parca percepção da importância das estatísticas para o planejamento, por parte da massa da população, o que a leva a falsear ou mesmo sonegar as informações solicitadas (sem haver uma clara legislação de obrigatoriedade). Um quinto problema seria a crescente má qualidade das representações nos órgãos colegiados, dado que, mais e mais, as funções originais têm posição política e não técnica, ou seja, aquele membro do colegiado, por ser chefe daquele serviço federal ou estadual x ou z, chegou àquela posição por razões políticas e não técnicas, logo, no colegiado, não tem capacidade de argumentação nas questões técnicas tratadas.

Enfim, passa-se às sugestões de mudanças. A estrutura jurídica a ser adotada deveria responder aos seguintes requisitos: ampla autonomia técnica e administrativa, e flexibilidade financeira. Duas sugestões são apresentadas: ser tornado uma fundação; ser mantido como autarquia (mas com determinadas especificidades); como segue:

- a) [Uma Fundação, com o único inconveniente de ser uma pessoa jurídica de direito privado, o que talvez seja conflitante com o âmbito e a responsabilidade da tarefa a executar, envolvendo não só problemas de planejamento e segurança nacionais, como compromissos com entidades internacionais.
- b) Uma Autarquia, tal como definida no anteprojeto de Reforma Administrativa: “Serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica e receita própria, para executar serviços típicos da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.⁴³³

O órgão central do sistema deveria concentrar-se na elaboração das estatísticas demandadas pelo Planejamento e pela Segurança nacionais, compondo um chamado Plano Nacional de Estatísticas Básicas - PNEB. E para garantir-se a eficiência dessa proposição, devia existir uma unidade de comando em todas as etapas do processo de pesquisa.

Outro ponto básico: o suporte financeiro. “A máquina estatística não pode continuar dependendo de receitas aleatórias e inconstantes”, e diz ser “necessário garantir, de forma permanente, recursos para a elaboração de programas que, por sua natureza, só se justificam pela continuidade que se lhes atribuir”. Pois como o vínculo ao orçamento fica sempre na “dependência da política econômica-financeira do Governo e da prioridade que as futuras administrações hajam por bem conferir às atividades estatísticas”, então, “a solução mais prática parece ser a de vincular a receita das atividades estatísticas a uma receita da União, que acompanhe, em termos reais, o desenvolvimento econômico do país, ou pelo menos seu crescimento demográfico”.⁴³⁴ E lembra algumas propostas em circulação:

Em 1959 foi apresentado pelo Deputado Lino Braun projeto criando o “Fundo Nacional de Estatística”, constituído de uma taxa adicional de 10% incidente sobre os produtos compreendidos nos incisos da Tabela “D”, alínea XXIV – Fumo, a qual substituiria o tri-

buto municipal que mantém os serviços nacionais de estatística municipal. [...] Outra proposta, esta do Deputado A. Antunes de Oliveira, através do Projeto nº 3.112, de 1957, preconiza a criação do adicional de 3% sobre o Imposto sobre a Renda (pessoa físicas e jurídicas), com a mesma finalidade. Recomendamos a adoção de uma dessas medidas, ou outra que lhes seja equivalente.⁴³⁵

Para garantir o sucesso dessas medidas, a política de pessoal devia ser mudada inteiramente. Primeira proposta: do pessoal existente só os qualificados permaneceriam, havendo recrutamento para complementar as necessidades. Segunda proposta: as remunerações seriam compatíveis com as práticas de mercado, de modo a contar-se com pessoal de elevado nível, e se conseguir mantê-los em atividade. Terceira proposta: o treinamento do pessoal do quadro seria sistemático e permanente, de modo a criar-se “uma padronização e uma uniformização de idéias dentro da Instituição”, e mais: “a atividade de treinamento deverá possuir, mais que um programa definido de trabalho, um órgão que se encarregue de sua execução”.⁴³⁶

Outras medidas sugeridas. Os usuários deviam ser ouvidos mais e mais vezes e sempre melhor, advogando a realização periódica de seminários de estatística, como o de 1958. Uma intensa campanha, sistemática e permanente, em favor da imagem da estatística devia ter lugar. As estatísticas censitárias e as estatísticas contínuas deviam ser mais e melhor entrosadas. As Agências de Estatística nos Municípios deveriam ser agrupadas, perdendo a dimensão municipal; devia haver maior controle dos trabalhos. As Inspetorias Técnicas deviam ganhar outros papéis, de modo a serem efetivas como ligação entre as agências e a cúpula do sistema. As técnicas de amostragem deveriam ser introduzidas mais enfaticamente, em mais temas. O processamento eletrônico de dados devia ser centralizado, de modo a melhorar a utilização dos recursos.

Natureza das mudanças

Fiat lux! O IBGE era tornado uma Fundação de direito público, pelo Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967. Na presidência fora empossado o primeiro ibgeano na função, Sebastião Aguiar Ayres; ao dar-lhe posse, a 04 de abril, Hélio Beltrão diria de sua alegria em estar na “casa de Teixeira de Freitas”. Assumindo, discursava:

Sem embargo do muito que foi realizado neste último triênio, o problema maior do IBGE consiste, ainda, em alcançar produção atualizada ao nível da demanda – nos setores estatístico e censitário, nas áreas geográficas e cartográfica, no âmbito da formação de profissionais e aperfeiçoamento dos técnicos exigidos pelos trabalhos a serem realizados. [...] Há que reconhecer as falhas e deficiências, com humildade e acentuado senso de responsabilidade. Indispensável se torna reunir esforços, com tenacidade, e buscar as soluções adequadas, com perseverança. O inconformismo com a estagnação e a rotina, que caracterizou a primeira fase da vida do Instituto – quando idéias novas e fecundas introduziram, gradualmente, na estrutura da entidade, modificações reclamadas pelo seu ajustamento às realidades de então – já se vem fazendo sentir de novo no reconhecimento da necessidade de substituir idéias ultrapassadas no encaminhamento corajoso de soluções para os problemas da atualidade.

Sensibiliza-me, assim, a perspectiva, prevista em Lei, de transformar-se o IBGE em uma Fundação de direito público, com estrutura mais condizente com as reais necessidades para o desempenho de suas relevantes tarefas, dotada da necessária flexibilidade administrativa, que permita à entidade competir no mercado de trabalho, recrutando

os elementos especializados de que carece, e possibilite melhores oportunidades ao seu quadro de pessoal, sem as limitações de natureza meramente burocrática. A Fundação IBGE, em cuja estruturação todos nos empenharemos, em consonância com a orientação que for traçada pelo Governo Federal, há de oferecer a esse mesmo Governo, com atualidade, os levantamentos estatísticos e geográficos de que necessita para promover renovados programas de ação, reclamados pelos superiores interesses da nação. Programas esses intimamente vinculados ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do País, a ser conduzido nesta segunda fase do Governo da Revolução, e cujo planejamento e coordenação geral, por sábia inspiração de Sua Excelência o Senhor Presidente da República, foram confiados à inteligência e ao descortino do Exmo. Sr. Ministro Hélio Beltrão.⁴³⁷

O Decreto-Lei nº 161, por seu Art. 1º, autorizava o executivo a instituir a “Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”⁴³⁸, amparado nas atribuições conferidas pelo Art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 07 de dezembro de 1966.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE), a qual, na condição de órgão central, coordenará as atividades do sistema estatístico nacional, bem como as de natureza geográfica e cartográfica, realizando levantamentos e estudos naqueles campos, na forma da presente lei.

§ 1º A Fundação IBGE gozará de autonomia administrativa e financeira, e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil de Pessoas jurídicas, dos seus atos constitutivos.

§ 2º A União será representada, nos atos de instituição da entidade, pelo Ministro de Estado designado pelo Presidente da República.

§ 3º A Fundação IBGE reger-se-á por Estatutos aprovados por decreto.

No Art. 2º são criados dois planos nacionais, com o “conjunto de informações e levantamentos necessários ao conhecimento da realidade econômica, social, cultural e física do país”, quais sejam: o de Estatística e o de Geografia e Cartografia Terrestre. Só ao de estatística, reduzida às básicas, dá-se alguns detalhes, e se lhe associa a obrigação na prestação de informações, e a necessária garantia de sigilo. Para tanto, seriam absorvidas as atribuições até então afetas aos serviços federais de estatística; isso, quando ocorre, será lento e gradual, quase sem visão. Na prática, portanto, a realidade seria complexa, e duríssima, e lentíssima, numa marcha claudicante.

Num delírio extremo, perdendo o sentido das críticas, a Fundação foi dividida em três órgãos autônomos: os Institutos Brasileiros de Estatística - IBE e de Geografia - IBG, e mais a ENCE (Art. 9º). Assim, dessa forma, o amálgama das atividades que inexistiria, segundo as críticas, fica bem mais esgarçado; o que era para ser somado, é mais ainda dividido, gerando evidentes desperdícios. No IBE, suas atividades técnicas seriam feitas de fora (e muito pouco de dentro), através da “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas” (Art. 11). Assim, com outros nomes, figurava-se na realidade o passado, aprofundando as separações, e com os mesmos instrumentos.⁴³⁹

Os usuários seriam ouvidos nas Conferências Nacionais de Estatística - CONFEST e de Geografia e Cartografia - CONFEGE, a cada três anos (Art. 14).

Um fundo próprio, específico à atividade estatística, viria do imposto sobre transporte rodoviário de passageiros (Art. 6º).

O regime jurídico do pessoal seria o da legislação trabalhista, cabendo definir a política de entrada, de progressão e, sobremodo, de remuneração (Art. 15 a 23).

Equívoco das mudanças

O sistema estatístico seria centralizado. O IBGE se fazia órgão central chave, mais do que já fora, ou era ainda. A coleta, através das campanhas estatísticas, já lhe cabia, ainda que viesse, pouco a pouco, sendo ignorada e contestada; os instrumentos, em tese ao menos, eram feitos em conjunto, no contexto das Assembléias Gerais e, mais ainda, da Junta Executiva Central - JEC; contudo, também isso vinha sendo ignorado e contestado. A apuração e a divulgação, na concepção primeira do sistema, não seria feita no IBGE, mas nos órgãos centrais (temáticos); contudo, por causa das máquinas eletrônicas, mais e mais, vinham sendo feitas pelo IBGE. Pois tudo isso devia mudar, e todas as etapas do processo de pesquisa seriam passadas ao controle do IBGE, de fato, ao controle externo da “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas”, à qual cabia, ao fim e ao cabo, pronunciar-se sobre os programas. E até nisso, o novo IBGE seguia sendo o velho, embora uma Fundação.

A 2 de agosto de 1967, saíram os Decretos nº 61.126 e nº 61.127: o primeiro aprovava o Estatuto da Fundação, e o segundo estabelecia sua instalação. Tem seis capítulos: **I**, Da Fundação e dos seus fins, regime, sede e foro; **II**, Do patrimônio; **III**, Da organização e da administração (**1**. Do Conselho Diretor; **2**. Da Presidência; **3**. Do Conselho Fiscal; **4**. Do Instituto Brasileiro de Estatística; **5**. Do Instituto Brasileiro de Geografia; **6**. Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas); **IV**, Do regime financeiro; **V**, Do pessoal; e **VI**, Das disposições gerais e transitórias. Em 73 artigos.

Refere-se a dois Sistemas Nacionais: o Estatístico e o Geográfico-Cartográfico (Art. 1º). E se diz dever manter os “princípios consagrados” na Convenção Nacional de Estatística e nos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Art. 3º § 1º), o que logo seria letra morta. E de pronto considera a formação do pessoal (Art. 3º § 2º), cuja renovação os relatórios de avaliação, desde 1958, apontaram como premente.

Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE) órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional rege-se pelo presente Estatuto, na conformidade do Decreto-lei número 161, de 13 de fevereiro de 1967, e é vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Art. 5º A Fundação, como órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional, incumbirá, nos termos do Art. 30, § 1º, do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, prestar orientação normativa e exercer supervisão técnica e fiscalização específica das atividades estatísticas, geográficas e cartográficas dos órgãos integrantes dos respectivos sistemas, bem como executar levantamentos, pesquisas e estudos relativos a essas atividades especialmente os necessários à formulação e à execução do Plano Nacional de Estatísticas Básicas e do Plano Nacional de Geografia e Cartografia, divulgando os seus resultados.

§ 1º À Fundação competirá, outrossim, no desempenho de suas atribuições de coordenação e orientação, zelar pela observância dos princípios consagrados na Convenção Nacio-

nal de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e nos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), com as modificações introduzidas pela legislação posterior (Art. 5º do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967).

§ 2º A Fundação, para realização de seus objetivos formará técnicos de nível superior nas matérias de sua competência e promoverá e estimulará o aperfeiçoamento e a especialização de pessoal técnico, principalmente daquele pertencente a órgão integrante dos sistemas estatísticos e geográfico-cartográfico.

Em 16 de novembro de 1967, seria baixada a Resolução nº 6, criando o Grupo Executivo de Pesquisa Domiciliares, que logo daria corpo à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD; bem assim, a Resolução nº 7, criando o Centro Brasileiro de Estudos Demográficos. Em 1968, a Resolução nº 25, de 07 de fevereiro, criaria o Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços (e sua Comissão de Coordenação); a Resolução nº 30, de 03 de março, criaria o Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias⁴⁴⁰; a Resolução nº 41, de 17 de julho, criaria o Departamento de Censos (e sua Comissão de Coordenação); a Resolução nº 58, de 18 de outubro, criava o Centro Brasileiro de Estatísticas Educacionais⁴⁴¹.

Em 17 de julho de 1968, a Resolução nº 40 constituiu a Coordenação-geral da Rede-de-Coleta (em 11 de novembro de 1971, a resolução 281 criava a Rede Nacional de Coleta); em 31 do mesmo mês e ano, a Resolução nº 43 criaria o Centro de Processamento de Dados (em 23 de março de 1971, a Resolução nº 241 o tornaria Instituto Brasileiro de Informática). Em 08 de janeiro de 1969, a Resolução nº 80 constituiu o Departamento de Divulgação Estatística, tornado pela Resolução nº 147, de 13 de agosto de 1969, no Centro de Documentação e Informações Estatísticas. (As Resoluções nº 81 a nº 83, todas de 15 de janeiro de 1968, e Resolução nº 150, de 21 de agosto de 1969, extinguíram vários órgãos no IBE, ajustando sua estrutura).

Note-se o caráter heterogêneo dessa estruturação. Os nomes são distintos, ainda que centro seja o mais comum. A idéia de centro talvez tenha surgido como forma de marcar *status* aos serviços federais de estatística incorporados. Essa tarefa não foi nada simples, e se deu aos trancos e barrancos (quando ocorreu); a resistência dos ministérios em perder seus serviços, suas autonomias estatísticas, era natural; afora que tinham o controle dos registros administrativos, usados como fontes de informações individuais. Não por acaso, só com a criação dos registros estatísticos, através das pesquisas por amostragem, foi possível aprofundar as mudanças; mas não era, ainda, simples realizar pesquisas por amostragem. Em comando estavam os homens de ontem...

Voltando. Criada a Fundação, e sendo básico ouvir-se os usuários, realizou-se a 1ª CONFEST (Conferência de Estatística), de 29 de maio a 04 de junho de 1968. Dela, entre várias avaliações e recomendações, saiu o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, em trabalho preliminar realizado pela “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas”, e tendo por mentor Isaac Kerstenetzky; o plano trazia a noção de “estatísticas derivadas” que ele trouxera em seu discurso, dando as regras do jogo:

Em primeiro lugar, estabelecer um critério de prioridades tentando, tanto quanto possível, eliminar as solicitações de informações pouco úteis. Como entretanto determinar esse critério de prioridades? A resposta, a meu ver, está na articulação das chamadas estatísticas primárias com as estatísticas derivadas, isto é, entre as estatísticas que resultam de “apura-

ção de registro ou levantamento direto” e as estatísticas que decorrem “da elaboração com base, em geral, nas estatísticas primárias”. Entre as estatísticas derivadas merecem especial referência os indicadores da situação demográfica, a contabilidade social, os índices de preços, o balanço alimentar e o balanço energético. Em segundo lugar, é preciso atentar para o princípio de centralização do sistema estatístico, no sentido de evitar a duplicação desnecessária em inquéritos de diferentes agências governamentais, e assegurar a adoção de classificação uniforme nas tabulações dos dados.⁴⁴²

O Plano Nacional de Estatísticas Básicas - PNEB, como parte do Plano Nacional de Estatística (do qual nada se revela), seria formalizado rapidamente, em 18 de julho de 1968, pelo Decreto nº 63.010 (voltaremos ao assunto adiante). Além disso, para facilitar o trabalho de campo, a “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas” deu forma à Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, sobre obrigação e sigilo; sem ser a primeira legislação de obrigação e sigilo do Brasil, é, por certo, a mais bem elaborada, e que ainda continua em vigência; adiante, na gestão Isaac Kerstenetzky seria atentamente regulamentada (Decreto nº 73.177, de 20 de novembro de 1973).

Avaliação das mudanças

Pouco depois da posse de Isaac Kerstenetzky, com sua anuência, é claro, Reis Veloso solicitou ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (Galo Plaza), que Tulo Hostílio Montenegro fosse posto à disposição da Fundação IBGE, com vistas a uma nova análise de sua situação. Na verdade, dada a demora na análise desse tipo de pedido, é possível que tenha começado a acontecer ainda na gestão Sebastião Aguiar Ayres. Se o foi, nem por isso deixou de ter o aval da nova gestão.

O relatório anterior foi seu ponto de partida, tendo conversado longamente com Isaac Kerstenetzky. Seis anos depois, observava um apreciável progresso no sentido da promoção daquelas sugestões, seja pelas mudanças no regime jurídico, criando-se a Fundação, seja pela renovação dos processos de pesquisa. Entende, nessa linha de reflexão, que o governo precisaria sustentar, e, sempre, e mais, ampliar seu concurso à Fundação, não lhe negando os recursos necessários, no montante e nos tempos certos. Que não se poderia, por mais muito tempo, seguir a tratar apenas de situações imediatas, relegando as situações mediatas a segundo plano; seria preciso dar atenção às ações de médio e longo prazos, em especial a reforma do quadro de pessoal. E diz que “os países que mais progrediram no campo estatístico alcançaram a posição atual graças a trabalho sistemático, realizado sem solução de continuidade durante longos períodos, e não improvisando ao longo da marcha ou ignorando etapas intermediárias”.⁴⁴³ Por fim, encerra dizendo:

O Sistema Estatístico brasileiro conta, em junho de 1970, com uma série de elementos que podem contribuir eficazmente para sua completa recuperação. Entre eles se podem mencionar, a título de ilustração, a) um núcleo de pessoal experiente, ainda que reduzido; b) comprovada experiência em certos tipos de trabalhos especializados; c) largas possibilidades abertas pela instituição da Fundação IBGE, dadas as características que lhe foram atribuídas; d) o respeito próprio do seu pessoal, reconquistado graças à atuação proba dos seus últimos dirigentes; e e) o estímulo produzido pela execução de vários trabalhos importantes e pela verificação de que os seus resultados foram apreciados e utilizados pelos usuários.

Paralelamente, ressentia-se ainda hoje da desatenção com que foi tratado durante longo período e da ação nefasta de algumas administrações pouco criteriosas; assim, os elemen-

tos desfavoráveis são numerosos. Não se justificaria inventariá-los, pois a maior parte deles foi referida no relatório anterior, mas é cabível destacar, no conjunto, a) o “envelhecimento” do pessoal tanto da sede como dos órgãos localizados nas Unidades da Federação e nos Municípios; b) a despreparação para trabalhos de nível superior ao dos que se estão realizando, em virtude da falta de renovação de recursos humanos, êxodo de elementos técnicos, falta de estímulo e espírito de rotina; e c) fatores de ordem administrativa e “para-administrativa” que se fazem sentir na estrutura e sobre o funcionamento da instituição, muitos dos quais não podem ser eliminados sem pessoal competente em número suficiente para atendê-los.

Ignorar essa realidade e sobrecarregar a instituição com encargos superiores à sua capacidade atual é condená-la ao malogro, prejudicando o processo de recuperação iniciado. A avaliação cuidadosa de suas possibilidades impõe-se em cada caso, porque tanto os usuários, cuja demanda tende a aumentar sob a influência dos resultados recentes, como o pessoal do Sistema, estimulado depois de anos de frustração, tendem à mesma direção, esquecendo as funestas consequências que podem advir da aceitação de compromissos indiscriminados.⁴⁴⁴

O apoio do governo, fundamental ao consolidar da Fundação, dependeria, a seu juízo, da sua capacidade em “antecipar-se às necessidades nacionais”, donde ser essencial antever-se um quinquênio, e mais ainda, empenhar-se em realizar o previsto. Por exemplo, dois anos depois do Decreto nº 63.010, de 18 de julho de 1968, que tornou oficial o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, muito poucos dos direitos e deveres cometidas à Fundação foram postas em prática, na prática, e era isso grave, os Serviços Federais de Estatística continuavam funcionando, e ditando suas prioridades. Noutro exemplo, a criação autônoma dos dois Institutos, o IBE e o IBG, em lugar de corrigir, consolidava o desencontro do “E” e do “G”, e diz que “a não ser que se associem, pelo menos parcialmente”, a tendência seria continuarem “como no período precedente e até agora, ligados artificialmente apenas por um dispositivo legal, e se desperdiciam possibilidades concretas de trabalho conjunto”.⁴⁴⁵

Outro ponto, a não percepção pela Fundação do alcance de sua autonomia, daí, sofrendo e aceitando uma ascendência flagrante e crescente do IPEA, lhe cedendo, pouco a pouco, a decisão sobre matérias de sua atribuição. Os quadros de pessoal do IPEA e do IBGE estavam desequilibrados, com superioridade flagrante daquele, o que tornava a relação dos dois órgãos muito difícil, e delicada. Por certo, sem alguém como Isaac Kerstenetzky na presidência da Fundação, com seu nome, e seu prestígio, uma crescente subordinação, e até mesmo uma vinculação legislada, poderia acabar em curso, o que seria péssimo. Mas com ele, e por ele, o IBGE pode-se ombrear ao IPEA e partir para um trabalho em conjunto bastante saudável, e proveitoso para o país; e o sistema estatístico não foi engolido formalmente pelo planejamento, ainda que a ele devesse servir, por ser seu maior usuário. Os estudos e análises não deveriam ocorrer apenas no IPEA, dizia, e no IBGE se os fez (muitos e bons).

O Presidente da Fundação tem seu papel analisado. Lembra os conflitos havidos no passado entre o exercício da presidência e da secretaria-geral. A esta cabia a função executiva mais cotidiana, àquela competia a representação; sem esquecer o ambiente colegiado presente. Pois alguns presidentes (Polli Coelho e Jurandyr Pires Ferreira, sem dúvida), por suas personalidades atropelaram esse esquema, e com isso causaram conflitos terríveis. Donde sua sugestão de esclarecer-se, no esquema da Fundação, as competências do presidente da Fundação IBGE e dos dirigentes do IBE, do IBG e da ENCE, de modo a evitar-se conflitos previsíveis. Quanto à função de presidente, a entendia em condições específicas, como segue:

A função de liderança cabe, naturalmente, ao Presidente, tendo-se em conta, além da hierarquia, uma variedade de circunstâncias, entre as quais a de que os Diretores-Superintendentes dos órgãos autônomos estarão absorvidos pelos encargos de direção dos mesmos e pela tarefa de restabelecer, mediante realizações bem sucedidas, o prestígio da instituição. Impõe-se que a Presidência, além de “supervisionar, em alto nível, todas as atividades da Fundação, e assegurar o perfeito entrosamento dos serviços técnicos de seus diversos órgãos, através de coordenação administrativa e financeira”, lidere, promova e coordene a ação futura. É preferível que a Fundação se veja em condições de não realizar o que deseja por falta de apoio superior ou de recursos, a que permaneça estacionária por escassez de idéias ou por não haver previsto adequadamente as necessidades de amanhã.⁴⁴⁶

E para tanto, sugere a criação de um grupo junto à presidência, pequeno, mas de alto nível, inclusive com o concurso de consultores temporários, para fins de gerar idéias, de estar ligado ao mundo externo. Por essa via, a instituição, e sua atividade, estaria atenta às novidades, às reflexões e às sugestões em curso, e talvez também às variações da demanda, sempre um ponto frágil na vida das instituições estatísticas.

Quanto ao quadro de pessoal, parecia-lhe, em sua análise, não ter havido a percepção do significado do novo regime jurídico adotado, a legislação trabalhista: “tem-se a impressão de que grande parte dos antigos servidores do IBGE ainda não está inteiramente consciente dos efeitos da mudança sobre a própria situação funcional”; e sugeria clareza na política de recursos humanos.⁴⁴⁷

Sexto Censo Geral, em 1960: o “cérebro eletrônico” e a amostragem

À frente dos trabalhos censitários estiveram grandes nomes, máxime Maurício Rangel Reis⁴⁴⁸, já um estudioso das condições estatísticas brasileiras, não por acaso, coordenador do Seminário de Estatística referido. Faria um trabalho cuidadoso de planejamento, mas, apesar dos sólidos alicerces, o processo censitário seria cheio de problemas, e seus resultados seriam retardados, e por pouco perdidos inteiramente; o “cérebro eletrônico” acabaria sendo um problema, não uma solução como esperado. Só se o salvou das cinzas graças à decisão corajosa de Isaac Kerstenetzky, já nos anos 1970, quando no comando da Fundação IBGE. Por muito pouco não foi rompida a regularidade censitária que parecia já fixada pelo IBGE, desde sua criação.

O Censo 1960 trouxe inovações, nas técnicas e nas máquinas. Algumas das inovações facilitaram os trabalhos: a pré-codificação das respostas de diversos quesitos; a apuração por amostragem, com vistas à obtenção de tabulações avançadas; a realização dos testes de campo (censos experimentais); entre outras novidades. Já outros avanços, como a introdução da amostragem, pela inexperiência, somada à escassez de técnicos preparados, acabou trazendo problemas imediatos, embora com ganhos no futuro. Nessa linha também devemos considerar o chamado “cérebro eletrônico”, que por falta de técnicos, e de material de consumo, entre outros aspectos, trouxe muitos problemas, mas abriu o futuro irreversível da computação eletrônica.

Afora esses pontos, é preciso relevar a lentidão na aprovação da legislação necessária, com a decorrente insegurança da estrutura provisória. E mais a falta dos recursos financeiros solicitados, gerando dívidas no mínimo desabonadoras; pese a fortuna despendida com a aquisição do “cérebro eletrônico”. Noutra ótica, a conjuntura política nacional, com a renúncia de

Jânio Quadros, e com a ascensão ameaçada de João Goulart, seguida do golpe, trazendo uma incerteza desastrosa para as instituições; sete gestões veriam o Censo 1960, cada qual criando soluções de continuidade. Tudo atuou contra a tranqüilidade e a normalidade.

A legislação censitária

Em 1958, por um Núcleo de Planejamento Censitário, no âmbito do CNE, teve início os trabalhos censitários. De pronto, defendeu-se a criação, em caráter permanente, do Serviço Nacional de Recenseamento, “dando adequada organização a um sistema que funcionava, sem solução de continuidade, há mais de vinte anos, e cujo caráter instável e transitório acarretava perturbações de ordem técnica e administrativa”. Outro ponto em defesa foi a mudança nos períodos dos censos, “realizando-se nos anos terminados em zero o Censo Demográfico e Agrícola e nos anos terminados em 3 e 8 os Censos Industrial, Comercial e dos Serviços”.⁴⁴⁹

Para tanto, em 04 de julho de 1958, foi enviado ao Congresso Nacional um projeto-de-lei, que tramitou lentamente. Por isso, o início do censo teve que ser apoiado no Decreto-Lei nº 969, de 21 de dezembro de 1938, dando origem ao Decreto nº 44.229, de 31 de julho de 1958, que criou a Comissão Censitária Nacional, e depois ao Decreto nº 47.813, de 2 de março de 1960, que criou o Serviço Nacional de Recenseamento (em caráter provisório, para apenas fazer o censo de 1960; seu caráter permanente só viria pela Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965, já na gestão Senna Campos). No caso dos novos períodos censitários, por envolver aspectos vários, sobretudo orçamentários, ficou-se esperando a aprovação legislativa, que, contudo, seguia morosa.

Foram feitos os censos Demográfico (pessoas, famílias, e habitação), Agrícola (agricultura, pecuária, e indústrias rurais), Industrial (indústrias de transformação e da construção civil), Comercial e Serviços (comércio de mercadorias; serviços de reparações, alojamento e alimentação, pessoais, e comerciais; auxiliares do comércio de mercadorias, auxiliares do comércio de valores e auxiliares do comércio em geral; diversões, radiodifusão e televisão). Os conteúdos estiveram próximos dos censos anteriores (1940 e 1950), feitos pelo IBGE.

A coleta, como em 1950, ficou a cargo da rede de agências municipais, sob o controle imediato das Inspetorias Regionais, e sob o olhar superior do Serviço Nacional de Recenseamento. Na operação utilizou-se 57 914 setores censitários.

É necessário subdividir distritos em setores, perfeitamente definidos, nas zonas urbanas e rurais, sendo cada um atribuído a um recenseador que, em cada setor, é responsável pelo levantamento da população e das unidades econômicas que nele se encontrarem, sendo remunerado por unidade domiciliar e econômica registrada e pelo número de pessoas recenseadas. A divisão dos distritos em setores censitários, sua perfeita identificação e elaboração dos mapas constitui a Base Geográfica do Censo. [...] Foi organizada a partir dos originais reproduzidos da “Enciclopédia dos Municípios Brasileiros”, convenientemente ampliados, revistos e enriquecidos com a colaboração dos Agentes Municipais de Estatística, de autoridades municipais e do Conselho Nacional de Geografia. [...] O número de setores censitários nos municípios e distritos variou de conformidade com a área, as dificuldades de transporte, a densidade da população, a proximidade ou afastamento dos domicílios. [...] O cartograma de cada setor rural [urbano e suburbano, também], com a indicação mais detalhada possível, dos seus limites, foi colocado na Caderneta de Coleta do Recenseador, instrumento que corresponde a cada setor e em cujas folhas o recenseador vai lançando as unidades à medida que vão sendo recenseadas.⁴⁵⁰

Foram visitados 13,5 milhões de domicílios, sendo recenseada uma população de quase 71 milhões de pessoas. Quanto ao número de questionários, foram usados em campo cerca de 14,5 milhões do Demográfico (inclusive os da amostra); cerca de 3,6 milhões no Agrícola; cerca de 100 mil no Industrial; e cerca de 500 mil no Comercial e dos Serviços. À coleta, seguiu uma crítica nas agências; depois, já na sede, na capital federal, houve as etapas de recepção, conferência, empastamento, codificação dos questionários, seguidas da perfuração de cartões, e da crítica das informações agregadas. Quanto aos cartões, foram perfurados cerca de 38,5 milhões no Demográfico, cerca de 43,2 milhões no Agrícola, cerca de 4,3 milhões no Industrial, e cerca de 4,2 milhões no Comercial e dos Serviços. Esse trabalho se processou em “equipamento eletrônico que constitui um sistema complementar do Computador Eletrônico Univac 1105; após a transferência dos cartões para fita, em velocidade nominal de 600 cartões por minuto, chega-se à fase final de processamento”.⁴⁵¹

Em resumo, trata-se de fornecer ao computador todos os comandos necessários em linguagem especial a fim de que os dados brutos registrados nas fitas magnéticas, transferidos dos cartões, sejam elaborados e ordenados de acordo com o plano de tabulação. A fase final da apuração consiste em imprimir os dados, já elaborados e processados, constantes das fitas magnéticas, na Impressora de Alta Velocidade que faz parte do sistema complementar do Univac 1105.⁴⁵²

Naquele agosto de 1962, em que divulgava seu documento, Rangel Reis via e antevia delongas, e os atribuía a diversos problemas, por exemplo, “a falta de recursos financeiros na ocasião oportuna”, e o mais grave: “a adoção de certos processos de trabalho não suficientemente testados e a inexistência de planos definitivos para certas etapas da operação, acarretaram atrasos que fatalmente se refletiram na posição atual”.⁴⁵³ Só a coleta estava concluída inteiramente; todas as demais etapas seguiam sendo feitas, e estavam em diferentes momentos, em relação às Unidades da Federação; mas os totais para Brasil de diversas variáveis do Demográfico foram feitos e divulgados em publicação; do Agrícola já saíram alguns resultados preliminares, no mais os trabalhos seguiam lentos; dos demais censos, nada. Quase uma década ainda seria necessária para a conclusão dos trabalhos.

Após dois anos, crise no censo

Em 1964, Tulo Hostílio Montenegro, na análise do sistema estatístico brasileiro, que fez a pedido de Senna Campos, analisou o estado do censo de 1960 (então, sob a direção do general Licínio de Moraes). Havia uma crise no censo.

Os trabalhos estavam atrasados, e não existia previsão de conclusão. As raízes desses atrasos decorriam das deficiências no planejamento, igualmente antevistas por Maurício Rangel Reis, por exemplo, o retardo na aprovação da legislação, a não liberação dos recursos financeiros previstos no orçamento, a não adoção das novas datas (anos) dos censos, entre outros pontos. Assim sendo, o futuro não parecendo promissor, Tulo Hostílio Montenegro sugeria medidas de emergência:

Alguns dos problemas que se estão apresentando na apuração e sistematização dos resultados censitários exigem soluções que não se justificariam em situações normais, mesmo com o sacrifício, por vezes, do rigor técnico, em benefício da imediata disponibilidade dos resultados.⁴⁵⁴

Por demais, sugeria o retorno dos antigos dirigentes censitários, entre os quais, especialmente, Maurício Rangel Reis, saídos na gestão Roberto Accioly. Queria-os novamente nos postos-chave, e, em não sendo possível, que essas funções fossem ocupadas por “elementos tecnicamente capacitados, atribuindo-se-lhes autoridade para propor e, quando possível, adotar as medidas de emergência necessárias à conclusão das tarefas pendentes”.⁴⁵⁵ Subjacente estava uma crítica aos dirigentes em exercício, que não via em condições de cumprir tão elevada e complexa atividade. O momento exigia mais que as estrelas na ombreira do general-diretor.

Sugeria, ainda, passar a Divisão de Operações Mecânicas, afeta ao órgão censitário, à Superintendência do Centro de Processamento de Dados, com vistas à melhor utilização dos equipamentos, e daí uma avaliação da necessidade e conveniência de se “solicitar a assessoria técnica de um dos especialistas do Bureau do Censo dos Estados Unidos na programação e execução das tarefas correspondentes”, bem assim da autorização da importação de materiais básicos, pelo envio de algum técnico “ao país onde os mesmos são fabricados, para efetuar sua aquisição e expedição no menor prazo possível”.⁴⁵⁶ E sugeriu também:

Registro expresso, na introdução das publicações em que se divulguem os resultados de cada censo, dos principais problemas encontrados na coleta, apuração e sistematização dos resultados, assim como das deficiências, inconsistências e omissões observadas nos mesmos, como orientação para os usuários que farão uso dos dados e salvaguarda da responsabilidade profissional dos que adotem as soluções.⁴⁵⁷

A introdução da amostragem

Em fins de 1957, estava iniciada a discussão de introdução da amostragem no censo de 1960; as reuniões foram feitas por Heitor Vellozo, chefe do Grupo Técnico do Censo Demográfico, e Vinícius Fonseca, do Grupo Técnico de Coordenação. Nas discussões contou-se com dois técnicos externos, ambos especialistas em amostragem: Moisés Kessel, assessor da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Estatística, e Thomas B. Jabine, assessor do Núcleo de Planejamento Censitário.

As discussões estiveram norteadas pelos desejos de redução de custo e de tempo na operação completa: coleta, apuração, divulgação; e se queria, em última análise, abreviar a rapidez na divulgação dos resultados. Em tempo de coleta, não haveria maiores reduções de custo e de tempo; mas, no todo do processo admitiu-se que sim, que haveria reduções expressivas, em especial na abreviação da divulgação dos resultados. Eram excelentes as expectativas, reinando o otimismo. Tudo dependia, claro, de se adotar um processo adequado de amostragem, sendo escolhido, depois de muito debate, entre os métodos propostos, o de “grandes conglomerados”.

O processo proposto fundamentou-se em vários estudos realizados com base no material coletado no Censo de 1950, na experiência internacional neste campo proporcionada pelo último Censo de População dos Estados Unidos da América do Norte, sendo também, testado no Censo Experimental de Brasília.

[...] Tamanho da amostra: a amostra será constituída pelas pessoas recenseadas em aproximadamente 25% dos domicílios particulares e por cerca de 25% das pessoas recenseadas em domicílios coletivos.

Seleção da amostra: a seleção das unidades da amostra será feita por intermédio das “Folhas de Coleta”, para os domicílios particulares, e pela “Lista de Domicílios Coletivos”, para as pessoas recenseadas em domicílios coletivos.

[...] Escolha dos itens: a seleção dos itens foi feita examinando-se todos os itens que serão investigados no Censo Demográfico de 1960, na parte de População. (...) O estudo foi feito em função de dois fatores: 1) de quanto seria reduzido o custo e o tempo necessário a obtenção dos resultados; 2) de quanto seria diminuída a precisão global dos resultados para o item em questão. Esses dois fatores, o primeiro positivo e o segundo negativo, foram conjugados, de forma que se pudesse avaliar quais os itens que melhores resultados apresentariam num levantamento por amostragem.

[...] Itens para investigação por amostragem: propõe-se que, na parte da população, 9 quesitos sejam preenchidos unicamente nos boletins das unidades (domicílios particulares e pessoas recenseadas em domicílios coletivos), pertencentes à amostra. Nas outras unidades seriam feitas apenas as perguntas não investigadas na amostragem.

Os itens investigados por intermédio da amostra nesta parte do Censo Demográfico, seriam os da atividade econômica e os de fecundidade, isto é, os de classe de atividade, ocupação, posição na ocupação, rendimento, número de filhos e anos de casamento.

Na parte de habitação sugere-se a investigação de todos os itens através da amostra, levando-se em conta que não se pretende apresentar resultados para áreas menores do que municípios.

[...] Estudos e testes efetuados: vários estudos foram realizados sobre o material coletado em 1950, baseando-se o mais importante nos questionários do Estado do Espírito Santo, e que forneceu os dados sobre a variância de diversos itens. Testou-se o processo proposto para aplicação ao Censo de População de 1960, no Censo Experimental de Brasília. O objetivo do Teste de Brasília, em relação à amostragem, consistiu na verificação das dificuldades que poderiam surgir, por efeito da falta de entendimento dos recenseadores do mecanismo da coleta por amostragem, e pela inobservância de certos detalhes das instruções.⁴⁵⁸

A aquisição do “cérebro eletrônico”

Ao longo de 1958 foi sendo posta a questão da aquisição de um “cérebro eletrônico”, como era então chamado o computador. Tomada a decisão, pediu-se a diversas empresas especializadas que submetessem propostas; e três o fizeram: a IBM, a Bull, a Remington Rand, e a Burroughs. Na escolha seriam levados em conta o menor custo e o tempo de entrega da aquisição, em 12 a 15 meses; em janeiro de 1959 uma comissão foi designada para avaliar as propostas, sendo escolhida a proposta da Remington Rand: Univac 1105, ao preço astronômico de US\$ 2.976.250,00, em meio à quase total falta dos recursos necessários ao cotidiano dos trabalhos. A homologação da decisão ocorreu em novembro de 1959, e o contrato foi assinado em janeiro de 1960.

O equipamento eletrônico para processamento de dados, Univac-1105, de fabricação da Remington Rand Overseas Corporation, com sede em Nassau, Bahamas, e escritório em NY, USA, foi adquirido daquela empresa pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, então autarquia federal, a 27 de janeiro de 1960, conforme contrato de compra e venda, firmado naquela data, no Rio de Janeiro, pelo Presidente do IBGE, àquela época, Prof. Jurandyr Pires Ferreira e o Sr. Terencio P. Catthly, Procurador-Representante da Remington, devidamente habilitado.

O equipamento vendido abrangeu, nos termos do contrato, uma “Unidade Central” equipada com: a) memórias de núcleos magnéticos, com capacidade de 8.192 palavras [36 bits]; b) memória em tambor magnético, com a capacidade de 16.384 palavras; c) unidade de controle de fitas, para acomodação de até 20 unidades de fita magnética; d) aparelhamento de controle de operação em mesa de controle de supervisão, separada da unidade central; e) unidade aritmética capaz de efetuar 1.386.636 somas por minuto, 240.000 produtos por minuto, 120.000 divisões por minuto e 150.000 decisões lógicas por minuto; f) unidade de controle-mestre; g) dispositivos de leitura de blocos de extensão variável; h) secção dupla de entrada de dados, providas de “buffer”; e, i) ponto decimal flutuante, incluindo nove instruções adicionais.

[...] Além da “Unidade Central”, foram objeto da venda instalações e utensílios destinados ao seu funcionamento, a saber: a) unidade de força (Power Supply), constituída de um motor alternador e um transformador de regulação; b) unidade condicionadora de ar, destinada a manter as temperaturas necessárias à operação do sistema e suas unidades “on line”; e, c) base de montagem para o sistema (Plenum) em estrutura de aço, contendo os dutos para a distribuição de ar condicionado e para embutir os “chicotes” de interligação das unidades.

[...] Juntamente com a “Unidade Central” e as instalações e utensílios, abrangeu a transação a venda das seguintes “Unidades Periféricas”: a) uma unidade de leitura de fita, perfurada por processo fotoelétrico controlável por meio de instruções dadas ao computador; b) uma unidade de perfuração de fita de papel, operando sob controle de computador; c) uma unidade impressora automática, de reduzida velocidade, tipo Flexo-Writer, congregada com dispositivo de perfuração de fita de papel; d) 10 unidades operadoras de fita magnética [125/250 bpi], Uniservo II, para leitura e gravação (entrada e saída); e, e) unidades de preparo de fita magnética tipo Unityper II, providas de teclado, fornecendo simultaneamente, com a fita magnética a correspondente cópia impressa.

[...] Após a troca de correspondência entre o IBGE, a Remington Rand do Brasil S.A, e a Real S.A, ficou previsto o embarque do equipamento pra os dias 4, 11, 18 e 27 de outubro de 1960.⁴⁵⁹

O Núcleo de Planejamento Censitário, em documento de dezembro de 1958, aceitara a utilização de “computadores eletrônicos”, mas defendera a aquisição de um “médio porte”, contudo o presidente Jurandyr Pires Ferreira optou por um de “grande porte”, alegando que ele também serviria às pesquisas científicas, vale dizer, à Universidade Brasileira. E problemas emergiram em abundância, logo exigindo a aquisição de diferentes periféricos, e também material de consumo, no valor de US\$ 815.500,00; tempos depois, em setembro de 1963, foi adquirido o conjunto USS-80 (ao custo de US\$ 399.800,00) para servir como unidade de entrada e de saída. Ademais, desde o início houve problemas na instalação.

A instalação do Centro de Processamento de Dados representou um grande desafio para o IBGE. [...] Impunha-se para a absorção desta tecnologia a formação de mão-de-obra especializada nas áreas de Análise de Sistemas, Programação, Operação e Manutenção de Computadores, dada a inexistência destes técnicos no mercado nacional. Para este fim um grupo de trabalho foi enviado ao U. S. Bureau of the Census que forneceu o conhecimento básico para o início dos trabalhos, as bibliotecas de subrotinas e os procedimentos operacionais. [...] Apesar do empenho desenvolvido pela equipe técnica responsável pelo Centro de Processamento de Dados, não foi possível concluir a apuração naqueles equipamentos. Motivos de ordem técnica relativos à infra-estrutura, à usina de frio, aos grupos de transformadores e estabilizadores de corrente, que freqüentemente apresentavam problemas com conseqüente paralisação das máquinas, impactavam na rotina de trabalho. A falta de componentes eletrônicos não mais fabricados (válvulas, resistores e capacitores) e

não encontrados no País nas margens de tolerância exigidas, contribuiu para a alteração do desempenho com a conseqüente paralisação do computador. O próprio equipamento utilizado na digitação, as ultrapassadas perfuradoras 015 e o retardamento na instalação do computador USS-80 provocaram alterações na qualidade da massa digitada, com conseqüências graves na leitura dos cartões.⁴⁶⁰

O fundo legal

O Decreto nº 45.832, de 20 de abril de 1959, criou no âmbito do Conselho de Desenvolvimento um Grupo Executivo para aplicação de computadores eletrônicos - GEACE, assinado por Juscelino Kubitschek. Cabia-lhe na essência “examinar e dar parecer sobre todos os projetos singulares referentes à instalação no país de Centros de Processamentos de Dados” (Art. 3º letra a). Ao término do governo Kubitschek, com fundo naquele decreto, o serviço de computação eletrônica do Serviço Nacional de Recenseamento, IBGE, foi feito o Centro de Processamento de Dados do Governo - CPDG, nos termos do Decreto nº 49.914, de 12 de janeiro de 1961. Presidiria seu Conselho Diretor, o Presidente do IBGE; teria as seguintes finalidades (Art. 2º):

I Efetuar as apurações censitárias e estatísticas e os cálculos geodésicos de interesse do Sistema Estatístico-Geográfico Brasileiro.

II Auxiliar o estudo e a solução dos problemas básicos essenciais às decisões do Governo.

III Efetuar cálculos e processamento de dados necessários à solução de problemas singulares dos diversos órgãos do Governo.

IV Disseminar e desenvolver novos métodos de processamento de dados.

V Formar e aperfeiçoar pessoal técnico destinado a propiciar o funcionamento de centros oficiais similares que se instalem no país.

VI Auxiliar os estudos científicos das instituições oficiais de pesquisas, centros universitários, sociedades de economia mista e outras entidades.

Mas isso não durou muito. Já em 22 de março de 1961, o Decreto nº 49.914, sob Jânio Quadros na República e Rafael Xavier no Instituto, revogou o decreto. E diz em seu Art. 2º que o IBGE, por seu colegiado dirigente deveria definir as “normas indispensáveis para operar o Computador Eletrônico de Grande Porte Univac 1105, com vistas, em caráter prioritário, à apuração do Recenseamento Geral de 1960”. Em 1964 viria a criação do governo, o Serviço de Processamento de Dados - SERPRO, com a expressiva participação de Elson dos Santos Mattos, ilustre ibgeano.

Após seis anos, o estado do sistema de apuração

Em 1966, Henrique Flanzer, contratado como consultor do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, e nos termos do Decreto nº 58.226, de 20 de abril de 1966, elaborou um alentado relatório indicando as medidas para reformulação do Plano Nacional de Estatístico. Esse relatório será dissecado em capítulo próximo; por ora,

relevemos sua avaliação das condições do processamento de dados no IBGE e, por via de consequência, no sistema estatístico.

Um Serviço de Apuração Mecânica funcionava na Secretaria-Geral do IBGE “de maneira independente das instalações do Serviço Nacional de Recenseamento.” A maioria das máquinas foi instalada na segunda metade dos anos 1940; em final dos anos 1950, e até meados da década de 1960, houve uma tentativa de modernização das instalações, com a aquisição das máquinas IBM 421 (tabuladora) e IBM 602 (calculadora): “Os equipamentos existentes, embora explorados com verdadeiro espírito de sacrifício pelos técnicos, não mais podem corresponder às necessidades de serviço”; contudo, os aluguéis eram honrados regularmente; “o volume irrisório das informações processadas não justifica a existência de equipamento tão dispendioso quanto o existente”.⁴⁶¹

No Serviço Nacional de Recenseamento, em lugar do Centro de Processamento de Dados, existia uma Divisão de Processamento de Dados. Era “uma das mais modernas instalações de tratamento de informações da América Latina, havendo poucas no mundo que se lhe comparem em possibilidades de trabalho, tanto de caráter científico e técnico, como de caráter comercial”. Mas, “o volume dos trabalhos executados, face à capacidade dos equipamentos [...] é muito pequeno”, havendo capacidade ociosa.⁴⁶² Os computadores eram três: Univac 1105, USS-80, IBM 1401 (este fora alugado em início de 1961), sendo capazes de realizar a apuração das pesquisas estatísticas realizadas nos ministérios e no Serviço de Apuração Mecânica. Havia problemas de manutenção dos equipamentos (não havia peças, e faltava material de consumo), sendo grave a escassez de técnicos em vista dos baixos salários.

Embora fizesse parte do IBGE, melhor dizendo do Sistema Estatístico, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio adquiriu um Sistema Eletrônico de Processamento de Dados para uso do seu Serviço de Estatística da Previdência e do Trabalho. Por sua vez, o serviço de estatística do Ministério da Agricultura possuía máquinas destinadas às apurações das pesquisas que realizava; a seu turno, o Ministério da Saúde viera de adquirir máquinas para suas atividades estatísticas; mais grave, o Ministério da Educação e Cultura estudava a aquisição de um computador. Já as pesquisas cometidas ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça, por acordo firmado, eram apuradas nas máquinas do Serviço Nacional de Recenseamento; as do Serviço de Estatística Econômica e Financeira, do Ministério da Fazenda, por acordo firmado, eram apuradas nos computadores do SERPRO - Serviço de Processamento de Dados do Governo (criado em 1964).

A complexa divulgação dos resultados

O Censo Demográfico teve seus primeiros resultados divulgados nas Sinopses Preliminares, em 25 volumes (de junho de 1961 a maio de 1962); traziam a população total, e sua divisão em urbana e rural, além do número dos domicílios. Houve também Sinopses Preliminares para o Censo Agrícola por Unidades da Federação, publicadas de agosto de 1961 a agosto de 1963. Para os Censos Econômicos, houve a publicação de resultados preliminares selecionados; e em abril de 1965 saiu o **Atlas Censitário Industrial**, com a distribuição geográfica da indústria brasileira. Na década de 1970 ainda havia volumes sendo publicados, simultâneos aos resultados do Censo 1970.

Sétimo Censo Geral, em 1970: “Retrato fiel do País” ou “Manancial de informações”

Em 1970, assustava a história dos censos. O IBGE fizera os de 1940, de 1950 e de 1960, e tivera sucesso, sem dúvida alguma, mas...

Em 1940, o estado do mundo, já em guerra na Europa, a que logo o Brasil entraria, não nos era impune; sem olvidar que não havia, ainda, a base para fins estatísticos, nem as agências municipais de estatística funcionavam satisfatoriamente; dessa forma, havia muitos improvisos metodológicos.

Em 1950, já haviam as agências, criadas em resposta à demanda dos militares por estatísticas econômicas (municipais) com vistas ao esforço de guerra, e à segurança nacional; mas a base, vital para bem fazer-se a coleta, pese os avanços positivos, seguia sendo ruim; contudo, fora do IBGE, houvera o rebuliço da campanha presidencial (em outubro daquele mesmo ano); mesmo tendo usado a data de 1º de julho como referência, o rebuliço nacional das eleições não era nada positivo para a atividade censitária.

Em 1960, haviam as agências, e a base geográfica melhorara sobremodo, mas houve inúmeros problemas, desde o momento do planejamento, o retardo na aprovação da legislação, e, sobremodo, da liberação dos recursos; afora a confusão provocada pela introdução do computador, e da amostragem, no que não se era experiente; sem olvidar, por fim, a administração personalista praticada por Jurandyr Pires Ferreira; e em 1970, o Censo 1960 seguia sem conclusão, e não poucos o davam por perdido.⁴⁶³

A imprensa, nesse contexto, e por estímulo (talvez pressão também) do governo federal, aplicou-se em valorizar o Censo 1970. Por exemplo, o velho *O Jornal*, de Assis Chateaubriand, em sua edição de 27 de agosto, anunciava em editorial o início oficial do Censo “em cerimônia presidida pelo General Médici”, no Rio de Janeiro. Num mundo em mudança, e que planejava intensamente, “a ausência de dados informativos nos vários planos da vida do país torna aleatórias as previsões e faz que, em muitos casos, a ação governamental repouse sobre fantasias”.

Recentemente estive no Brasil o famoso futurólogo norte-americano Herman Kahn [do Instituto Hudson], cujas profecias a respeito do nosso país não foram recebidas com agrado, pois que não chegavam nem mesmo a considerar-nos entre as nações capazes de desempenhar papel de maior relevo no século vindouro. [...] Não é que Herman Kahn e seus companheiros de estudos tenham tido má vontade contra o Brasil, como tantos pensaram, com a mania de muitos brasileiros de supor que em geral americanos e europeus não gostam de nosso país e vêem sem simpatia a nossa crescente projeção no mundo. Apenas fizeram os seus cálculos apoiando-se em algarismos que não representam efetivamente os valores reais da nossa vida e aqui a falha é nossa e não deles.⁴⁶⁴

Com o Censo 1970, em pouco tempo teríamos um “manancial de informações fundamentais”, saberíamos “muita coisa ainda ignorada, sendo indispensável que para isso haja uma colaboração vigorosa da parte de todo o povo”, e diz que o censo, como fora preparado, com bastante antecedência, com especial cuidado e atenção, tinha tudo para ser um sucesso, podendo constituir “a melhor garantia de que entraremos no ano 2000 com a perspectiva da grandeza nacional almejada pelas gerações de hoje e prevista nos anseios de nosso patriotismo”.⁴⁶⁵

Em 02 de setembro, editorial do jornal *O Globo*, de Roberto Marinho, manifestava a expectativa de se alcançar um “retrato fiel” do País, a partir do censo, pois “com o IBGE salvo pela Revolução, a seriedade destes anos permitiu que se fizesse uma preparação meticulosa do Recenseamento”; e mais, dizia: “que esta será a primeira grande aventura brasileira no campo fascinante da Era Cibernética”, já que o censo de 1960, afirmava, teria naufragado na “demagogia que, àquela altura, ganhava ímpeto para os baixos vãos dos três anos seguintes”.⁴⁶⁶

À frente dos trabalhos encontra-se um eminente economista brasileiro, o Prof. Isaac Kerstenetzky, cuja competência unanimemente reconhecida assegura a obtenção daquele retrato nítido e fiel de que falava ontem o primeiro cidadão recenseado: o Sr. Emílio Garrastazu Médici.⁴⁶⁷

A legislação censitária

O início do censo, em termos legais, deu-se com o Decreto-Lei nº 369, de 19 de dezembro de 1968 (seis dias após o Ato Institucional nº 5), na administração de Sebastião Aguiar Ayres. O regulamento decorrente, foi passado pelo Decreto nº 64.520, de 15 de maio de 1969, ainda na gestão de *Sebastião Aguiar Ayres*, sendo, por natural, bastante repetitivo. O Art. 1º trata dos censos a serem feitos; o Art. 4º trata das datas base dos vários censos: 1º de setembro para os Censos Demográfico e Agropecuário, e 31 de dezembro para os Censos Industrial, Comercial e dos Serviços. Os artigos seguintes (5º a 10) deram o escopo dos censos, seguindo de perto os censos feitos antes no IBGE. Pouco depois, o Decreto nº 65.697, de 12 de novembro de 1969, quase ao final da gestão Sebastião Aguiar Ayres, alteraria dispositivos da legislação anterior: definiu-se novas datas base (demográfico em 1º de setembro; os demais em 31 de dezembro); saía cor do escopo do demográfico.

Na coleta do Censo Demográfico foram utilizados os seguintes instrumentos: “Boletim da Amostra”, “Boletim da Não-Amostra”, “Lista de Domicílios Coletivos”, “Caderneta do Recenseador”, “Folhas de Coleta”. Na coleta do Censo Agropecuário foram utilizados um “Questionário Geral” e um “Questionário Complementar”; na coleta do Censo Industrial foram utilizados um “Questionário Geral” e dois “Questionários Especiais”, e mais a “Folha de Movimento” (em nove modelos); no Censos Comercial e dos Serviços foram utilizados, em cada, um “Questionário Geral”; em todos eles foram usadas a “Folha de Coleta” e a “Caderneta do Recenseador”. Sem olvidar os Inquéritos Especiais, cada qual com seu instrumento.

De novo, como em 1960, houve amostragem no demográfico, ao tempo da coleta, mas não no agropecuário, como chegou a ser sugerido. O esquema adotado foi o mesmo do Censo 1960, ou seja, 25% dos domicílios particulares e pessoas neles recenseadas, e 25% das famílias ou componentes de grupos conviventes recenseados em domicílios coletivos. Foram investigados por amostragem “migração interna”, “religião”, “nível de instrução”, “curso concluído”, “características econômicas”, “fecundidade”, e todas as informações referentes aos domicílios.

A divulgação dos resultados do Censo 1970 seguiu o padrão mais técnico, sem maiores estudos e análises (como em 1920 e em 1940) iniciado no Censo de 1950, e mantido no Censo 1960. No corpo central eram postas as tabelas, precedidas dos conceitos, dos processos, dos planos (divulgação, classificação, etc.). Um Censo que caiu bem aos gregos e aos troianos, redimindo a tradição ibgeana em matéria censitária. Ainda mais com a conclusão da divulgação do Censo 1960, não sem algum heroísmo (pese as falhas, a série história foi preservada).

O censo visto de fora

Em junho de 1970, no relatório da segunda missão no IBGE, Tulo Hostílio Montenegro dedicou uma seção ao censo de 1970. Naquele momento o planejamento censitário estava pronto, e a coleta dos censos estava prestes a iniciar. Não havia, portanto, muita coisa a fazer, a não ser dar conselhos, atentando para cuidados presentes e futuros. E essa será a tônica da reflexão apresentada.

Para o autor, tanto importava ao planejamento quanto importava à instituição estatística: “a influência que a boa ou deficiente realização da operação censitária terá sobre os destinos da entidade responsável”. Não obstante a experiência acumulada, e a seriedade dos homens no poder no IBGE, teria havido reticências em setores oficiais e, sobretudo, em setores privados; e o autor as atribui à imagem deletéria deixada pela operação do Censo de 1960: “a impressão então formada aparentemente persistiu, mesmo depois que periódicos idôneos publicaram reportagens extensas e apreciações elogiosas sobre alguns dos trabalhos em andamento na área censitária”.⁴⁶⁸

Os trabalhos preliminares concluídos e em realização indicam um avanço bem maior do que se supõe. É verdade que, em algumas fases, se observa certo atraso em relação aos prazos previstos, mas ainda este, no que concerne a tarefas cuja execução depende diretamente do Departamento de Censos, poderá ser eliminado, à medida que se aceleram providências e decisões pendentes. Numerosas tarefas de vulto mereceram particular atenção. A título de exemplo, podem citar-se a preparação dos instrumentos de coleta e formulários complementares do Censo Demográfico, cuja distribuição preliminar, para fins de instrução, já se efetuou e cuja distribuição geral se iniciará em junho, com base em estimativas pormenorizadas; a primeira fase do programa de treinamento de pessoal, que obedeceu a uma orientação mais ampla que a dos recenseamentos de 1940, 1950 e 1960; a localização da repartição censitária central em um edifício cuja readaptação, uma vez concluída, proporcionará condições superiores às aquelas com que se contou das vezes anteriores; os preparativos para intensificar as atividades de formação da opinião pública em favor do Recenseamento no próximo trimestre; e, principalmente, a base geográfica, que é, sem dúvida, mais sólida e melhor que a dos censos passados, apesar das profundas alterações ocorridas na divisão territorial e administrativa do País.⁴⁶⁹

Não obstante, seis aspectos delicados são apontados, a juízo do autor: 1) as possíveis mudanças nos planos do Censo Demográfico, para atender a pedidos de usuários de dados, enviadas em atraso ao IBGE; 2) o recurso humano na unidade censitária; 3) a situação da rede de coleta; 4) o curto lapso de tempo entre o final do Censo Demográfico e o início dos Censos Econômicos; 5) atrasos nas decisões relativas aos equipamentos de processamento; e 6) as possíveis mudanças nos planos dos Censos Econômicos sem as necessárias experimentações.

O 1º aspecto, em tese, estaria descartado, uma vez que o material se encontra impresso e distribuído parcialmente. Entretanto, algumas das solicitações de alterações e inclusões vinham de pessoas que não era nada fácil ignorar, pela posição que ocupavam: “a participação de usuário qualificado na definição dos aspectos que devem ser abrangidos em qualquer pesquisa de caráter estatístico merece ser estimulada ao máximo”, contudo é preciso que atuem em tempo correto, e não com atrasos. E diz mais, que “a modificação de questionários já impressos seria, além de dispendiosa, praticamente impossível; estabeleceria dúvidas e confusão e prejudicaria a qualidade e uniformidade das informações que se deseja reunir”.⁴⁷⁰

O 2º aspecto queria realçar a escassez de pessoal técnico na unidade censitária, com sobrecarga de trabalho em sua direção superior. Isso, grave em si, se agravava mais pelo inevitável aumento do volume de trabalho, a partir do início da coleta; sem olvidar que “nem mesmo a mais bem planejada operação censitária está isenta de dificuldades imprevistas e nenhum país do mundo chegou a um estágio no qual um recenseamento das dimensões do brasileiro possa ser considerado trabalho de rotina”. Assim, por necessário e inevitável, mais pessoas deveriam ser somadas à unidade censitária, e, por demais, devia-se também partilhar os trabalhos com outras unidades, quebrando parcialmente a centralização então praticada.⁴⁷¹

O 3º aspecto é variado em análise. A rede de coleta estaria atuando a contento, mais que o esperado; as deficiências resultavam, antes de tudo, da ausência de orientação e de supervisão, por falhas e omissão da direção superior censitária: “quando a orientação e o controle são satisfatórios, como no caso da preparação da base geográfica, o nível dos resultados melhora imediatamente e as falhas, localizadas, podem ser corrigidas”. Ainda assim, pese os bons controles, e as boas orientações, desejadas e desejáveis, “é necessário estar preparado para o pior, porque os riscos aumentam à medida que se desce na escala de comando e o controle se torna remoto”, e, em havendo problemas, deve-se efetuar substituições rapidamente: “transferir, prontamente [sem limitações de caráter burocrático], a direção de uma Delegacia deficiente a pessoa mais qualificada que seu titular, completando posteriormente os trâmites administrativos regulares”.⁴⁷²

O problema potencial mais sério da rede-de-coleta está localizado no âmbito municipal. Em 1950, para usar um termo de referência, existiam aproximadamente dois mil municípios com agências de estatística instaladas e dotadas de pessoal e equipamentos padronizados; o número de vagas era pequeno e foi possível preenchê-las com certa antecipação. Em 1970, o número de municípios é superior ao dobro de 1950 (3.958); destes, menos de 2.100 contam com agência própria e não mais de 1.800 possuem titulares; dos servidores da rede-de-coleta uma porcentagem superior a 65% tem de 40 a 60 anos de idade e, a acreditar no que se afirma, o agente de estatística sofre de frustração permanente produzida pelo semi-abandono em que tem vivido. No que diz respeito às agências providas, a situação da rede-de-coleta se assemelha à dos Recenseamentos de 1950 e 1960; e, no que respeita aos municípios sem agência, à que prevaleceu no Recenseamento de 1940.⁴⁷³

E adverte, com extrema propriedade: “os órgãos administrativos sempre tiveram dificuldade para compreender que o Recenseamento difere das demais pesquisas estatísticas no que concerne à urgência com que as providências devem ser tomadas”; e por “órgãos administrativos” entenda-se tanto os de dentro, quanto, sobretudo, os de fora, afetos aos governos diretamente.⁴⁷⁴ E foi isso que, em boa medida, aconteceu com o Censo 1960, em que a legislação competente, e os recursos necessários demoraram em demasia a aparecer, deixando lacunas e falhas, com prejuízos evidentes prejuízos.

O 4º aspecto releva haver duas operações censitárias, e não uma apenas. Não haveria, a juízo do autor, uma indiscutível economia de escala; ao contrário, haveriam diferentes tarefas, difíceis e complexas, sendo realizadas simultaneamente, por exemplo, os dados do censos demográfico e agropecuário estariam em crítica, em tarefa de gabinete, e já se estaria em coleta dos censos econômicos, entre outros exemplos. O melhor, afirma, seria realizar as operações censitárias, o demográfico e os econômicos, em anos diversos, como fora várias vezes sugerido.

O 5º aspecto realçava problemas gravíssimos: “numerosos países latino-americanos pagaram caro, na década de 1960, por ter subestimado as dificuldades da transição dos equipamentos tradicionais para o computador eletrônico e, sem preparação adequada, ter tratado de utilizar equipamentos complexos e de alto rendimento, na apuração de seus censos”; e foi o que se deu no Brasil: “um dos frutos amargos da experiência é o saldo negativo do censo demográfico de 1960 que continua a deteriorar-se à espera de processamento”. E diz, por fim, que “a decisão sobre o equipamento de processamento de dados é de importância vital neste momento; urge esclarecer a quem cabe, de fato, a decisão final, a fim de que, no futuro, não se atribua à Fundação a responsabilidade do atraso.”⁴⁷⁵

O 6º e último aspecto nos remete ao 1º, *mutatis mutandis*. Mesmo que os Censos Econômicos ainda estivessem em planejamento, não havia muito tempo a esperar. Sem olvidar, ainda, que “o usuário menos familiarizado com os problemas de obtenção de informações – sobretudo de informações de caráter econômico –, em geral formula suas solicitações tendo em conta empresas organizadas das cidades mais desenvolvidas e superestimando as possibilidades de obter as informações, mesmo nessas cidades”. Então, como seja feito, convém que hajam “comprovações experimentais”, sob pena do risco de se “sacrificar informações que podem ser obtidas – e que, no passado, nunca foram analisadas suficientemente –, sem conseguir-se aquelas que se deseja.”⁴⁷⁶

Depois do tempo

Em 1975 teve início os Censos Econômicos quinquenais, havia muito pedidos, e já previstos na legislação. Foram feitos os censos agropecuário, industrial, comercial e dos serviços e inquéritos especiais sobre “Comércio e Administração de Imóveis e Valores Imobiliários”, “Mercado de Crédito”, “Mercado de Capitais”, “Seguros”, “Construção Civil”, “Produção e Distribuição de Energia Elétrica”, “Transportes”, “Comunicações”, “Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e Limpeza Pública e Remoção de Lixo”. Suas execuções tiveram o amparo do Art. 2º, itens I e II, da Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965, bem assim, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, e do Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974. A periodicidade quinquenal dos econômicos seria mantida em 1980 e 1985; depois, o IBGE não mais faria os Censos Industrial, Comercial e dos Serviços, e só obteria recursos para fazer um novo Censo Agropecuário, em 1995/96, assim mesmo, pela ocasião de fazê-lo junto da Contagem de População (uma novidade que, por falta de recursos, embora fosse desejada e desejável, não foi reprisada em 2005, como chegou a ser previsto).

1ª CONFEST (PNEB). 2ª CONFEST e 2ª CONFEGE (PGIEG)

O IBGE mudara, emergindo a Fundação IBGE, fechando-se uma seqüência de críticas vindas de fora. Mudara, mas igualmente permanecera. Na verdade, as mudanças eram inexoráveis, já que seus alicerces estavam fragilizados pelas ações deletérias dos burocratas. A coluna do sistema padecia de ancilose, e exigia uma reparadora intervenção; no seu formato jurídico, o cerne estava a assunção dos seus vínculos ao serviço público federal, já no seu perfil técnico, o cerne estava na assunção do imperativo da centralização do processo completo de pesquisa, não apenas de uma ou outra etapa, isso, em resposta às necessidades do planejam-

to. A “ditadura” do produtor cedia lugar à “ditadura” dos usuários, ao menos nos discursos; e logo seria realizada a 1ª Conferência Nacional de Estatística, como sugeriram as avaliações antes analisadas, e estaria consagrada na legislação da Fundação:

Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967:

Art. 14. A Fundação IBGE realizará, com periodicidade máxima de três anos, as Conferências Nacionais de Estatística e de Geografia e Cartografia, com o objetivo de examinar com representantes dos Ministérios, Governos Estaduais e outras entidades públicas e privadas, produtoras ou usuárias de estatísticas e de informações geográfico-cartográficas, os programas das respectivas atividades.

Decreto nº 61.126, de 2 de agosto de 1967:

Art. 31. O Instituto Brasileiro de Estatística promoverá periodicamente a Conferência Nacional de Estatística (CONFEST), com o objetivo de examinar, com representantes dos Ministérios, Governos Estaduais e outras entidades públicas e privadas, produtoras ou usuárias de estatística, técnicos e especialistas em assuntos relacionados com estatísticos contínuas e censitárias, os programas das respectivas atividades, visando a alcançar, através de racional coordenação de esforços, o melhor atendimento das necessidades do País, nesse campo de atividades (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, Art. 14).

Parágrafo Único. A Conferência Nacional de Estatística reunir-se-á com a periodicidade máxima de três (3) anos, por convocação do Presidente da Fundação, ouvido o Conselho Diretor (Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, Art. 14).

Discursos na instalação da 1ª Conferência

A sessão solene de instalação, a 29 de maio de 1968, teve lugar no auditório do Ministério da Educação e Cultura. Falaram o Ministro Hélio Beltrão, do Planejamento e Coordenação Geral, o Presidente da Fundação IBGE, Sebastião Aguiar Ayres, e o Diretor do Instituto de Economia, da Fundação Getulio Vargas - FGV, Isaac Kerstenetzky.

Hélio Beltrão realçou as mudanças introduzidas, vale dizer, o novo regime jurídico de Fundação, como forma de dar-lhe “condições de flexibilidade e autonomia de ação que lhe permitisse atender melhor à demanda de estatísticas imprescindíveis à planificação do desenvolvimento do país”, não como reinício da história, mas sim para “assegurar a continuidade à meritória obra ibgeana de mais de três decênios, já agora, porém, com os reajustamentos exigidos pelas novas realidades”. E, nesta linha, explica o vínculo da Fundação IBGE ao Ministério do Planejamento, que veio para “garantir o íntimo entrosamento entre o aparelho nacional de prospecção estatístico-geográfica e os órgãos encarregados do planejamento”.⁴⁷⁷

Sempre considerei o IBGE com especial apreço, no conjunto da administração pública brasileira, atento, sobretudo, à originalidade de sua estrutura e à importância das tarefas a seu cargo. A transformação por que passou, recentemente, buscou adaptar essa originalidade estrutural à incessante evolução do país, ora voltado para a ingente batalha do desenvolvimento. [...] Era preciso reaparelhar os órgãos de apoio ao planejamento governamental. E os serviços de estatística figuram na primeira linha desse apoio, que começa a fazer-se sentir na aplicação da nova Estratégia de Desenvolvimento, que visa à expansão global de bens e de serviços, através do aumento substancial do mercado interno e externo, da aceleração da tecnologia, do fortalecimento da indústria nacional, da consolidação

da infra-estrutura econômica e social, do aumento da eficiência do sistema produtivo, e de outras medidas estimuladoras.⁴⁷⁸

A seguir, discursa o presidente. Inicia vendo aquele momento como um “marco na caminhada pelo progresso e aperfeiçoamento dos serviços estatísticos em nosso País”, ao juntar “produtores e usuários de estatísticas em todo o País, com o objetivo de debater problemas comuns e equacionar, a respeito, soluções consentâneas com as possibilidades e necessidades nacionais”.⁴⁷⁹

E prossegue lembrando Teixeira de Freitas, a quem chama de “figura apostolar”, ao mesmo tempo que, por assim dizer, justifica as mudanças realizadas na sua obra; mudanças positivas, sempre, de modo algum negativas, uma espécie de salvação, de retorno ao incrível idealismo do momento inaugural, jamais exaltado o suficiente, em sua inventiva criatividade, em sua firmeza executiva. Um ajuste no tempo, apenas.

Esse engenhoso e original mecanismo [de cooperação das três esferas políticas: federal, estadual e municipal] funcionou a contento, durante largo tempo. Convém relembrar que, no curso desse período, o IBGE correspondeu plenamente ao que dele se esperava. [...] Os dirigentes do Instituto, que haviam sido seus idealizadores, dente eles se destacando a figura apostolar de Teixeira de Freitas, não se descuidaram um só instante, por essa época, do imperativo de colocar o IBGE em consonância com a evolução do País, para que a entidade estivesse sempre ao nível do melhor desempenho possível de seus encargos. A renovação e o aperfeiçoamento constituíam preocupações constantes dos primeiros dirigentes desta Casa. [...] Essa condição jurídica inicial, que fizera do Instituto uma organização “sui generis” no panorama administrativo brasileiro, foi aos poucos perdendo as características originais. Para bem funcionar, a estrutura idealizada por Teixeira de Freitas teria de cingir-se às peculiaridades que lhe emprestavam feição especial no complexo administrativo do País. Deixando de ser assim, a partir de certo período, tornou-se inevitável o entendimento do IBGE como órgão integrado na administração pública federal, na categoria de autarquia mesma do Governo da União, e, portanto, despojado da autonomia e da flexibilidade de ação objetivadas pelos seus idealizadores e fundadores – autonomia e flexibilidade somente possibilitadas dentro das características inspiradoras de sua organização original.⁴⁸⁰

Por fim, falou Isaac Kerstenetzky. A segunda metade do século XX, afirmou, tornava imperativa a sustentação quantitativa à formulação de políticas públicas. As estruturas econômicas, ganhando crescente complexidade, exigiam números, números variados, de qualidade indiscutível, combináveis e comparáveis. Não mais havia espaço para “objetivos de política econômica ou social” ditos apenas em “termos puramente qualitativos”. Por isso, devia haver uma firme “relação entre a produção de estatísticas e a [...] formulação da política econômica”. Enquanto praticou-se um “planejamento como instrumento de mobilização psicológica”, a demanda por estatísticas era algo figurativa, e por isso, as críticas à produção estatística, como as havidas no Seminário de Estatística realizado em 1958, embora coerentes, propondo um programa renovador, acabaram por não frutificar em mudanças. Nos últimos tempos, contudo, o esforço de se criar um sério e fundo sistema de planejamento governamental, trouxe à tona, outra vez, o imperativo de mover-se o sistema estatístico. E dava umas tantas regras ao jogo em tela, o definir-se o programa estatístico, e o dar-lhe a ordem de importância:

Em primeiro lugar, estabelecer um critério de prioridades tentando, tanto quanto possível, eliminar as solicitações de informações pouco úteis. Como entretanto determinar esse critério de prioridades? A resposta, a meu ver, está na articulação das chamadas estatísticas

primárias com as estatísticas derivadas, isto é, entre as estatísticas que resultam de “apuração de registro ou levantamento direto” e as estatísticas que decorrem “da elaboração com base, em geral, nas estatísticas primárias”. Entre as estatísticas derivadas merecem especial referência os indicadores da situação demográfica, a contabilidade social, os índices de preços, o balanço alimentar e o balanço energético. Em segundo lugar, é preciso atentar para o princípio de centralização dos sistema estatístico, no sentido de evitar a duplicação desnecessária em inquéritos de diferentes agências governamentais, e assegurar a adoção de classificação uniforme nas tabulações dos dados.⁴⁸¹

Isso dito, sem que soubesse, lançava o programa de sua administração (que pouco depois começaria), fazendo ajustes no novo IBGE. Sim, as mudanças daquele momento envelheceriam rapidamente, e seriam ajustadas. E ele, em sua gestão, traria a inflexão profunda e verdadeira da Fundação, no sentido da maturidade da elaboração das estatísticas econômicas (e suas sínteses).

Programação da 1ª Conferência

Foram formadas cinco comissões técnicas, com a missão de abordar o temário seguinte (vindo das normas básicas): A) Plano Nacional de Estatísticas Básicas (análise com vistas a buscar uma mínima adequação ao planejamento econômico, com a definição simultânea das prioridades na execução); B) Aplicação da técnica de amostragem aos levantamentos estatísticos prioritários; C) Os censos de 1970; D) Estatísticas derivadas; e E) Pessoal estatístico.

A Comissão A fez três reuniões, e foi coordenada por Isaac Kerstenetzky (da FGV), e relatada por Raul Romero de Oliveira (do IBE). A Comissão B fez cinco reuniões, e foi coordenada por Jessé Montello (do IPEA), e relatada por Carlos Marcos Barbosa e Áureo Pinto de Figueiredo (do IBE). A Comissão C fez quatro reuniões, e foi coordenada por Maurício Rangel Reis (do IPEA), e relatada por Rudolf Wuenshe (do IBE) e Amaro Monteiro (do Serviço Nacional de Recenseamento - SNR). A Comissão D fez três reuniões, e foi coordenada por David Carneiro Júnior (do IPEA), e relatada por José Bastos Távora (do IBE) e Arthur Pinto Ribeiro (do IPEA). A Comissão E fez duas reuniões, e foi coordenada por Orlando de Maria (da ENCE), e relatada por Henrique Tafuri Malvar (da ENCE).

Paralelamente, circulou uma versão do Plano Nacional de Estatísticas Básicas, elaborada pela Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas, de 11 de março. Tido como pano de fundo, foi debatido e aprovado pelo Decreto nº 63.010, de 18 de julho de 1968. Esse Plano seria, pouco depois, substituído pelo Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG.

Nesse ambiente, a obrigação e o sigilo foram vistos. Logo, a Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas daria atenção ao assunto, vindo a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968 (sofrendo mudanças pelo Art. 6º da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, que ajustou a Fundação IBGE). Em seguida, o Decreto nº 73.177, de 20 de novembro de 1973, regulamentaria sua aplicabilidade.

Discursos na instalação da 2ª Conferência

A sessão solene de instalação, a 28 de novembro de 1972, teve lugar no auditório da Caixa Econômica Federal. A mesa de abertura foi presidida pelo Ministro Reis Velloso. Isaac

Kestenetzky, no IBGE deste março de 1970, falaria primeiro, realçando a importância das conferências, que, a seu juízo, eram a “melhor oportunidade de um encontro entre os que produzem dados e informações estatísticas e geográfico-cartográficas, e os usuários desses mesmos dados e informações”:

O interregno entre as duas Conferências caracterizou-se pela implementação de medidas objetivando alcançar plena compatibilidade da produção de dados e informações estatísticas, geográficas e cartográficas em relação às atividades desenvolvidas pelos setores públicos e privados. Nesse sentido, a Fundação IBGE procurou aparelhar-se da melhor maneira possível, aproveitando a experiência de alguns decênios para renovação dos métodos e processos de trabalho, em consonância com o ritmo de crescimento do Brasil e as peculiaridades setoriais de expansão da vida nacional. [...] A Fundação IBGE está certa de que as atuais Conferências virão trazer às investigações, pesquisas e levantamentos estatísticos, bem como aos estudos geográficos, levantamentos geodésicos e topográficos e ao mapeamento do Brasil, reajustamentos e impulsos novos, em decorrência dos contratos e trocas de idéias entre os participantes deste promissor encontro. E devo assegurar que, como no passado, a Fundação IBGE dará o melhor dos seus esforços no sentido de cumprir e realizar as Recomendações das presentes Conferências.⁴⁸²

Em seguida, passou a palavra ao Ministro Reis Velloso, que proferiu alentado discurso, começando por rememorar o centenários dos censos no Brasil, para em diante, realçar os elos do sistema estatístico com o planejamento: “importa, desde logo, definir a importância da Fundação IBGE no conjunto de órgãos e entidades que integram o sistema de funcionamento do Ministério” do Planejamento; e detalha:

A Fundação IBGE funciona como uma das grandes unidades componentes do sistema integrado do Ministério do Planejamento, ao lado de entidades cujas atribuições, necessariamente diversificadas, se complementam em trabalho sincronizado visando a um mesmo fim – como o IPEA, o BNDE, a FINEP; e unidades integrantes da Secretaria-geral do Ministério: as diversas Secretarias – de Planejamento, de Orçamento, de Modernização e Reforma Administrativa, de Articulação com os Estados e Municípios, de Cooperação Técnica e Econômica Internacional. A Fundação IBGE, por sua vez, é integrada por serviços igualmente diferenciados, como os de Estatística, Geografia, Cartografia e Informática, que abrangem inquéritos, levantamentos de variada espécie, pesquisas de toda ordem – tudo isso, no entanto, sob critérios rigorosos de interação, porque objetivando um só e único fim, isto é, o da produção de um quadro tão completo e atualizado quanto possível da realidade social e econômica do País.⁴⁸³

E prossegue, dando realce ao enfoque sistêmico dos trabalhos ibgeanos, ao qual dá os sentidos seguintes: primeiro, o não ser um mero repetir de tarefas isoladas, por força de tradição, mas sim tendo um caráter finalista, dando uma visão do estado do Estado Nacional (primárias e derivadas, bem ajustadas); segundo, a união das etapas do processo de pesquisa, da concepção, passando pela coleta em campo, pela apuração em gabinete, com os melhores recursos de processamento, de armazenamento, e de disseminação, e chegando aos estudos e análises.

Segue fazendo um balanço positivo das realizações institucionais, com destaque para o realizado Censo 1970, o aprimoramento nas investigações domiciliares, o nascer das pesquisas econômicas, os serviços da geodésia. E, por fim, a organização institucional da informática, com vistas ao planejamento, ou seja, como um atendimento integrado ao ministério. Concluindo, enfatiza o contato com os usuários, o que estava na essência das conferências, dessa forma, oferecendo “oportunidade para contatos e troca de idéias e opiniões, visando a uma racional

coordenação de esforços para o melhor atendimento possível das necessidades do País nesses campos de atividades”.⁴⁸⁴

Programação da 2ª Conferência

O ponto de partida seria a avaliação do “Plano Nacional de Estatísticas Básicas”, por três comissões: Comissão A: 1a) Situação demográfica; 2a) Indicadores demográficos; 3a) Situação social e cultural; Comissão B: 1b) Legislação sobre os censos; 2b) Situação econômica, estatísticas primárias; Comissão C: 1c) Situação econômica, estatísticas derivadas. Outro tema era “Registro administrativo como fonte de informações estatísticas”, que seria refletido pela Comissão D, quarta e última comissão: 1d) Demografia, 2d) Situação Econômica, 3d) Situação social e cultural, 4d) Organização administrativa. Eram temas mistos: “Informática”, “Projeto de definição de ‘áreas’ para fins de comparação e de planejamento”, “Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, tratados em Comissões I, J e L, todas mistas.

Havidos os debates, seria feito o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, o PGIEG, como seria referido no cotidiano institucional; saía de cena o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, resultante da I CONFEST. Pois, ano e meio depois, em 20 de maio de 1974, o novo plano ganharia oficialidade através do Decreto nº 74.084, assinado por Ernesto Geisel; então, a Fundação IBGE já estava refundada (pela Lei nº 5.878, de 11 de março de 1973).

Art. 1º Fica aprovado, na forma do disposto no § 2º, do Art. 5º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, de que trata este Decreto.

Art. 2º oferecia a cobertura e o objetivo do Plano, “o conjunto de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas, demográficas, socioeconômicas, de recursos naturais e de condições do meio-ambiente, inclusive poluição, necessárias ao conhecimento da realidade física e econômica e social do País em seus aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico e social e à segurança nacional”.

Art. 4º oferecia o esquema básico do Plano: estatísticas primárias; estatísticas derivadas; caracterização do território, recursos naturais, meio-ambiente e poluição; atividades cartográficas; estudos e pesquisas geográficas. Para garantir a exatidão e a regularidade do fornecimento das informações necessárias à execução do Plano, o IBGE poderia invocar para si a produção de informações de competência dos órgãos sob sua orientação (Art. 6º). Em sua ação sobre o Plano, para além da produção, ao IBGE caberia “a orientação, coordenação e desenvolvimento, em todo o território nacional”, das pertinentes atividades técnicas, devendo, para tanto, expedir a respeito “instruções e normas operacionais”, nos termos seguintes (Art. 7º):

§ 1º A orientação e coordenação prevista neste artigo serão exercidas pelo IBGE através das seguintes medidas de caráter programático, a serem por ele progressivamente implementadas:

- a) exame do programa anual das atividades específicas dos Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, respeitando, quanto a este, o disposto no Decreto-lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;
- b) acompanhamento da elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos sistemas;
- c) presença de representantes próprios juntos aos órgãos e entidades públicas ou privadas a que tiver sido delegada a produção de informações na forma prevista no § 2º deste artigo;

d) estudo conjunto das necessidades do País no concernente às informações a que se refere o Art. 2º, em reuniões periódicas, com os representantes dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos sistemas.

§ 2º A produção, propriamente dita, das informações a que se refere o Art. 2º, pode sempre que for julgado conveniente, ser delegada a outras entidades públicas e privadas, mediante acordos, convênio e contratos, nos termos do disposto no Art. 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, assegurada, pelos meios indicados, a observância das normas técnicas exigidas.

§ 3º As informações a serem produzidas de acordo com o Plano de que trata o Art. 1º terão, no mínimo, a periodicidade e o âmbito territorial indicadas no Anexo a que se refere o artigo 3º, o qual estabelecerá também a classificação básica ou a forma a ser adotada na apresentação das informações, dados e indicadores.

§ 4º A classificação básica a que se refere o parágrafo anterior obedecerá a critérios que assegurem segundo as conveniências técnicas:

- a) o atendimento das necessidades emergentes do processo de desenvolvimento do País;
- b) a comparabilidade histórica;
- c) a comparabilidade regional;
- d) a comparabilidade internacional;

§ 5º As informações resultantes dos levantamentos constantes do Anexo a que se refere o Art. 3º serão discriminadas por Estados, Distrito Federal, Territórios, áreas especiais previamente determinadas para pesquisas específicas, micro-regiões homogêneas, regiões metropolitanas, município e também pelas situações rural e urbana, segundo as conveniências técnicas.

§ 6º As classificações utilizadas para apresentação dos dados constantes do Plano de que trata o Art. 1º serão aplicadas a todas as informações inclusive às prestadas por entidades ou órgãos sob a coordenação técnica do IBGE, cabendo a este a aprovação de casos especiais que necessitem utilizar classificações e elaborações específicas de dados.

O Art. 8º repisava a garantia de sigilo (Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968). Os Art. 9º e 10, tratavam da divulgação das informações, com detalhes interessantes, mormente no aspecto da relação com os demais órgãos:

Art. 9º As informações resultantes dos levantamentos previstos no Plano de que trata o artigo 1º, depois de devidamente processadas pelos meios indicados, e atendidas, em cada caso, as normas e exigência sobre o assunto serão divulgadas pelo IBGE e postas à disposição dos interessados, através de anuários, relatórios, sinopses, mapas, cartas topográficas, carta temáticas, publicações especializadas e demais formas de divulgação.

Parágrafo Único. A divulgação de trata este artigo abrange apenas as informações levantadas diretamente pelo IBGE, devendo a divulgação das demais produzidas por outras entidades públicas e privadas, ser feita na forma do que ficar estipulado nos respectivos acordos, convênios e contratos.

Art. 10. Com base nos levantamentos realizados de acordo com o Plano de que trata o artigo 1º, o IBGE, por intermédio de seus órgãos especializados manterá atualizado um acervo de informações capaz de atender às necessidades do planejamento econômico e social do País e às exigências da segurança nacional.

O Plano, ele mesmo, nos termos do Art. 3º, foi publicado no *Diário Oficial*, de 21 de maio de 1974. Os temas, nos cinco grandes títulos, estão aberto em até quatro níveis, mas, a se-

guir, daremos apenas dois níveis; as indicações de periodicidade e de cobertura geográfica são dadas para o nível mais aberto, e não as apresentaremos. Mais uma vez, as estatísticas primárias são definidas em dependências às secundárias.

Em 11 de dezembro de 1974, saíram as leis nº 6.183, que definiu o caráter do “nacional” atribuído aos Sistemas Estatísticos e Cartográficos, e a nº 6.186, que dispôs sobre o fornecimento das informações demográficas aos municípios brasileiros. Por fim, saíria o Decreto nº 77.624, de 17 de maio de 1976, que dispôs sobre o uso pelo IBGE de registros administrativos disponíveis na administração pública, direta e indireta.

A história da geografia no IBGE: um preâmbulo*

Alexandre de Paiva Rio Camargo**

Durante muitos anos, o IBGE foi a porta de entrada das principais correntes geográficas e de eminentes geógrafos estrangeiros no Brasil. A *Revista Brasileira de Geografia*, por exemplo, editada desde 1939, notabilizou-se como uma das principais publicações mundiais no gênero, já na década de 1940. As magníficas excursões científicas, com suas monografias regionais, perfizeram verdadeiras odisséias pelo extenso território brasileiro. Feitos monumentais como estes marcaram para sempre a história da ciência no País.

Em um pálido esforço, esboçamos uma análise e uma cronologia para a evolução desta área e de suas relações com a atividade estatística. Trataremos, a seguir, da atuação destacada de Macedo Soares no comando da geografia, do papel da *Revista Brasileira de Geografia* na organização do campo geográfico e da relação entre teorização e planejamento na sua conformação. O intento seria justo, se não fosse muito pequeno perante o passado tão glorioso do homenageado. A história da geografia no IBGE está por ser feita, e registramos estas páginas como convite à sua realização.

Macedo Soares, embaixador da geografia

A concepção de Teixeira de Freitas sempre enfatizou a centralidade do sistema estatístico para a implantação de programas nacionais, moldando as políticas culturais promovidas ou incentivadas pelo IBGE. Não obstante, quando o assunto é a vertente geográfica do Instituto, veremos como sua figura não excedeu em importância a de José Carlos de Macedo Soares, talvez o principal responsável pela criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia. Costuma-se exaltar a autoridade de seu nome, como ministro das Relações Exteriores (ele o foi por duas vezes, em 1934-1937 e 1955-1958) e da Justiça (em 1937 e 1957), para dar chancela às demandas do Instituto, junto a Vargas. Todavia, a análise histórica do desempenho do primeiro presidente do IBGE revela um papel bastante propositivo e atuante, bem além do simples prestígio de um homem forte do governo.

Pelo menos desde 1932, Teixeira de Freitas já se mostrava empenhado em associar os serviços cartográficos aos levantamentos estatísticos. Apelando ao ministro da Educação,

* Sintetizado do capítulo, “Território modelado: notas sobre redes, saberes e representações da geografia do IBGE”, que integra o volume 4: *Estatísticas formalizadas (c.1972-2002)*, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

** Historiador e Mestre em História, ambos pela UFF.

Francisco Campos, apresentou o ante-projeto de criação do “Instituto Nacional de Estatística e Cartografia”. Em 1935, recorreria ao ministro Gustavo Capanema para acelerar a instalação do INE, sugerindo nomes para sua presidência e assinalando, uma vez mais, a importância dos “serviços estatísticos e de cartografia geográfica”.

Mais adiante, em agosto de 1936, já instalado o Instituto Nacional de Estatística e por ocasião da Convenção Nacional de Estatística, voltamos a encontrar estas concepções técnica e instrumental sobre a geografia, afeita aos trabalhos estatísticos, na forma da “cartografia geográfica”. Na cláusula XIII da Convenção, a única que trata do tema, lê-se:

os governos comprometem-se a colaborar, através dos serviços técnicos competentes, nos trabalhos geográficos e cartográficos necessários à Estatística, centralizados na Seção de Estatística Territorial da Diretoria de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura. Os governos colaborariam, em especial, no preparo de cartas físicas e políticas do território estadual, bem como de mapas dos territórios municipais, a serem divulgados nos anos de milésimo nove, precedentes aos censos gerais do País⁴⁸⁵.

Nestes termos, avulta o contraste entre a função subordinada dos serviços geográficos, desenhada pela Convenção, e a dimensão da pesquisa geográfica que seria incorporada ao Instituto. Devemos ter em mente a interpretação sobre o quadro territorial, as novas técnicas de investigação, a exigência de trabalho empírico e de rigor metodológico, que revestiriam a excelência técnica do CNG. Em consonância com as pressões da União Geográfica Internacional - UGI, a criação do Conselho se alinhava com o movimento de integração do Brasil no esforço de classificação enciclopédica da *geographie universelle*, em seu objetivo de condensar o conhecimento das diversas regiões naturais do globo.

Eis que entra em cena a ação decisiva do embaixador. Nos entendimentos que surgiram após a Convenção, o ministro acolheu a carta de Pierre Deffontaines, em que este apelava para a adesão do Brasil à UGI, o que pressupunha a criação de um espaço oficial de geografia. Em seguida, convocou com a aprovação do presidente Vargas, uma comissão das figuras mais representativas da cultura geográfica brasileira, no Palácio Itamaraty, com o intuito de apresentarem sugestões para a constituição de um organismo nacional de geografia, destinado a promover a coordenação das atividades geográficas brasileiras. Em reuniões realizadas entre outubro e novembro de 1936, todas sob a presidência de Macedo Soares, foram vencidas as últimas resistências para a criação do Conselho Brasileiro de Geografia, logo Conselho Nacional de Geografia, como parte estrutural do então Instituto Nacional de Estatística. Sob seus auspícios e influência direta, foi instalado o Conselho Brasileiro de Geografia no próprio Palácio do Itamaraty, no dia 1º de julho de 1937.

Portanto, naquelas reuniões ocorridas entre outubro e novembro de 1936 e sediadas no Palácio Itamaraty, Macedo Soares tinha a oportunidade de expandir a rede de influência que amalhara em sua trajetória pessoal, e que incluía a geografia⁴⁸⁶. Como presidente do INE, ampliaria esta presença, tornando-se um dos principais agentes organizadores do campo geográfico. Lancemos rapidamente os olhos para os títulos que colecionou nos anos de criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia. Foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras, em 1937, e seu presidente por dois mandatos (1942-1943), presidente perpétuo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB, desde 1940, presidente do Instituto Pan-

Americano de Geografia e História (1944-1949), presidente da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro (1945-1951), entre diversas outras honrarias.

Estes títulos, acumulados em gestões simultâneas, sugerem que Macedo Soares combinou a tradição intelectual do IHGB e a moderna pesquisa do IBGE para produzir sua liderança entre as associações de geografia. Neste sentido, os eventos sociais, científicos e culturais do CNG se beneficiariam do trânsito privilegiado de Macedo Soares nestes espaços.

Nas tertúlias de geografia do IHGB, criadas pelo seu presidente perpétuo em novembro de 1943, os maiores geógrafos do IBGE eram convidados a palestrar em reuniões e seminários sediados pelo Instituto Histórico. No mesmo espírito, a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro - SGRJ, em acordo com o Conselho Nacional de Geografia, organizou um curso de aperfeiçoamento de professores de geografia do ensino básico, oficializado pelo ministério da Educação, ao garantir a emissão de diplomas. De modo semelhante, a II Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia e Cartografia realizou-se, em agosto de 1944, patrocinada pelo Conselho Nacional de Geografia e sediada pelo Instituto Histórico. Analogamente, a I Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia teve lugar, em setembro de 1949, “promovida pelo IPGH, organizada pelo Conselho Nacional de Geografia [...] encetada no salão de honra do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro”⁴⁸⁷.

Poderíamos multiplicar os exemplos destas parcerias que revertiam em favor das instituições co-organizadoras. Preferimos ficar com o comentário de Virgílio Corrêa Filho, que arremata a significação destes empreendimentos comuns para a Casa de Teixeira de Freitas: “tais demonstrações, em certames nacionais e estrangeiros, evidenciavam o desenvolvimento das atividades culturais do IBGE em todos os seus âmbitos”⁴⁸⁸. São empresas impensáveis sem os empenhos pessoal, político e intelectual que Macedo Soares lhes dispensava.

A difusão do conhecimento geográfico encontraria na *Revista Brasileira de Geografia* o seu principal instrumento. A revista se harmonizaria com as atividades do Instituto, contribuindo decisivamente para a organização do campo geográfico.

A Revista Brasileira de Geografia

A função de valorização da competência técnica do geógrafo para descrever, classificar, analisar e balizar a intervenção sobre o espaço brasileiro, revela-se nas duas estratégias editoriais do periódico: a invenção de uma tradição, que solidifica o investimento afetivo dos geógrafos em sua comunidade, e a consolidação de um *corpus* de conhecimentos específicos da área.

No que diz respeito à invenção da tradição, tratava-se de reivindicar um passado coberto de nomes pioneiros e marcos gloriosos para a geografia, que surge assim como atividade solidamente assentada no tempo, buscando melhor institucionalizar-se pela força da tradição. Para a comunidade de geógrafos, há um sentido agregado, pois este esforço de referência a faz continuadora direta dos grandes desbravadores, ao mesmo tempo em que, por isso mesmo, a legitima para promover a renovação da atividade geográfica. Não é a “velha” geografia que figura nas seções destinadas a lapidar o passado, e sim a “antiga” geografia, com toda a deferência e a autoridade que o epíteto evoca. Portanto, a “missão geográfica” do Instituto consistia em

erigir no lugar das “antigas” práticas de descrição do território e de organização de suas informações, anteriormente a cargo do IHGB, assim como as de difusão de um saber mais diletante ou bacharelesco, responsabilidade mais geral da SGRJ, uma “nova” geografia, interpretativa e, sobretudo, empírica, munida de um moderno instrumental de precisão científica, capaz de responder com eficiência e rapidez aos problemas da “organização nacional”.

Esta preocupação em afirmar a continuidade em uma linha sucessória, respaldando o alcance da mudança que se queria então implementar, aparece na seção *Vultos da Geografia do Brasil*. De forma ininterrupta desde sua terceira edição, de julho/setembro de 1939, até a de janeiro-março de 1951, e depois, sem regularidade, até o número outubro-dezembro de 1963, a publicação trazia duas biografias, de uma a duas páginas, de pensadores, políticos e homens de ação que se envolveram em trabalhos “geográficos”, especialmente na questão das fronteiras e das expedições científicas. Entre nomes tão díspares quanto os de Barão do Rio Branco, Elisée Reclus, Homem de Melo, Martim Afonso de Sousa, Von Martius, Louis Agassiz, Cândido Rondon, Joaquim Nabuco, Theodore Roosevelt, Capistrano de Abreu, entre tantos outros, abundam as referências ao Império e mesmo ao período colonial e pré-colonial (!), como a de Pedro Álvares Cabral.

É interessante observar que, ao longo dos anos 1950, o perfil dos biografados começa mais e mais a alternar entre o passado longínquo e o quase-presente, com a celebração de figuras-chave na estruturação do CNG e do curso superior de geografia da Universidade do Brasil. Quase todos estes nomes havia integrado os quadros do Instituto e/ou colaborado significativamente na RBG, o que demonstra a relevância do papel até então exercido pela Revista como instância de tomada de posição no campo geográfico. Autores como Emmanuel De Martone, Leo Waibel, Roquette Pinto, José Veríssimo da Costa Pereira, Walter Egler, Raja Gabaglia e Jorge Zarur, entre outros, são biografados neste período, fato que acena para a monumentalização do próprio CNG. Ao lado da mitologia dos heróis de um passado intangível, despontam agora novos pioneiros, artifício de auto-louvação.

Outro traço característico do periódico é a sua marcante ambigüidade, sempre oscilante entre a vocação político-pragmática, que presidia a própria fundação do CNG, e as discussões teórico-metodológicas, que fundamentavam a pretendida autonomia do discurso geográfico. A composição do público a ser atingido é um aspecto revelador: Segundo a Resolução n.º 18, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Geografia, de 12 de julho de 1938, a Revista deveria ter uma tiragem mínima de cinco mil exemplares, bastante ampla para os padrões da época, distribuída gratuitamente a três grandes grupos, além do público interno: políticos, técnicos e órgãos de governo; agremiações de saber geográfico mais prestigiadas do País e do exterior; educandários, professores e estudantes de nível básico e superior.

Amparada neste poderoso escopo editorial, a Revista reunia penetração política e instrumentação técnica, realizando uma dupla missão. De um lado, fornecia concepções e estudos que orientavam os planos de ação sobre o território, sem esquecer do seu poder para mobilizar a classe política e as elites intelectuais em torno da “organização nacional”, a grande bandeira do governo Vargas. De outro lado, a Revista se constituía em espaço de divulgação de um novo elemento de identificação da prática e da formação do geógrafo, métodos e técnicas de trabalho de campo e o emprego dos instrumentos de medição científica (bússolas, câmaras,

podômetros, barômetros, alidades etc), utilizados nas viagens de reconhecimento. Somente as condições institucionais do CNG poderiam reunir fundos para patrocinar expedições deste tipo, a exigir equipes inteiras, por semanas a fio.

Os artigos e os dossiês temáticos manifestam esta dupla inserção, apontando para a crescente profissionalização do campo geográfico, um processo em que o CNG assume papel de evidente destaque. Os recortes temporais podem ser ilustrativos a este respeito. O ano de 1947 parece constituir um marco na composição editorial do periódico: “A formação dos estudiosos não era homogênea, destacando-se, na primeira metade da década de 40, militares e, sobretudo, engenheiros; somente a partir de 1947 é que vão aparecer numa posição de relevo geógrafos profissionais, formados pelas faculdades de Filosofia”⁴⁸⁹.

A presença de engenheiros “especializados em assuntos geográficos”, como Leite de Castro, contribuía para acentuar a concepção pragmática dos estudos publicados no periódico, voltada para o planejamento territorial. As instituições de origem dos autores variavam desde o Instituto Nacional de Tecnologia e o Clube de Engenharia ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e à Universidade do Brasil, o que resultava em um discurso mais heterogêneo sobre nosso espaço. Por isso, nos primeiros anos de circulação da Revista, o primado seria dos temas geopolíticos, escritos por engenheiros como Sílvio Fróis de Abreu, Everardo Backheuser, Moacir Malheiros da Silva, Sampaio Ferraz, Virgílio Correia Filho, e militares como Lima Figueiredo, Rodrigues Pereira, Jaguaribe de Matos, entre outros. Eles dividiam espaço principalmente com artigos de colaboradores estrangeiros e grandes da geografia dita “científica” como Pierre Deffontaines, Preston James, Francis Ruellan e, depois, Leo Waibel, além de comentários sobre as publicações internacionais, assinados principalmente por Delgado de Carvalho. Só a partir de 1941, e muito lentamente, começam a figurar artigos e comentários dos geógrafos que então se formavam, de autoria de Fabio de Macedo Soares Guimarães e de Jorge Zarur, e, posteriormente, de José Veríssimo da Costa Pereira, Orlando Valverde, Lucio de Castro Soares, entre outros.

Neste sentido, para o intervalo 1939-1947 há uma profusão de uma produção alinhada com as questões geopolíticas focadas no argumento da segurança nacional. O tema “fronteiras, território e povoamento” predomina de longe, respondendo por 24 artigos neste período e praticamente desaparecendo a partir daí. Seu conteúdo é programático, estabelecendo, em linhas gerais, a importância dos transportes e das comunicações para a integração do espaço territorial, iniciando-se pela conquista do interior, isolado entre o litoral e as fronteiras. São estudos que freqüentemente exploram o potencial das regiões de fronteira, focos de imigração e de investimentos econômicos, ferrovias de integração política e geográfica com os Países latinos, e a questão da saída para o Oceano Pacífico. Nesta vertente, é ilustrativo o artigo do tenente-coronel Lima Figueiredo, “a ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra”⁴⁹⁰, no contexto do interesse sobre o petróleo boliviano.

Ainda na direção da análise geopolítica, mais abertamente político-pragmática, são significativos os artigos de Sílvio Fróis de Abreu, abordando o controle sobre os recursos minerais. O engenheiro relaciona o potencial petrolífero das bacias sedimentares e a distribuição geográfica da população, de modo a “chamar a atenção para algumas paisagens do Brasil que convidam à pesquisa de certos minérios, indicando outras onde não será possível achá-los”⁴⁹¹.

Em determinado momento, uma mudança qualitativa se opera na metodologia da produção geográfica, não obstante esteja sempre presente a preocupação de orientar as ações do poder público, no tocante ao planejamento territorial. O exemplo mais expressivo talvez seja o das análises sobre a transferência da capital federal, de Fábio de Macedo Soares Guimarães, baseadas em sucessivas expedições geográficas ao Planalto Central, entre 1947 e 1949, que dialogam com a mais moderna literatura estrangeira na matéria. Um novo ambiente acadêmico marcaria a cultura dos geógrafos de formação, o que prova o prestígio logrado junto às instituições desta natureza, por meio de estudos por ela encomendados, destinados a balizar pesquisas universitárias. Citemos o trabalho de Antônio Teixeira Guerra sobre a geomorfologia de Laguna, que apresenta as origens dos sambaquis e dos depósitos naturais no litoral de Santa Catarina, para subsidiar as pesquisas arqueológicas do antropólogo Castro Faria, no Museu Nacional⁴⁹².

Segundo Hemerly, os artigos que remetem para “imigração e colonização”, “planejamento econômico e da ocupação do interior”, “agricultura” e “população” surgem progressivamente e se consolidam a partir de 1947⁴⁹³. O que parece escapar ao olhar do autor é a transformação mais ampla no campo geográfico que explica o que ele, na verdade, apenas constata. Ou seja, “a importância que os estudos sobre a colonização e a distribuição demográfica dão ao acesso ao mercado”⁴⁹⁴, atribuída a esta nova fase.

Uma transformação estrutural do campo geográfico estava em curso, pelo menos, desde 1944, produzindo, no ano de 1947, seus primeiros efeitos mais sensíveis. Como parte da campanha de aproximação do governo americano, objetivando que o governo Vargas se afastasse da esfera de influência do nazi-fascismo, os mais notáveis geógrafos do IBGE, Jorge Zarur, Fábio de Macedo Soares Guimarães, Orlando Valverde, José Veríssimo da Costa Pereira, Lúcio de Castro Soares e Lindalvo Bezerra, geógrafos de formação, foram indicados para o programa de mestrado e doutorado em Winsconsin, Northwestern e Chicago, universidades especializadas em estudos regionais voltados para o processo de ocupação do território⁴⁹⁵. Em 1944, fixava-se este significativo intercâmbio com a geografia anglo-saxã, que rendeu a Christovam Leite de Castro viagens consecutivas aos EUA, a fim de agilizar as negociações.

O pragmatismo da geografia nomotética seria introduzido nos estudos do CNG, movimento que ganharia força com a qualificação de parte expressiva de seu corpo técnico nos quadros das universidades norte-americanas. Resultado desta aproximação política e científica foi a vinda de Leo Waibel ao Brasil, mediada por seus alunos Orlando Valverde e Fábio de Macedo Soares Guimarães, como consultor técnico do Conselho, no período 1946-1950. Um dos próceres da nova geografia vinculada à economia espacial, Waibel orientou diversos estudos que relacionavam a evolução dos sistemas agrícolas aos sistemas econômicos.

Esta mudança de orientação na produção geográfica arrefecia as concepções naturalistas da Escola francesa em favor de um conhecimento cada vez mais aplicado ao planejamento. A incorporação de Waibel e o investimento na pós-graduação dos geógrafos imprimiram um novo ritmo às realizações do CNG, a partir de 1947, na forma dos estudos de regionalização, tanto os de atividades agrícolas quanto os de urbanização. Sendo o Conselho e a editoria da RBG compostos por uma pluralidade de profissionais e de instituições que neles tinham assento, isto não se deu de forma tranqüila. A este respeito, comenta Pedro Pinchas Geiger,

ele próprio um dos artífices deste movimento de renovação, com seus estudos sobre redes urbanas, que desenvolveria a partir do fim dos anos 1950: “a elaboração de trabalhos enfocando aspectos socioeconômicos encontrou forte resistência junto aos técnicos do Conselho, ainda presos à perspectiva naturalista. Postura esta, porém, que seria ultrapassada pelo próprio movimento histórico da urbanização/industrialização no decorrer das décadas seguintes”⁴⁹⁶.

Tratam-se de duas fases - distintas apenas para efeito de análise. No momento de lançamento e consolidação da Revista, a organização do campo geográfico se mostra muito dependente da inserção do periódico no aparelho de Estado, com forte presença da enviesada justificação político-ideológica do Estado Novo no discurso geográfico, que se faz notar na divulgação de notícias e assuntos culturais, na preferência por temas geopolíticos e na predominância de engenheiros e militares na composição dos editores e articulistas. Sob o influxo dos programas de intercâmbio e da geografia utilitária, ao lado da ampliação dos geógrafos egressos da Universidade do Brasil, é possível perceber um outro momento. Ele se estende de 1947 até meados da década seguinte, às vésperas da realização do XVIII Congresso Internacional de Geografia, de 1956, patrocinado pelo CNG. Podemos ver que a produção da *Revista Brasileira de Geografia – RBG*, aponta cada vez mais para os trabalhos de regionalização, influenciados pela economia espacial. Tal mudança de enfoque se faz acompanhar do gradual desligamento dos mesmos engenheiros e militares que antes predominavam. É sintomático que um engenheiro-cartógrafo como Leite de Castro, homem-chave na estruturação do campo geográfico, se afaste da Secretaria do Conselho, em 1950. O processo de apagamento da memória do embaixador Macedo Soares nas realizações da geografia aponta para direção semelhante.

Neste sentido, as realizações da gestão de Jurandyr Pires Ferreira no comando do IBGE, entre os anos de 1956 e 1961, solidificam o aparte e as distinções entre os geógrafos de carreira e os antigos nomes ilustrados em geografia, cuja produção é vista, cada vez mais, como “ensaísta”. É um momento bastante fértil do Conselho, extremamente rico na produção de obras de referência para o campo geográfico e para o conhecimento do País. Pesquisas sistemáticas, vinculando estatística, geografia e cartografia inspiram novas publicações que informavam aspectos ainda desconhecidos do território, na escala municipal. É o caso da coleção **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**, com seus 36 volumes (1957-64); da coleção **Geografia do Brasil** (1959), do **Atlas do Brasil** (1959) e da finalização da **Carta do Brasil ao Milionésimo** (1960). O XVIII Congresso da União Geográfica Internacional, de 1956, coroa este momento, congregando os principais geógrafos do Brasil para montar uma estrutura de excursão e apresentação de trabalhos, reforçando a relação entre a área do planejamento do governo federal e a universidade, além de viabilizar a participação de acadêmicos de São Paulo e do Nordeste⁴⁹⁷. Uma agenda de pesquisa em nível nacional é lançada. Os elos da comunidade científica são reafirmados e ampliados.

Se no final dos anos 1940 e durante toda a década de 1950, o conflito se estabelece entre a nova geração de geógrafos de carreira e os antigos engenheiros, militares e homens de ação ilustrados em assuntos geográficos, nas décadas de 1960 e 1970 são os economistas os que vão representar a principal ameaça à visibilidade da atividade geográfica. A partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), a Fundação Getúlio Vargas, criada em 1945, começa a se consolidar como novo marco institucional na área do planejamento, acelerando a ascen-

são dos economistas como assessores do poder. A posição privilegiada do IBGE se encontrava ameaçada, sendo o órgão transferido para o ministério do Planejamento, em 1967. Eficiência e precisão são as novas palavras de ordem que se impõem à geografia do Instituto, ciosa de sua posição no planejamento espacial do País. Ela responderá ao desafio com a chamada “revolução quantitativa”. Paradoxalmente, em ao menos um aspecto, ela promove um retorno às suas próprias origens, ao se pretender novamente “científica” e retomar o seu antigo papel de organizar o campo geográfico.

A revolução quantitativa

Com o estatuto de Fundação e o economista Isaac Kerstenetzky na presidência, o órgão se tornaria interdisciplinar. Doravante, economistas, sociólogos, antropólogos e analistas de sistemas figurariam ao lado de estatísticos e geógrafos. Neste novo quadro político institucional, o IBGE passaria a colaborar com os economistas, que desenvolviam os métodos da econometria. O IBGE deveria fornecer mais rápidas estatísticas mais precisas e sofisticadas, bem como os mapas do funcionamento dos sistemas. Foi através desta ligação com o planejamento que se desenvolveu a geografia quantitativa no IBGE⁴⁹⁸, porta pela qual fez seu ingresso e sucesso no Brasil dos anos 1970.

A tendência começou com o trabalho da divisão do País em 361 microrregiões homogêneas, agrupadas em unidades hierarquicamente maiores. Pioneiro na utilização do método da análise fatorial, este estudo foi ultimado em março de 1968, em parceria do Instituto Brasileiro de Geografia, antigo CNG, com a Universidade de Chicago. A iniciativa contou com a direção geral de Brian Berry, expoente mundial da geografia quantitativa. No mesmo ano, teve lugar a 1ª Conferência Nacional de Geografia – CONFEGE, que serviu de palco a essa “proclamação oficial” das novas práticas de análise geográfica.

Dois anos depois, em histórico número da *RBG* (ano 32, n. 4), este debate torna-se orientação nacional. No editorial *A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil*, que introduz, avalia e sintetiza as tendências da geografia teórica, publicado na *RBG*, afirmam Speridião Faissol e Marília Galvão:

Na vertente da geografia quantitativa as observações ou dados quantitativos podem ser sumarizados em uma tabela ou *matriz geográfica*, em cujas linhas (na horizontal) são colocados todos os lugares para os quais se registram informações, e nas colunas (na vertical) é inserida a natureza das observações, as características dos lugares, chamadas variáveis [...]. Assim sendo, a *matriz geográfica* reduz o problema da diferenciação entre o método regional e o método sistemático a um simples problema de tamanho da matriz: um número elevado de linhas e pequeno de colunas, a primeira cortando fronteiras regionais ou políticas e a segunda agrupando fenômenos altamente correlacionados, significa análise sistemática, método sistemático. Um número pequeno de linhas constituídas de lugares contíguos e considerados mais ou menos semelhantes e um número elevado de características exprimindo fenômenos relacionados entre si ou não, porém significativos para a atividade humana na área, significa análise regional, método regional. Em ambos os casos, analisam-se sistematicamente lugares e características destes lugares, estabelecendo diferenciações regionais segundo muitas ou poucas características integradas, sejam em termos de *espaço* ou de *processo*⁴⁹⁹.

Os diagnósticos eram elaborados pelo uso quase abusivo de computadores e técnicas estatísticas, a partir do novo instrumental quantitativo operacionalizado pela geografia

teorética. O método de análise fatorial, por exemplo, permitia identificar e agrupar os aspectos correlacionados da área enfocada, formando linhas independentes de variação, que continham a descrição do processo de diferenciação espacial⁵⁰⁰. Já os trabalhos inspirados na cadeia de *Markov* realizavam estudos longitudinais do processo de transformação da estrutura econômica da área pesquisada, permitindo projetar índices e tendências de crescimento e de distribuição espacial da população - demografia e imigração -, segundo as variáveis consideradas pela análise.

Esta nova definição epistemológica implicava uma outra representação da disciplina, na qual as monografias regionais, que tanto notabilizaram o Conselho Nacional de Geografia, seriam vistas pelo próprio IBGE como empreendimentos de grande magnitude, mas já então desnecessárias e inoperantes, dada sua baixa cientificidade, em um País cujo interior era já razoavelmente conhecido, mapeado e povoado.

Ao longo da década de 1970, foram feitas inúmeras críticas às expedições científicas e ao modelo de análise regional, julgados dispendiosos e morosos, com baixo retorno para o moderno planejamento. A censura da tecnocracia era partilhada pela nova geração de geógrafos, que não se identificava com as práticas de trabalho de campo. Estes geógrafos se achavam familiarizados com a economia, a estatística, a matemática e a informática, e pouco íntimos da história, da sociologia e da filosofia da ciência, áreas de conhecimento que marcaram o esforço de institucionalização e diferenciação da geografia científica. No artigo-editorial que abre o histórico número da Revista Brasileira de Geografia, Speridião Faissol e Marília Galvão diagnosticam o imperativo daquele momento. Fazia-se preciso “ultrapassar a fase monográfica, nos estudos geográficos, atingindo-se a uma fase que as outras ciências já estão alcançando, de formulações teóricas sobre os processos espaciais”⁵⁰¹. Nesta corrida científica dispensava-se abertamente a filiação da geografia às ciências sociais (em sua vertente de geografia humana) e à antiga primazia das leis gerais dos fenômenos imóveis e estáveis da geografia física, que tanto orientaram os primeiros estudos em divisão regional. A luta pela preservação da hegemonia da geografia nas formulações sobre os processos espaciais precipitava o abandono das ciências sociais pelo retorno da velha crença na capacidade de previsão das ciências naturais. Nesta nova posição, a geografia seria beneficiada “pela utilização de conceitos e métodos mais precisos, que a matemática e a estatística lhe proporcionam”⁵⁰².

Resultante destas disposições, um novo conflito de gerações se esboçava, ganhando tonalidades às vezes bastante exaltadas. No emblemático ano de 1970, por alteração nos estatutos da Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB, foi extinta a prática do trabalho de campo durante as suas reuniões, sintoma da ascensão da chamada geografia pragmática⁵⁰³. Nos eventos que se seguiram, congregando os quadros sociais da AGB, seria consagrada a terminologia reducionista que estigmatizava o conjunto da produção geográfica anterior como “geografia tradicional”, ainda hoje em voga. É assim que, em 1972, os debates do 1º Encontro Nacional de Geógrafos, organizado pela entidade em Presidente Prudente, foram polarizados pela querela entre “quantitativos” e “tradicionais”.

A chamada “onda quantitativa” foi bastante forte no calor dos debates da comunidade geográfica, exigindo que os geógrafos se posicionassem diante dela. O IBGE foi, sem dúvida, o mais importante centro de reflexão, produção e divulgação dos estudos teóricos, seguido,

no meio acadêmico, pela Unesp de Rio Claro, que chegou a fundar a Associação de Geografia Teorética - AGETEO. Ao Instituto Brasileiro de Geografia coube fomentar as discussões acadêmicas em torno do tema, obrigando os membros da comunidade científica a firmar posições. No cerne do IBGE isto significava que os mais antigos, prestigiados e atuantes técnicos do CNG deviam escolher entre duas opções. Poderiam manter-se fiéis aos postulados da “geografia tradicional” e incorrer no risco da estigmatização e de uma aposentadoria precoce, do ponto de vista da hierarquia e da visibilidade. Este é o caso, dentre outros, de Fábio de Macedo Soares, que se aposentou em 1968, com a extinção do CNG; de Orlando Valverde, que, praticamente isolado, não resistiria na chefia da Divisão de Estudos Rurais, sendo substituído por Nilo Bernardes, no ano de 1975; e de Miguel Alves de Lima, desligado da superintendência do Instituto Brasileiro de Geografia, com a reforma promovida por Isaac Kerstenetzky, em 1973.

A outra opção implicava na renovação das antigas concepções e na atualização nos novos métodos quantitativos, o que renderia a conservação ou a conquista de uma posição de destaque no meio das lideranças geográficas. Este foi o caso, principalmente, de Speridião Faisol, que fez seu ingresso no CNG em 1938, sem produzir nenhuma obra de grande expressão nacional. Na década de 1970, como maior especialista e divulgador nacional da quantitativa no Brasil, conquistou influência dificilmente igualável, alçado à Superintendência de Estudos Geográficos e Sócio-Econômicos, chegando a ocupar a Diretoria Técnica do IBGE e reunir imenso prestígio na universidade. Também é o caso de Pedro Geiger, geógrafo que atravessou tendências muito diversas, conquistando grande notoriedade já nos trabalhos em urbanização e industrialização, identificados à “geografia tradicional”, que soube preservar com maestria em sua incursão pela geografia nova, a qual lhe rendeu o posto de chefe do Departamento de Geografia, na gestão de Kerstenetzky.

Diversos fatores levariam ao declínio prematuro da tão propalada revolução quantitativa. Uma apreciação metodológica que criticava seu caráter excessivamente tecnocrático; o afastamento da reflexão social e humana, da realidade geográfica nacional e dos anseios regionais; o alto nível de iniciação na linguagem matemática e econométrica que não compunham o currículo mínimo do bacharelado em geografia; a baixa penetração nas universidades. Ainda mais importante foi o impacto da política de investimento do regime militar na ampliação do papel da universidade como centro de pesquisas e de pós-graduação, que passou a promover maior produção e editoração de estudos, além de intensificar relações diretas com o exterior. Outra diretriz do regime, a de minimizar superposições, afetou diretamente a geografia do IBGE, que sofreu a perda gradual de sua posição relativa de centro do sistema de atividades acadêmicas⁵⁰⁴. Com efeito, o fortalecimento da pesquisa universitária e a mudança de posição relativa da geografia ibgeana alimentaram a manifestação política contra o IBGE, tido como parte integrante do *establishment*, introduzindo os métodos quantitativos e identificando-se às posturas autoritárias do regime.

Por outro lado, no mesmo período de ascensão e queda da quantitativa, emergia a chamada “crise ambiente”, deflagrada na Conferência sobre a Biosfera, de 1968, realizada em Paris. A questão ambiente veio despertar enorme concorrência. A comunidade de geógrafos, voltada aos aspectos sócio-econômicos, é então posta à margem, já que surgem ecologistas e engenheiros ambientais, capazes de responder ao desafio ecológico⁵⁰⁵. Não é por acaso que a

década de 1980 assistirá à fragilização dos estudos geográficos do IBGE, que ainda ecoa no presente, acompanhada de perto pela formalização das pesquisas ambientais. Um sintoma desta debilidade foi a reforma empreendida pela administração Edmar Bacha (1985-1986), da qual constava a vinculação do Projeto RADAM e a criação da Diretoria de Geociências, que passaria a englobar a geografia.

Privada de seus elos com a geografia universitária, que passa cada vez mais a monopolizar a teorização da atividade, e inferiorizada em importância na estrutura do planejamento, duas preocupações presentes desde sua origem, a geografia do IBGE mergulharia em um prolongado quadro de reavaliação sobre a natureza propositiva de sua produção. A necessidade de repensar seus instantes mais recentes pode ser um convite para imergir nos silêncios da memória e na compreensão dos processos históricos que fazem da geografia, mormente a do IBGE, um foro privilegiado na mediação entre o Estado Nacional e as ciências, naturais e sociais.

O que ficou desse tempo?

Finda a Primeira República, havia uma instituição estatística. Recriada em 1890, a DGE duraria até 1931, cedendo lugar a outro órgão, por certo parecido, mas sem avanços. Logo deu-se conta disso, e se promoveu mudanças, agora, sim, profundas. Isso viria pela concepção de Teixeira de Freitas, trazendo ao ambiente nacional sua vivência de sucesso em Minas Gerais nos anos 1920, como organizador das estatísticas mineiras. Por sua ação, a instituição estatística que, embora existindo na Primeira República, sempre claudicara, pese todo o esforço de Bulhões Carvalho, finalmente se consolidaria, promovendo grandes avanços. Em 29 de maio de 1936, após algumas delongas, desde sua criação, em 1934, é empossado como presidente do Instituto Nacional de Estatística, o Embaixador Macedo Soares; logo o INE seria o IBGE, a partir de 1938. Surgiu, então, um sistema estatístico, de caráter nacional, e não federal; contudo, o sistema criado era federativo, pese a força do estado central de Vargas.

Impunha-se esse federalismo pela necessidade de alcançar, nos estados e nos municípios, os registros administrativos, então, a fonte básica de informações fundadoras das estatísticas; mas não apenas por essa razão: queria-se que, pelo saber das informações estatísticas (e logo depois também das informações geográficas), houvesse uma transformação civilizatória nos municípios. Sim, pelas representações quantitativas e cartográficas, os municípios distantes e ausentes se faziam próximos e presentes, logo, sendo conhecidos, podiam ser pensados, e, daí, bem governados; por essa estrada de mão-dupla, oferecendo e recebendo informações (estatísticas e geográficas) os municípios avançariam, e melhor seria o Brasil. Surgiu um sistema estatístico para e pela federação, de caráter nacional, que funcionava pelo mecanismo de cooperação interadministrativa, articulando as esferas federal, estadual e municipal, donde, com razão, era dito uma “federação de repartições” ou um “consórcio federativo”.

Seu cotidiano era parlamentar (ou parlamentarista), com vários órgãos colegiados, em cujo topo estavam os Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia, bem assim o Serviço Nacional de Recenseamento, as ditas três alas do IBGE; nas Assembléias Gerais desses Conselhos debatia-se e definia-se a legislação essencial da atividade estatística. Um programa

estatístico (e também geográfico) registrava a demanda, que já no Império se começara a estabelecer, seguindo pela Primeira República; essa demanda estava definida pela percepção dos produtores, não dos usuários, ou, dito de outra forma, sendo os produtores os principais analistas dos números e dos espaços, com eles analisando as realidades complexas, e propondo políticas públicas, eram, eles próprios, os usuários (produtores e usuários, ao mesmo tempo). A operação desse programa estatístico, em campanhas estatísticas, articuladas e articuladoras, em todo o País, era feita pelas Agências Municipais de Estatística, um dos pilares do sistema.

Um sistema bastante complexo, com tudo para fracassar, mas que não fracassou, embora, ao longo do tempo, tenha, pouco a pouco, se fragilizado. Seu caráter censitário, em todas as pesquisas, em todos os espaços, dificultava a introdução de temáticas novas, em especial as demandas provocadas pelos planejamentos, mais e mais tornados científicos, máxime a demanda das estatísticas econômicas. Sob essa pressão externa, o modelo devia mudar, ajustar-se; as críticas vieram, algumas muito duras, e o modelo evoluiu, dando vez e voz aos usuários; ainda que sob a inspiração do idealismo de Teixeira de Freitas, passava-se da coordenação, como razão maior do IBGE, a um IBGE produtor, centralizando ou concentrando a atividade estatística; surgia a grande figura de Isaac Kerstenetzky, marca do tempo novo. O IBGE, nos dois modelos, seria figura de Estado, ajudando a moldar a nação; o modo de atuar seria diferente, atualizado aos contextos, mas estaria presente, fazendo as leituras estatísticas e geográficas do país; o território se revelava, não apenas pelos mapas, mas, sobretudo, pelos números; mapas e números da população, em si, e em suas relações (econômicas e sociais), colocadas num território, um território modelado.

Em suma, muito foi feito, muito mesmo, a produção das estatísticas, finalmente, tornou-se contínua, abrangente e sistemática. Um sistema estatístico foi idealizado e consolidado, num primeiro momento descentralizado, depois passando a centralizado, em ambas as situações tendo o IBGE como órgão central. Nessa passagem, a trajetória da atividade estatística brasileira, de técnico-administrativa, até então vigente, passaria a técnico-científica, e o IBGE, definitivamente, se tornaria uma instituição de pesquisa, de caráter científico. Nessa intensa azáfama, dois novos grandes próceres da atividade estatística brasileira seriam revelados: Macedo Soares e Teixeira de Freitas, ambos em âmbito nacional; sendo que este, Teixeira de Freitas, seria, como que, o pai-fundador do IBGE, e por ele, do sistema estatístico nacional. Logo viria Isaac Kerstenetzky, como pensador e reformador, e, pouco depois, em tempos avulsos, como pensadores e também reformadores Eduardo Augusto Guimarães e Simon Schwartzman.



Estatísticas formalizadas:c.1972-c.2002

Parte4

Informação estatística e planejamento (nacional, regional e local)

Sob Isaac Kerstenetzky, em 1972, teria início outro tempo histórico. Então, as estatísticas produzidas numa formação técnico-administrativa, cedia lugar à produção técnico-científica, e o IBGE se tornava uma entidade de pesquisas pautadas nas ciências e em consagrados processos de pesquisa. Antes, as informações individuais fundadoras das estatísticas vinham quase todas dos registros administrativos, e até os censos tinham um pouco deste caráter de registro, agora, as práticas amostrais, entre outras técnicas de pesquisas, sobressaiam e permitiam derivar-se os registros estatísticos; os censos também seguiram esses caminhos, e se tornaram registros estatísticos.

O sistema estatístico seria centralizado, e o IBGE seria o centro, não mais como coordenador, principalmente, mas, sobretudo, como produtor. Ele não deixaria de discursar a coordenação, tendo-a como atribuição delegada, formal e legalmente; mas pouco se passaria da retórica dos discursos. O sistema nacional, pouco a pouco, foi associado ao sistema central do IBGE; ganhou-se em eficiência, e, de certa forma, em economia dos recursos escassos; criou-se o princípio da prioridade, abrindo espaço para a elaboração das estatísticas econômicas, com realce às grandes sínteses; ainda que menos, as sociais também avançaram. O IBGE fez-se uma sigla de valor ainda maior.

A revisão do modelo

O modelo original, pouco a pouco, se esgotara. A autonomia financeira e de gerência do quadro de pessoal caíram nas amarras da burocracia. O fundo de estatística foi sofrendo contestação no judiciário e não tardou a minguar, sacrificando a manutenção (e as novas criações) das agências municipais de estatística. Os serviços federais de estatística, e seus titulares, perderam qualidade, empobrecendo a capacidade decisória da Junta Executiva Central. As produções temáticas (nos ministérios e nas repartições) sofreram perigosas delongas e mesmo inaceitáveis interrupções, nem tanto na coleta, mas nas etapas de apuração e de divulgação, levando o Instituto a assumi-las, para tanto tendo de formar quadros, e adquirir máquinas. As Juntas Executivas Regionais, com o desmonte de inúmeras diretorias estaduais, apequenaram as Assembléias Gerais anuais, diminuindo o alcance de suas decisões. Em suma, o incrível esquema de cooperação interadministrativa, complexo, mas eficiente, cairia no vazio.

O Estado Nacional que, dos planos simples, quase que somente de mobilização psicológica, apenas fazendo indicações de mudanças, passaria, com os avanços nas técnicas de planejamento, aos planos muito mais científicos, mais objetivos e precisos, com propostas de mudanças, numa clara atuação de governo. A todo tempo, houve demandas por estatísticas, mas apenas neste segundo momento, movido pela estimulação ao crescimento econômico houve demandas específicas por estatísticas, com realce às estatísticas econômicas. Mas, como atender à demanda assim crescente, diante do estado de exaustão então vigente? Por demais, a tendência censitária e municipal do programa estatístico, tudo tendo a mesma prioridade, já que feito por diferentes repartições, não abria espaço a se introduzir novidades.

De fato, a prioridade era inexistente, melhor dizendo, era igual, e era certo que fosse assim, ou seja, em cada órgão produtor suas estatísticas eram, naturalmente, importantes

e prioritárias. Tudo bem se os recursos fossem abundantes, mas, se não o fossem, ficava sempre difícil expandir o programa, e é o que ocorreu quando se tornou imperativo produzir as estatísticas econômicas, as estatísticas derivadas, e as pesquisas por amostragem. Nesse caso, só mesmo fazendo mudanças na atividade estatística, e por certo no IBGE, se atenderia à demanda, e é o que será feito nos anos 1960-1970, depois de intensa crítica externa às bases do sistema; o princípio federativo será abandonado, e o IBGE passará a produtor, relegando-se a coordenação a segundo plano, quase a simples figura de retórica. Ao fim e ao cabo, o sistema estatístico será centralizado, e será nacional sem atenção à federação; os municípios e os estados perdem foco.

O IBGE será, por ação de Isaac Kerstenetzky, reajustado às necessidades; ele que participara da formação de massa crítica pela reforma que tivera início em 1958. Portanto, o IBGE não lhe era em nada novo, em nada estranho; ademais, acumulara uma admirável experiência na produção de estatísticas na Fundação Getúlio Vargas - FGV, bem assim, nos avanços das técnicas de planejamento, por seus muitos cursos no exterior. Sem olvidar o respeito e a admiração que lhe vinha do mundo acadêmico. Num fecho de pensares anteriores, expostos (e ouvidos) nas críticas ao sistema estatístico, o associara ao planejamento, numa oportuna vinculação. Com o desmoronamento do planejamento nacional, nos anos 1980, ele revisitou sua concepção original, associando-a, então, aos planejamentos regional e local, dessa forma, conseguindo sustentá-la. Sua visão, na grande essência, paira sobre o IBGE ainda hoje.

Advertência, antes de seguir adiante

O tempo presente é demasiado contemporâneo, o que é muitíssimo embaraçoso; nele fomos atores. Isso nos leva, como autores, a falar de nossas atuações, com o risco de as estarmos valorizando excessivamente; além disso, nossas atuações, não raro intensas, nos fazem ignorantes de ene atividades, no todo ou parte. Ora, fazer história é fazer escolhas, e quem escolhe renuncia; só que, neste tempo, o esquecido ou o diminuído em importância, será sentido por leitores, seus atores e autores. Em suma, as escolhas que fizemos, por certo, não receberão aclamação unânime; então, que venham as críticas, e que elas provoquem complementos ou retificações.

Outro ponto a realçar é o espírito da coleção que, numa primeira avaliação, pode parecer ausente deste volume. Dito de outra forma, a coleção não pretende estar oferecendo uma história do IBGE, mas uma história das estatísticas brasileiras; ora, aqui o foco está, a olhos vistos, no IBGE, e é de sua perspectiva que as estatísticas brasileiras são observadas. Não havia como evitar essa situação, tanto o IBGE dominou o ambiente ultimamente, contudo, estivemos atentos em tratar do sistema estatístico, e se não mais o fizemos, a razão decorre da perda de papel dele. Não obstante, por sua importância, em si, e não apenas na coleção, o focamos no capítulo final.

Colocando as mudanças nos trilhos. Ação de Isaac Kerstenetzky

Isaac Kerstenetzky, jovem Bacharel em Economia, começaria a trabalhar na Fundação Getúlio Vargas, em seu Centro de Contas Nacionais, em 1946. Em 1952-1953, cumpriria programa

de pós-graduação em Economia na McGill University, em Montreal, no Canadá (equivalente a mestrado). Ao chegar, ocupa a chefia do Centro de Contas Nacionais, 1954-1959; em 1960, especializou-se em planejamento no Instituto de Estudos Sociais, em Haia, na Holanda (onde estudou com Jan Tinbergen, futuro Prêmio Nobel de Economia). Em 1964, até 1970, quando assumiu no IBGE, foi diretor de pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getulio Vargas.⁵⁰⁶

Nessas várias lides, como teórico e como praticante do planejamento, viveria as agruras dos usuários das estatísticas brasileiras, e bem terá percebido suas deficiências e insuficiências. Essa percepção terá sido reforçada em seu convívio diuturno em vários órgãos do sistema estatístico, onde por muito tempo representou a Fundação Getulio Vargas. Ademais, teve ocasião de expressar suas reflexões em 1958, em 1962, em 1964 e em 1966; atuando ativamente. E é nesse contexto que promoverá uma extraordinária reformulação da Fundação IBGE que ajudara a moldar, mas que, ao ser implantada, desandara completamente, saindo dos trilhos.

Obcecado pela mensuração econômica, Isaac Kerstenetzky sempre foi um mestre da pesquisa aplicada. Sua percepção objetiva era a da inutilidade das controvérsias econômicas que não fossem lastreadas em adequada evidência empírica. Nesse sentido, parece ter sido bastante influenciado pela obra de dois economistas laureados com o Prêmio Nobel: Wassili Leontief e Richard Stone. [...] Por muitos anos Isaac sofreu as frustrações do consumidor que não conseguia as respostas do produtor. Com efeito, as Contas Nacionais eram estimadas pela Fundação Getúlio Vargas, equipada para qualquer sofisticação compatível com as estatísticas primárias disponíveis. O ponto de estrangulamento era a qualidade das estatísticas primárias, produzidas pelo IBGE, que na década de 60 enfrentava uma série crise de gestão.⁵⁰⁷

Reforma da reforma

Ao assumir em 25 de março de 1970, em cerimônia presidida pelo Ministro João Paulo dos Reis Velloso, em rápido discurso oferece o espírito da reforma que introduziria. Começa marcando seu convívio ibgeano, já de longo tempo; prossegue desfilando os intelectuais do pensamento econômico, mormente no planejamento, com os quais tinha filiação.

[...] assumimos este importante posto com a sensação de continuidade em nossa vida profissional. Já se vão mais de dois decênios que vimos trabalhando, quase ininterruptamente, na área das chamadas estatísticas derivadas, em mensurações da evolução da economia do país. Durante esse mesmo período mantivemos constante contato informal e formal com a Instituição.⁵⁰⁸

No desenvolvimento de sistemas de formulação de política econômica e social na segunda metade do século XX, ressalta sua dimensão quantitativa – os objetivos sociais e econômicos e os instrumentos correspondentes são quantificados. O reconhecimento da importância de estudos desenvolvidos nessa área certamente explica a concessão do primeiro prêmio Nobel em Economia ao nosso mestre Professor Jan Tinbergen e ao Professor Ragnar Frisch, pioneiros na construção de modelos de decisão. [...] A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comanda justamente a produção de insumos – representados pela Estatística e pela Geografia – indispensáveis à concepção, implementação e controle da política econômica e social.⁵⁰⁹

Naquele mesmo ano, 1970, buscando garantir sucesso ao Censo Geral 1970, escreve artigo no *Jornal do Brasil* (saído depois também na *Revista Brasileira de Estatística*, a jul./set. 1970), “Estatística para o planejamento”, no qual reflete o sistema estatístico, avançando suas

motivações renovadoras. Então, recupera a perspectiva das estatísticas derivadas norteando a estrutura do programa estatístico, perspectiva riquíssima e inovadora, que antes expusera na abertura da 1ª CONFEST (maio de 1968).

O Plano Nacional de Estatísticas Básicas compõe-se, de modo esquemático, de dois grandes grupos de levantamentos: estatísticas primárias e estatísticas derivadas. As estatísticas primárias abrangem todos os levantamentos diretos sobre as condições e características das atividades econômica e social do país. As tabulações das estatísticas primárias devido ao caráter global e na maioria das vezes função de levantamentos de grande massa de dados não proporcionam visão analítica, de fácil entendimento das múltiplas dimensões da vida econômica e social do país. Daí a necessidade de elaborações ulteriores do tipo contemplado pelas estatísticas derivadas.⁵¹⁰

E realça a feita das Contas Nacionais por poderem representar “de uma forma convencional e simplificada a estrutura da economia do país onde destaca-se, como agregado central, o cálculo do Produto Interno Bruto”, e segue dando realce à Matriz de Relações Intersetoriais, valiosa por conseguir mensurar as variações na demanda. Essa idéia de Sistema Estatístico é melhor posta no texto “*Quo vadis sistema estatístico?*”, publicado em revista de 1990, mas que, provavelmente, terá sido feito ao tempo de sua gestão. Nele, suas idéias são claras (e ainda atuais):

Um sistema estatístico pode ser pensado como organização da produção centralizada de dados econômicos e sociais, abrangendo sua concepção, coleta, processamento, armazenamento e disseminação. A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações a nível regional.⁵¹¹ Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais. [...] Os dados estatísticos constituem bem público, cuja produção deve atender não apenas ao Governo, mas, também, a demandas oriundas da Sociedade Civil. O conjunto dessas demandas deve ser organizado através de um *conselho ou comissão nacional de estatísticas*, vinculado ao Ministério ao qual o órgão central está vinculado. O sistema estatístico deve preocupar-se continuamente com a relevância, precisão e oportunidade de seus dados. Deve, por isso, planejar suas atividades e controlar a qualidade de seus produtos. A instituição deve nortear-se por *projeto institucional* com horizonte de tempo de dez anos. Esse projeto deve estabelecer prioridades e determinar o elenco de levantamentos regulares e especiais, levando em conta o painel amplo que a sociedade almeja ver elaborado. A falta de projeto central que atue como referencial para os diversos programas de trabalho do sistema estatístico, pode causar considerável insegurança e falhas em seu funcionamento.⁵¹²

A seguir deixa claro a idéia de que “o sistema estatístico deve ser estruturado a partir da contabilidade social integrada”, vista como a junção das “contas consolidadas (antigas contas nacionais), [das] tabelas de relações intersetoriais (*input-output*) e [do] fluxo de fundos”, sem olvidar, claro, os índices de preços. Tem em mente, ainda, os “levantamentos domiciliares multi-objetivos” (por amostras), as “estatísticas básicas setoriais”, o uso dos “registros administrativos”, a criação do “cadastro de informantes”. Trata, também, dos níveis de agregação, das bases de microdados, dos estudos e análises; e por fim, realça o que chama a “voz dos usuários” a ser ouvida sempre.

Legislação essencial

Entrementes, enquanto matutava e maturava a reforma, faria realizar a 2ª CONFEST (Conferência de Estatística) e a 2ª CONFEGE (Conferência de Geografia e Cartografia), de 28

de novembro a 11 de dezembro de 1972, delas saindo o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG, ano e meio depois oficializado (Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974). Em vários pontos avançava na concepção que norteara o desenho do Plano Nacional de Estatísticas Básicas - PNBE, em 1968, valendo realçar a junção do “E” ao “G”, e a consolidação das estatísticas derivadas.

Madura, a reforma viria pela Lei nº 5.878, de 11 de março de 1973⁵¹³; como cerne dos ajustes, superaram-se as autonomias do “E” e do “G”, juntado-os nos estudos e análises, uma novidade trazida por Isaac Kerstenetzky. Constituíu objetivo básico do IBGE “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional” (Art. 2º), produzindo e coordenando (§ 1º), e podendo manter “cursos de graduação e de treinamento de profissionais e especialistas” nas suas áreas de competência (§ 2º). Seu Art. 3º oferece detalhes:

Art. 3º Para consecução do objetivo básico enunciado, no artigo 2º, o IBGE atuará principalmente nas seguintes áreas de competência:

I estatísticas primárias (contínuas e censitárias);

II estatísticas derivadas (indicadores econômicos e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas);

III pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos.

IV levantamentos geodésicos e topográficos, mapeamento e outras atividades cartográficas;

V sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência a sua ocorrência, distribuição e frequência.

Seus órgãos técnicos e administrativos seriam estruturados e funcionariam de forma integrada, com apoio em métodos de informática (Art. 4º). Teria um Conselho Curador e um Conselho Técnico (Art. 13), e um Conselho Diretor em que surge a figura do diretor-geral (Art. 14). O PNEB saía de cena, dando lugar ao PGIEG (Art. 5º), embora sem oficialização, com reiteração à obrigação e ao sigilo, como segue:

Art. 5º É instituído o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, como instrumento de orientação e coordenação das atividades de produção das informações destinadas à consecução do objetivo constante do artigo 2º.

§ 1º As informações constantes do Plano a que se refere este artigo serão de responsabilidade do IBGE, podendo este, para assegurar a sua exatidão e regularidade do seu fornecimento, avocar a produção de informações compreendidas na competência de órgãos sob sua coordenação técnica⁵¹⁴.

§ 2º Será submetido, dentro de um ano, à aprovação do Chefe do Poder Executivo, o Plano Geral de informações Estatísticas e Geo-gráficas, que incorporará o Plano Nacional de Estatísticas Básicas.

Art. 7º O IBGE promoverá, na forma que for prevista no Estatuto, reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtores ou usuários de informações estatísticas, geográficas e cartográficas, bem como de recursos naturais, com vistas à discussão de programas de trabalho e de assuntos técnicos, nas áreas de competência da Fundação.

Art. 6º As informações necessárias ao Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas serão prestadas obrigatoriamente pelas pessoas naturais e pelas pessoas jurídicas de direito público e privado e utilizadas exclusivamente para os fins que se destinam, não podendo servir de instrumento para qualquer procedimento fiscal ou legal contra os informantes, salvo para efeito do cumprimento da presente Lei.

Parágrafo único. A Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, aplicar-se-á também às informações solicitadas pelo IBGE para execução do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

O pessoal do IBGE seguiria contratado pela legislação trabalhista (Art. 20). Os Arts. 21 a 25 tratavam de pessoal, em especial do quadro em extinção.

Enquanto não fosse aprovado, mediante decreto um novo estatuto, continuaria vigorando o então existente, com as devidas adaptações (Art. 29).

A Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, seria sopesada pelo presidente nas festividades do 29 de maio. Começa tratando da estrutura introduzida:

A orientação básica da nova estrutura reside na modernização orgânica da Instituição, numa separação suficientemente nítida entre as atividades técnicas e as administrativas, e, sobretudo, no funcionamento, em perfeita integração, de todos os órgãos, tanto técnicos como administrativos, com apoio em métodos de informática.⁵¹⁵

Além disso, a nova estrutura vem adaptar de maneira mais apropriada e, sobretudo mais racional, o IBGE ao sistema de funcionamento do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que integra e do qual se vem constituindo instrumento da mais alta importância como órgão de apoio básico, no campo das informações socioeconômicas indispensáveis à formulação de qualquer planos e projetos na área governamental.⁵¹⁶

A real dimensão da instituição, para além de apenas produtora de informações estatísticas (e também geográficas e cartográficas), ganhava terreno fértil. E daria frutos com os estudos e análises, seja na forma das sínteses (analíticas em essência, sempre), seja nas interpretações e compreensões das complexas realidades nacionais, chegando às sugestões de políticas públicas (em limite sempre difícil). Os tempos seriam outros, com imensa projeção institucional, aos olhos dos governos e das sociedades.

Nesse particular, vem muito a propósito acentuar que o IBGE não é, não deve ser entendido de modo algum, simplesmente com um órgão coletor, sistematizador e divulgador de dados primários. Suas atribuições vão muito adiante e têm caráter científico, com as implicações acadêmicas daí decorrentes, relacionadas a pesquisas de toda ordem, inclusive de cunho pioneiro e experimental. Para tanto, busca ligações com Universidades e outros centros de estudos especializados – tudo isso objetivando aperfeiçoar seus métodos e processos de análise e interpretação dos fenômenos sócio-econômicos, cuja investigação compete à entidade, desde a Coleta dos dados, nas fontes originárias, à composição das informações de preparo altamente complexo e de formulação exigente do máximo apuro científico.⁵¹⁷

Em decorrência, um novo estatuto seria aprovado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975, pouco depois sendo ligeiramente modificado pelo Decreto nº 77.003, de 08 de janeiro de 1976 (sobre os membros do Conselho Técnico). Tem seis capítulos: **I** Da Fundação e dos seus fins, regime, sede e foro; **II** Do patrimônio e dos recursos; **III** Da organização, competência e atribuições (com seis seções: **1** Da estrutura organizacional; **2** Dos órgãos colegiados; **3** Da administração superior; **4** Do assessoramento superior; **5** Das diretorias; **6** Das unidades regionais); **IV** Do regime financeiro; **V** Do pessoal; **VI** Disposições gerais e transitórias.

Legislação adicional

A lei (vista acima, que reformou a Fundação) fez foco na vertente informacional (ou cognitiva) do sistema estatístico, descurando da organizacional (ou social). Mas, para bem operar, um sistema estatístico é suposto enfocar suas duas vertentes, como faces de uma moeda. Isso logo será dado pela Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que dava ao IBGE força para tratar com todos os órgãos do sistema estatístico, com uma definição à expressão “nacional”, que os fazia como órgãos associados ou vinculados.

Art. 1º O Sistema Estatístico Nacional, previsto no artigo 8º, item XVII, alínea u, da Constituição Federal, compreende as atividades estatísticas exercidas nas áreas de competência definidas no artigo 3º, itens I, II e V, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, com o objetivo de, nos termos do seu artigo 2º, possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

Art. 2º Integram o Sistema Estatístico Nacional todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas com o objetivo referido no artigo 1º e para isso recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos.

Art. 4º No concernente ao Sistema Estatístico Nacional, a atuação da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas por ele compreendidas.

Parágrafo Único. No desempenho dos encargos que lhe são cometidos por este artigo, o IBGE, quando não indicada a forma direta poderá firmar acordos, convênios e contratos, nos termos do disposto no artigo 8º, da referida Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973.

Art. 5º Os Órgãos e entidades que, nos termos do artigo 2º, integram o Sistema Estatístico Nacional, receberão orientação normativa do IBGE, sem prejuízo da substituição administrativa a que estejam sujeitos.

Art. 6º Ao IBGE compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, cabendo-lhe para isso:

I Promover reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtores ou usuários de informações estatísticas, com vistas à discussão de programas de trabalhos e assuntos técnicos;

II Apreciar o programa anual das atividades específicas de cada um dos órgãos e entidades integrantes do Sistema, de acordo com instruções a serem expedidas na forma do item VII deste artigo;

III Prestar assistência aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional, a fim de que as atividades estatísticas exercidas com o objetivo referido no artigo 1º se revistam dos indispensáveis requisitos técnicos e possam servir, de forma adequada, às finalidades a que se destinam, garantindo a mais eficiente utilização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema;

IV Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional;

V Orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional na atualização profissional dos seus técnicos, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão ou entidade;

VI Fazer-se representar junto às entidades públicas e privadas a que tiver sido delegada a produção de informações, na forma prevista no artigo 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;

VII Expedir instruções e normas operacionais.

Pouco depois, no rastro da criação do PGIEG, para ampliar-lhe a implantação, é baixado o Decreto nº 77.624, de 17 de maio de 1976, que regula o uso pelo IBGE dos registros individuais existentes nos organismos da administração federal civil, direta e indireta; e era uma volta ao passado, ou seja, mesmo que os registros estatísticos tivessem se tornado mais comuns com as pesquisas por amostragem, diminuindo a relevância dos registros administrativos, nem por isso deviam ser ignorados.

Art. 1º na conformidade do disposto na Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, ao IBGE será dado acesso às informações estatísticas existente nos órgãos e entidades da administração federal civil, direta e indireta, e nas fundações supervisionadas para a produção de informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento de realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

§ 1º Nos casos em que houver sigilo a ser resguardado tal circunstância será prévia e expressamente comunicada ao IBGE pelo órgão, entidade ou fundação fornecedor dos dados.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, O IBGE dará tratamento especial aos dados recebidos sendo o responsável pela rigorosa observância do disposto no Art. 6º da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, e no parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968.

Art. 2º caberá ao IBGE a expedição das normas que forem necessárias à uniformização de conceitos ao uso de classificação comum e à manutenção de metodologia uniforme de coleta, com vistas à compatibilização dos registros com os princípios da legislação em vigor sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais e o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

§ 1º Admitir-se-á, para os fins deste artigo, que a transmissão dos dados ao IBGE se processe por meio de listagens convencionais, cartões perfurados ou fitas magnéticas.

§ 2º As normas a que se referem este artigo serão desdobradas em projetos específicos e elaboradas pelo IBGE, em articulação com os órgãos, entidade e fundações interessados.

Art. 3º Fica o IBGE autorizado a firmar convênios com os Estados e os Municípios com vista à aplicação dos critérios estabelecidos neste decreto em todas as unidades da Federação.

E estava concluída a legislação pertinente. Daí, houve uma intensa atividade teórico-conceitual e teórico-processual, dando ao IBGE extraordinária proeminência. As estatísticas e indicadores econômicos avançaram, atendendo ao planejamento, as estatísticas e indicadores sociais foram criados, revelando um Brasil pouco visto, e muito pouco pensado. Isaac Kerstenetzky ficaria na função até agosto de 1979.⁵¹⁸

A união dos sistemas estatístico e de planejamento. A visão de Isaac Kerstenetzky

Deficiências estatísticas inviabilizam a realização de planos sérios, e essa vinha sendo a realidade brasileira, não obstante os esforços do IBGE. Não que não produzisse abundantes estatísticas, com inegável qualidade, a razão da crise era outra, era a falta de certas estatísticas, em especial as estatísticas econômicas. E essa será a tônica da demanda manifesta no seminário de estatística havido em 1958, e seguiria sendo o cerne das críticas posteriores (1962, 1964 e 1966), levando, em 1967, ao espírito da revisão do estatuto jurídico do IBGE, de modo a dar-lhe mais autonomia, para mais agilidade. Eis uma visão clara, na palavra de Roberto Campos:

Quando se instaurou o primeiro Governo Revolucionário, após a queda de Goulart em março de 1964, as condições eram impropícias à retomada de esforços de planejamento. Ocorreram uma ruptura da disciplina social e burocrática e um quase colapso da máquina estatística do governo. [...] Em vista da deterioração que ocorrera tanto na máquina administrativa como no aparelho estatístico, desde o Plano Trienal, o PAEG deu mais ênfase à clara definição de políticas básicas que à fixação de metas quantitativas. [...] Durante o período de implementação do PAEG, outrossim, houve um considerável esforço de melhoria das condições ambientais de planejamento, mediante três tipos de medidas: 1) reorganização do sistema estatístico; 2) institucionalização do planejamento, pela criação do Ministério do Planejamento, encarregado da coordenação geral, e de Secretarias de Planejamento em cada um dos ministérios individuais; 3) reformulação dos mecanismos de elaboração orçamentária.⁵¹⁹

Sim, o IBGE seria tornado uma Fundação, mas, do modo como isso fora feito, pôs a perder o espírito das reformas, frustrando as expectativas, daí fazendo imperativa uma refundação que viria com Isaac Kerstenetzky. Ele trazia três grandes vantagens: primeira, era, por assim dizer, um planejador (se não na prática, ao menos em teoria), e como tal tinha percepção das estatísticas necessárias; segunda, era um produtor de estatísticas, não as primárias, mas as derivadas, trazendo a vivência da produção do mais completo dos possíveis sistemas de referência, as Contas Nacionais; terceira, não menos relevante, conhecia os meandros do sistema estatístico, já que fora parte de vários de seus órgãos colegiados, ou seja, o IBGE não lhe era estranho, o que lhe facilitaria a atividade de presidente. Assim, a reforma de 1967, logo frustrada e frustrante, ganharia sua feição definitiva, ainda vigente na essência, em 1973.

O governo na economia de mercado

Em três ocasiões, pelo menos, Isaac Kerstenetzky considerou a necessária presença de governo na economia de mercado, e daí, por consequência, defendeu o imperativo do planejamento. Em ordem temporal, a primeira falação nesse sentido se deu na Fundação Ge-

tulio Vargas em seminário sobre informática e desenvolvimento, quase ao final de 1971⁵²⁰; a segunda vez foi em palestra na Escola Superior de Guerra, em abril de 1972, na qual tratou de informação e planejamento, bem assim, traçou um perfil do País. Nessas ocasiões utilizou dois diagramas que são chaves, a nosso juízo, para compreender sua perspectiva da importância da informação estatística para um desejado e desejável planejamento quantitativo (por assim dizer, científico). A terceira ocasião ocorreu ao receber (em outubro de 1976) o Prêmio Moynho Santista de Economia, quando centra sua atenção em Adam Smith, na oportunidade do bicentenário da publicação da **Riqueza das Nações** (1ª edição em 1776).

Nas três ocasiões, Isaac Kerstenetzky esbanja erudição em economia. A teoria econômica, recorda várias vezes, entende o sistema econômico como sendo um conjunto de unidades decisoras em permanente interdependência; se as decisões dessas unidades (produtoras e consumidoras) estiverem ajustadas, a economia será dita em equilíbrio. Na busca desse equilíbrio, haverá sempre um mecanismo de coordenação: explícito por uma autoridade centralizada ou apenas implícito através do sistema de mercado. Uma forma mitigada de coordenação, entre esses dois pontos, estaria num planejamento (por assim dizer) fortemente indicativo, ou, dito de outra forma, sem tendenciosidade socializante (até para dar força ao setor privado); esses planos tentariam conduzir a economia ao socialmente defensável e desejável. Vale dizer, tratar-se-ia de suplementar o mecanismo de mercado com um mecanismo de planejamento governamental, mas sem refugar o sistema de mercado. No que tange à sua origem, realça a imensa reflexão de Adam Smith, como segue:

A Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, com o uso de novas fontes de energia, transformou o homem de agricultor e pastor em manipulador de máquinas movidas por energia não-animal. A história do progresso, nos últimos duzentos anos, em termos de perspectiva ampla, ressalta como que uma grande exceção na experiência histórica da humanidade. No início desse processo, podem-se perceber duas mudanças sociais críticas: os frutos institucionais da revolução inglesa do século XVII e o florescimento do capitalismo.

A disposição para a experimentação e a adoção de novos métodos originou-se particularmente dos avanços no pensamento científico nos séculos XVI e XVII, quando foram sacudidas idéias tradicionais que bloqueavam novas aberturas no entendimento físico do mundo e do universo e contribuíram para preparar o caminho de grandes transformações. É que a ciência não apenas supriu a tecnologia necessária, mas fez também nascer o espírito de inovação que desencadeou a Revolução Industrial. O desafio intelectual provocado por essas transformações foi o da procura da compreensão de como pode funcionar a economia de um país sem uma autoridade econômica central de comando e a natureza e as causas do crescimento econômico.

Considera-se, em geral, que o pensamento científico em economia começa com as respostas que Smith deu a essas indagações. Inspirado possivelmente na física newtoniana, Smith desenvolveu, de modo genial, hipóteses que se ajustavam às suas impressões da realidade ou conhecimento de fatos do passado. Como é rica, para a época, sua visão do equilíbrio geral do mecanismo de preços e da interdependência entre variáveis econômicas, demográficas e sociais.

O desenvolvimento econômico decorre da crescente produtividade, gerada pela aplicação de lucros em empreendimentos estimulados pelo mercado em expansão e que permite contínua ampliação da divisão do trabalho. A extensão da divisão do trabalho. A extensão do mercado é produzida pela inter-relação entre acumulação-salários-população. Pressupondo clima institucional adequado, a chave do crescimento econômico é

representada pela acumulação de capital e pela ampliação dos mercados, o que permite mais eficiente divisão de trabalho. O mecanismo automático de aplicação de recursos na produção de bens e serviços funciona graças à “mão invisível” do mercado, que coordena os agentes econômicos individuais através de sistemas de estímulos e sanções produzido pelos preços.⁵²¹

O sistema de mercado, contudo, muitas vezes não consegue garantir o desejável equilíbrio, afora não ser o melhor caminho para bens e serviços de consumo coletivo, como, por exemplo, a segurança, a educação, a saúde, e outros. Diante disso, fala Isaac Kerstenetzky: “Se admitirmos a evidência histórica da incapacidade do mecanismo de mercado de produzir equilíbrio adequado, de modo automático, na economia, a consequência lógica é a admissão de novo agente de decisão no sistema: o governo”.⁵²² Esse novo sistema decisório opera através de políticas econômicas que são formuladas e implementadas, num certo tempo por intuição e por vivências ou experiências, contudo, num segundo momento, a complexidade crescente do processo decisório exigiu um fluxo adequado de informações quantificadas.

A quantificação da trajetória futura de uma economia é considerada hoje em dia como ingrediente quase indispensável para o processo de decisão governamental e, para a empresa, como visualização do “cenário” ou mercado em que atua. Admite-se que nem todos os aspectos relevantes para a decisão do administrador sejam quantificáveis. Qualquer que seja, entretanto, a extensão e profundidade institucional de um sistema de planejamento econômico e social, pelo menos em determinados casos, é indispensável que a adoção de uma política seja feita tendo-se presente uma visão quantificada da trajetória alternativa do sistema. [...] O reconhecimento da importância de estudos desenvolvidos nessa área certamente explica a concessão do primeiro Prêmio Nobel de Economia aos Professores Jan Tinbergen da Holanda, e Ragnar Frish da Noruega, pioneiros da construção de modelos de decisão.⁵²³

As políticas econômicas que figuram o sistema de decisão de governo estarão postas num plano (curto, médio e longo prazos),⁵²⁴ que “pode ser considerado como constituindo um todo coerente de fatos e números que indica o curso mais desejável de eventos futuros”.⁵²⁵ Na feitura desses planos é preciso haver pesquisas, para as quais é essencial haver informações, sob pena de serem pesquisas inexpressivas, como solução mágica, por certo irrealista. Passemos, então, à análise desses sistemas, o de pesquisa-planejamento e o de informações estatísticas, ambos no sentido de fortalecer as decisões dos governos sobre o sistema econômico (a formulação coerente de políticas).

A. Sistema integrado de pesquisa-planejamento

Os conhecimentos das realidades alcançados em pesquisas é a matéria-prima do planejamento, e a conformação desses conhecimentos pressupõem informações, vale dizer, especialmente as informações estatísticas. Pois, para falar de pesquisa e dos pesquisadores, Isaac Kerstenetzky vale-se de uma alegoria de Francis Bacon (1561-1626), chamado de “profeta da ciência moderna”; trata-se da parábola da formiga, da aranha e da abelha, que é posta assim:

O empirista se assemelha a uma formiga reunindo tudo o que encontra, sem inteligência, e trazendo tudo para casa em estado bruto. O apriorista, o racionalista puro, assemelha-se a uma aranha tirando tudo de sua própria substância e tecendo uma teia vazia. O filósofo autêntico não é uma formiga nem uma aranha. Ele coleta, como uma abelha, o néctar das flores e dele faz o mel.⁵²⁶

Trata-se de uma crítica ao empirismo, de um lado, e, de outro, ao dogmatismo intelectual, advogando uma junção deles. Como a formiga, o empirista corta e recorta a natureza (e os atos humanos), gerando informações, mas sem jamais os sintetizar como conhecimento. Como a aranha, o racionalista tece sua própria substância, imaginando assegurar-se pela intuição da essência das coisas, algo que só ocorre no interior do seu pensamento; sem passar pela empiria constrói na cabeça teias finas, mas que não resistem às dúvidas. A abelha, então, é o modelo advogado, ou seja, sai de suas próprias certezas, segue para o objeto exterior, o recolhe em informações e o transforma em conhecimentos. Ao que diz Isaac Kerstenetzky:

Se os senhores examinarem qualquer campo do conhecimento – e o contraste é mais dramático no caso das ciências sociais – encontrarão ilustres personagens que podem receber estes três rótulos. Lamentavelmente, o número de *abelhas* é extremamente escasso porque a função de *formiga empírica* ou de *aranha racionalista* é bem mais fácil e cômodo.⁵²⁷

Em palestra ulterior, ele irá filiar a própria produção de informações estatísticas, básicas às pesquisas geradoras de conhecimento, como atividade de pesquisa, e verá o IBGE como uma instituição de pesquisa: “Procuramos analisar o problema econômico-social específico e procuramos nos aproximar da abelha, que combina racionalidade com o esforço de quantificação.”⁵²⁸ Assim sendo, são associadas intimamente as pesquisas geradoras das informações estatísticas e as pesquisas geradoras dos conhecimentos necessários aos planejamentos, todas essas formas de pesquisas, claro, sob o norte da teoria econômica. Pois esse é o início do Diagrama 1, logo passando à construção de um modelo “que pode ter segmentos quantitativos de tipo econométrico e pode ter segmentos inclusive em linguagem convencional, verbalizados”⁵²⁹, cuja função é revelar os futuros alternativos socioeconômicos. A escolha de um dos caminhos possíveis será de natureza política, e se faz plano o caminho escolhido; a decisão é política, por políticos, ao que faz uma perfeita avaliação dos economistas:

É ilusão imaginar que os economistas tomam decisões ou apresentam definições melhor que os políticos. Os economistas quando tomam decisão, transformam-se em elementos políticos do sistema, com peso igual a todos os demais. A grande vantagem dos economistas, cientistas sociais, sociólogos, cientistas políticos e antropólogos consiste, em razão de seu treinamento, na sua capacidade de visualizar e construir trajetórias alternativas. Em seguida, temos o estágio de implementação, isto é, da transformação do plano em realidade. E o controle? O controle está também, em parte nessa área estatística e de pesquisa socioeconômica.⁵³⁰

Então, ele realça a função da informática no tratamento da informação, aos tempos de geração do modelo, de feitura do plano, e do controle de sua implementação. Na verdade, valerá notar o sentido aberto que ele dá à pesquisa, e ao pesquisador, ou seja, nada seria comum, ao contrário, seriam instantes disciplinados e disciplinadores, seguindo os cânones das ciências e dos métodos de pesquisa. Por isso, a informática é mencionada como o amálgama da estrutura renovada do IBGE (1973); contudo, ele tem clareza de que ter os computadores, apenas tê-los, não é a solução de problemas, sendo essencial que eles sejam usados com eficiência e propriedade.

B. Sistema integrado de informações estatísticas

Este sistema, que irá sustentar a inter-relação pesquisa-planejamento, começa com os pontos chaves do sistema de decisão (que tem, agora, o governo, em correção do mercado),

vale dizer, estará norteado pelos macro-objetivos do desenvolvimento, expresso nos planos, nos projetos, nos programas (Diagrama 2). As informações necessárias virão de duas ordens de pesquisas: as que darão origem às informações estatísticas (primárias e derivadas), de um lado, e, de outro, as que darão origem e sairão das pesquisas (por assim dizer) acadêmicas. Pese aquelas gerarem conhecimento, mormente no contexto da geração das derivadas, o conhecimento, *stricto sensu*, virá dessas pesquisas; na verdade, seja na origem, seja depois na utilização, há uma inter-relação dessas formas de pesquisa. Isaac Kerstenetzky o considera da seguinte forma:

[...] o que o IBGE faz é essencialmente pesquisa social [...] ...como pesquisa social, nós teríamos que distinguir o que seriam as pesquisas microssociais e as pesquisa macrosociais. A idéia de macrosocial não pretende sugerir uma hierarquia, no sentido de que as pesquisas macrosociais sejam necessariamente mais importantes do que as microssociais, normalmente desenvolvidas como parte da pesquisa de natureza sociológica, antropológica. Ao contrário, elas são essencialmente complementares. Seria ingênuo esperar que só do sistema estatístico central, responsável pela pesquisa macrosocial, possa vir todo o espectro de informações necessárias para a tomada de decisões ou a compreensão do que está ocorrendo na sociedade. [...] também não se deve ter a ilusão de que através da quantificação se tenha resposta para tudo.⁵³¹

[...] o mais simples dos questionários do sistema estatístico tem, de modo claro ou implícito, certo conteúdo de teoria. Se não tiver, será grande o risco de que se alcancem resultados na melhor das hipóteses modestos. Significa isso que vamos ao campo para coletar, para reunir dados, a partir de um sistema básico de referência e/ ou hipóteses de trabalho, derivados da teoria. A exploração desses sistemas de referência, do aperfeiçoamento dessas hipóteses de trabalho, depende de modo crítico do trabalho desenvolvido na área de pesquisa.⁵³²

Por conta dessa íntima inter-relação, o IBGE não poderia privar-se da prática das pesquisas socioeconômica, ou seja, mais do que ter uma relação próxima com o mundo acadêmico, onde essas pesquisas são mais naturais, também nele se as deveria realizar, e é o que ele traz em seu novo IBGE, a partir de 1973. São pesquisas, sim, *stricto sensu*, de natureza acadêmica, mas são, sobretudo, as pesquisas *lato sensu* expressas nas estatísticas derivadas que, a seu turno, irão nortear a geração das estatísticas primárias. Dessa forma, constrói-se uma majestosa circularidade.

As estatísticas derivadas são de dois tipos: os indicadores e os sistemas de referência. Os indicadores, diretamente vinculados aos objetivos, “são construídos basicamente para verificar em que medida, ao longo da implementação de uma política socioeconômica, os objetivos estão sendo alcançados ou não”. Os sistemas de referência “correspondem a sistemas de contabilidade social, balanço alimentar, balanço de pagamento, balanço energético, matriz energética, sistemas de análise demográfica, etc.”. Esses sistemas, para além de revelarem as condições nacionais, permitindo mudanças de rumos, servem de condução à elaboração das estatísticas primárias, no que dão uma ordem especial ao sistema estatístico.⁵³³

A partir da teoria econômico-social – e não antes – surgiram os primeiros tipos mais sofisticados de estatística derivada. [...] Até o surgimento da teoria de política econômico-social, a tradição dos sistemas estatísticos era essencialmente centrada nas chamadas estatísticas primárias: censos, levantamentos universais, estatísticas contínuas de natureza demográfica, econômica e social. [...] Surgiram então as contas nacionais⁵³⁴, as tabelas de relações intersetoriais⁵³⁵ e, mais recentemente, as tentativas de ampliar a contabilidade social, no sentido de incluir variáveis demográficas e sociais. Surgiu também a própria idéia de indicadores sociais.⁵³⁶

As estatísticas primárias são de três tipos: as censitárias, as contínuas amostrais, e os acompanhamentos longitudinais (que viriam da utilização dos microdados). Pois os levantamentos censitários já eram moeda corrente no sistema estatístico, ao tempo da presidência Kerstenetzky. Já os contínuos, embora existentes, numa ou noutra temática, eram insipientes, e só ganhariam substância em sua administração, sob sua visão, concepção e orientação. Os microdados, por fim, pouco evoluíram naquele tempo, ainda que não tenha ficado imobilizada sua disponibilização; o fato é que a informática daquela época, por mais que avançasse, e avançaria muito com ele, ainda era incapaz de levar a uma oferta abundante de microdados.

Todas as estatísticas primárias, além de serem tornadas disponíveis em publicações, volumosas ou sintéticas (e os Anuários eram boas sínteses), seriam armazenadas eletronicamente, de modo a permitirem recuperações acorde aos desejos e às necessidades dos pesquisadores (internos e externos). Aliás, não apenas as estatísticas primárias seriam objeto de armazenamento para ulterior recuperações, mas também as estatísticas derivadas, seja na forma dos indicadores, seja dos sistemas de referência, e mais ainda, das próprias pesquisas realizadas na instituição. E mais uma vez, por via da informática, haveria uma circularidade alimentadora, de tal modo idealizada que emissores e receptores se aproximariam, num perfeito amálgama.

O papel fundamental da informática, portanto, dentro deste sistema de informação, consiste em assegurar, primeiro, o processamento rápido desses dados e, segundo, seu armazenamento. Que significa o armazenamento? Significa que não tem mais sentido, com o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, a produção de tabulações bastante extensas em relação a todos os dados de estatística primária. Quero dizer com isso que, do ponto de vista da experiência brasileira na concepção do elenco de levantamentos dos censos de 1940, 1950 e 1960, o que se tinha em vista era tentar prever todas as utilizações possíveis dos dados coletados através do censo. Uma vez que essas informações estavam cristalizadas, congeladas, sob a forma de publicações, estava concluída a tarefa do sistema estatístico. Hoje, contudo, já houve mudança bastante acentuada em relação a essa concepção. Simplesmente porque *a priori* é praticamente impossível ao sistema estatístico prever todo o espectro de utilizações que podem ser feitas das informações colhidas por estatísticas primárias, por parte do governo federal, dos governos regionais, das unidades regionais, estaduais e dos governos locais, e pelo setor privado.

A idéia é construir um sistema de armazenamento que permita a melhor utilização possível dessas informações⁵³⁷. Se, por exemplo, o prefeito de uma cidade estiver planejando a expansão da rede escolar primária ou secundária ou da rede hospitalar, o ideal será que possa ter acesso a informações quanto à distribuição espacial da população segundo seus principais atributos, de modo que possa repartir eficientemente essa expansão da rede escolar ou da rede hospitalar.⁵³⁸

Diagrama 1

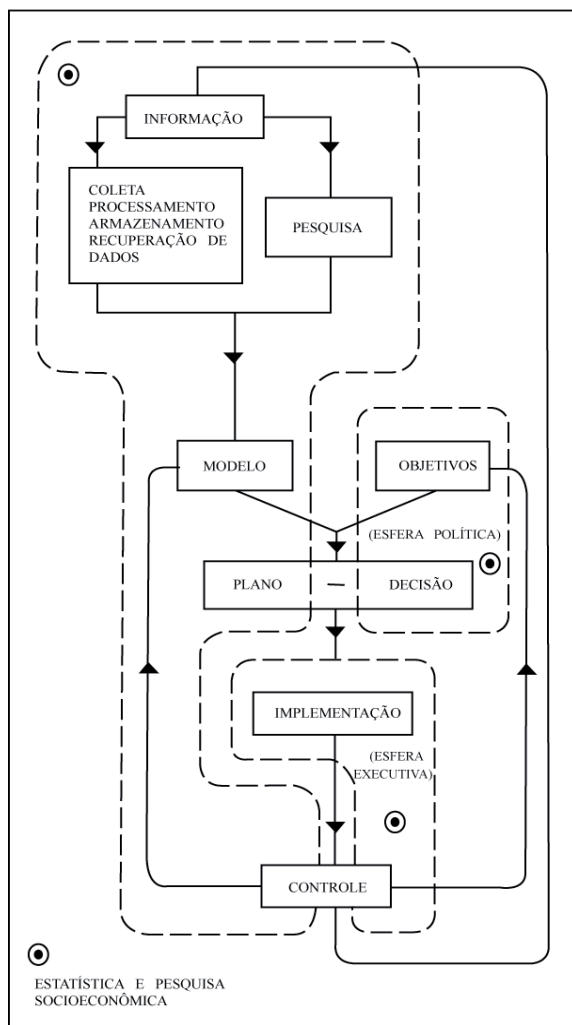
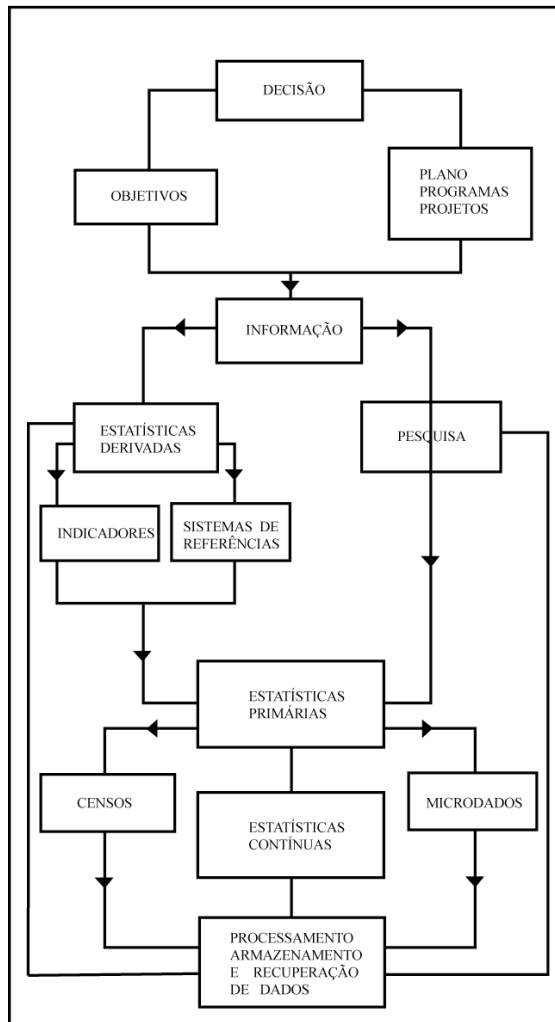


Diagrama 2



Revisitando antigas idéias

Em maio de 1986, aos 50 anos do IBGE, Isaac Kerstenetzky, já há sete e meio anos afastado da presidência, concedeu uma entrevista a Irineu Guimarães (mais tarde chefe do serviço gráfico) para a revista *Nova Imagem*, criada na gestão Edmar Bacha, como peça da reforma institucional, então em curso.

Não fora nada fácil conseguir aquela entrevista, informa o jornalista:

Mestre Kerstenetzky tem como característica uma recusa a aparecer que chega a ser irritante. Principalmente quando se trata de contato com a imprensa. Para conseguir esta entrevista, por exemplo, foi preciso, além da insistência quase insolente, a intervenção decisiva de gente mais íntima.⁵³⁹

Essa matéria, bastante rápida, revela a evolução de seu pensamento, evolução e não revolução.

O IBGE, a seu juízo, é um organismo dinâmico, exposto a desafios permanentes. Os usuários trariam crescentes exigências, querendo rápidos acessos aos dados, em base de dados

de fontes múltiplas, devidamente integrados, com mais microdados; isso exigiria o aproveitando da microeletrônica, com mais microdados. Veja-se, então, sua atualização sobre informática, que segue sendo chave no seu discurso, e sua insistência na disposição de microdados, pelo qual já antes se batera. Por demais, evoluindo suas preocupações, advoga a feitura de um cadastro de empresas e estabelecimentos, a existência de pesquisas domiciliares com múltiplos objetivos, o desenvolvimento da Contabilidade Social Integrada⁵⁴⁰, e enfatiza a relevância da classificação.

Em fevereiro de 1991, cinco meses antes de morrer, envia texto à revista da Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP⁵⁴¹, em que promove uma revisita ao sistema estatístico. Àquele tempo não mais havia o planejamento como antes vivera, e sob cuja lógica assentara sua concepção de sistema estatístico, entretanto, a perda desse referencial lhe era, por certo, dolorosa, e lhe desarticulava em demasia as idéias. Talvez por isso procure renovar a proposta de planejamento, agora referido como planejamento participativo, alcançado através de “negociações e compromisso em torno da escolha de um projeto de futuro”, e segue dizendo: “a opção final configura-se num conjunto de políticas econômicas e sociais que se constituem no plano nacional.”⁵⁴² Dessa forma, por essa visão, o papel do governo se esmaece, sobressaindo a sociedade; daí em diante, embora o referencial do planejamento fique empobrecido, mas não perdido, ele passa em revista o sistema estatístico, a como manter-lhe a coerência.

Insiste na produção centralizada⁵⁴³, mas, mesmo assim, reconhece poder haver um variado conjunto de instituições congêneres associadas, sob algum arranjo institucional. Essa oferta variada deve, a seu juízo, atender “não apenas ao governo, mas, também, a demandas oriundas da sociedade civil”, sugerindo organizar essa demanda “através de um conselho ou comissão nacional de estatística”, que estaria vinculada ao ministério gestor do órgão central de estatística.⁵⁴⁴ Essa idéia de conselho ou comissão esteve na origem do IBGE, perdendo papel quando da sua mudança em Fundação; note-se que, como era antes, o forte sistema de planejamento organizava a demanda, dispensando um organismo colegiado de decisão no interior do sistema; ao passo que, sob um fraco sistema de planejamento (o tal planejamento participativo), incapaz de ordenar a demanda, esse espaço de negociação colegiada volta a ser relevante (como o fora na origem do IBGE).

Mesmo havendo um conselho ou comissão incumbida de organizar a demanda, a instituição poderia ficar muito vulnerável, indo e vindo ao sabor dos ventos. Para evitar isso, ela deveria trabalhar sob intenso projeto institucional, com dez anos de horizonte, o que seria um exagero evidente, já ao tempo em que falava, e mais ainda ao tempo da dinâmica globalizada que logo viria, e que já se ensaiava. Esse projeto institucional deveria dispor de fortes sistemas de referências, em especial uma contabilidade social integrada⁵⁴⁵, que “como se relaciona de modo direto ou indireto, com todo elenco de levantamentos primários do sistema, contribui para assegurar coerência conceitual, compatibilidade de classificação, além de identificar hiatos e falhas nos dados básicos”.⁵⁴⁶ Não obstante essa ênfase, considera as estatísticas básicas setoriais, e volta a advogar pesquisas domiciliares de múltiplos objetivos (aos interessados, sugerimos uma leitura do texto, valioso, ainda que curto).

Defende os registros administrativos como fontes de informações individuais, querendo-os disciplinados por classificações (a consolidação das classificações recebe sua atenção; no que houve avanços enormes). Defende a feitura de um cadastro de informantes (na verda-

de, de empresas), com vistas às pesquisas contínuas (por amostragem; no que houve grandes avanços). Defende haver uma forte base de microdados, de novo com fontes múltiplas (no que ainda se rateia e se engatinha), para facilitar as respostas às demandas aos usuários (cada vez mais exigentes). Defende a linha de estudos e análises no interior das instituições estatísticas, estudos e análises estruturais e conjunturais, e geográficos (embora não o expresse, por certo, hoje falaria em informações georreferenciadas). Por fim, quer um quadro de pessoal bem formado, e bem remunerado, como peça chave da fixação da atualidade das atividades estatísticas, não apenas na entrada, mas também na progressão. E dá atenção aos usuários.

Dessa forma, afora ter tido que mudar sua visão de planejamento, e o fez para poder mantê-la como elemento de fundação, no mais apenas atualizou posições, mantendo na essência sua visão, uma concepção praticada em sua presidência.

Jessé Montello, primeiro estatístico na presidência: uma gestão na sombra (1979-1985)

Jessé Montello presidiu o IBGE por quatro e meio anos (agosto 1979 a março 1985), substituindo Kerstenetzky. Foi o primeiro estatístico na presidência, embora alguns o digam apenas atuário, e não estatístico propriamente; nem antes, nem depois nenhum estatístico ocupou o cargo. Alcançou a presidência no governo do general-presidente João Batista Figueiredo, quinto e último do período dos militares, tendo na pasta do Planejamento, Antônio Delfim Neto, o homem do “milagre econômico” como Ministro da Fazenda aos tempos dos generais-presidentes Costa e Silva e Emílio Médici. Já se sabia que o regime militar estava ao apagar das luzes, mas, não obstante a abertura política, “lenta e gradual”, como fora definida no governo do general-presidente Ernesto Geisel, seu iniciador, havia sempre a ameaça de retrocesso, com muitas cassandras a profetizarem (e mesmo defenderem) desgraças políticas. O instante, sem dúvida alguma, era difícil, a exigir prudência e maturidade, não era tempo de arroubos, de se ignorar o juízo do tempo social que se avizinhava. Jessé Montello aparece na história ibgeana sem ter percebido os matizes daquele tempo, e se pôs tendo um poder que não tinha, de fato. Sua gestão acabou posta nas sombras da história.

Jessé Montello era vaidoso, orgulhoso, talvez mesmo ambicioso. Sua trajetória acadêmica é inacreditável, com obra vasta em várias revistas científicas. Possuía variada titulação acadêmica, tendo atuado em várias bancas de seleção de professores, em diversas consagradas universidades. Atuou à frente de comitês, de comissões, como apenas membro ou, às vezes, como chefe; foi consultor consagrado. Embora fosse estatístico, e dos bons, dominando a técnica (ou a ciência), nunca produziu estatísticas, limitando sua percepção da intimidade das instituições estatísticas. Não fora produtor de estatísticas, é certo, mas tivera atuação no sistema estatístico, como membro do Conselho Nacional de Estatística, no IBGE. Antes disso, valerá lembrar sua presença na Comissão Themistocles Cavalcanti, em 1952, na crise Polli Coelho, bem assim, em 1953, na criação da Escola Brasileira de Estatística (já em 1954, tornada Escola Nacional de Ciências Estatísticas). Adiante, quando das críticas ao sistema estatístico, embora sem uma presença marcante, fez-se ouvir; nas ocasiões não marcou presença como pensador das estatísticas, mas apenas de alguns métodos de produção, sobretudo a amostragem. Era, em suma, um técnico, e não um pensador.

Era muito diferente de Kerstenetzky, a quem substituíra na presidência. Este, embora também um técnico, era, antes de tudo, um pensador humanista. Pensara o sistema estatístico, na categoria de Teixeira de Freitas, ajustando-o aos imperativos do planejamento. Em sua gestão virou o IBGE de ponta-cabeça, fazendo renascer o sistema estatístico, em novas bases, em novo rumo, numa necessária atualização. O sistema estatístico era refundado. O IBGE ganhava projeção, como havia muito não mais tinha; o nome e a fala de Isaac Kerstenetzky era como o toque de Midas, sempre reluzia; era, por assim dizer, acima das dúvidas, das incertezas. Era quase uma paixão, no IBGE e fora dele. Era, em suma, um fiador dos resultados estatísticos.

Como fazer-lhe a rendição na presidência? Dificílimo, para todos, até mesmo para seus discípulos mais chegados; talvez nem mesmo Eurico Borba, seu braço direito, com quem, de certa forma, dividia a direção da instituição, conseguisse substituí-lo, ainda que numa amigável substituição, se isso se fizesse necessário. Nenhum sucessor, aos olhos da maioria, seria aceito como legítimo, menos ainda ao trazer mudanças, por assim dizer, “empobrecedoras”, ou seja, que não valorizasse as pesquisas sociais, que não realçasse a configuração econômico-social e geográfica do programa estatístico, que não focasse os estudos geográficos associados e integrados aos estudos e às análises socioeconômicos, que não seguisse pensando o sistema estatístico, e temas assim.

Pois Jessé Montello significou uma ruptura com tudo isso, e não foi aceito como legítimo; isso, contudo, não quer dizer que não tenha feito coisas de valor, que só tenha feito coisas fracas e frágeis. Por demais, entrava por convite de Delfim Neto, cujo nome não era bem visto pelos intelectuais que integravam o renovado quadro de pessoal do IBGE (sob ele, Isaac Kerstenetzky recusara-se a trabalhar). Essa relação, segundo a opinião geral da Casa, beiraria ao pecaminoso, e foi reiterada e fortemente condenada. Foi dito que ele, mais que ter um bom e natural convívio com o ministro e o ministério, prestando atendimento correto e isento, como é muito natural, buscou sempre agradar ao ministro e ao ministério pelos bons resultados estatísticos.

Tempo do “prendo e arrebento”⁵⁴⁷

Nos anos 1980, o Estado poderoso foi questionado. Perdia-se a crença num Estado que tudo podia, que tudo faria; as transformações econômicas que levariam às mudanças sociais, fraquejavam. Percebeu-se, a duras penas, que não bastava planejar; o bolo crescia, mas a poucos favorecia; as exclusões avolumavam. A dívida externa entrava na política; a inflação destruía as expectativas. As dúvidas cresciam, e as reações contrárias emergiram: em novos grupos sociais, em novos partidos políticos, em muitas greves. Os militares tentavam retirar-se, seguindo a abertura de Ernesto Geisel, pese alguns tentarem o contrário, querendo recrudescer o autoritarismo. Então, diluía-se o fantasma do comunismo, ele próprio um autoritarismo em decomposição, o com isso perdia-se o tradicional argumento contra a ordem democrática. O processo de abertura era para ser seguro, e, se preciso fosse, lento, mas uma nova dinâmica da comunicação acelerava a tradicional dimensão de tempo e redefinía a percepção do espaço. A coisa parecia desandar; não obstante, o general-presidente Figueiredo, fiador do processo de abertura, dizia em alto e bom som: “é para abrir mesmo, quem não quiser abrir, eu prendo e arrebento”. E a luz se fez (aos trancos e barrancos, mas se fez).

Os que saíam, depois dos muitos arbítrios, queriam estar bem, ao menos queriam defender-se de “revanchismos”. Daí, pouco a pouco, foram sendo feitos ajustes no ordenamento institucional, criando condições de transição, jamais de ruptura; aí o sonho. Mas vieram os “atropelos”, como a famosa Emenda Dante de Oliveira (abril de 1984), que implantaria de imediato eleições diretas, o que seria o coroamento do “movimento das diretas já”, com seus inúmeros comícios, e suas multidões empolgadas. O governo dos militares cuidou de impedir aquela reforma, e a Emenda foi rejeitada; ficava mantida a eleição indireta pelo Colégio Eleitoral, quando os “donos do poder” pensavam fazer sucessores “simpáticos”. Mas tudo mudara, e a oposição ao regime, agora com vários partidos, cuidou de lançar candidato, e mais, candidato com chance de ganhar; a escolha recaiu no então governador mineiro, Tancredo Neves, velho político conciliador; não era “simpático”, mas por certo não era um “antipático”. Com ele seria possível conviver, e dele não se poderia esperar “revanchismos”; foi eleito com 480 votos, contra 180 e 26 abstenções. Contudo, por um fado triste, ele adoeceu no exato dia da posse (15 de março de 1985), e depois de longa agonia, faleceu (21 de abril) sem ocupar a presidência; esta, que ironia do destino!, seria ocupada por um homem do regime, aquele que por muito tempo dirigira o partido do governo: José Sarney, um lídimo oligarca nordestino (maranhense); ainda que naquele momento não estivesse “de bem” com o governo, já que “pendera” à oposição, por certo dele não sairia nada contra o passado, e não saiu. Ao fim e ao cabo, quase tudo ficou entre “amigos”.

Uma nova Constituição, promulgada a 05 de outubro de 1988, procurou recuperar a democracia; seria aquela que, Ulysses Guimarães, líder da oposição, desde longa data, dissera nascer como a “Constituição Cidadã”, para longa duração, mas que, desde então, vem sofrendo um sem-número de remendos. Tudo que antes fora objeto de “medidas de exceção”, de “decisões discricionárias”, recebeu garantias no texto legal, como se fosse garantia bastante diante da força. Nosso pendor em “exaurir” a legislação, acaba criando uma prática que seria cômica, se não fosse trágica, da “lei que não pega”, da “lei que se ignora”, da “lei que não foi feita para ser cumprida”. Como seja, as coisas melhoraram, e as eleições diretas vieram, e vêm vindo regularmente, chegando-se à incrível eleição de um operário à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, um dos líderes que surgiram naquele término dos governos militares. Mas esses aspectos, com tantos detalhes, não vêm ao caso do tema desta seção; aqui e agora nos interessa relevar que aquele tempo sugeria ponderação, comedimento dos dirigentes públicos, justo o que Jessé Montello não alcançou. Ao contrário, quando contestado internamente, num movimento associativo, ou sindical, em formação, reagiu com demissões, demissões que provocaram inúmeras reações fora, e abalou sua gestão. Aparentemente, com seu jeito algo bonachão, um estilo algo *blasé*, até gostava daquelas manifestações de força, de poder, talvez, ao contrário, no fundo, se sentisse intranquilo, contudo, não raro deu ouvidos a acólitos “puxa-sacos”, que lhe confeitavam suas inúmeras vaidades. Claro que também se cercou de pessoas de valor, mas essas eram técnicas, e talvez não lhe dissessem verdades desagradáveis.

Reações contra a gestão

À época, diversos economistas participaram de movimento de renovação classista; renovou-se sindicato, conselhos estadual e federal, e foi-se além, sendo criado o Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro - IERJ. Esse Instituto, em 1º de julho de 1983, divulgou um

manifesto intitulado, “Presidente do IBGE falseia a realidade”, focando o “expurgo do INPC”. Jessé Montello reage e demite técnicos, dois deles signatários do manifesto, técnicos do IBGE: Carmem Garcia e Arthur Tinelli (eram, também, diretores daquele Instituto)⁵⁴⁸. Em 26 de julho seguinte, novo manifesto é divulgado, intitulado “Advertência à Nação”, focando as demissões, e acusando diretamente de manipulação ao presidente; pede-se sua cabeça.

Em 12 de agosto o Senador Saturnino Braga, do Partido Democrático Trabalhista – PDT, do Rio de Janeiro, leva a plenário esses manifestos, endossando-os; Jessé Montello é criticado duramente, recebendo defesa do senador José Lins, líder do governo; o ponto-chave do debate surge quando este último Senador afirma que aquelas acusações, nos termos postos, atingiam a dignidade não apenas do técnico e mesmo do homem, mas também, e sobretudo, de “uma das maiores instituições deste País”; de fato, no calor dos debates, sem o cuidado das palavras, todo o quadro técnico do IBGE saía mal, sofrendo a pecha de omissão covarde, se não mesmo de conivência nas manipulações. Chega-se a solicitar a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que promovesse uma auditagem em “todas as pesquisas concluídas e em curso no IBGE, na gestão do Sr. Montello”, bem assim, a formação de uma Comissão Tripartite – trabalhadores, empresários e cientistas – “para fiscalizar toda a produção de informações do IBGE”, por fim, claro, a readmissão dos demitidos. O debate rende e não sai do lugar, até que o senador Virgílio Távora faz um “convite” ao senador Saturnino Braga: “Um homem é acusado, e V. Ex^a sabe das ligações de amizade que nos ligam ao Professor Montello. S. S^a é acusado justamente de falseamento de dados contra a grande parte, como diz V. Ex^a da comunidade do IBGE. Vamos à prática? Traga-nos um exemplo desse falseamento de dados”. Saturnino Braga promete fazê-lo, logo e logo, mas não o faz em tempo algum.⁵⁴⁹

Nesse debate há referência às exonerações de Marco Antônio de Souza Aguiar e de Armando Barros Castro, das funções comissionadas, respectivamente, de diretor da Diretoria Técnica e de superintendente da Superintendência de Estudos Geográficos e Socioeconômicos, ocorrida em fevereiro daquele mesmo 1983. Ambos saíram na ocasião em que o governo (vale dizer, Delfim Neto), decidiu expurgar dos índices de preços (desde meados da década anterior em operação no IBGE) os elevados reajustes do petróleo, pela OPEP; saíram em reação contrária, com grande espaço na imprensa. Posaram de heróis, e de terem, com suas reações, obstado o processo; nem tanto assim, em boa medida, queriam seguir outros rumos, e usaram a ocasião, marcando posição contrária, não apenas a uma temática em discussão, mas ao próprio regime militar. O fato é que acabaram premiados em boas posições oposicionistas.

A decisão de promover um expurgo de índices é polêmica. Ora, sendo aplicado nos resultados, e não nos processos produtivos, como uma decisão política, de caráter público, não atinge a questão da independência técnico-científica das instituições estatísticas; por demais, assim sendo feito, as séries estatísticas são preservadas para comparações ao longo do tempo. Ora, ao fim e ao cabo das discussões, o Departamento de Índice de Preços, por seus técnicos, tendo à frente o economista Francisco de Assis Moura de Mello, depois de muitos estudos, levou a Jessé Montello a solicitação que, o que quer que se fizesse, se o fizesse por ato formal do ministro, no mínimo, ou, melhor ainda seria se fosse por ato formal do presidente da República, o que de fato feito. Dessa forma, tudo ocorreu às escâncaras dando chances de reações, sempre possíveis, mesmo em momento discricionário; ficava o registro do ocorrido.

Decreto nº 88.482, de 5 de Julho de 1983.

Dispõe sobre a dedução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC dos aumentos decorrentes da retirada dos subsídios concedidos ao petróleo, ao trigo e aos seus derivados.

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

Decreta:

Art. 1º - A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE fica autorizada a deduzir na variação mensal apurada no INPC, referente aos meses de junho e julho de 1983, as seguintes parcelas:

I. em junho - até um e meio ponto percentual

II. em julho - até um ponto percentual.

Art. 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 5 de julho de 1983; 162º da Independência e 95º da República.

João Figueiredo

Delfim Netto

Esta foi uma decisão corajosa, o ter Jessé Montello solicitado a decisão formal, e pública. Sendo o homem autoritário apregoador pela história, poderia ter mandado, e ponto final, ficando tudo na calada, no silêncio. Não, como técnico competente, e como homem desabrido, levou o pedido ao ministro, e o ato veio da presidência da República. A calhar, diante dessa situação, Francisco de Assis Moura de Mello, em seu depoimento à Memória Institucional do IBGE, vendo em Jessé Montello um matemático e um estatístico de nomeada, relembra seus muitos textos fazendo reflexões à metodologia dos índices de preços, coisa até então não feita. Nenhum desses textos chegava ao Departamento de Índices de Preços com a tarja do “cumpra-se”, mas com o pedido do “discuta-se”; as réplicas exigiram atenção, encontrando a competência de dois técnicos brilhantes, o próprio Francisco de Assis Moura de Mello, e Ricardo Augusto Amorim Braule Pinto (aliás, dois ex-alunos de Jessé Montello no mestrado em economia da Fundação Getúlio Vargas - FGV). Esses desafios técnicos foram tomados como estimulações intelectuais, e por certo foram proveitosos à consolidação da metodologia dos índices de preços, já de si, então, de grande qualidade, reconhecida pela comunidade acadêmica.

Já no início da gestão Edmar Bacha, a associação de funcionários, num novo passo, promoveu um seminário intitulado “O IBGE que queremos” (maio de 1985). A base do evento era a gestão de Jessé Montello (saído em março antes); ela seria criticada e avaliada, provocando sugestões de mudança; o futuro estava nas mentes de todos, e todos se sentiam com direitos

de influenciar; trazia-se a prática dos movimentos participativos, que tanto ajudaram no renascimento da democracia brasileira. Houve três painéis, tendo à frente Mauro Sinder (então presidente da ASSIBGE-Sindicato Nacional), com muitos convidados reconhecidos: Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa (presidente do IERJ), Eduardo Parreiras (diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE), Herbert de Souza, o Betinho (diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE), entre vários outros. Todos (quase todos) foram cuidadosos e comedidos nas críticas, talvez por duas razões: primeira, não ser de praxe pessoas públicas apuparem em público seus pares, e Jessé Montello, a gosto ou a contragosto, era um par; segundo, não ser nada razoável constranger a nova gestão, na pessoa de Edmar Bacha, com imposições programáticas, afinal, ele e seus diretores eram pares, e com eles seria preciso conviver futuramente. Assim, ficou-se no campo do geral, sem pressões, sem agressões, não raro, com diversas sugestões inteligentes (poucos foram os que sugeriram coisas tresloucadas, ou fora de contexto); em suma, pouco ajudou, e pouco avançou. Contudo, ficou no corpo de funcionários um sentimento de participação, de se estar agindo nos destinos do IBGE.⁵⁵⁰

Enfim, para fins deste capítulo, vale notar que Jessé Montello não foi enlameado explicitamente, e se o foi implicitamente, o foi com tal sutileza que é complexo descobri-lo. Por demais, a gestão Edmar Bacha pouco cuidou de mexer no passado recente, vale dizer, na gestão de Jessé Montello. As mudanças introduzidas, em tese faziam um retorno ao período Isaac Kerstenetzky, como dizia Edmar Bacha, e é claro que o dizia numa associação proveitosa, pois o velho presidente Kerstenetzky era uma legenda, no IBGE e no mundo acadêmico. Contudo, embora voltasse aquele sentimento de pertencimento, de envolvimento, que fora típico da presidência Kerstenetzky, uma análise cuidadosa das mudanças da gestão Edmar Bacha – simbolizadas na proposição de “transparência”, tônica dos discursos vigentes –, fixavam muitos aspectos da gestão Jessé Montello, que deu grande atenção à divulgação das estatísticas. O fato é que o tempo passara, havendo acertos e erros, mudanças positivas e negativas, e o tempo seguiria passando da mesma forma, com erros e acertos, com positivities e negatividades, bastando lembrar que Edmar Bacha, pese suas boas intenções, e até boas práticas (algumas utópicas), logo sofreria repulsas, provocando decepções, e teria pela frente uma greve virulenta que abreviaria sua gestão.

Balanço da gestão

Ao final da gestão, o nome de Jessé Montello foi ventilado (pelos áulicos?) como provável Ministro da Previdência; currículo técnico para isso, tinha, sendo um dos maiores atuários nacionais; currículo político, viria de José Sarney, maranhense como ele, e, ao que era dito, velho amigo. A ser veraz aquela possibilidade, algo a terá feito desandar, já que nada ocorreu, mesmo quando José Sarney, assumiu a presidência da República no impedimento de Tancredo Neves. Entrementes, ofereceu um balanço de gestão, “IBGE Administração Professor Jessé Montello, 1979/1984”, no qual fecha um tempo, em nada sugerindo uma articulação de continuidade personalista. Contudo, achava-se que muita coisa devia seguir em frente, e é nesse sentido que oferece umas tantas diretrizes ao sucessor, quem quer que fosse.

O balanço, sem data, é, por certo, de final de 1984, ou início de 1985; foi feito pela Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais; tem 58 páginas, em edição pouco ele-

gante, quase descuidada, e sem nenhuma catalogação. Diz dos seus propósitos já na apresentação: “documentar em linhas gerais, o sentido do esforço desenvolvido no período, seu significado no contexto do desenvolvimento histórico das estatísticas nacionais e as perspectivas que se abrem para o futuro”; logo diz que tem por “objetivo principal oferecer um mínimo de informação às administrações que se sucederem”.⁵⁵¹ E não trás assinatura.

Na seção inicial, “Políticas e diretrizes”, é dito que, tão logo teve início a gestão, foi realizado um “diagnóstico da situação interna”, com vistas a analisar o conteúdo e a execução do programa estatístico. Cinco diretrizes foram definidas: primeira, continuar o trabalho dos censos de 1980 (sua divulgação foi rapidíssima, para os padrões então vigentes); segundo, dinamizar os indicadores de conjuntura econômica (sendo criada a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, e ganhando prestígio e força o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC, criado na gestão anterior); terceira, eliminar um considerado “hermetismo” institucional, com ênfase na divulgação das metodologias (nessa tarefa foram figuras centrais Renato Galvão Flores, José Paulo Quinhães e Zélia Bianchini); quarta, dinamizar a divulgação das estatísticas, com novas tecnologias; quinta, melhorar a estrutura, as condições de trabalho e os métodos de pesquisa (aqui, também, Renato Galvão Flores foi figura central).

Em suma, tornar as estatísticas mais e melhor disponíveis, marcava, segundo o balanço em análise, uma “política de transparência”, o que, de certa forma, afinava a gestão aos novos tempos políticos, com a iniciada abertura. “Transparência”, nesse sentido técnico, de maior e mais ágil divulgação, implicava não exatamente, ou necessariamente, obstaculizar os chamados estudos (ou as pesquisas tipicamente acadêmicas, vale dizer, analíticas das realidades), mas implicava, sim, não permitir que estatísticas ficassem represadas, ou reservadas, à utilização prioritária institucional. De fato, o acesso aos microdados não era em nada amigável, a exigir tempo no prepara das tabulações, e mais ainda, na extração de listagens especiais, ao sabor dos pedidos dos analistas; tudo, então, levava a delongas nas divulgações. Na ocasião diversos sistemas foram desenvolvidos para “disseminação de informações”, com Renato Galvão Flores já no comando da Diretoria de Informática:

No segmento da disseminação de informações, como decorrência de uma política voltada para consolidar e aperfeiçoar os serviços prestados ao público, em geral, e aos seus principais usuários, vale ressaltar o projeto desenvolvido pela área de informática, constituído de quatro sistemas, a saber: SIDRA – Sistema de Informações de Dados Regionais Agregados, SRIT – Sistema de Recuperação de Informações por Temas, SRIV – Sistema de Recuperação de Informações por Variáveis e SAMA – Sistema de Acesso a Matrizes Agregadas.⁵⁵²

Convém, ainda, registrar que, visando a desenvolver uma programação de atividades voltadas para oferecer facilidades que possibilitem a aproximação de novos segmentos de público e de instituições potencialmente interessadas nos dados disponíveis nas bases do IBGE, bem como assegurarem a continuidade dos contatos com usuários já atendidos pelo SIDRA e seus desdobramentos, através do telex, dos terminais remotos instalados nas salas públicas e dos terminais locais disponíveis no Complexo de Mangueira, foi projetada, como decorrência do interesse evidenciado pelas Secretarias de Planejamento dos Estados, a REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS com o objetivo inicial de agilizar e aprimorar o funcionamento dos Sistemas Estatístico e Cartográfico nacionais. Este projeto está sendo operacionalizado através de convênios de cooperação técnica entre o IBGE e órgãos estaduais, que se responsabilizam pela aquisição dos terminais e facilidades de comunicação necessários para promover a conexão ao Sistema Central de Computação da Instituição.⁵⁵³

Na área de Documentação, ocorreu, na atual Administração, a implantação de processo de automação visando a modernização do sistema de informação bibliográfica, com projetos de real significado como CALCO (catalogação de livros), o SABER (recuperação de referências bibliográficas), o AQUEM (aquisição e empréstimo) e o INFO-KARDEX (entrada de periódicos).⁵⁵⁴

En passant, “transparência” simbolizou a gestão Edmar Bacha, quando era repetida *ad nauseam* nos discursos; o sentido, então, talvez fosse mais amplo, não apenas técnico, mas político também. Na gestão Edmar Bacha, marcando uma intenção de maior divulgação (então, e até hoje, chamada de disseminação), chega-se mesmo a se referir ao IBGE como “o maior banco de dados do país”, dessa forma, marcava-se sua dimensão produtora, e não analítica (essa será tônica do discurso, e da prática, na gestão Simon Schwartzman, dez anos após); hoje, com a disposição dos microdados, todos podem analisar, e quase ao mesmo tempo, bastando ter habilidade e agilidade.

Seguindo adiante, o balanço aborda o estado da ENCE: primeiro, trata do início da modernização da sua infra-estrutura informacional (um eterno retorno cíclico); segundo, da reformulação do programa de graduação em Estatística; terceiro, dos estudos para criação da pós-graduação (*lato sensu*); quarto, da formação do Escritório de Estatística, para pesquisa acadêmica (professores e alunos).

Além disso, rapidamente, foca a área de administração. Neste caso, realça a criação do Sistema de Planejamento Interno, sem dar a perceber o significado. E, por demais, realça a descentralização do processamento das pesquisas, passando a envolver as unidades estaduais do IBGE, seja para efeito de agilizar o processo de produção das pesquisas, seja para efeito de agilizar a atenção aos usuários estaduais.

Vale notar que, transcendendo os aspectos puramente operacionais, desencadeia-se por esta via um amplo processo de desenvolvimento organizacional, tocando em aspectos tais como distribuição de responsabilidade e a própria configuração das pesquisas do IBGE, abarcando desde a valorização e a capacitação do pessoal até a maior significação para a sociedade das informações produzidas.

Realmente, além do objetivo mais imediato de adequar o IBGE à velocidade de informação exigida nos tempos atuais e assegurar maior qualidade dos dados, o projeto traz embutida a possibilidade de maior flexibilidade no atendimento das demandas locais, o que por certo aos poucos irá se acentuando. Este é sem dúvida o acréscimo de benefício de natureza não operacional mais evidentemente ligado ao projeto, tendendo a redundar no fortalecimento do entrosamento do IBGE com os órgãos locais de planejamento.

Dessa maneira, coloca-se o IBGE numa nova linha, mais adequada ao atual estágio de desenvolvimento do País, na medida em que tende a fortalecer sua presença nos cenários municipal e estadual, fazendo reverter um processo que marcou as duas últimas décadas, caracterizadas pela centralização e por uma relativa omissão do órgão na cobertura das necessidades de informações locais.

Esta postura centralista acabou provocando o surgimento e fortalecimento de órgãos paralelos de âmbito estadual, numa clara duplicação de esforços e recursos e, mais grave, fugindo à coordenação do Sistema Estatístico Nacional, atribuído legalmente ao IBGE.⁵⁵⁵

Há utopia nesta pretensão de relacionamento. Mas seria uma utopia razoável, se outras medidas tivessem sido tomadas. GANHOU, pouco a pouco, os quadros locais do IBGE,

mas muito pouco (quase nada) os órgãos locais, em boa medida pela ausência de pessoas para diálogos temáticos. Os quadros locais do IBGE, pese a entrada da informática, e sua maior presença nos processos de produção das pesquisas, seguiam pobres em formação, em capacidade argumentativa. Por fim, dizer que fora a “postura centralista” que emergira com a Fundação IBGE a causa do surgimento de repartições localizadas de estatísticas, é um equívoco histórico; essas repartições, ora fortes, ora fracas, a depender da maturidade das autoridades estaduais, sempre existiram; a concepção de Teixeira de Freitas tentava articula-las e fazê-las trabalhar em harmonia, o que nem sempre se conseguia. Como seja, não seria pelo projeto em epígrafe que se recuperaria essa harmonização, e se fortaleceria a coordenação.

Parênteses: análise do sistema estatístico (Graciano Sá)

Ao tempo da gestão Jessé Montello, a *Revista de Administração de Empresas* da Fundação Getúlio Vargas, publicou um texto de Graciano Sá, então diretor adjunto da Diretoria Técnica do IBGE: “Cadastrros, tabelas e padrões: um exame do Sistema Estatístico Nacional” (v. 20, n. 2, p. 25-34, abr./jun. 1980)⁵⁵⁶. Oferece uma valiosa reflexão, da qual extraímos a conclusão⁵⁵⁷:

Os problemas do Sistema Estatístico Nacional dizem respeito, basicamente, à perda de foco sobre o seu objeto industrial, atualmente entendido como a síntese tabular impressa, situando o usuário numa posição de dependência na percepção que o sistema tem de suas necessidades. A atual situação é anacrônica, por não tomar em consideração que o aparelhamento e a competência de usuários têm de ser elevados para dar resposta, em sínteses próprias, à multiplicidade das questões de ordem econômica e social que o sistema não pode, por antecipação, fabricar. Parece em ordem o desejo do usuário atual de que o sistema lhe permita o acesso ao dado primário, imagem da coleta, em bases de dados consistidas e certificadas pelo sistema, sem quebra do sigilo da informação. Sendo descentralizado o mecanismo processador do Sistema Estatístico Nacional, parece importante apressar a capacidade do matching de arquivos inter e intra-agências pelo estabelecimento de cadastrros, tabelas e padrões comuns de processamento. Estes instrumentos são indispensáveis para restaurar rigor conceitual e comparabilidade, a nível de microdados divisionais.

A demora do nosso sistema estatístico, em alinhar-se com os sistemas estatísticos de outros países naquele propósito, não é decorrência de falta de assimilação, pelo meio nacional, de técnicas estatísticas ou de processamento de dados.

Mais provavelmente é consequência da falta de um ponto de referência técnico, normativamente predominante, no sistema; do embate das culturas técnicas e administrativas nas agência do sistema; e, mais amplamente, da situação cultural do País, onde gerações novas e antigas esforçam-se numa convivência dificultada pela aceleração dos eventos tecnológicos e sociais dos últimos vinte anos.

Não se deve recluir que a disputa entre a liberdade do indivíduo e a inércia do binômio burocracia-computador não possa ser resolvida dentro da lei, nem se deve impedir a sociedade de colher os melhores benefícios desses novos mecanismos, para o aperfeiçoamento das decisões da empresa e do Governo, por adesão à ineficiência como forma de preservar dimensões supostamente seguras de privacidade. Mais pragmático é entender-se que sistemas mecânicos têm, em sua integração, uma forma natural, biológica, de enriquecimento que deve ser regulamentada com inteligência.

Dentro do Sistema Estatístico Nacional, a tendência à ação integradora de microdados, inter e intra-agências é observada em inúmeros exemplos nos últimos 10 anos. Tudo leva

a crer que as presentes dificuldades por que passa o sistema estatístico são transitórias, em face do processo do País, e que o seu amadurecimento até o nível das associações de dados exigidas em países mais complexos e avançados poderá ser atingido em futuro próximo.⁵⁵⁸

Desde 1958, passando pelas décadas de 1960 e 1970, o usuário ganhou relevo nos discursos alusivos à definição do programa estatístico. Entretanto, presente na demanda *ex ante*, a que funda o referido programa, dando início à oferta (etapa de produção), pouco, ou nada, se fez presente na demanda *ex post*, dando final à oferta (etapa de disseminação). Vale dizer, no preparo dos produtos (e serviços) de divulgação (disseminação), os usuários eram pouco, ou nada, ouvidos, em seus interesses e em suas necessidades; seguia-se oferecendo as estatísticas em tradicionais publicações, com um sem-número de tabelas, quando muito, se atendia a alguns poucos, privilegiados, com as chamadas tabulações especiais (diferentes das divulgadas nas publicações), e a alguns muito raros se “dava” fitas magnéticas, para processamentos em computadores potentes (grande porte). Assim, quase sempre os usuários eram tutelados, ficando a depender de diálogos difíceis com informatas, estes, por sua vez, sem maiores domínios dos conteúdos, já que não tinham diálogos simples com os colegas produtores das estatísticas. Ademais, a centralidade da elaboração das estatísticas, em prol das grandes sínteses, deixava em segundo plano produções e produtores que não fossem de interesse dessas grandes sínteses, donde, embora se discursasse a coordenação, um sistema estatístico abrangente, com várias agências atuantes, a rigor inexistia, com perda de uma necessária comparação e combinação das estatísticas temáticas, imperativo à compreensão das realidades complexas. Eis a tônica do lamento de Graciano Sá.

Sua visão e seu anseio eram perfeitos, mas, ao seu tempo, eram utópicos, pese o avanço da moderna computação. Ele queria libertar os usuários, dando acesso aos microdados, microdados que deviam falar entre si, quando vindos de fontes várias; para tanto, devia haver uma efetiva e profunda coordenação, para além da simples retórica. E mais, ele percebeu que a questão do sigilo, pese sua imensa importância, afora ser um natural limitador à divulgação, não raro era usada como escudo para restringir divulgações, em perversas atitudes inerciais; quer mudanças inteligentes, usando as modernas tecnologias, de modo a ampliar o potencial de divulgação das estatísticas. Enfim, seu sonho só se tornaria realidade quase um quarto de século depois, a bem dizer, ontem. E mesmo assim, a questão do sigilo ainda está a exigir reflexões corajosas; os direitos à privacidade e à informação precisam ser sopesados, e melhor ajustados.

Uma gestão na sombra: justo ou injusto?

Injusto, a nosso juízo. Foi uma gestão, por assim dizer, “normal”, como muitas vidas, antes e depois. Por certo não foi uma gestão brilhante, muito menos vindo após Isaac Kerstenetzky. Não foi brilhante, mas não foi medíocre.

Isaac Kerstenetzky revestia-se de **VIRTUDE**, no sentido do preparo, da sabedoria, tendo uma visão e uma prática humanista, para além de técnica; e beneficiou-se da **FORTUNA** vigente, no sentido das demandas grandiosas dos planejamentos, sempre a exigirem mais e mais estatísticas, bem assim no sentido dos silêncios daqueles tempos, em que não havia espaços públicos para críticas. Ao contrário, Jessé Montello abarcava uma **VIRTUDE** apenas

técnica, o que gerou um vazio diante do passado recente, deixando uma sensação de pobreza, bem assim enfrentou uma **FORTUNA** sem demandas grandiosas, face a uma prática de planejamento desacreditada, ao que se somou o barulho da abertura, com espaços públicos para críticas, sem peias e ameaças.⁵⁵⁹

Vale então pensar se a gestão Isaac Kerstenetzky, houvesse continuado, não teria sofrido críticas, pese o mito, grandioso e respeitado. Por certo havia descontentes, e mesmo detratores, prontos a criticar havendo condições favoráveis.

Papel da ENCE no IBGE e no SEN

Criada em 1953, 15 anos depois, a ENCE ainda não havia cumprido sua missão-chave de formar quadros para o IBGE, e para os vários órgãos do sistema estatístico. Entraves burocráticos, de várias ordens, impediam a contratação dos estatísticos formados; só alguns poucos entravam na atividade estatística ibgeana, e um lado, e, de outro, havia a falta de centros ou núcleos de pesquisa associados ao cotidiano das pesquisas do IBGE, que fora dado como razão à criação da Escola no âmbito do Instituto, e não isoladamente das universidades. Propõe-se a criação desses centros, como forma de melhor associar o cotidiano da Escola ao cotidiano institucional; as coisas não andam, pese as boas intenções; há uma tradição enraizada de isolamento.

Em março de 1970, tem início a gestão Isaac Kerstenetzky, que, ato contínuo, convida J. C. Milleron, diretor da École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique - ENSAE, associada ao Institut National de la Statistique et aux Études Économiques - INSEE (Paris, França)⁵⁶⁰, a refletir os destinos da Escola, numa reforma pretendida, que teria por chave o imperativo da mensuração dos fenômenos socioeconômicos, o que devia implicar uma melhora na formação do Estatístico, abrindo a grade de cursos, de modo a aptá-la mais próxima das ciências sociais. Quer-se um estatístico habilidoso, aplicando saberes à prática, ajustando técnicas; quer-se, no mínimo, um estatístico capaz de atuar nas novas equipes multidisciplinares, que passavam a dominar as instituições estatísticas, de preferência tendo outro (ou outros, mesmo) campo de saber, ou seja, tendo outra formação acadêmica.

Esta profissão pressupõe a conjugação de qualidades numerosas cuja aquisição, sem sombra de dúvida, exige tempo: a capacidade de compreender os dados de um problema exposto em termos não técnicos e dela extrair os aspectos mais importantes, a aptidão para fazer funcionar técnicas adaptadas, depois de uma reflexão suficientemente ampla no seio de equipes predominantemente multidisciplinares e, finalmente, espírito de síntese para analisar ordenadamente os resultados e dar início ao preparo de decisões.⁵⁶¹

A abertura da formação do Estatístico para as ciências sociais (ou humanas), exigiria o despertar nos alunos “o gosto pelo trabalho pessoal, leitura e reflexão”, o que lhe supõe tempo. Para tanto, sugere a adoção de bolsas, mediante contrato de retorno em serviços à empresa ou à instituição que lha tenha concedido. Nesse ponto, para obter essas bolsas, a atuação de ex-alunos é valorizada; e, noutro instante, a concessão de estágios, sempre em tempo parcial, para não tirar dos alunos o tempo de estudos. A própria Escola devia reter alguns ex-alunos, na função de assistentes de pesquisa e de ensino, de modo a levá-los ao mestrado.⁵⁶² Ficará sempre

esse dilema, de, ao mesmo tempo, abrir a formação dos estatísticos, voltando-o ao convívio de diversas ciências, mas sem jamais enfraquecer sua capacitação como estatístico.

Quanto ao mestrado, sua implantação imediata, como vinha sendo advogado por professores, lhe pareceu bastante prematura. E propõe a criação de alguns cursos tanto para aperfeiçoamento (e até para especialização, a se definir condições), pouco a pouco, levando ao mestrado. Pouco seria feito, e sem maiores sucessos. Em janeiro de 1973 seria criado um curso de “Especialização sobre Processo de Pesquisa em Ciências Sociais”, sem grande progresso. Em setembro de 1975 seria criado um curso de “Especialização em Demografia”, também sem sucesso. Em 1977, cinco cursos de atualização (atualização e não especialização) são ditos estarem em operação: “Análise Multivariada”, “Contabilidade Social”, “Modelos Quantitativos em Ciências Sociais”, “Introdução à Análise Espacial”, “Técnicas de Planejamento Socioeconômico”, mas que não seguiram presentes ao longo do tempo.⁵⁶³

Em final de 1979, Jessé Montello é escolhido presidente, sendo o primeiro estatístico a ocupar a função. Professor fundador da Escola, redireciona a discussão, e a concentra na pós-graduação em estatística. Ruy Lourenço, que desde julho dirigia a Escola, diz que ela não deveria replicar o já existente nas universidades; ou seja, não devia criar curso nem em “Estatística Pura”, nem em “Estatística Teórica”, mas sim em “Estatística Aplicada” focado em algum tema, ou temas, das ciências sociais (inclusive a economia), em eco “à farta experiência da pesquisa socioeconômica de sua entidade mantenedora”, contudo, não opta por uma área. Assim sendo, de certa forma, são recuperadas as discussões havidas na gestão finda, e as coisas não avançam novamente.

A clientela de um programa de pós-graduação numa área de aplicação substantiva da Estatística tenderia a ser numerosa e variada em experiência profissional e acadêmica, o que certamente contribui para maior seletividade dos eventuais alunos do programa. Em particular, a concentração no tema sócio-econômico ofereceria ao IBGE uma forma adicional para o desenvolvimento de seus próprios quadros técnicos e de outras organizações vinculadas aos sistemas de planejamento do Setor Público.⁵⁶⁴

Havia longas discussões, com poucas decisões, sempre adiando as desejadas realizações. Dessa forma, a inserção da Escola no IBGE, seguia sendo um problema; de um lado, suscitava rejeições, e era mal vista, de outro, sem saber reagir, se recolhia num perverso isolamento; num círculo vicioso nefasto. Como seja, a Escola não cumpria seus objetivos, postos na criação. Com mais de 30 anos, seria posta em questão.

Quatro nomes, uma única gestão (1985-1992): Edmar Bacha (1º) e Edson Nunes (2º)

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves, ex-Governador de Minas Gerais, com longa atuação na política brasileira, desde os tempos de Getúlio Vargas, seria eleito – por via indireta, através do Colégio Eleitoral –, Presidente da República.

Trazia uma imensa promessa de mudanças: na economia, queria-se debelar a elevada inflação, em luta sem quartel; na vida social, os direitos humanos seriam renovados, e respeitados; na política, uma Assembléia Constituinte seria convocada incumbida da elaboração de uma nova Constituição republicana; entre vários outros pontos. Um novo governo,

visceralmente democrático, daria lugar a uma Nova República, como anunciara o Presidente; imperava a esperança. Tancredo Neves tinha a áurea do político mineiro: matreiro, dissimulado, competente.

Contudo, triste fado!, Tancredo Neves, na véspera da posse (14 para 15 de março), adoece, deixando perplexa a Nação; seu vice, José Sarney, assume em caráter provisório; contudo, ao cabo de triste agonia, numa sucessão de cirurgias, Tancredo Neves morre (21 de abril), e José Sarney, que fora homem dos militares, numa ironia da história, cumpre o mandato presidencial. Em 05 de outubro de 1988, vem a nova Constituição Federal, aquela que Ulysses Guimarães, líder da oposição, desde longa data, chamaria de “Constituição Cidadã”, e que, imaginava, teria longa duração, mas que, desde então, vem sofrendo um sem-número de remendos.

A gestão Edmar Bacha

Edmar Bacha nasceu em Lambari, estado de Minas Gerais, de uma “família de políticos e intelectuais”. Formou-se em Economia, doutorando-se na Universidade de Yale, nos Estados Unidos, sendo “o primeiro PhD brasileiro”. Terminado o doutorado, trabalhou no Chile, e só depois voltou ao Brasil, quando trabalhou com Mário Henrique Simonsen e com Isaac Kerstenetzky, na Fundação Getúlio Vargas - FGV (no Rio de Janeiro). Pelas mãos de Reis Velloso, entrou para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, onde atuou com Aníbal Villela. Dali saiu para constituir um programa de mestrado na Universidade de Brasília, o que avalia como “uma experiência muito interessante”, contudo, como o clima da capital lhe era desagradável, retorna, e na Pontifícia Universidade Católica - PUC, no Rio de Janeiro, integra a equipe que constituiu um programa de mestrado e doutorado em Economia, de grande sucesso. Entrementes, leciona na Universidade de Colúmbia, nos Estados Unidos, retornando ao Brasil em 1985, para, atendendo a convite do ministro João Sayad, do Planejamento, assumir a presidência do IBGE (maio de 1985 a novembro de 1986)⁵⁶⁵.

A. Intenções manifestas

Entre o convite do ministro e a posse no cargo, dois meses passaram, na razão do confuso momento provocado pela doença / agonia de Tancredo Neves. O governo era transitório, reinando inúmeras indefinições. Edmar Bacha, então, aproveita aqueles meses para captar o estado do IBGE, para melhor definir sua proposta de trabalho⁵⁶⁶. No espírito reinante depreende o conflito, talvez mesmo o confronto, entre as gestões precedentes, a de Isaac Kerstenetzky, com quem trabalhara anteriormente, e com quem privava da amizade, e a de Jessé Montello, a quem respeitava como ex-professor, como ainda colega de magistério, e como estatístico consagrado. Em seu discurso inaugural, proferido no Auditório Giorgio Mortara, no complexo da Mangueira, em cerimônia presidida pelo Ministro João Sayad, se refere a ambos:

Gostaria de iniciar por uma referência ao Prof. Jessé Montello, lamentavelmente ausente por razões de saúde. Nosso relacionamento vem de 15 anos atrás, companheiros que fomos no quadro docente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Nem sempre pudemos conciliar nossos pontos de vista sobre questões políticas e administrativas, mas isto não impediu que continuássemos a dialogar. Espero que assim continue a ser. Permito-me desejar-lhe um feliz retorno a suas atividades de Professor e homem de empresa.

[...] submeteremos em breve à consideração dos órgãos competentes uma reforma estatutária, prevendo expansão e redefinição das atribuições do Conselho Técnico do Instituto[...] Na expectativa de que tal reforma estatutária seja aprovada expeditamente, queria desde logo convidar o Prof. Isaac Kerstenetzky para ser o primeiro novo membro do Conselho-Técnico reformado deste Instituto. É um enorme prazer poder reabrir as portas da Casa para o primeiro patrão – bom patrão – que tive como economista.⁵⁶⁷

Antes de seguir, valerá anotar os nomes dos notáveis presentes, além do próprio Ministro João Sayad, que presidiu a solenidade: Andréa Calabi, Edson Nunes, respectivamente, secretário-geral, secretário-geral-adjunto do Planejamento; Dílson Funaro, André Franco Montoro Filho, Rômulo de Almeida, respectivamente, presidente, vice-presidente e diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Fábio Celso de Macedo Soares Guimarães e Aloísio Teixeira, respectivamente, presidente e diretor da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; afora Maria da Conceição Tavares, Alberto Fishlow e Isaac Kerstenetzky; este, ao ser chamado a ocupar lugar à mesa, foi ovacionado pelo auditório e pela mesa, todos de pé.

Pois Edmar Bacha, dando novo peso à Diretoria-geral, traz Régis Bonelli, técnico do IPEA, para ocupar a função. De pronto, buscou alinhar-se à administração Kerstenetzky, por afinidade intelectual, por angariar mais simpatias acadêmicas, e, não menos central, por conquistar os ibgeanos. Contudo, em muitos aspectos, alguns pontos-chaves, sua gestão seguiu traços da gestão Montello, por exemplo, ao se empenhar por uma divulgação de resultados com máxima rapidez, sem tempo especial de análise, entendendo como vocação inata do IBGE, o ser / ter “o maior banco de dados sobre o país”, como marca da “transparência”, palavra síntese dos discursos do presidente (e à Nova República), que, como visto antes, fora o cerne da gestão Montello.

Voltemos ao instante da posse. Primeiro, discursou Edmar Bacha; em seguida, João Sayad. Este falou do papel do IBGE, qual seja, oferecer ao governo as informações estatísticas necessárias à elaboração das políticas públicas; aquele, falou das mudanças internas vitais, com vistas à criação de um Novo IBGE.

O Novo IBGE produzirá informações fidedignas e relevantes. Os resultados de nossas pesquisas serão divulgados com pontualidade e o desperdício será repudiado. A discussão de métodos será franca e visível. Ressalvado o sigilo assegurado por lei, tanto os resultados como a matéria-prima estatística serão amplamente difundidos. Recuperaremos a mística ibgeana, que tornou o trabalhar nesta casa motivo de justo orgulho para seu competente corpo de funcionários. Prestigiaremos as Delegacias e Agências, descentralizaremos as decisões, melhorando as condições de trabalho e modernizaremos a produção e a difusão de dados, através da informatização de técnicas e processos. Será preciso adaptar a administração da casa a tais propósitos. Estaremos, assim, dentro em breve dando partida a um processo de consulta interna, visando a obter uma orientação sobre os caminhos mais eficazes para aperfeiçoar os métodos e processos administrativos desta Fundação.⁵⁶⁸

Edmar Bacha, vaidoso e orgulhoso, não sem razão, trazia inegável prestígio acadêmico; sem dúvida alguma, seu prestígio ombreava ao de Isaac Kerstenetzky, restando saber como seria no IBGE, se também se tornaria um mito. Pois então, e ao longo do tempo, não ganhou uma unânime entronização, pese o muito que realizou com competência extraordinária, com realce à reforma de estrutura que, *mutatis mutandis*, é ainda a vigente. Em vários pontos, contudo, a gestão provocou polêmicas.

B. Sistema Estatístico Nacional

Sem usar a palavra “sistema”, já na sua posse, Edmar Bacha trata dos elos do IBGE com usuários e produtores das estatísticas. Em seguida, já na primeira prestação de contas não altera a tônica do discurso. Adiante, quando da segunda prestação de contas, a palavra “sistema” é utilizada, e ao IBGE é lembrada a competência de coordenação. A figura do usuário surge com força, pondo a margem os produtores; ora, ainda que os usuários importem, e muito, tanto ao IBGE, quanto ao próprio Sistema Estatístico, há de se convir que a função dos produtores é por demais relevante, não cabendo ignorá-los, ao contrário, é imperativo refletir-lhes intensamente.

Edmar Bacha melhora o discurso na abertura do Encontro Nacional do Sistema Estatístico da Educação, promovido pela Secretaria de Estatística da Educação e Cultura – SEEC / MEC, e realizado em outubro de 1986. Três desafios são desfiados: a “descentralização regional”, a “organização do sistema estatístico nacional”, “a eficiência organizacional”.⁵⁶⁹

Quanto ao desafio inicial, ele faz uma abordagem tecnológica, e outra político-administrativa. A modernização tecnológica, e se referia aos progressos da informática, teria aberto as chances de produção por mais produtores, bem assim, as chances dos usuários se auto-atenderem; não era, então, nada como hoje, mas, sim, era algo chave à época, a valer mesmo justo relevo. E havia, em franca gestação, uma nova realidade política, qual seja, a “restauração da força da Federação no País”, a se consolidar na Constituição; daí, os órgãos centrais, fossem os globais, como o IBGE, fossem os setoriais, como os da educação, vinham sofrendo a anteposição de produtores de estatística nas esferas estaduais e municipais. Isso tenderia a aprofundar, a exigir muito mais coordenação, não uma coordenação saudosista da centralização, mas uma coordenação assimiladora da descentralização.

Quanto ao desafio segundo, valoriza aquele instante, já que, segundo entende, “um bom caminho para a montagem de um sistema nacional será o da junção de sistemas setoriais”. Assim sendo, “o Sistema Estatístico da Educação poderá servir-nos de exemplo para articularmos com os Ministérios da Saúde, Previdência Social, Justiça, Cultura, Indústria e Comércio, e Agricultura, a montagem de sistemas setoriais similares”; e ao dizê-lo, recuperava a concepção de Teixeira de Freitas ao lançar os pilares do sistema estatístico, do qual o IBGE seria o órgão chave. E diz mais: “este assunto talvez devesse ser um dos temas de um I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova República, que estamos planejando realizar no segundo semestre do próximo ano”, o que não ocorreu (só na gestão Edson Nunes as discussões tiveram início, mas sua efetivação deu-se apenas na gestão Charles Mueller).

O último desafio centrava-se na relevância dos usuários, e o fazia numa ótica bem do IBGE. É quando informa da reforma em curso, pela qual seria posta numa mesma diretoria a produção das estatísticas, dizia que todos passariam a trabalhar por gerência de projetos, a partir de um rigoroso planejamento (estratégico?), e, por fim, como pedra de toque da reforma, realça a criação do futuro Centro de Documentação e Disseminação de Informações, que ainda chama de Centro de Documentação e Difusão de Informações. E conclui dizendo: “organizados administrativa e gerencialmente, poderemos enfim almejar a, de fato, coordenar o sistema estatístico nacional”⁵⁷⁰, conclamando o ministério a estreitar vínculos com o IBGE.

C. Final de gestão

Pouco a pouco, Edmar Bacha viu sua influência se desfazer, em especial com Dílson Funaro (muitíssimo messiânico, diante de sua doença terminal) à frente do Ministério da Fazenda. Quando a inflação retornou, no rastro do fracasso do Cruzado, a posição do IBGE ficou delicada, e junto a de Edmar Bacha; nesse tempo, técnicos do índices dos preços do IBGE, ao resistirem a investidas inidôneas, chegaram a ser chamados pelos assessores do ministro de “freirinhas do IBGE”, o que, visto à distância tangencia a bizarrice. Com a perda de poder de Edmar Bacha ficou difícil sustentar as mudanças, e assim (em depoimento à Memória Institucional) narra sua saída, um ano e meio depois de assumir:

Eu me demiti. Voltei aqui, comuniquei ao pessoal; fiz uma reunião muito dramática com a diretoria, funcionários, delegados, e falei: “infelizmente, acabou, o Plano Cruzado, está arruinado”. Lembro até que convoquei também a comissão [Conselho do IPCA], em que falei: “acabou”, e eles se demitiram junto comigo. Eu disse ao Tasso [Jereissati]: “a inflação vai dar 40%”; ele disse depois: “desse jeito que você estava falando aqui, eu pensava que era porque você estava muito magoado, mal sabia que você falou 40 e iria dar 400”, e foi quanto deu a inflação em 87. Então, o IBGE teve essa marca no fundo muito dramática para mim, porque acabei saindo, não tendo dado curso à reforma administrativa que eu queria implantar, transformar o IBGE numa instituição muito ágil, e especialmente porque o Plano Cruzado tinha fracassado e nessa confusão que eu me meti criei muitas inimizades no meio do caminho. O começo foi muito animado, mas o fim foi meio melancólico.

A gestão Edson Nunes

Edson Nunes nasceu em Bom Jesus de Itabapoana, no Rio de Janeiro. Bacharel (1970) e licenciado (1971) em Ciências Sociais e bacharel em Direito (1973) pela Universidade Federal Fluminense – UFF; Mestre em Ciência Política (1977) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro – IUPERJ; Doutor (PhD) em Ciência Política (1984) pela Universidade da Califórnia (Berkeley). Ocupou diversas posições públicas, em especial no Ministério do Planejamento; assumiu no IBGE aos 39 anos, sendo assim, em todos os tempos, seu mais novo presidente (sua gestão durou de novembro de 1986 a abril de 1988)⁵⁷¹. É, atualmente, presidente do Conselho Nacional de Educação, com brilhante desempenho (seus estudos em educação são admiráveis).

Publicou, e ainda publica, trabalhos seminais, alguns de grande valor para uma boa percepção e apreensão das origens e dos rumos do IBGE como órgão parte da ordem política brasileiras, bem assim, para a percepção dos trabalhos levados a cabo no IBGE. Entre vários valerá destacar: **A divisão do trabalho e a rotina da pesquisa**, sua dissertação de mestrado, pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, em 1977; **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**, publicado pela Editora Zahar em 1978, que organizou e introduziu à maravilha, trazendo as noções de “lógica da descoberta” e “lógica da justificação”, que tanto falam ao dia-a-dia ibgeano; **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**, também pela Zahar em 1977, indispensável à compreensão do idealismo de Teixeira de Freitas e de Macedo Soares (e, antes, de Bulhões Carvalho)⁵⁷².

A. Intenções manifestas

O último número da revista *Nova Imagem*, out./nov. 1987, traz um editorial assinado por Edson Nunes, pelo qual realiza um primeiro contato com os ibgeanos. Em época de festas,

começa desejando felicidades à família ibgeana, de imediato afirmando um compromisso: “o de dar continuidade ao trabalho da Administração Edmar Bacha”; e logo anuncia: “as heranças deixadas serão levadas avante”, entre as quais, “a política de portas abertas, a Reforma Administrativa e a renovação estatutária”. Ao final, conclama: “que todos continuem de ‘mangas arregaçadas’ para, cada vez mais, podermos tornar o Brasil conhecido dos brasileiros”.⁵⁷³

Ao fim da *Nova Imagem*, em maio de 1987 (51 anos do IBGE) viria à luz um novo veículo de comunicação interna, criado por Shirley Soares⁵⁷⁴; chegará ao número 35, em março de 1990 (final da gestão Charles Mueller, e início da gestão Eduardo Augusto Guimarães). Uma seção-chave é criada no Jornal, *Conversa com o Presidente*, na qual, já no nº “zero”, sob o título “Ou tocamos juntos o IBGE que a gente quer ou não teremos sucesso”, Edson Nunes anuncia os objetivos daquela administração, e o faz tendo presente (o que é natural) sua formação como cientista político:

Nós temos um compromisso com a continuidade do processo de Reforma Administrativa, sendo que, agora, está na hora de avaliar o que já foi feito. Fizemos uma primeira rodada de modificações na estrutura da Casa, restando, então, ver como os processos de trabalho aí se encaixam. Ou seja, está na hora de “povoar” a estrutura. Eu considero que ao desencadear um processo de reforma precisamos mexer simultaneamente nos valores da Casa e na qualidade dos profissionais que nela trabalham. O problema fundamental disso tudo é que em organizações muito grandes e antigas já existe uma estrutura de valores estabelecida e, se não fizermos uma análise, poderemos estar administrando a inércia de uma cultura tradicional. Cabe, assim, ao Presidente e aos Diretores o enunciado dos novos valores e de novas bandeiras. Mas isso tudo só faz sentido se for compartilhado com os empregados. Instituições que se definem como de pesquisa vivem de informações absorvidas do ambiente operacional da organização. Portanto, são incompatíveis com as estruturas burocráticas tradicionais. Temos que insistir para que as informações entrem no IBGE através de todos os níveis. Se isso ocorrer somente por determinados canais, estaremos tirando a vitalidade da Instituição. Contudo, mesmo dando flexibilidade às pessoas, precisamos manter as estruturas de responsabilidade, sabendo a quem cobrar cada projeto, cada trabalho. Uma organização de pesquisa tem que ser pouco dominada pelas estruturas administrativas.⁵⁷⁵

No sentido do “tocar junto o IBGE”, Edson Nunes dizia sentir-se isolado na presidência: “acho que a Presidência do IBGE foi desenhada de maneira ‘majestática’, como se fosse uma instância muito alta, em que o Presidente fica isolado dos processos técnicos da Casa, se assim o desejar”; e acrescenta: “estamos tentando resolver este problema com a reforma do estatuto do IBGE e a criação do Comitê [Conselho] Consultivo de Chefias Intermediárias – CCCI, que, de dois em dois meses, se reúne na Presidência”. E aí estava uma grande idéia, de difícil execução, pelo tanto que cobrava de mudanças culturais; fácil é reclamar que não se participa porque não há espaço de participação, outra é de fato se dispor a participar (construtivamente, e não com lamentos), usando os espaços de participação. Como seja, enquanto ele foi presidente, o conselho funcionou (a 1ª reunião ocorreu em 21 de maio de 1987), e deu a todos um incrível sentimento de pertencimento (pese o cansaço das reuniões, sempre muito longas, e em lugares e horários inusitados). Respondendo a pergunta do autor (22 de janeiro de 2007), via *e-mail* (depositado na Memória Institucional do IBGE), sobre o sentido e o objetivo daquele conselho, Edson Nunes assim disse (27 de janeiro):

O Conselho de Chefias Intermediárias, bem como os comitês [que haviam nas diretorias, e se reuniam previamente], tinham o objetivo de envolver as chefias no co-comando, mas

também na responsabilidade efetiva sobre os comandados. A pressão sindical, muitas vezes sem rumo claro, tinha a capacidade de subir diretamente, criando uma comoção política desproporcional à sua força efetiva. Assim, conseguiam greves, por exemplo, apenas por comunicar que havia greve e fazer uma meia dúzia de piquetes. E as chefias simplesmente aceitavam, ou não combatiam pelo lado da administração, apenas se acomodavam, talvez porque não se sentissem responsáveis ou parte do comando. Entendia que as chefias deveriam ser chefias mesmo, com liderança sobre seus setores. Para isso teriam que poder se expressar num fórum de comando, a partir do que se sentissem parte efetiva de tudo. Além disso, o conselho permitia trazer ao Rio o povo dos estados para uma participação colegiada, quebrando um pouco a noção de arquipélago e distanciamento local frente ao nacional. Mas não deu tempo. Era difícil reunir todo mundo porque nem havia espaço adequado, de tanta gente que era o encontro geral. (E-mail de Edson Nunes, jan. 1987).

Noutra medida, já em fevereiro 1987, Edson Nunes tenta aumentar esse envolvimento dos funcionários, fazendo-os partícipes das decisões. Deu-se ao firmar um “Protocolo para a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho, 1988/1989 que entre si fazem, de um lado, representantes da Direção do IBGE, e, de outro, dos servidores do IBGE, designados pela CNTC e/ou ASSIBGE”, pelo qual, além das pessoas diretamente envolvidas nas negociações, havia um rodízio de técnicos que as assistiam, e que, nos intervalos, em sala própria, eram chamados a expressar opiniões. Festejando o protocolo, Edson Nunes disse que aquele seria o último ano em que “a Direção ficou sozinha para negociar um acordo coletivo de trabalho”; e afirma: “funcionando como um canal de comunicação entre a Direção da Casa e os funcionários, as chefias intermediárias terão papel importante no processo de negociação”.⁵⁷⁶ Nada disso, contudo, infelizmente, reduziu a vocação grevista da Associação dos Funcionários, e Edson Nunes acabaria saindo em meio a uma greve feroz; as lideranças do movimento, ao que parece, não estavam preparadas para uma ambiência civilizada, vendo com eterna má-vontade as aberturas da direção, talvez receosa de estar sendo conduzida, perdendo liberdade, talvez por não ter mesmo vocação democrática.

De toda sorte, o conselho interno teria tido uma serventia política importante, bem como poderia ser poderoso instrumento de gestão eficiente e mais partilhada. Na última reunião grande, no auditório da Fazenda, eu teci considerações, no limite da clareza que poderia usar, dizendo que o governo adernara à destra e que iríamos perder tudo, apesar da sensação, falsa, que o movimento sindical tinha de que estava ganhando. Eu sabia que tinha adernado mesmo, não tinha como dar os detalhes ali naquela enorme assembleia. Acho que por isso talvez tenha ficado mais como uma análise do cientista social, do que uma voz da presidência. Eu sabia que era hora de virar o jogo à busca da distensão, ou o tacape ia baixar. E para isso eu precisava desesperadamente das chefias nas pontas. Mas isso ia demorar, até mesmo porque as chefias não estavam acostumadas a isso e acabavam se vendo como funcionários, não como chefes. (E-mail de Edson Nunes, jan. 1987).

Outro ponto sempre valorizado, em não poucas ocasiões, era a “política de disseminação de informações”, a cargo do Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI, “um projeto de Edmar Bacha, constituído a partir dele”. De 1 a 7 de dezembro de 1987, um grande “Seminário de Disseminação de Informações” agitou a Casa, e forneceu valiosos subsídios à disseminação, na linha de Edmar Bacha, endossada por Edson Nunes, qual seja, aumentar a rapidez na oferta dos dados (estatísticas), sem “gastar” tempo em análise, que não seria uma natural vocação institucional.

[A parceria IBGE – IPEA] era, e ainda é, crucial. Mas tinha uma disfunção enorme. Na SEPLAN, percebíamos os dois órgãos como complementares. Edmar Bacha tinha come-

çado uma política intensa, que procurei continuar, de tirar da cabeça do IBGE a idéia de fazer análise. Desde a gestão de Isaac Kerstenetzky, nos anos 70, o IBGE se via como órgão de pesquisa, que coletava dados mas que também analisava. Objetivava-se convencer a casa de que ela não tinha que se meter com análise. O IBGE é empregado da sociedade para fazer a melhor coleta de dados do mundo, fazê-lo primorosamente e colocar os dados à disposição do mundo acadêmico, do governo e da sociedade. Sempre que se propõe a fazer análise, o órgão de coleta atrasa a divulgação da informação para analisar primeiro. O IBGE tem que ser, e é de fato, um dos melhores institutos de estatística do mundo e deve permitir ao IPEA e à universidade que façam a função de inteligência. As instituições IPEA e IBGE têm uma ligação muito sólida, com bancos de dados compartilhados. Essa dobradinha tem um significado importantíssimo na política brasileira. O IPEA é, portanto, o usuário privilegiado dos dados do IBGE, que é um prestador de serviços por excelência. Não sei como se manteve isso ao longo dos anos, mas esta era uma combinação vital para o governo federal.⁵⁷⁷

[Autonomia técnica] foi meu compromisso principal ao assumir o IBGE, que tem como missão fornecer análise rigorosa [ato falho?], estatística precisa e dado básico, papel totalmente dissociado da formulação das políticas econômicas do Governo. O nosso papel, então, é o de produtor de informação básica e de banco de dados da Nação. A nós compete a análise objetiva, isenta e não impugnável [qual o limite?]. O IBGE é uma instituição de pesquisas e estudos [vale perguntar o significado] de interesse fundamental para o conhecimento da realidade brasileira. Seus trabalhos, metodologias e resultados são de domínio público e pertencem à sociedade que os financia; quer seja através do noticiário da imprensa ou de nossa rede de atendimento direto ao usuário.⁵⁷⁸

Que havia delongas na divulgação, em nome de uma “vantagem” ou uma “primazia” na análise, não reste dúvida. E foi Jessé Montello que iniciou uma mudança dessa prática, e dele se disse que o fazia para não “desagradar” ao governo, para não dar “voz” ao IBGE. Então, a gestão Edmar Bacha segue essa linha, e torna o IBGE “o maior banco de dados do país”, “zerando” as análises internas. A gestão Edson Nunes reforça essa política, e o faz dando força ao CDDI, que logo terá à frente, acumulando, o Diretor de Informática, Paulo Tafner. Nesse tempo a ênfase estaria nos sistemas de informação, e na adoção de acessos rápidos às estatísticas.

Isso posto, valerá ampliar essa polêmica, ou seja, a nosso juízo, fazer ou não fazer análise não nos dá o cerne da questão, já que toda instituição de pesquisa, independente do seu “core business”, deve fazer pesquisa por inteiro, portanto, também fazer análises, na verdade, nada mais que o relatório final das pesquisas. A questão para as instituições estatísticas é o limite dessa análise, já que não lhe cabe diretamente formular ou avaliar as políticas públicas, ainda que devam (sempre) ser chamadas a participar desse processo de geração de políticas públicas, pela maior (quase única) familiaridade da intimidade das estatísticas; enfim, há um limite na análise porque há um limite no papel central desses órgãos, mas não que não lhes caiba fazer análises. Mas é claro que essa tarefa não pode gerar atrasos, delongas na colocação das informações à disposição da sociedade, e nisso Edmar Bacha e Edson Nunes, e já antes Jessé Montello, tinham razão. Felizmente, no atual tempo tecnológico, todos podem ao mesmo tempo ter acesso às bases de dados, e todos ficam assim livres para analisarem os resultados, variando apenas suas ênfases, segundo seus objetivos.

B. Sistema Estatístico Nacional

Edmar Bacha, como visto antes, em discurso no Ministério da Educação (outubro de 1986) anunciou a próxima realização do I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova

República; com sua saída, e em decorrência da prematura perda de viço da dita Nova República, isso não seria realizado. Mas a idéia não seria abandonada.

Em junho/julho 1987, Edson Nunes voltaria àquela idéia, e anunciaria a realização da III Conferência Nacional de Estatística⁵⁷⁹. De pronto, dando curso ao assunto, criaria uma Comissão de Coordenação, por ele mesmo presidida. Anunciada para final do ano, diante das crises da gestão, só se daria em final de 1989, já na gestão Charles Mueller.

Todas as iniciativas na área técnica desembocam na CONFEST, que reúne produtores e usuários de estatísticas e foi retomada depois de 15 anos. Como coordenador do sistema, o IBGE apresentará proposta de um novo Plano Nacional de Estatística.⁵⁸⁰

Saiu-se pouco do campo das idéias, pese as várias reuniões da referida comissão de coordenação. Mas, fica à gestão Edson Nunes a honra de ter dado início efetivo aos preparativos para realização da Conferência Nacional de Estatística - CONFEST.

C. Final de gestão

A saída de Edson Nunes, um ano e cinco meses depois de chegar, seguiu uma liturgia autoritária, apesar dos tempos democráticos. Em suas palavras: “fui demitido por uma nota dada pelo Planalto para uma edição extra do Jornal Nacional, em abril de 1988”. Face a uma nova onda de greves, o Ministro do Planejamento, João Batista de Abreu, “achou que ia quebrar a espinha dorsal do movimento sindical estatal com demissões. A ordem que veio do governo era a seguinte: no primeiro dia, demitir 10 funcionários, no segundo dia, 20, para que a greve acabasse”⁵⁸¹; as demissões, que não fez, de pronto foram feitas por Celsius Lodder (nomeado interventor), para logo, por decisão judicial, serem anuladas, e os demitidos reintegrados⁵⁸². Edson Nunes tinha noção exata do IBGE como “a mais completa e a mais complexa instituição de pesquisa do País”, e o diz ser “um órgão apaixonante”, admirando a chamada “mística ibgeana”.

Quatro nomes, uma única gestão (1985-1992): Charles Mueller (3º) e Eduardo Augusto Guimarães (4º)

Sob José Sarney, que presidiu a República de março de 1985 a março de 1990, o IBGE teve três gestões, a saber: a de Edmar Bacha e a de Edson Nunes, vistas antes, e a de Charles Mueller, vista a seguir. Homem simples e sério, marcadamente silencioso, fez uma gestão produtiva e competente, tendo o apoio, como poderoso diretor-geral, de David Wu Tai, até então Delegado do IBGE em São Paulo. No governo seguinte, de Fernando Collor de Melo, que tomaria posse em março de 1990, na nova estrutura ministerial, o IBGE seria órgão de terceiro escalão, subordinado à secretaria de Planejamento do poderoso Ministério da Economia. Então, um dos homens mais capazes de dirigir a Casa, pela vivência e pela reflexão, foi chamado a fazê-lo: Eduardo Augusto Guimarães; e o tempo não lhe daria chances de realizar seus sonhos de um novo IBGE, a cuja construção laboriosa se dedicava desde a gestão Edmar Bacha.

A gestão Charles Mueller

Charles Mueller nasceu em Curitiba, Estado do Paraná. Bacharel em Economia (1959) pela Universidade de São Paulo; Mestre (1971)⁵⁸³ e Doutor (1974) em Economia pela

Universidade de Vanderbilt; com dois pós-doutorados, um pela Universidade de Manchester (1980-1981), e um pela Universidade de Illinois (1992-1993); todo o tempo, concentrou seus interesses em Economia Agrícola (Agrária) e em Recursos Naturais⁵⁸⁴. Presidiu o IBGE de maio 1988 a abril 1990, tendo como diretor-geral David Wu Tai, a quem muito apreciava, e a cujo apoio muito reconhecia. Naquele mesmo 1990, tornou-se professor titular da Universidade de Brasília (cujo quadro docente integrava desde 1972). Em 1991 (já na gestão Eduardo Guimarães), a Diretoria de Pesquisas do IBGE editou-lhe dois estudos, publicados na série antiga de Textos para Discussão: “A dimensão ambiental no sistema de contas nacionais” e “As estatísticas e o meio ambiente”⁵⁸⁵.

A. Intenções manifestas

Charles Mueller, dado o alto nível do quadro de pessoal, segundo afirma, não teve “dificuldade em reunir um elenco excelente” para o “ajudar a dirigir o IBGE”.⁵⁸⁶ De fato, escolheu diretores, se não do quadro, já nele presentes; do quadro vinham David Wu Tai (Diretoria-Geral), José Sant’Anna Bevilaqua (Diretoria de Informática), e Mauro Pereira de Mello (Diretoria de Geociências); presentes no quadro, embora fossem de fora, Lenildo Fernandes Silva (Diretoria de Pesquisas) e Paulo Tafner (Centro de Documentação e Disseminação de Informações). Na chefia de gabinete, Maria Conceição Lomba Lima.

Tão logo assumiu, em entrevista concedida ao *Jornal do IBGE* deu as metas da gestão: “desde o início identifiquei duas áreas que deverão merecer atenção especial”, e os revela: “primeiro, a melhoria do desempenho daqueles setores que prestam apoio à produção do IBGE, como o de informática e os administrativos; segundo, o da disseminação de informações”. Nesse sentido, por considerar “prioritária a agilização da administração e das áreas de apoio do IBGE”, releva o papel de David Wu Tai, como diretor-geral: “a administração superior tem que encaminhar questões técnicas e administrativas, e o David dará ênfase a estas últimas”, e diz mais, “quem conhece o David sabe que ele sempre se preocupou com a eficácia do IBGE no desempenho de sua missão institucional e com o aprimoramento técnico da nossa organização”.⁵⁸⁷

É meta prioritária melhorar as condições de trabalho no IBGE. As instalações, principalmente aqui no Rio de Janeiro, mas também em alguns órgãos regionais, são péssimas. Estamos fazendo um reexame da situação das instalações e iremos dirigir as ações em dois sentidos: em alguns casos, mudando a localização; em outros, melhorando as condições das existentes. Com os equipamentos, estamos conscientes da necessidade de renovação ou de melhor manutenção dos existentes. Há, porém, que atentar para as restrições orçamentárias que nos atingem.⁵⁸⁸

Por fim, anuncia a disposição de realização da III Conferência Nacional de Estatística, anunciada na gestão Edson Nunes: “o importante é tornar esse evento realmente significativo”; e anuncia como novidade: “estamos estudando a realização em breve de uma conferência interna, que motive os nossos técnicos para a CONFEST, que provavelmente será realizada no início de 1989”. A realça “como elemento de modernização e de revisão do papel do IBGE como produtor e de revisão do papel do IBGE como produtor de informações estatísticas e de indicadores de diversos tipos, além de coordenador do Sistema Estatístico Nacional”.⁵⁸⁹ Então, Lenildo Fernandes Silva seria peça-chave; pese a força desse evento, infelizmente, um novo Plano Geral não se lhe derivaria oficialmente.

No aspecto da informática, segundo seu diretor, José Sant'Anna Bevilacqua, a prioridade seria consolidar e, claro, acelerar, a descentralização operacional da apuração das pesquisas estatísticas. Até aquele momento a descentralização já era uma realidade nas seguintes Unidades da Federação: ES, RN, SC, PR e SP; havendo a inclusão, naquele momento, de RS e MG. Outra meta seria atender ao usuário interno através da microinformática: “é nossa intenção colocar a informática como ferramenta do seu dia-a-dia, sem ter que transformá-lo num ‘informata’”, e mais, “a informática tem que estar à disposição dele, ele não tem que se preocupar com ela para executar sua tarefa”.⁵⁹⁰ Completar essa mudança, contudo, levaria tempo.

Ao final de 1989, novos tempos eram anunciados. O País, aos 100 anos da República (1889-1989), voltava às eleições diretas para escolha do Presidente da República. Charles Mueller, então, dirige calorosa mensagem aos funcionários, com olhar focado no futuro do IBGE.

Precisamos, cada vez mais, da participação responsável de cada um para poder construir o IBGE que queremos e o país que precisamos. Nossa Instituição conseguiu preservar sua integridade técnica, a despeito das condições adversas pelas quais o país atravessou. Isto só foi possível graças à abnegação e à seriedade dos seus servidores, que, contudo, eles próprios, infelizmente, não saíram ilesos desse processo. Ao longo desse tempo, seus salários foram se desvalorizando e suas condições de trabalho se deteriorando. É preciso mudar. A preocupação de resgatar condições dignas de trabalho tem sido constante na minha gestão à frente do IBGE. Apesar das dificuldades, algumas conquistas foram registradas nesse curto período. É certo, porém que há muito, muito o que fazer ainda. O importante é que estivemos juntos, acertando, errando, corrigindo rumos, mas conscientes de que apenas o esforço, a honestidade e a perseverança podem assegurar o conceito do nosso trabalho, motivo de orgulhos para todos nós.⁵⁹¹

B. Sistema Estatístico Nacional

Não obstante a ebulição nas atividades, faltava uma atitude mais profunda, qual seja, uma modernização da atividade estatística, vale dizer, do sistema estatístico; um novo programa estatístico, nacional e ibgeano, precisa emergir. E tudo isso exigia a efetiva realização de uma nova Conferência de Estatística, e ela virá em 1989.

A III Conferência Nacional de Estatística teve lugar no Hotel Nacional, no Rio de Janeiro, no período de 07 a 09 de novembro de 1989⁵⁹². Antes de tratar da sessão inaugural, e dos resultados alcançados, convém considerar a preparação intelectual da conferência. Entre vários, o texto reflexivo mais importante foi elaborado por Eduardo Augusto Guimarães, que então era consultor da Instituição; trata-se de “Produção de estatística e sistema estatístico” (setembro ou outubro de 1989), a merecer destaques:

[...] a principal dificuldade ou, mais do que isso, a impossibilidade mesma da construção de um sistema estatístico nacional decorre da inexistência de um esquema teórico que capte a totalidade da realidade econômica e social. Na verdade, em face da ausência dessa teoria geral, cada campo teórico específico tem como contrapartida um recorte particular, parcial e próprio do mundo real. [...] Nesse contexto, a combinação de um campo específico de conhecimento com o recorte do mundo real correspondente delimita um espaço particular para a produção de estatística e aponta para a estruturação de um sistema estatístico específico. [...] Isso não exclui, no entanto, a possibilidade de conceber e estruturar a produção estatística como sistema. É certamente possível a construção de sistemas específicos e parciais – seja como sistemas inteiramente isolados e independentes,

seja como sistemas que se articulam a outros sistemas igualmente específicos e parciais na constituição de sistemas mais amplos. Tais sistemas específicos podem eventualmente ser considerados como subsistemas de um virtual sistema estatístico nacional. É interessante notar que esse processo de construção de sistemas mais amplos a partir da agregação e articulação de blocos menores – que se sugere como o caminho possível para a produção de estatística – não difere do próprio processo de produção teórica. De fato – embora, do ponto de vista lógico, teorias parciais se construam dedutivamente, desdobrando-se de um corpo teórico mais geral – do ponto de vista da prática de produção do conhecimento, os grandes sistemas teóricos se desenvolvem tanto pelos desdobramentos dedutivos de novos segmentos teóricos, sugeridos pela lógica interna do próprio sistema, quanto pela agregação de blocos parciais que induzem construções teóricas mais envoltivas a nível mais geral.⁵⁹³

A distinção usual entre estatísticas econômicas e estatísticas sociais é freqüentemente caracterizada como uma segmentação de um virtual sistema estatístico nacional em dois subsistemas. Tal enfoque não parece, no entanto, pertinente: embora o conjunto das “estatísticas econômicas” seja passível de estruturação em um sistema, o mesmo não sucede com as “estatísticas sociais”. [...] Considerem-se inicialmente as estatísticas econômicas. Aqui, a produção de estatística tem como marcos de referência um campo específico de conhecimento (a teoria econômica e/ou a economia política) e o recorte do mundo real correspondente (o sistema econômico capitalista). [...] Considerem-se agora as estatísticas sociais, como caracterizadas no contexto de uma segmentação dicotômica de um virtual sistema estatístico nacional. Nesse caso, as estatísticas sociais são definidas, de certo modo, como resíduo, a partir da natureza não-econômica. Não é de surpreender, portanto, que esse conjunto de estatísticas seja dificilmente articulável em um sistema. Há, no entanto, razões menos contingentes que obstaculizam a estruturação de um sistema de estatísticas sociais: a inexistência de um corpo teórico que dê conta da totalidade do social e que, portanto, ao aptaurá-lo como sistema, permitisse também a construção de um sistema de estatísticas sociais; e a natureza freqüentemente não quantitativa das categorias analíticas utilizadas e das relações sociais.⁵⁹⁴

Voltando. Na sessão inaugural, compuseram a mesa, além de todos os diretores, e do presidente, o secretário-geral da Secretaria do Planejamento - SEPLAN, Ricardo Santiago, e o secretário de planejamento do Estado do Rio de Janeiro, Marcelo Averbug. Entre os presentes, dois ex-presidentes, Sebastião Aguiar Ayres e Jessé Montello, e nenhum dos demais ainda vivos: Isaac Kerstenetzky, Edmar Bacha e Edson Nunes. Charles Mueller discursou:

É com muita honra que falo na III Conferência Nacional de Estatística. Longos 17 anos nos separam da última CONFEST. Isto, de certa forma, torna oportuno e essencial este encontro entre produtores e usuários de estatísticas.

O patrocínio do IBGE se impõe como imperativo legal na sua função de coordenador do Sistema Estatístico Nacional e a proposta de reunir técnicos para avaliar a adequação das estatísticas produzidas no País se apresenta mais do que nunca necessária. Mudanças estruturais se processaram na vida da nação, e estamos às vésperas de um novo Governo. O Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas necessita se adequar à nova realidade e às novas expectativas. Deve-se constituir em instrumento eficaz para conhecer e planejar.

Este é o nosso propósito. O IBGE tem avançado metodológica e tecnicamente nessa direção e queremos obter subsídios importantes para alcançar nossa meta de dotar a sociedade de informações oportunas e fidedignas, que lhe permitam acompanhar o desempenho de todos os seus segmentos sócio-econômicos, criando em governantes e governados uma consciência do que somos, do que podemos. Queremos, também, ampliar a confiabilidade da nossa instituição.⁵⁹⁵

Embora seja realçada a coordenação, na verdade o Sistema Estatístico Nacional é associado ao Sistema Estatístico Ibgeano. E o fruto esperado da conferência é, antes de tudo, uma renovação do programa estatístico do IBGE. E isso logo fica ainda mais claro: “A CONFEST é parte importante do trabalho que o IBGE vem realizando para melhorar a sua atuação”; e mais adiante: “Com a III CONFEST poderemos avançar em confiança e em merecer os recursos que a sociedade investe em nossa organização”.⁵⁹⁶

Os recursos existentes eram insuficientes, insistiu Charles Mueller. E diz que “não só não temos a esperança de, em futuro próximo, obter mais recursos, como há mesmo uma ameaça, bastante concreta, de cortes do pouco que nos foi inicialmente destinado”.⁵⁹⁷ Nem tendo essa clara percepção das dificuldades, deslocou seu discurso para propor um pacto federativo, em que vários fossem os produtores, cada qual com responsabilidades previamente definidas.

Para produzir estatísticas, o IBGE precisa contar com uma rede de coleta de âmbito nacional – 26 Unidades Regionais e cerca de 600 agências –; de uma estrutura pesada para o processamento de dados, tem que atualizar cadastros; manter e aplicar sistemas de classificação; rever e aperfeiçoar metodologias; manter equipes interdisciplinares de estatísticos, analistas de sistemas e técnicos de bom nível em uma série de especialidades, e contar com uma estrutura de apoio técnico-administrativo que cubra o país inteiro. Os gastos com essa infra-estrutura básica não podem sofrer cortes, porque em algumas áreas já estamos operando a plena capacidade – para não dizer acima dela – e também porque existem obstáculos legais ou institucionais a remanejamentos. O aprimoramento da nossa produção vem esbarrando na falta de técnicos de bom nível em várias áreas. Não podemos contratar e corremos até o risco de perder alguns, em consequência dos salários que podemos pagar.

Em comparação com os custos fixos, os custos variáveis de produção de estatística não são muito expressivos. Uma vez disponível a infra-estrutura básica, esses custos variáveis tendem a exigir poucos recursos adicionais. Por isso, cortes no orçamento do IBGE, por mínimos que sejam, têm o potencial de desestabilizar a produção. E cortes maiores podem inviabilizar até mesmo a infra-estrutura básica, desestruturando nossa capacidade produtiva.

Essas características de nossa estrutura de custos, aliadas ao fato de serem bens públicos as estatísticas que produzimos, fazem com que não se possa esperar muito de um esforço para aumentar a venda dos nossos produtos. O IBGE ainda tem muito a fazer nesse campo, mas nem mesmo uma equipe de gênios do *marketing* conseguiria, por exemplo, mais do que recuperar uma pequena fração dos custos dos Censos pela venda dos produtos deles derivados. E a privatização não é factível. Que o diga o exemplo da Grã-Bretanha: lá nem mesmo a Mrs. Thatcher conseguiu avançar nessa direção.⁵⁹⁸

A conferência transcorreu por temas, com palestrantes e debatedores externos, e do próprio IBGE. Esses temas estão nos Anais, saídos em 1991, já na gestão Eduardo Guimarães, pelas mãos de Lenildo Fernandes Silva, que seguiu na direção da Diretoria de Pesquisas. Ainda que menor, era uma relação temática muito parecida às desenvolvidas nas conferências anteriores; certas temáticas perderam visibilidade, ficando somente implícitas. Por demais, basicamente reproduzia a estrutura da Diretoria de Pesquisas, a seu turno, não por acaso, um espelho do programa estatístico. Enfim, realizada a conferência, na sequência se derivaria um novo Plano Geral. Contudo, esse processo ficou emperrado, mas não parou, de modo que, ao final da gestão seguinte, houve uma proposta completa de um novo Plano Geral, infelizmente, abandonada.

3. Final de gestão

Um ano e 11 meses depois, findou a gestão Charles Mueller, uma gestão profícua, e dinâmica; uma gestão que, fato raro, não sofreu greves. Figura amável, Charles Mueller deixou excelentes lembranças; sua parceria gerencial com David Wu Tai, na Diretoria-Geral, foi um sucesso, e ofereceu à instituição, entre outros pontos, um Planejamento Estratégico que, mesmo sem ter sido posto em prática, por seu processo de elaboração, levou a Casa a se pensar, e a fazê-lo de modo sistemático e disciplinado, seguindo uma metodologia aglutinadora. Noutra vertente, sua parceria técnica com Lenildo Fernandes Silva, na Diretoria de Pesquisas, proporcionou à instituição, entre outros pontos, uma nova Conferência de Estatística, por certo um dos grandes instantes da atividade estatística, infelizmente, raramente realizado. Para dar um ponto final à visão dessa gestão, vejamos três repostas dadas por Charles Mueller a perguntas formuladas pelo Jornal do IBGE, em jan. 1990. Com todas as cores, emerge o *homo academicus*, sempre aberto ao repensar das situações, até mesmo disposto à autocrítica.

A partir de um cenário otimista, como será o IBGE do futuro?

Uma instituição moderna, ágil, cumprindo sua missão de tal forma que a sociedade possa ter informações de bom nível, em tempo, e, principalmente, voltadas para as suas próprias necessidades. Afinal, a sociedade nos sustenta com propósitos. Não é para pagar os nossos salários, mas para que tenha de volta e em tempo o que ela espera e precisa: informações fundamentais para o planejamento de ações do governo, do setor privado, das pessoas.

O que falta para o IBGE ser moderno?

Falta tanta coisa... Mas nós não estamos parados. Eu me lembro que quando cheguei aqui, em 85, fiz uma visita a vários departamentos e raros eram os que tinham um terminal ou um micro. Ninguém sabia nem muito bem o que fazer com aquilo. Hoje a informatização é uma realidade... Estamos modernizando também várias pesquisas e procedimentos. Há alguns impedimentos, como a falta de elementos qualificados... Várias áreas se queixam de falta de técnicos de bom nível. Como já disse, isso se resolve por dois caminhos, ou contratando ou treinando pessoal. Mais: o IBGE precisa de melhores instalações, agilizar processos administrativos. Em resumo, é fazer melhor o que já se está fazendo. Temos que ser mais ágeis, que ter respostas cada vez mais certas e mais prontas.

O IBGE do futuro é um sonho?

Não queremos ficção científica. Mas todos nós, com certeza, concordamos que o IBGE tem muito a andar para atingir uma situação ideal, na qual haverá um mapeamento, um constante exame do que é que a comunidade precisa, o que espera do IBGE. Se a realidade é uma caixa-preta, um negócio obscuro, as ações ficam complicadas e as decisões saem erradas. Quanto melhor se conhece a realidade mais se abrem os horizontes para que ações possam ser tomadas. Por tudo isso, o IBGE do futuro tem que ser real. ⁵⁹⁹

A gestão Eduardo Augusto Guimarães

Eduardo Augusto Guimarães nasceu na cidade do Rio de Janeiro, ao tempo em que ela era a capital federal (Distrito Federal), sendo hoje a capital do Estado do Rio de Janeiro. Formou-se em Engenharia Civil (1967) e em Economia (1968) pela Universidade Federal Fluminense - UFF; Mestre em Engenharia de Produção (1974) pelo Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ; Doutor em Economia (1978) pela College of London University. Distingua-se pela competência, pela elegância, e por uma grande cultura; numa palavra, era um diplomata.

Antes de fazer parte da gestão Edmar Bacha, trabalhou no IPEA, na Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e dirigiu o Instituto de Economia Industrial / UFRJ, onde exercia o magistério. No IBGE foi diretor da Diretoria de Economia (antes da reforma administrativa) e da Diretoria de Pesquisas (depois da reforma implantada); logo assumiu a Diretoria-Geral, e seguiu depois como consultor; finalmente, já no governo Collor, assumiu sua presidência (tudo isso, de maio 1985 a março 1992, totalizando um envolvimento com o IBGE de seis anos e onze meses). Pouco depois de deixar a presidência do IBGE foi, no governo Fernando Henrique Cardoso, Secretário do Tesouro Nacional, presidente do Banco do Estado de São Paulo - BANESPA e presidente do Banco do Brasil - BB.

A. Intenções manifestas

Infelizmente, Eduardo Guimarães não proferiu discurso ao assumir, na verdade, nem houve uma posse formal em espaço ibgeano (após a posse em Brasília), o que nos priva duma fonte sempre valiosa. Assim, resta-nos seu artigo seminal sobre sistema estatístico (já antes citado), bem assim, seu depoimento à Memória Institucional.

O que antes ele fizera como diretor técnico, primeiro da Diretoria de Economia, e, depois da reforma, da Diretoria de Pesquisas, seria avançado e aprofundado. Como atento usuário das estatísticas econômicas, em especial das industriais, as pensara atentamente; daí, torná-las um sistema, desde o início recebeu sua atenção especial. Noutros pontos sua gestão prometia continuidade.

Na questão da reforma administrativa, já que dela fora um ator-chave, quase mesmo seu inspirador, resolve expandi-la, chegando às unidades regionais, nos estados e nos municípios. E pugnava por avanços vários na informática e na disseminação; eram áreas nervosas e nevralgias institucionalmente; aquela sendo usada como a causa para todo e qualquer fracasso das unidades produtoras das estatísticas, era a costa larga das delongas, das limitações. No que tange à disseminação, faltava-lhe uma identidade, carecia de unidade; nisso houve avanço, e se melhor a percebeu; as noções de portfólio de disseminação, e a centralidade no atendimento aos usuários, foram chaves, mas faltavam as condições tecnológicas (e mesmo profissionais especializados) de geração de serviços de disseminação (e só o tempo daria cobro a essa situação).

B. Sistema Estatístico Nacional

Eduardo Guimarães pensou o sistema estatístico com competência. Voltemos, então, ao seu já citado artigo, “Produção de estatística e sistema estatístico”, elaborado como preparação intelectual à CONFEST, realizada no âmbito do IBGE. Afora as citações já extraídas anteriormente, vejamos algumas outras; seu ponto de partida é a apreensão dos sistemas estatísticos em suas duas acepções: uma, social ou organizacional; outra, cognitiva ou informacional.

Aquela acepção, social ou organizacional, que entende como possível, embora difícil, supõe sempre vontade de diálogo, pelo qual as partes cederiam vontades, e assumiriam deveres. Já esta acepção, cognitiva ou informacional, tendo por síntese natural o programa estatístico, esbarraria numa barreira sistêmica, qual seja, a ausência de teoria ampla explicativa da sociedade, donde a proposição simplificadora de um Plano Geral, como vem sendo feito para o país pelo IBGE.

A expressão do sistema estatístico nacional é usualmente empregada em duas acepções, relacionadas, mas distintas.

A primeira acepção refere-se ao conjunto de informações estatísticas relativas à realidade econômica e social do País, estruturadas segundo regras e critérios próprios. A segunda, de natureza institucional, refere-se ao conjunto de entidades produtoras de estatísticas e está preocupada com a coordenação e a articulação entre essas entidades, de forma a garantir uma atuação eficiente. Para distinguir entre essas duas acepções, recorrer-se-á nesse texto a iniciais maiúsculas (Sistema Estatístico Nacional) para indicar a segunda acepção.

É certamente possível, em princípio, conceber um Sistema Estatístico Nacional nessa segunda acepção, vale dizer, é certamente possível formular o desenho de uma estrutura institucional que organize e articule as atividades das entidades produtoras de estatística. As dúvidas que podem se manifestar aqui referem-se, por exemplo, ao melhor formato desse sistema e ao modo mais eficiente de atuação; à visibilidade prática (política e operacional) de propostas alternativas de organização do sistema; e, eventualmente, até mesmo à conveniência de estruturar-se tal sistema. Não cabe, no entanto, questionar a possibilidade de sua existência.

A concepção de um sistema estatístico na primeira acepção indicada acima não é tão simples. Nesse caso, cabe questionar a própria idéia de um sistema estatístico nacional ou, mais precisamente, a possibilidade de estruturar e organizar a totalidade da produção estatística do País como um sistema.

A esse respeito, é interessante observar que a legislação brasileira da década de 70 se refere a um Sistema Estatístico Nacional quando trata do aparato institucional da produção de estatística, mas formula apenas um Plano Geral de Informações Estatísticas (e Geográficas) quando se propõe a indicar a organizar o conjunto de informações necessárias ao conhecimento da realidade econômica e social do País.

Recorrendo à terminologia desses textos legais, a questão sugerida acima corresponde a indagar da possibilidade de conceber um Plano Geral de Informações Estatísticas como um sistema – vale dizer, como um conjunto ou uma totalidade de objetos, reais ou ideais, reciprocamente articulados e interdependentes (as noções de unidade, totalidade e interdependência entre os elementos constitutivos são três noções fundamentais implícitas no conceito de sistema).

Parece lícito afirmar que essa possibilidade depende, antes de mais nada, de que o mundo real ao qual as estatísticas se referem seja apreendida como um sistema, o que pressupõe a existência de esquema teórico que construa esse sistema. Depende também de que esse esquema teórico e os fenômenos focalizados sejam passíveis de quantificação.⁶⁰⁰

Quanto ao Plano Geral, enumera seus pontos chaves: concepção (conceitos e processos), abrangência, periodicidade, responsabilidade. E realça a importância das classificações, como fundamental instrumento de coordenação.

Do ponto de vista da definição do elenco de pesquisas em torno das quais se estrutura um subsistema específico, são pontos relevantes: a definição teórica das variáveis a serem investigadas e os mecanismos operacionais para aptá-las; a identificação dos instrumentos de pesquisa (levantamentos censitários, pesquisas por amostragem, *surveys* localizados, registros administrativos) adequados à natureza e às características das unidades e das variáveis investigadas; a periodicidade das distintas pesquisas e a articulação entre elas; a articulação entre o nacional e o regional; a questão da dimensão dos diversos segmentos do universo pesquisado e a re-

levância das variáveis; as necessidades de dar tratamentos distintos a questões ou informantes distintos. Do ponto de vista do movimento de articulação entre os diversos subsistemas, destacam-se como questões centrais a compatibilização dos sistemas de classificação e a busca de consistência conceitual entre as variáveis utilizadas em distintas pesquisas.⁶⁰¹

Pois então, havida a CONFEST, seria natural derivar-lhe um novo Plano Geral, e ele o fez, por certo apoiado em Lenildo Fernandes Silva, tendo em mãos essa visão. Em 09 de janeiro de 1992, uma proposta completa de novo Plano Geral foi feita: “o referido Plano deverá, nos próximos anos, orientar as atividades das instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional, bem como a produção de informações geocientíficas pelo IBGE”, segundo informa na apresentação. Infelizmente, com sua saída em março, a proposta feita com tanto labor, foi ignorada pelas gestões seguintes, de modo que vige ainda em termos oficiais o Plano Geral de Isaac Kerstenetzky (Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974), posto que bastante passado, defasado, não mais efetivo.

O documento divulgado em janeiro de 1992 apresenta-se estruturado em duas seções: “Plano Geral de Informações Estatísticas” e “Plano Geral de Informações Geográficas” (note-se o não faz uso da expressão geociências). No segmento estatística, há duas partes: “Pesquisas por área temática” (com seis divisões: Características demográficas e socioeconômicas da população, Agropecuária, extração vegetal e pesca, Indústria, Serviços, Preços, Agregados Macroeconômicos) e “Descrição das pesquisas” (uma a uma, seguindo a temática acima). Cada pesquisa é descrita com as seguintes informações (justo às que advoga como básicas no artigo): entidade responsável; descrição sumária; principais variáveis investigadas; abrangência geográfica e nível de divulgação; periodicidade; metodologia; data em que se iniciou a pesquisa.

C. Final de gestão

As condições de trabalho estavam difíceis. A gota d’água seria a relação com o movimento dos funcionários, já com uma greve no início da gestão. Não tardou muito e veio outra greve, agora no início do censo de 1991. Nesse contexto, com inegável habilidade, as negociações eram divididas, parte sendo no IBGE e parte sendo em Brasília, junto a alguma autoridade, à época o Ministro da Justiça. Por um jogo de informação / desinformação, as negociações seguiam sendas diversas, e a direção do IBGE acabava perdida. Entre outros pontos que abalaram a continuidade da administração esteve a ordem, vindo de Brasília, de devolver os descontos. Na linha que Edson Nunes já falara, o “ABC paulista do governo, no Rio de Janeiro” ficava traído na história; assim, não valia a luta para ser sério, e só cabia jogar a toalha.

Em seu depoimento à Memória Institucional, Eduardo Guimarães expressou sua simpatia pela instituição: “O IBGE é uma instituição fundamental”, “O IBGE é inevitavelmente uma instituição pública, tem que ser financiada pelo setor público”, “O IBGE, como todo órgão público, tem obrigação de ser eficiente, de ser econômico, de ser parcimonioso por estar gastando dinheiro público”. Avalia e lamenta a escassez de investimentos, a limitada renovação do quadro de pessoal, a perda de valor dos salários, entre outros pontos, que seguiam como problemas repetitivos. Por fim, denotou prazer de ter sido no IBGE, depois que deixou sua presidência, membro do Conselho Curador (gestão Simon Schwartzman), como representante do Ministério da Fazenda, e de ter sido membro do Conselho Técnico (gestão Sérgio Besserman).

A ENCE entra em crise, e sai bem dela

Em 1985 tem início a gestão Edmar Bacha, que resolve discutir a estrutura e a administração do IBGE. No contexto dessa discussão, surge a proposta de se transferir a ENCE para alguma universidade, retirando-a da estrutura do IBGE. Uma crise se forma, e as reações contrárias são profundas. Então, a direção decide formar uma “Comissão Externa de Avaliação dos Vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas com o IBGE”⁶⁰², formada pelos seguintes luminares: Simon Schwartzman (coordenador), Nelson do Valle Silva, Basílio de Bragança Pereira, Ricardo Milton Frischtak e Tadeu Keller Filho; tendo três meses para elaborar um relatório, e que acabou entregue em 20 de outubro⁶⁰³. O relatório lembra um pouco da origem, analisa o estado efetivo da escola, analisa as mudanças discutidas dos últimos tempos, e conclui, com firmeza, por sua manutenção na estrutura do IBGE:

No passado, havia a suposição de que a ENCE funcionaria para prover o IBGE de pessoal especializado, tanto a nível técnico quanto no nível de graduação. A ENCE deveria ainda exercer funções de treinamento contínuo do pessoal do IBGE, através de cursos de curta duração. Por outro lado, havia a suposição de que os técnicos mais capacitados do IBGE ensinariam na ENCE, transmitindo assim a seus alunos conhecimentos específicos da instituição à qual se destinariam. Hoje, esta relação recíproca quase não se dá. O IBGE dificilmente absorve os formados pela ENCE, e realiza diretamente suas atividades de treinamento interno, sem recorrer à Escola. Por outra parte, a Escola tem dificuldades em conseguir que funcionários do Instituto que não sejam seus professores regulares ensinem em seus cursos. A maioria dos professores da ENCE são funcionários do IBGE, mas sua atividade é restrita ao âmbito da Escola. Como não existe obrigação de tempo integral, estes professores podem se dedicar a outras atividades profissionais fora do Instituto, fazendo com que sua remuneração pelas atividades de ensino seja bastante atrativa em termos relativos.⁶⁰⁴

O fato de a ENCE pertencer ao IBGE levou à tentativa de orientar seu curso superior para as ciências sociais, que hoje constituem um de seus três departamentos acadêmicos (ao lado dos de matemática e estatística). No entanto, o exame do conteúdo dos cursos de ciências sociais mostra que eles se limitam à transmissão de algumas técnicas estatísticas aplicáveis às ciências sociais, e não incluem as ciências sociais enquanto tais (teoria econômica, sociologia, demografia, etc.; na realidade, o departamento de ciências sociais só tem existência formal). Existem sérias dúvidas quanto à propriedade desta orientação, na medida em que parece supor que a utilização destas técnicas fosse auto-suficiente, e independesse do conhecimento do objeto a que se destinam. Idealmente, pareceria que o currículo da ENCE deveria se limitar às disciplinas matemáticas e estatísticas mais básicas e fundamentais, por um lado, e à transmissão de conteúdos específicos em ciências sociais por outro, deixando a aprendizagem das técnicas para o cotidiano da vida profissional posterior. Esta proposta encontraria dificuldades, entretanto, na duração limitada do curso de graduação, nas características do alunado que normalmente busca a Escola, e na própria formação de seus professores. Introduzir de forma efetiva as ciências sociais na formação do estatístico, que parece ser uma proposta de validade irrecusável para uma escola ligada ao IBGE, requer um reexame profundo do papel dos cursos de graduação e pós-graduação em estatística e suas relações com as disciplinas acadêmicas mais próximas (as de base matemática, por um lado, e as substantivas por outro). É uma questão que a Comissão deixa aberta para reflexões futuras.⁶⁰⁵

Em suas conclusões, a Comissão nota que a Escola Nacional de Ciências Estatísticas absorve hoje uma parcela mínima dos custos e do pessoal do IBGE, seu funcionamento é passível de várias críticas, e sua utilidade e pertinência para o IBGE não é clara. Apesar disto, ela vem desempenhando um papel socialmente significativo para os alunos que a procuram, e atendendo o mercado de trabalho para estatísticos na área do Rio de Janeiro.

A Comissão considera que, a médio e longo prazo, tanto o IBGE quanto o Sistema Estatístico Nacional teriam muito a ganhar se a ENCE fosse transformada em uma entidade academicamente forte, dotada de um núcleo de professores e pesquisadores de alto nível, bem relacionada com a área universitária, e na qual ensinassem os melhores profissionais de dentro e de fora do Instituto. Esta é também a expectativa sentida pela comunidade estatística do Rio de Janeiro, manifestada nos contatos mantidos pela Comissão durante seus trabalhos. Para que isto se transforme em realidade, cabe ao IBGE redefinir a posição da ENCE em sua estrutura, e dotá-la de uma liderança orientada para estes fins, aumentando ainda, com o tempo, os recursos materiais e humanos de que hoje a Escola dispõe. Desta forma, a Comissão crê que o IBGE estaria dando cumprimento pleno a uma de suas finalidades precípuas como órgão de coordenação do Sistema Nacional de Estatística [sic], que é a de contribuir para o desenvolvimento da ciência estatística no Brasil em todos os seus aspectos.⁶⁰⁶

A Escola permanece. Novas gestões tentam dar-lhe melhores condições de existência. Novos nomes ocupam suas direções, e novos professores são contratados. Há avanços na graduação, mas apenas a pós-graduação *lato sensu* avança; a *stricto sensu* se arrasta, ainda que não saia de pauta. É quando, em abril de 1994, o próprio Simon Schwartzman é indicado presidente, trazendo então mudanças profundas para a Escola, entre as quais a criação do mestrado, hoje com dez anos de vida.

Eurico Borba e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994)

Em final de março de 1992, quando Eurico Borba assumiu a presidência, em substituição a Eduardo Augusto Guimarães, o IBGE era afeto ao Ministério da Economia, criação do governo Collor de Melo, então sendo titular Marcílio Marques Moreira. Em outubro do mesmo ano, o presidente da República sofre *impeachment*, e é substituído pelo vice-presidente Itamar Franco, que logo desfaria o gigantesco Ministério da Economia, fazendo reaparecer os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e a este o IBGE volta. O instante era de intensas manifestações, de grandes massas, contra o presidente que prometera mundos e fundos, e acabara enredado numa corrupção, então, jamais vista, que jogaria seu governo por terra. Os estudantes pintaram as caras, e foram às ruas em festivos protestos; ouvidos e olhares atentos, o povo viu um presidente da República ser julgado pelo Congresso.

O novo presidente, político mineiro, matreiro como todos, mas sem a paciência que lhes dão a dominante característica, querendo dar cobro à inflação, mudava de ministros a todo momento. Pelo Ministério do Planejamento, de outubro a maio, passariam dois ministros, Paulo Haddad e Yeda Crusius. Em maio de 1993, assumiria Aléxis Stepanenko, com quem Eurico Borba teria dificuldade de se relacionar, vindo a deixar o cargo no IBGE no mês de junho. Então, assume Silvio Minciotti, deixando o cargo logo em março de 1994. As duas gestões, juntas, teriam dois anos de duração, tendo vários elos em comum, por exemplo, o mesmo Conselho Diretor quase o tempo todo, bem assim, uma forte crise que abalava a credibilidade e a legitimidade do Instituto; ambos tentaram fazer mudanças, mas elas só viriam mesmo na gestão seguinte, com Simon Schwartzman, que assumiria em abril de 1994, atendendo convite do novo ministro, Beni Veras (Senador da República).

A gestão Eurico Borba

Eurico Borba, natural de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, é economista, formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde foi professor, e, ao assumir a

presidência, era vice-reitor de Desenvolvimento (desde 1987). Tem vários cursos de pós-graduação, tendo ocupado posição em vários conselhos, comitês, e outros lugares, bem assim dado várias consultorias. Afável, tem bom humor (o tinha, ao menos), e tem uma paixão autêntica e profunda pelo IBGE.

Sob Isaac Kerstenetzky, com quem tinha profunda afinidade, foi chefe-de-gabinete de maio de 1970 a maio de 1973, quando assumiu a Diretoria-Geral (até final da gestão em agosto de 1979). Desse período, ficou a fama de ter sido a alma dinâmica da administração, seu grande empreendedor; essa fama, ainda que lhe faça honra, não lhe é justa por inteiro. Deixa a falsa idéia de que não era um intelectual, mas um simples operador; ora, se não o fosse, dificilmente teria condições de conviver tão de perto com Isaac Kerstenetzky; ninguém que não tivesse capacidade de pensamento, de ter idéias, teria afinidade com o presidente, ele, um intelectual consagrado. Eurico Borba, faça-se justiça, sabia (e sabe) pensar, e tinha (e tem) a raríssima capacidade de implementar idéias, as suas e as dos outros. Deixou um nome focal.

O deixou, e foi com essa fama que foi recebido como presidente (de março de 1992 a junho de 1993). E a ele hipotecou-se expectativas bastante positivas. O IBGE que então estava em crise, vivia maus momentos, com greves sucessivas, e longas, nas quais os funcionários manifestavam desconfianças e insatisfações. O bom nome do IBGE estava quase em ruínas, donde, dadas as glórias passadas, quem seria mais justo que Eurico Borba para redimir a instituição? Mas essas glórias que ajudavam, paradoxalmente, iriam também atrapalhar, pois, afinal, o tempo passara, e não seria mais possível voltar aos tempos de Isaac Kerstenetzky senão com muitos ajustes, não sendo viável ignorar ter havido um tempo de 12 anos, e quatro presidentes transformadores (para o bem ou para o mal).

Em 30 de março de 1992, Eurico Borba tomou posse no auditório Giorgio Mortara, no complexo da Mangureira (onde parte do IBGE ainda funcionava). Em seu discurso inaugural, rende homenagem à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro “onde trabalhei em duas oportunidades distintas, a primeira como professor e a segunda como Vice-Reitor”, onde, afiança, descortinaria “o fascinante mundo da academia”, o ambiente perfeito do debate de idéias, “da procura da verdade”. Lá, aprendera “a cultivar a verdade, o rigor da investigação social, a responsabilidade exigida na afirmação dos fatos”, enfim, lá vivera um lócus de “sadia tensão”.⁶⁰⁷

E passa a tratar do IBGE, “cinquentenária instituição”, consolidada, ao longo de décadas “como uma das mais importantes instituições de pesquisa econômica, social, geográfica, cartográfica, demográfica e de meio-ambiente do Brasil”, e diz mais: “pensar o IBGE apenas como um órgão coletor de informações é reduzir-lhe o potencial de contribuição para o aperfeiçoamento da sociedade brasileira”. E assim dizendo alinha-se à reflexão de sistema estatístico construída por Isaac Kerstenetzky, não sem suas próprias contribuições intelectuais. Antes de falar dele, porém, seu amigo e mestre, a cuja gestão atribui uma “inflexão na história do IBGE e, de certa forma, das ciências sociais no Brasil”, exalta a figura luminar de Teixeira de Freitas, aquele que, seguindo a tradição de Bulhões Carvalho, idealizara e animara o IBGE, como órgão central do sistema estatístico.⁶⁰⁸ E volta ao mestre, Isaac Kerstenetzky:

Para quem não conheceu o professor Isaac é impossível descrevê-lo em poucas palavras. Talvez seja impossível retratá-lo em toda sua grandeza, mesmo em avantajada biografia. Basta, neste momento, recordar algumas de suas qualidades: homem de cultura, de sólido

da, profunda e diversificada cultura; humilde, bom, justo, professor cuidadoso com seus discípulos; íntegro, leal, inflexível na defesa de seus princípios; honesto, amigo, amigo como dizia o poeta: “o irmão que se escolhe”. Muito cedo, discretamente como viveu, nos deixou há alguns meses. Legou-nos seu exemplo de vida, alguns poucos escritos e sua mais importante obra que foi a reestruturação do IBGE. [...] Propõe-se o IBGE, não só pelo mandato da legislação que o rege, mas pela vocação dos funcionários que o compõem retratar fielmente o Brasil e sua sociedade da forma mais completa possível, dentro do conceito e da perspectiva unificadora do fato social global. O mundo moderno tende para a especialização, cada vez mais sutil, em todos os campos do saber. As grandes teorias unificadoras, que ajudaram a humanidade a dar saltos qualitativos em sua trajetória de aperfeiçoamento do processo civilizatório, há muito se perderam. O professor Isaac sonhava com esta visão unificadora e interdisciplinar das ciências sociais – única forma de entender a realidade global que nos desafia em termos das respostas necessárias aos problemas concretos do desenvolvimento, da superação da miséria, da proteção ao meio-ambiente, das condições de vida da população, do nível e das perspectivas da atividade econômica. A própria democracia só poderá se aperfeiçoar com o conhecimento e análise do contorno social e econômico que sua realidade política engendram.⁶⁰⁹

Dirige-se aos técnicos, apelando à dedicação, como sempre houvera; reconhecendo os profundos problemas existentes; pedindo crédito a todos, na forma de tempo, de modo a conseguir solucioná-los. Acredita que o ministro Marcílio Marques Moreira, seguirá apoiando-o, como disse que o faria ao convidá-lo à presidência, não lhe negando os recursos necessários à imperativa renovação ibgeana.

Integridade técnica e profissional é a exigência da sociedade para com a instituição que a retrata. Tal missão nos obriga a uma atitude de extrema responsabilidade e respeito para com a população – expressa na determinação de trabalho que está hoje presente na instituição, como esteve no passado. [...] Qualquer instituição vive, consolida-se e conquista seu espaço não apenas por força dos diplomas legais que a constituem. Ela vive, consolida-se e conquista seu espaço também e principalmente por força da sua ação. Isto é um fato concreto. Nossa Casa vive um momento crítico, dada a situação geral do Brasil. Os recursos e as condições de trabalho estão longe de ser os mais apropriados para o desempenho normal de todas as suas atribuições. Isto é um fato concreto. No entanto, salta à mente de todos que o país vive um momento decisivo de sua história. Com a consolidação da democracia, com as medidas econômicas e sociais adotadas nos últimos sete anos, o Brasil tende para sua grande opção: ou dá um passo definitivo em direção ao desenvolvimento integral, à superação da miséria e das gritantes injustiças sociais, consolidando-se com este estado democrático moderno ou permanecerá com este horizonte de dilemas sociais não resolvidos e sem perspectiva de resolução. Isto, também, é um fato concreto.⁶¹⁰

Assim, pese os inúmeros problemas, o IBGE deveria aplicar-se em participar desse momento histórico. Então, aborda a apuração e divulgação do censo de 1991, a serem bastante aceleradas, e trata do teste da pesquisa sobre a economia informal urbana, a ser logo posto em campo. Faz uma forte defesa das funções do IBGE, de haver um órgão oficial central produtor de estatísticas, dessa forma, marcando sua posição contrária às freqüentes insinuações de que institutos de opinião, universidades, e outros órgãos públicos e privados produtores de estatísticas, trabalhando em conjunto, poderiam substituir. E defende o servidor público: “É preciso superar o primarismo da idéia de que o servidor público no Brasil é algo anacrônico que precisa ser extinto e substituído. Tarefas típicas e extremamente relevantes de um Estado moderno e democrático continuarão a ser exercidas por funcionários públicos”.⁶¹¹

Quase ao término do discurso, talvez apenas por praxe e polidez, agradece a atenção de Eduardo Augusto Guimarães, que saía, e de dois outros presidentes: Edmar Bacha e Edson

Nunes, que lhe ofereceram sugestões. Ao final, dirige-se àquela que entende ser a “figura síntese da instituição”, Isaac Kerstenetzky, a quem chama de amigo, e a quem nunca (até hoje) cansou de exaltar e de hipotecar admiração.

A maneira correta e eficiente com que meu antecessor, o professor Eduardo Augusto Guimarães, me recebeu, prestando-me todos os esclarecimentos e atendendo as solicitações necessárias para preparar a transição. O professor Eduardo Augusto enfrentou momentos difíceis em sua gestão, mas soube manter a Casa no seu rumo, preservando seus ideais. Desejo ao professor Eduardo felicidades e sucesso em sua vida pessoal e profissional. Da mesma forma, quero registrar o aporte amigo e rico de experiências que me trouxeram os ex-presidentes do IBGE, professores Edmar Bacha e Edson Nunes – a eles meus agradecimentos pelo incentivo e sugestões. [...] À memória do meu querido e saudoso amigo Isaac Kerstenetzky, figura síntese da instituição, o meu compromisso, o nosso compromisso, de levar à frente a sua obra e o seu sonho de um IBGE que, ao longo do tempo, seja capaz de incorporar novas questões, novos projetos, novas gerações de dedicados funcionários em prol do futuro do nosso querido, amado e sofrido Brasil.⁶¹²

Por fim, em vários trechos do discurso, faz menção a Marcílio Marques Moreira, cujo apoio, prometido, por certo esperava, e que não viria, frustrando suas expectativas; ao fim e ao cabo, sentiu-se vivamente abandonado. Injusta situação, mas, de certa forma, previsível, ou seja: não seria ingênuo acreditar que o governo desse ao IBGE um volumoso orçamento extraordinário? O fato é que, então, a inflação voltara, e o governo começava a desmoronar; sua credibilidade beirava ao zero, e só se fazia gerir o dia-a-dia sempre amargo e aziago; a cada dia, mais e mais, o governo se atolava na lama, e logo cairia. Difícil, então, crer que se daria ao IBGE maiores atenções.

A gestão Silvio Minciotti

Silvio Minciotti, paulista da capital, é graduado em Administração de Empresas, tendo também mestrado e doutorado, tudo pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Atualmente é professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, o antigo Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, onde criou e dirigiu um Centro de Pesquisas, focado em *Marketing* Estratégico. Essa era e é sua especialidade, como revela seu *Lattes*, nela atuando, seja como professor (inclusive tendo escrito vários textos sobre o tema), seja como consultor. Afável, gentil, e sempre sorridente, pouco (ou nada mesmo) conhecia do IBGE, quando assumiu-lhe a presidência; soube ouvir (nem sempre as pessoas certas), e foi cuidadoso e prudente na gestão da Casa, tendo atenção à história. *En passant*, valerá deixar anotado que não há em seu *Lattes* nenhum registro de sua estada no IBGE.

Em sua gestão, deu ao IBGE uma inigualável contribuição, qual seja, conseguiu apaziguar os exageros sindicais. Com incrível paciência e habilidade, fez um sem número de reuniões com as lideranças sindicais, sempre extremadas e não raro truculentas, já desde longa data. Chegou a passar madrugadas em conversações, dando a todos eles aquilo que sempre se queixam, de não receber das direções, tempo livre de muita conversa. E, para além das conversas, conseguiu promover um profundo reajuste nos salários, o que, ao fim e ao cabo, é a grande demanda dos sindicatos. Esteve sempre aberto a conversas, não raro sem prévia agenda, e era hábil em levá-las; sabia, com maestria, sair dos impasses intencionais (para que nada avance)

que são típicos nas demandas sindicais. No mais, pouco realizou, até por ter saído tão rápido; afora que suas concepções de transformação institucional, embora as fazendo com respeito, talvez não fossem adequadas, tendo, a nosso juízo, grandes chances de fracassarem.

Em 15 de junho de 1993, Silvio Minciotti tomou posse no auditório da presidência, à Av. Franklin Roosevelt, 146, no centro da cidade. Entre os presentes, destaque-se Edson Nunes (ex-presidente), em nome do ministro Aléxis Stepanenko; coube-lhe presidir a posse, já que era, no Rio de Janeiro, uma espécie de vice-ministro do planejamento (cargo inexistente formalmente)⁶¹³.

Discurso bem redigido, começa falando de “tradição e potencial”, vale dizer, o passado histórico e um futuro brilhante a ser construído. Ao falar do passado, destaca Teixeira de Freitas, Giorgio Mortara e Isaac Kerstenetzky, e os cita para, por eles, “homenagear todos os abnegados, e [que] não foram poucos, que dispuseram seu talento e dedicação para que o IBGE pudesse se consolidar ao longo dos tempos”, dando conta de sua missão, a de “retratar as múltiplas facetas da realidade do país”. Um passado grandioso, sem dúvida alguma, do qual seria fácil falar horas e horas, já quanto ao futuro... as condições dominantes não garantiam certezas, nem maiores facilidades.

Como eu dizia no início, gostaria que minha fala se concentrasse na tradição e no futuro brilhante do IBGE. Se não existe dificuldade em nos reportarmos ao passado e à tradição deste órgão, o mesmo não se pode dizer quanto à certeza de seu futuro brilhante. [...] Recentes estudos analíticos elaborados pelo IBGE demonstram que atualmente o próprio cumprimento de sua missão institucional esta comprometido basicamente por quatro conjuntos de fatores: 1) deterioração crescente do salário de seu corpo funcional; 2) tratamento diferenciado em planos de carreira e gratificações; 3) cortes e restrições orçamentário-financeiras; 4) frequência e duração das greves.⁶¹⁴

Especialista em administração, tinha noção clara da história, e o anotou ao afirmar que as soluções a serem propostas deveriam ser precedidas de análises das diversas tentativas anteriores, sopesando fracassos e sucessos, e mais, sem perder de vista as condições vigentes, então, no País, a exigirem adaptações. Nessa linha, por serem chaves, focou as questões das greves e das restrições orçamentárias.

Na análise do que se tentou fazer, notamos que as freqüentes greves, apesar de legítimas, quando se referiam aos problemas específicos do órgão, não surtiram o efeito desejado. Os 161 dias de paralisação, somente no período 1990-1992, contribuíram para abalar significativamente a credibilidade do IBGE contra poucos resultados positivos efetivos. A relação custo / benefício dessas paralisações conseguiu desfavorecer tanto a instituição quanto aos funcionários até por que nós todos somos a própria instituição face a nossa inconstância na geração das informações a sociedade vem desenvolvendo formas alternativas para suprir a ausência dos serviços do IBGE. Se voltarmos nossa análise para o momento atual, podemos perceber que em função da política restritiva traçada para o orçamento da União, dificilmente conseguiremos verbas suplementares que não estejam justificadas por imposições legais.⁶¹⁵

Tendo em mente esse quadro de referências, formulou sua proposta de trabalho, em quatro pontos. O 1º ponto evoluiu a contento, e os ânimos grevistas se acalmaram, e, por sua ação, logo houve uma revisão dos salários, o que ajudou bastante; sua paciência em conversar, varando madrugadas, foi um ponto nobre. O 2º (receitas) e o 4º (imagem) pontos deram o mote à gestão, qual seja, a realização de mudanças através das visões e ações de *marketing*. O 3º ponto, de

certa forma, também se alinhavam à proposta de mudanças pelo *marketing*; no seu cerne não era nada novo, já que era prática da instituição negociar e firmar acordos de mútua cooperação, mas em geral não se os fazia para angariar orçamento. Por fim, vale notar que no 4º ponto estavam implícitas as noções de credibilidade (técnico-científica; de dentro para fora) e de legitimidade (sociopolítica; de fora para dentro), pilar síntese das instituições estatísticas.

- 1) Estar disponível para, em conjunto com os funcionários do IBGE e suas lideranças, encontrarmos soluções efetivas para os nossos problemas já pendentes ou ainda emergentes;
- 2) Desenvolver novas fontes de receitas não orçamentárias, por meio da comercialização de conjuntos de informações que possam utilizar de forma superavitária o enorme banco de dados e a própria infra-estrutura que o IBGE possui. O público-alvo dessa ação seriam as empresas industriais, comerciais e de serviços. Sabidamente carentes de informações estruturais para subsidiar seus processos de tomada de decisão;
- 3) Estimular a elaboração de convênios com organismos nacionais e internacionais de apoio à pesquisa e acordos de cooperação técnica com organizações similares;
- 4) Recuperar a imagem positiva com a qual o IBGE sempre foi identificado pela opinião pública, pois somente uma instituição reconhecida como séria, competente e útil poderá ser respeitada e levada em conta em suas reivindicações.

Esses são os tópicos principais que nortearão, a curto prazo, minha conduta na coordenação das atividades do IBGE e para o atingimento dos quais conto com o esforço de todos.

Com o desenrolar de nossas atividades e com o que eu vier a aprender durante o convívio diário com a realidade do IBGE, certamente novos objetivos serão traçados e novos programas de ação serão desenvolvidos.⁶¹⁶

Depois, disse que teria tido maior prazer em dirigir apenas palavras amenas aos ibgeanos, contudo, acrescentou: “é fundamental que encaremos de frente os nossos problemas”, ou seja, “de nada adiantaria ser gentil e simpático aos olhos de todos, acenar com algumas palavras anestésicas, porém, sabendo de antemão que elas seriam absolutamente inócuas e meramente procrastinatórias”, fazê-lo “seria leviano e um desrespeito à inteligência dos funcionários desta Casa”. Pese os inúmeros problemas já mapeados, que dificultavam a apreensão do futuro, tinha confiança numa sua construção conjunta, “a vontade que a maioria tem de recuperar a imagem do IBGE, pois com ela estaremos consolidando nossa própria valorização profissional”. E fez menção ao ministro Aléxis Stepanenko, aos seus planos para o IBGE no contexto do ministério:

Os planos do ministro Aléxis Stepanenko para a SEPLAN pedem um IBGE forte, ágil e competente. É assim que seremos porque o planejamento de um novo Brasil pede isso. Nós saberemos cumprir nossa parte, certos de que o governo e as instituições políticas saberão cumprir as suas, dando ao IBGE o tratamento de que necessita, merece e com o qual ainda não foi contemplado.⁶¹⁷

Ao fim, já como de praxe nessas ocasiões, teceu elogios a Eurico Borba, “a quem tenho a honra de substituir, rendendo minhas homenagens de reconhecimento pela maneira

dedicada com que desempenhou suas funções à frente do IBGE”. E dirige palavras de animação e idealismos aos funcionários, com quem devia contar:

Aos funcionários do IBGE quero dizer que tenho muita honra em integrar o vosso time. Tenho muito respeito por vossa competência técnica. Saibam que venho com muita disposição para o trabalho duríssimo que teremos de enfrentar. Conto com o vosso apoio para atingirmos os objetivos propostos e contem comigo para que possamos, com dedicação, criatividade e competência, encontrar soluções para os graves problemas que nos afligem. Estou muito motivado para a tarefa que nos espera e quero compartilhar com todos essa motivação. Sei que os problemas são grandes, porém só serão maiores do que nós se nos curvamos diante deles e isso não vamos fazer.⁶¹⁸

A idéia de que as instituições estatísticas poderiam conseguir recursos próprios, libertando-se do orçamento público, hoje parece bastante descartada. Mas, então, era dada como a saída para as crises das contas públicas, quando se buscou reduzir ao máximo os Estados; pois as instituições estatísticas (nacionais ou intranacionais) que abraçaram essa concepção tornaram-se vulneráveis, e se desvirtuaram profundamente. Os ganhos vindos das vendas de produtos, impressos ou eletrônicos, são irrisórios, em especial com o advento da Internet; a venda de serviços sob medida, reusando as bases de dados, supõe um corpo de técnicos com capacidade de consultoria, o que quase inexiste, e mais, significa um completo redesenho da disseminação; a geração de novas bases de dados, via novas pesquisas, em resposta a demandas específicas, tem tudo para tumultuar o programa estatístico. Por demais, não resta dúvida alguma que compete aos Estados tratarem da geração das estatísticas públicas e oficiais, e só a essas, ficando as demais a cargo da hoje enorme indústria produtora de estatísticas. Por fim, há que se dar atenção à imagem das instituições estatísticas, fazendo-se um *marketing* institucional, e este é melhor realizado por uma disseminação generalizada, no que a Internet ajuda muito, e no que os espaços na imprensa são excelentes, atingindo as grandes massas; hoje, como nunca, o nome do IBGE está nas mentes e no coração dos brasileiros. Não reste dúvida que Silvio Minciotti, cedo ou tarde, perceberia essas especificidades, e ajustaria suas percepções e perspectivas; e assim explicou suas concepções:

A proposta que se apresentava era aplicar *Marketing* nos processos de troca que o IBGE mantinha com seus diversos públicos, como aliás é o entendimento clássico acerca das aplicações de *Marketing*. Entre os públicos com os quais o IBGE mantinha relacionamento destacavam-se: os usuários de nossas pesquisas no campo acadêmico, no campo empresarial, entidades/instâncias governamentais, outros produtores de dados e informações, parlamentares, imprensa e o público interno, principalmente. Assim, teríamos aplicações institucionais de *Marketing*, bem como outras voltadas à geração de receita a partir da comercialização de nossos produtos e serviços, particularmente, para as empresas que se utilizavam deles com finalidades lucrativas, as quais passariam a remunerar o IBGE por esse atendimento. Os usuários acadêmicos, bem como aqueles ligados aos órgãos de governo, continuariam tendo acesso livre e não oneroso à nossa produção. Vale lembrar, que a comercialização não se destinaria aos resultados de pesquisas tradicionalmente divulgados e disponibilizados em nossas publicações ou, atualmente, no sítio do IBGE na Internet. A intenção era agregar valor às nossas pesquisas, atendendo demandas específicas através da combinação das diversas pesquisas que realizávamos. [...] Estou convencido de que a implantação da filosofia de *Marketing* no IBGE, como em qualquer outro órgão governamental, pede muito tempo de maturação. Eu me lembro o dia em que o Djalma, até então cético em relação à minha proposta, tendo voltado de um congresso internacional, entrou na minha sala e entusiasmado contou que um técnico de um Instituto congênere de outro país (não me lembro qual) havia apresentado um trabalho propondo exatamente o que sugeríamos. O título desse trabalho era qualquer coisa parecida com: “Como um órgão oficial pode vender informa-

ções sem vender a alma”⁶¹⁹. Foi quando percebi que estava me comunicando errado com a comunidade interna: apresentava minhas idéias verbalmente a um público acostumado a ler *papers* acadêmicos. Infelizmente, não houve tempo para reverter.

Este último parágrafo é interessante, em vários aspectos, e os veremos na ordem do texto. Primeiro, a afirmação das dificuldades em implantar uma “filosofia de *marketing*” num órgão público, e talvez ainda maior no IBGE, habituado, havia muito, de seus vínculos com recursos públicos; mesmo em países onde o tema foi pensado e implantado, ainda há muito que fazer. Segundo, a percepção implícita de que vivíamos em boa medida distantes do andar do mundo das instituições estatísticas, vale dizer, a Internet era pobre no Brasil, mais ainda no IBGE, e a ida dos técnicos a congressos e a seminários internacionais era mínima, de modo que foi preciso a presença do diretor-geral num desses congressos para, tendo a sorte de ter tido em pauta aquele assunto, poder trazer uma reflexão externa. Terceiro, a percepção de ser acadêmico o ambiente reflexivo da Casa, donde dever ter posto suas idéias para a Casa de outra forma, ou seja, o *script* que valia a empresários, não valia para os ibgeanos; quem quer que lhe tenha assistido dissertar sobre *marketing* saía, ao mesmo tempo, admirado com sua erudição e experiência, e atônito, sem saber como levar e transpor aquelas idéias ao cotidiano institucional, o que bem justifica as substituições que implementou nos comandos da Diretoria-Geral e do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, contudo, não houve tempo para que os novos dirigentes mostrassem serviço, e fizessem a devida virada na Casa, dado que ele logo saiu.

Dois nomes, uma única gestão (1994-2002): Simon Schwartzman e Sérgio Besserman

O momento era dramático. O presidente da República, Collor de Mello, eleito por voto do povo, depois de muitos e muitos anos de total abstinência, estava sob intenso processo de investigação e, não tardaria também um processo parlamentar de *impeachment* (março/1990 – outubro/1992). O vice-presidente da República, Itamar Franco, assume (outubro/1992 – dezembro/1994) em luta para agradar às várias forças em jogo, e se põe em guerra sem quartel contra a inflação – que, ao fim e ao cabo, daria ao País uma nova moeda, o Real –, teria muitos titulares no ministério do planejamento. Por pouco que fosse, isso abalava a estabilidade institucional, e o IBGE sofria bastante; mesmo não mudando o presidente, mudavam as relações formais com as novas figuras da decisão administrativa. É quando, em abril de 1994, assume a presidência um intelectual de renome, Simon Schwartzman; findo o governo Itamar Franco (outubro/1992 – dezembro/1994), segue no cargo no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (janeiro/1995 – dezembro/1998), e só não seguiu pelo segundo (janeiro/1999 – dezembro/2000) por não ter tido gosto em fazê-lo. Então, numa evidente promessa de continuidade administrativa, assume Sérgio Besserman, seguindo por todo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (janeiro/1999 – dezembro/2002).

A gestão Simon Schwartzman

Simon Schwartzman é natural de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais. Estudou Sociologia, Ciência Política e Administração Pública na Universidade Federal de Minas Gerais

(1961). Tem mestrado em Sociologia pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, em Santiago do Chile (1963), e doutorado (Ph.D.) em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, em Berkeley (1973). Foi professor visitante e pesquisador em várias universidades estrangeiras: Columbia, Califórnia (onde ocupou a cátedra Joaquim Nabuco), Stanford, Harvard, Paris (École Pratiques des Hautes Études), Uppsala (Suécia), Oxford (Inglaterra). Integrou e integra várias instituições, conselhos e comitês; com o IBGE ainda guarda vínculo como membro do seu Conselho Técnico; atualmente é presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS, sediada na cidade do Rio de Janeiro.

Escritor incansável, quase mesmo compulsivo, tem inúmeros artigos e livros publicados, sobre vários assuntos, quase sempre tomados como referência intelectual. Por essa razão, é muito cioso do tempo que dispõe, não escondendo sua impaciência diante do que por ventura considere divagações estéreis; contudo, não deixa de ser afável e gentil, ao seu modo. Sobre a atividade estatística, contribuindo distintamente na configuração de uma sociologia das estatísticas⁶²⁰, tendo escrito alguns textos seminiais, dos quais vale destacar: “Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas”, apresentado em Bielefeld, na Alemanha, em 1996; “Expansion and inclusiveness of statistics”, apresentado em Istambul, na Turquia, em 1997; “O futuro das estatísticas internacionais, uma visão do Sul”, apresentado em Aguascalientes, no México, em 1998; “Cor, raça e origem no Brasil”, iniciado ainda no IBGE, e divulgado em 1999; afora textos internos ao dia-a-dia ibgeano⁶²¹. Muito dessa valiosa reflexão foi, depois, usada em livro focal, **As causas da pobreza**, saído em 2004 pela Fundação Getúlio Vargas - FGV.

A. O IBGE sob o olhar da Missão Canadense

Logo depois de assumir a presidência, ainda em junho, Simon Schwartzman envia carta à direção do Statistics Canada, solicitando uma consultoria de avaliação do estado das artes no IBGE, e, se cabível e possível, um futuro projeto de cooperação interinstitucional. Em julho, viajaria ao Canadá, sendo recebido pelo Chief Statistician of Canada, Ivan Fellegi (desde à época uma referência internacional) que, com entusiasmo, endossa o pedido feito e, ato contínuo, organiza uma missão com Jacob Ryten (chairman), John Coombs, David Croot, Shaila Nijhowne, Martin Podehl, Lee Reid (ao custo de 60 mil reais, cobertos com recursos do IBGE). A missão realizou seu trabalho de 26 de agosto a 09 de setembro de 1994, deixando um relatório de 83 páginas em inglês, com seis seções: 1) Introdução (com sumário executivo das recomendações); 2) Estatísticas econômicas; 3) Estatísticas Sociais; 4) Informática; 5) Disseminação; e 6) Treinamento. A introdução, seguida do sumário executivo das recomendações, foi traduzida em português e divulgada amplamente, com o acréscimo de uma interessante apresentação de Simon Schwartzman (ao todo, tem 14 páginas), e que a seguir usaremos.

O principal objetivo da missão canadense foi entender as circunstâncias atuais que afetam as diversas áreas de atuação do IBGE. Os membros da missão encontraram em seus colegas brasileiros pessoas abertas, receptivas e capazes de trabalhar intensamente. Apesar de eventuais problemas de motivação, sua lealdade ao IBGE aparece claramente como sua preocupação central. Os membros da missão notaram também que nenhum de seus colegas brasileiros entendia que o papel de uma agência de estatística pudesse ser entendido de forma distinta daquela que prevalece no Canadá - como instituição objetiva e imparcial, científica em seus objetivos e nos meios utilizados para alcançá-los.⁶²²

Nessa linha, viram no IBGE (1) um baixo nível de motivação por parte das pessoas entrevistadas, (2) a falta de um bom sistema de comunicações internas, particularmente entre as diferentes diretorias e setores da agência, (3) a falta de uma consciência de custos, e de informações sobre custos, (4) a falta de uma rede bem desenvolvida de contatos com usuários qualificados de dados estatísticos, (5) a falta de uma tradição de criação de grupos de trabalho interdisciplinares eficazes, (6) a relutância de assumir novas responsabilidades e responder pelo resultado do trabalho, (7) ausência de compromissos com prazos, (8) dificuldades em mobilizar recursos internos para fazer frente a desafios externos. Desses pontos, três foram vistos como essenciais, devendo receber atenção central no IBGE, fossem quais fossem suas limitações orçamentárias: (A) melhorar as comunicações internas, de modo a se formar uma força de trabalho coesa, (B) desenvolver uma consciência de custos, devidamente amparada em informações fidedignas e minuciosas, de modo a se garantir um uso racional dos recursos, (C) desenvolver uma orientação voltada aos clientes, de modo a se fortalecer os princípios da relevância, credibilidade e efetividade.

Na já aludida apresentação, Simon Schwartzman manifesta claramente sua concordância aos resultados do relatório.

A visão que os técnicos do Statistics Canada têm do IBGE, os principais problemas diagnosticados, e os caminhos apontados para sua solução, confirmam e aprofundam o entendimento da atual direção do IBGE sobre a instituição. É necessário levantar a moral dos técnicos do IBGE, melhorar as comunicações internas, consolidar os apoios externos, introduzir uma consciência de custos, desenvolver uma política ativa de desenvolvimento de recursos humanos, difundir o acesso a meios computacionais modernos, aumentar a eficiência, reduzir os prazos de processamento e divulgação dos resultados das pesquisas, e difundir melhor os resultados de nossos trabalhos. É necessário, em uma palavra, mudar a cultura da instituição, de maneira a torná-la mais orientada para a qualidade, para a valorização técnica de seu pessoal, para o uso eficiente dos recursos, o cumprimento de prazos e o pronto atendimento aos usuários. Muitas destas dificuldades decorrem de restrições externas que o IBGE não tem como alterar a curto prazo. Mas há muito a fazer internamente, e, na medida em que o funcionamento interno da instituição melhore, haverá mais condições para conseguir os recursos financeiros e institucionais necessários para ir mais adiante.⁶²³

Ao final do ano (1994), fazendo um balanço da gestão, Simon Schwartzman retoma suas próprias palavras naquela apresentação.

A plena implementação das propostas elaboradas pela missão é tarefa de anos, e requer condições institucionais que o IBGE no momento não possui. No entanto, elas foram úteis, desde já, para confirmar a importância de algumas ações já em curso, e dar início a várias outras. Em relação à política de recursos humanos, a missão do Statistics Canada manteve intensos contatos com a equipe da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, e suas propostas incluíram desde a criação de uma estrutura mais adequada de coordenação destas atividades, que está sendo implementada, até o oferecimento de formas específicas de colaboração e transmissão de experiências de formação e treinamento, o que depende, sobretudo, da possibilidade de que o IBGE tenha de reintroduzir o sistema de mérito em sua administração. As recomendações sobre maior racionalidade e consciência de custos levaram ao desenvolvimento de um sistema de informações gerenciais baseados em uma estrutura de projetos, que ainda está sendo testado. As sugestões sobre o parque computacional, no sentido de se passar de uma cultura de processamento centralizado para um sistema distribuído, começaram a ser implementadas. As discussões mantidas pela equipe canadense com os técnicos da área de pesquisas econômicas contribuíram para um importante redirecionamento de seus trabalhos. As discussões na área de documentação e disseminação reforçaram a política de parcerias externas e a prioridade que está sendo dada ao ingresso do IBGE na rede Internet.⁶²⁴

A missão canadense foi um completo sucesso, dando muito do rumo que o IBGE seguiu daí em diante, nos anos seguintes. Muito da relação positiva, então iniciada, teve prosseguimento, seja vindo aqui técnicos canadenses, seja indo lá técnicos ibgeanos. Por demais, Jacob Rytten desde que se retirou do Statistics Canada fez diversas consultorias particulares ao IBGE, todas muito positivas.

B. O IBGE sob o olhar de Simon Schwartzman

Em final de 1994, Simon Schwartzman preparou e divulgou o documento **O presente e o futuro do IBGE**, no qual oferecia (em especial, ao governo) um primeiro balanço de gestão. Afora um sumário executivo, tem cinco seções: (1) A missão institucional do IBGE; (2) Balanço das atividades em 1994; (3) As condições de funcionamento do IBGE; (4) Ações estratégicas; e (5) Conclusão: o futuro do IBGE. No trecho inicial de sua breve apresentação explica a razão do texto, e ao fazê-lo rememora as condições vigentes ao chegar no IBGE, nomeado seu presidente.

Em meados de abril de 1994 assumi a presidência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a convite do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Senador Beni Veras. Na ocasião o Ministro Veras me pediu que buscasse, até o final de sua gestão, fazer uma avaliação global do IBGE, e propusesse uma linha de ação para o futuro. Este texto é o resultado deste trabalho, que é apresentado não como um conjunto de verdades definidas, mas como um instrumento de discussão a ser criticado, revisto e aprimorado.

Assumi o IBGE em meio a uma greve salarial dos servidores, e, ao longo do ano, a produção e publicação do IPC-r, índice de correção de salário do Plano Real, colocou o IBGE no foco das atenções da opinião pública nacional. Neste período foi concluída a publicação dos dados gerais do Censo Demográfico de 1991, com informações atualizadas sobre a população brasileira, e divulgados os dados sobre as condições de vida da infância e adolescência no Brasil, em cooperação com o UNICEF, que ajudaram a focalizar a atenção do País sobre seus graves problemas sociais. Esta combinação de problemas internos e grandes responsabilidades ante o país é característica do IBGE, e ajuda a entender as grandes frustrações, mas também o grande envolvimento e dedicação de todos os que participam de uma ou outra maneira dos destinos desta Fundação.⁶²⁵

No sumário executivo sintetiza o estado das artes no IBGE, suas maiores restrições e dificuldades, e indica as mudanças necessárias. Baseia-se, naturalmente, “na experiência acumulada nestes meses”, bem assim, “na constante troca de idéias, opiniões e discussões que tivemos com todos os setores da Casa durante este tempo”. Nota, então, haver “uma cultura de compromisso e dedicação, que permanece apesar das dificuldades que serão relatadas mais adiante”, sendo, por certo, “a base sobre a qual o futuro do IBGE poderá ser construído”.⁶²⁶

Em 1996 sobre 1995, Simon Schwartzman organizou o **Relatório anual IBGE 1995** (excelente em conteúdo, e um primor na forma), com as seguintes unidades: (1) Estrutura; (2) Estatísticas demográficas, sociais e econômicas; (3) Informações territoriais; (4) Modernização tecnológica em informática; (5) Atendimento, documentação e disseminação de informações; (6) A Escola Nacional de Ciências Estatísticas; e (7) Pessoal. Recursos físicos e financeiros. A apresentação, intitulada “O espelho do Brasil”, é uma reflexão bastante valiosa.

O ano de 1995 marca o início de um trabalho de recuperação que tem como base a estabilidade institucional e de recursos proporcionada pela estabilização da moeda e garantida

pela preocupação do Governo Fernando Henrique Cardoso e do Congresso Nacional em proporcionar ao Instituto os meios para seu funcionamento. O trabalho se iniciou em várias frentes, e os primeiros resultados já estão começando a aparecer. Trata-se, primeiro, de colocar em dia as principais estatísticas e informações cartográficas nacionais, tornando mais nítida a imagem que o Brasil tem de si mesmo. Em grande parte, é um trabalho interno de colocar em dia as pesquisas, buscar novas metodologias e renovar a agenda de temas e questões a serem pesquisados. Isto depende, também, de uma grande aproximação e diálogo intenso com os usuários destes dados - governo, empresários, organizações comunitárias, instituições de pesquisa e planejamento, meios de comunicação - assim como com outros produtores de informações similares no setor público e privado. Um passo importante neste sentido é a realização do Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais que o IBGE está organizando em maio de 1996. Depois, é necessário fazer com que as informações cheguem ao público de forma rápida, acessível e adequada aos diferentes usuários - exemplos desta nova abordagem são a página do IBGE na Internet, a utilização cada vez mais intensa de meios magnéticos de disseminação de informações e instrumentos ágeis de disseminação, como é a Carta IBGE. Finalmente, há um trabalho intenso de reorganização e modernização interna, que tem como pontos centrais a qualificação dos recursos humanos, a modernização tecnológica, a reorganização administrativa, o remanejamento do espaço físico, a busca de maior eficiência no uso de recursos públicos, e a geração cada vez maior de recursos próprios. Todas estas áreas estão sendo trabalhadas, e o projeto de modernização da administração pública federal, ora em andamento, deverá permitir ao IBGE iniciar, em breve, uma ação sistemática de recuperação de seu quadro técnico e científico, que é a base para tudo mais.⁶²⁷

Ao final desse relatório, é anunciada a instalação de grande parte do IBGE em moderno edifício na Av. Chile, no centro do Rio de Janeiro, próximo a edifícios famosos como o da Petrobrás, o antigo Banco Nacional da Habitação - BNH, o do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, o da Caixa Econômica Federal - CEF, bem assim o da nova Catedral Metropolitana, consagrada a São Sebastião, padroeiro da cidade. Por demais, valerá anotar que o edifício faz esquina com a Rua do Lavradio, de grande relevo para a história do Brasil, ali estando situados o antigo Superior Tribunal de Justiça (Supremo Tribunal), do Império, bem como, a Loja Grande Oriente do Brasil, da Maçonaria brasileira, na qual muito da Independência brasileira foi plasmada. Com essa mudança, o IBGE deixava o complexo da Mangueira que, com o tempo, acabaria encravado numa imensa favela, em região bastante perigosa; isso se dava, então, mais de dez anos depois que Edmar Bacha o anunciara como medida básica, promessa repetida, sem exceção, desde então, por todos os presidentes.

C. Momento de grandeza: encontro nacional (60 anos do IBGE)

De 27 a 31 de maio de 1996, ocorreu o Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (não sendo, então, dito como primeiro⁶²⁸), tendo como lema “Informação para uma sociedade mais justa”. Agregava oito atividades simultâneas: (1) IV Conferência Nacional de Estatística; (2) III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia; (3) Reunião de Instituições Produtoras; (4) Fórum de Usuários; (5) Seminário “Desafios para repensar o trabalho”; (6) Simpósio de Inovações; (7) Jornada de Cursos; e (8) Mostra de Tecnologia de Informação. Teve lugar no centro de convenções da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, na cidade do Rio de Janeiro.

Simon Schwartzman, na apresentação ao programa (versão final), oferece o sentido atribuído ao Encontro, e o faz como leitor atento de Bruno Latour⁶²⁹. Provocante e estimulante, aos seus termos Alain Desrosières irá referir-se na abertura de sua excelente conferência. Vejamos:

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permite pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação – reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação – aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato – mais flexível, personalizado e interativo – e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando com o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos que o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor ensaja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o Território Nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão pública – administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa.⁶³⁰

Entre os conferencistas internacionais valerá realçar a presença dos cientistas Robert W. Marx (*Applications and benefits of tiger and the decennial census to data analysis*), Peter Wagner (*Statistics, social science and democracy*), Alain Desrosières (*Du singulier au general: l'information statistique et la construction de l'Etat, bem como, Le territoire et la localité – deux langages statistiques*).

Simultaneamente comemorou-se os 60 anos do IBGE, com exposição localizada no edifício da Academia Brasileira de Letras, também na cidade do Rio de Janeiro (a duas ou três quadras do grande evento). A exposição “IBGE – 60 anos de Brasil” foi organizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação - CPDOC da Fundação Getulio Vargas (para a qual foi feito um vídeo, e na qual, no seu desenrolar, tomou-se testemunhos dos inúmeros visitantes, também gravados em vídeos).

D. Momento de reflexão interna: o IBGE na reforma do Estado

No contexto da Reforma do Estado, dirigida pelo Ministro Bresser Pereira no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, optou-se, depois de profunda reflexão interna, tornar o IBGE uma Agência Executiva.

Dando início ao processo de discussão no governo federal, em fevereiro de 1998, Simon Schwartzman preparou um documento intitulado **O IBGE, quatro anos depois**, pouco difundido internamente, pese seu valor. Tem três partes: resultados dos quatro anos, problemas ainda persistentes, soluções oferecidas.

Quanto aos resultados, entende ter havido uma melhoria da imagem pública do IBGE, que atribui às seguintes ocorrências: a) atualização das pesquisas econômicas e sociais; b) modernização nos sistemas de distribuição de informações; c) modernização do sistema computacional; d) introdução das técnicas digitais na área de cartografia; e) melhoria das condições de trabalho e do sistema gerencial; e f) trabalhos de coordenação institucional. Eis sua opinião balizada:

Melhoria da imagem pública do IBGE. No passado recente, o IBGE era percebido como uma instituição assolada por greves constantes, publicando dados atrasados, atendendo mal aos usuários, e se ocultando por trás de uma linguagem difícil e obscura. Esta imagem se alterou profundamente. As greves desapareceram, o Instituto está na imprensa todos os dias, as informações são distribuídas com rapidez e eficiência, e seus dados são recebidos com respeito e consideração, ainda que continue havendo controvérsias em alguns pontos. Esta imagem pública também se reflete para dentro da instituição. Apesar das dificuldades, sobretudo salariais, que afetam ao serviço público como um todo, e à existência de um núcleo sindical radicalmente oposto ao governo, que faz tudo para sabotar o trabalho do Instituto, existe um clima de motivação, interesse e orgulho pelo trabalho realizado entre os funcionários e técnicos, que se reflete na qualidade dos produtos.⁶³¹

Quanto aos problemas, aborda as questões de pessoal, das áreas gerencial e jurídica. Na questão de pessoal (menos de oito mil), entre vários pontos, como os baixos salários, e os parcos valores das gratificações, trata do plano de carreiras em ciência e tecnologia, considerando-o inadequado aos trabalhos do Instituto (sua única vantagem estaria na premiação das titulações). Na questão gerencial, pese os avanços nos sistemas de controles e gerência, considera imprópria a estrutura vigente (na sede e nos Estados, capitais e municípios), diante das modernas tecnologias (e da falta de pessoal qualificado). Na área jurídica considera diminuto o quadro de pessoal.

Ao encaminhar suas propostas de solução, demanda um *fast-track* “que faça com que as decisões [no IBGE] sejam tomadas com rapidez. [...] Um *fast track* deste tipo existiu, por exemplo, na reforma recente do Banco Central, assim como na criação das novas agências reguladoras que o governo está constituindo. Esta prioridade, no entanto, nunca chegou a existir para o IBGE”.⁶³² Prossegue dividindo suas sugestões em quatro questões: a institucional, a administrativa, a pessoal, a financeira e salarial. Merecem relevo as questões institucional e administrativa:

A **questão institucional** tem sido objeto de discussão extensa, e hoje parece claro que, das alternativas presentes na administração pública brasileira, o IBGE deveria assumir o formato de uma agência executiva autônoma, com plano de carreira e quadro de pessoal próprios, e controlada pelo governo através de uma comissão externa de alto nível e um contrato de gestão. Neste formato o IBGE ainda não teria toda a agilidade desejável que é típica do setor privado, mas reteria sua característica de instituição governamental, da qual depende em boa parte sua legitimidade ante outros órgãos de governo e ante a sociedade. O IBGE necessita de uma estrutura de governo que garanta sua autonomia e isenção, e assegure ao mesmo tempo o cumprimento de missões e trabalhos considerados importantes pelo governo federal. Para isto é necessária a criação de um Conselho Técnico, ou Conselho Superior, formado por pessoas representativas da sociedade, que o supervisione em conjunto com o governo, e possa estabelecer pontes efetivas entre o Instituto e o governo, o mundo acadêmico e setores significativos da sociedade civil. Pode ser conveniente também atribuir um mandato fixo a seu Presidente; uma outra idéia seria submeter a nomeação de seu presidente à confirmação do Senado Federal. Além disto, a atual subordinação do IBGE ao Ministério do Planejamento precisaria ser revista, no

contexto de uma eventual reformulação das características deste Ministério.. No passado, esta localização era justificável, pois o que havia era uma Secretaria de Planejamento, que coordenava instituições subordinadas à Presidência da República. O trabalho estatístico, em todo o mundo, depende cada vez mais de dados gerados pelos registros administrativos dos diferentes Ministérios e órgãos governamentais, e o IBGE precisaria ter uma posição mais central na Administração Pública para coordenar os sistemas de produção e disponibilização destas informações junto aos diferentes ministérios.⁶³³

A adaptação do IBGE ao formato das Agências Executivas, a preparação de seu futuro contrato de gestão, a reorganização de sua estrutura gerencial e administrativa interna, uma avaliação mais detalhada e fundamentada de suas necessidades de pessoal, tudo isto requer a colaboração de especialistas externos ao Instituto, que possam olhar a Instituição de forma independente, e sugerir encaminhamentos que possam ir inclusive contra as tradições e costumes do Instituto. Em 1994 o IBGE pode contar com a presença de uma Missão do Statistics Canada que deu uma contribuição muito importante, em termos de idéias e sugestões, para a modernização das estatísticas econômicas, para a implantação do sistema de treinamento, e para a modernização do sistema computacional. O IBGE necessita hoje de uma colaboração externa mais prolongada e profunda, que possa entrar no detalhe de suas rotinas operacionais e de suas formas de organização e divisão do trabalho, a implantação de novos sistemas de planejamento, e assim por diante. A identificação da firma, firmas ou instituições responsáveis por esta reorganização, e o início de seus trabalhos, poderia ser o marco de que o Instituto está entrando em uma nova era do ponto de vista institucional e gerencial. Deveria ser examinada a possibilidade de realização de um acordo governo a governo, com o Canadá ou outro país de competência reconhecida, através do qual o formato administrativo e os procedimentos operacionais do IBGE pudessem ser revistos, para ajustá-los melhor às necessidades e tecnologias atuais.⁶³⁴

Para tanto, um plano de ação deveria ser preparado, como parte essencial do Protocolo de Intenções a ser firmado com seu Ministério Supervisor, à época o Ministério do Planejamento e Coordenação. Em maio de 1998, cometeu-se à Comissão de Reforma Institucional, então criada, a tarefa de fazer o plano de ação. Formada pelos Diretores-Adjuntos, e por uma ou outra pessoa convidada, teve a eficiente coordenação de Fernando José Abrantes (à época diretor-executivo Adjunto), e o diuturno estímulo de Nuno Duarte Bittencourt (diretor executivo), sempre atuante nos debates. O trabalho foi feito nos meses de junho e julho, e em 31 de julho de 1998 integrou o Protocolo de Intenções assinado em Brasília. Daí, em formato envolvente e participativo, passou-se à elaboração de um Planejamento Estratégico, concluído ao final de 1998, ao final da gestão de Simon Schwartzman; dessa forma, só foi posto em curso já na gestão Sérgio Besserman, uma gestão explicitamente de continuidade.

E. Ao sair do IBGE, Simon Schwartzman analisa o futuro

Em setembro de 1998, em Aguascalientes, no México, Simon Schwartzman proferiu palestra no painel “O futuro das estatísticas internacionais”, como parte da conferência conjunta da International Association Survey Statisticians e da International Association of Official Statistics, o último encontro em estatísticas que participou como presidente.

À sua palestra intitulou “O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do Sul”, tão curta quanto intensa. Começa fazendo um balanço das palestras.

O quadro que obtemos de tantas apresentações feitas nesta Conferência é que as estatísticas oficiais estão mudando muito rapidamente, não só dentro dos países, mas também como empreendimento internacional. Novas tecnologias estão encurtando o tempo entre

a coleta dos dados e a liberação das informações, as mudanças nas demandas estão levando as estatísticas oficiais a alargar o âmbito de sua cobertura, a coordenação e a padronização internacionais estão evoluindo, e uma nova fronteira, para a coleta e a publicação de dados transnacionais, também está surgindo.

Órgãos estatísticos em países menos desenvolvidos têm que se ajustar a este novo quadro, em um contexto caracterizado por dois desafios. O primeiro é que os governos, em todos lugares, estão encolhendo, e os órgãos estatísticos estão enfrentando a necessidade de competir por recursos escassos com outros solicitantes legítimos de recursos públicos. O outro é que novos atores estão entrando em cena na produção e disseminação de dados - departamentos estatísticos de outras agências governamentais e unidades administrativas subnacionais (estados e municípios), organizações privadas, instituições acadêmicas e organizações internacionais.

Face a esta combinação de recursos públicos minguantes e competição crescente pela produção e distribuição de dados, não seria razoável simplesmente fechar ou privatizar os órgãos estatísticos públicos? Há boas razões para que isto não deva ser feito. Países precisam de informações de longo prazo, abrangentes, estáveis e comparáveis internacionalmente que são bens públicos e não se pode esperar que sejam produzidos através de organizações privadas. Somente instituições públicas podem receber e proteger o direito de acesso a dados confidenciais. Tipos adicionais de informação, porém, ou informações sob medida para usuários específicos, podem ser fornecidos através de outras instituições, além dos órgãos oficiais de estatística, e cada país deveria decidir que dados adicionais deveriam ser produzidos por seus órgãos oficiais de estatística, e o que deveria ser feito através de outros setores da sociedade. À medida que aumenta a descentralização, aumenta também a necessidade de coordenação, e muitos órgãos de estatística enfrentam a necessidade de mudar do papel de produtor de dados para um crescente papel de coordenação.⁶³⁵

Diante desse quadro, prossegue sugerindo que os órgãos oficiais de estatística deveriam (devem) perseguir quatro metas, a saber:

Primeiro, deveriam tornar-se mais criativos no uso de metodologias avançadas para coleta, processamento e disseminação de dados. Com uma melhor amostragem, é possível aumentar a cobertura e reduzir custos. Melhores registros públicos e o processamento criativo dessas fontes de dados podem reduzir a necessidade de coleta de dados primários. O processamento de dados tradicional, baseado em mainframe, pode ser substituído por facilidades computacionais descentralizadas, em rede, muito mais baratas e mais eficientes. Disseminação baseada em computador e uso de novas mídias, como CD-ROMs e Internet, podem reduzir o custo e o volume de produtos baseados em papel e proporcionar aos usuários melhores informações no tempo certo. Com novas tecnologias, é possível produzir mais e melhores produtos por uma fração do custo, mas há custos de treinamento, de desenvolvimento de sistemas e de transição de velhas para novas plataformas de computador e rotinas de processamento de dados, o que pode ser caro e demorado.

Segundo, os órgãos de estatística têm que ser mais criativos no estabelecimento de alianças e vínculos de cooperação com outras instituições produtoras de dados dentro dos países e com organizações internacionais. Parcerias com outras organizações governamentais, acadêmicas e internacionais permitem compartilhamento de recursos, aumento da legitimidade e acesso ao conhecimento e à competência que os órgãos de estatística necessitam. Esses vínculos cooperativos trazem uma série de assuntos e problemas que órgãos de estatística inteiramente centralizados não tem que enfrentar. Como conservar e manter as regras de confidencialidade quando os dados são coletados através de organizações diferentes? Como ter certeza que os dados estão sendo coletados e processados de modo consistente? Como assegurar a tempestividade da disseminação? Quem será responsável por manter as séries de dados a longo prazo? Quais serão as regras para acesso e análise dos dados? Como compartilhar custos?

Terceiro, instituições oficiais de estatística têm que se esforçar por sua plena institucionalização como corpos técnicos independentes. Hoje, a maioria dos órgãos oficiais de estatística são tratados por seus governos simplesmente como parte de sua burocracia, o que leva a dois tipos de problemas. O primeiro é que eles ficam sujeitos a políticas de pessoal e de administração de recursos, uniformes em âmbito nacional, que são freqüentemente incompatíveis com suas necessidades e responsabilidades. O segundo, e mais sério, é que eles ficam expostos a interferências externas na nomeação de suas principais lideranças e até mesmo no modo como coletam e publicam suas informações. Felizmente, está se tornando cada vez mais claro que estatísticas oficiais que sofrem ingerências dos governos carecem de credibilidade e são inúteis e esta constatação tem refrutado a interferência da maioria dos governos no trabalho de seus órgãos de estatística. Mas isso, claramente, não é suficiente. Órgãos de estatística têm que ser protegidos formalmente de governos ocasionais por mandatos predefinidos para os seus altos funcionários; por corpos supervisores estáveis e legítimos; por orçamentos estáveis de longo prazo e por regras apropriadas para administração de pessoal e de recursos.

Quarto, e provavelmente o que é o mais importante, os órgãos de estatística precisam aumentar sua competência profissional e técnica. Em muitos países, os órgãos de estatística são ainda dominados por pessoal administrativo, executando tarefas rotineiras de coleta e processamento de dados que podem ser rapidamente substituídas por modernas tecnologias de computador e contratação externa de tarefas rotineiras. Competência profissional é necessária para incorporar novas tecnologias, manter a informação atualizada com o estado da arte e dar aos institutos a legitimidade e o reconhecimento entre outros atores significativos, nos próprios países e no estrangeiro.⁶³⁶

Em dezembro daquele mesmo ano, Simon Schwartzman renuncia a continuar na presidência, e em janeiro seguinte passa o cargo a Sérgio Besserman. No discurso que profere retoma aquela tônica, agora tendo como foco o IBGE.

Começa registrando admiração pela instituição – “aprendi bastante sobre a importância e a natureza do trabalho de um órgão nacional de estatística com as características do IBGE” – e por seus técnicos – “pude conhecer um grupo extraordinário de profissionais competentes e responsáveis, verdadeiros servidores e servidoras públicos que fazem de seu trabalho um sacerdócio, à custa muitas vezes de sacrifícios pessoais”. Relewa o “espírito de diálogo e abertura” praticado abertamente com “o corpo técnico do Instituto, os governantes, os parceiros do mundo empresarial, governamental e acadêmico, e com a imprensa”, na detecção de problemas e na indicação de soluções. O apoio obtido no governo é realçado. Afora os elogios, contudo, fala das greves desgastantes que ameaçavam (e ainda ameaçam, a nosso juízo pessoal) os destinos do IBGE.⁶³⁷

Prossegue refletindo sobre a autonomia e a independência técnico-científica das instituições estatísticas, com foco no IBGE. Trata, ainda, da coordenação da atividade estatística, tendo em conta, nos tempos recentes, o número crescente de entidades produtoras, estaduais e municipais, públicas e privadas, a exigirem um movimento de harmonização, mais ainda por usarem mais e mais os registros administrativos, heterogêneos por natureza, como fontes chaves de informações individuais. Com extrema propriedade, considera relevante a existência dos instrumentos de coordenação (como os cadastros, os glossários, as classificações, entre outros), mas não os considera suficientes à configuração de uma coordenação abrangente.

O primeiro destes temas é o do papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na sociedade brasileira, e, mais amplamente, dos institutos de estatísticas públicas nas socie-

dades modernas. A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um Ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando. Posso assegurar que, durante todos estes anos que estive à frente do IBGE, sua independência e autonomia técnica sempre foram respeitadas e garantidas pelos Ministros aos quais estive subordinado, mas o fato é que o IBGE ainda não dispõe dos mecanismos legais e institucionais que garantam sua independência técnica e isenção e o protejam de ingerências externas indevidas, e estes mecanismos precisam ser criados com presteza.

O segundo tema é o do tamanho e alcance do IBGE, tanto do ponto de vista de suas áreas de responsabilidade, quanto de sua extensão. A legislação brasileira dá ao IBGE um poder amplo de coordenação das atividades estatísticas e geocientíficas no país, mas na prática muitas destas funções são cumpridas por outros órgãos. Diferentes países adotam diferentes divisões do trabalho em matéria estatística e geocientífica. São poucos os que reúnem estatística e geografia, em muitos casos as contas nacionais e as informações financeiras e de comércio exterior ficam com os bancos centrais, e estatísticas agrícolas, ou educacionais, são realizadas por órgãos especializados. Nenhuma organização é necessariamente melhor do que outra, mas, quando existe uma grande divisão de trabalho, é necessário um esforço maior de coordenação. Hoje, apesar de alguns trabalhos meritórios neste sentido, como o da Comissão Nacional de Classificação e da Comissão Nacional de Cartografia, existe pouca coordenação na produção de estatísticas de diferentes órgãos de governo ou financiados com recursos públicos, levando a superposições, desperdícios e até mesmo a produção de informações contraditórias. No futuro, a maior parte das estatísticas públicas terá como origem não a pesquisa direta, mas o processamento de informações de registros administrativos obtidos por governos e instituições privadas em suas atividades quotidianas, e as funções de coordenação tenderão a ser muito mais importantes do que as de execução de pesquisas enquanto tais.

O tema da extensão se refere ao relacionamento entre o IBGE, como órgão nacional de estatística, e os interesses de Estados e Municípios, muitos dos quais produzem seus próprios dados, e gostariam que o IBGE respondesse de maneira mais efetiva e direta às necessidades e prioridades locais. O IBGE é criticado muitas vezes por ser excessivamente centralizado, impermeável às necessidades locais, e grande demais, pela própria pretensão de cobrir todo o território nacional. Sempre orientei o IBGE no sentido de trabalhar, tanto quanto possível, em parceria com instituições estaduais e municipais, e avançamos bastante neste sentido, em atividades tais como a pesquisa mensal de comércio, a pesquisa de orçamentos familiares e, mais recentemente, no trabalho de elaboração da base operacional para o Censo do ano 2000. A experiência deste trabalho de cooperação confirma sua importância, mas confirma também que o país não pode abrir mão de um instituto de estatística de alcance nacional, com capacidade de produzir informações fidedignas e confiáveis para todo o país, independentemente de circunstâncias locais. O IBGE precisa, sem dúvida, rever seu organograma e seu quadro de pessoal, para adaptá-lo à nova realidade em que vivemos, mas ele não deixará de ser uma instituição de porte, como ocorre em todos os países que zelam pela qualidade de suas estatísticas públicas.⁶³⁸

Finaliza tratando da questão de pessoal, a exigir uma revisão completa das remunerações, em um novo plano de carreira. Advoga uma revisão do organograma, de modo a ajustar-se à realidade cambiante, seja em face das novas tecnologias, seja em face das novas temáticas (economia informal, economia invisível, novas contas ambientais, e vários outros).

E fala do Censo 2000 como o maior desafio adiante, em si, e porque “a realização dos Censos Decenais tem sido, tradicionalmente, ocasião para um reexame mais aprofundado do IBGE, e de renovação de suas forças e recursos”.⁶³⁹

A gestão Sérgio Besserman

Sérgio Besserman é natural do Rio de Janeiro⁶⁴⁰. É graduado e tem mestrado em Economia na Pontifícia Universidade Católica - PUC do Rio de Janeiro, onde também é professor. Com sua dissertação, “A política econômica no segundo governo Vargas, 1951/1954”, foi primeiro colocado no 11º Prêmio BNDES de Economia. Cumpriu o Executive Program on Climate & Development, no Harvard Institute for International Development, da Harvard University. É funcionário de carreira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, onde ocupou várias funções, inclusive a diretoria de planejamento. Foi, e é, membro de comitês e conselhos de várias instituições; atualmente é presidente do Instituto Pereira Passos - IPP, órgão oficial da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

Amável, gentil, tem a virtude da retórica. Teve livre trânsito entre ibgeanos, inclusive os militantes sindicalistas, e se tivesse querido, sem grande esforço, teria sido muito popular. Bem falante, praticava agradáveis conversações, pontuando seus discursos com frases curiosas e/ou jocosas; uma de suas preferidas, e que, de tanto a dizer, se lhe atribui autoria, é a máxima do jornalista Márcio Moreira Alves: “Se só existe no Brasil, e não é jabuticaba, é besteira”.

Sem ser um escritor fecundo, publicou vários textos, em revistas e em partes de livros, alguns em história econômica, e vários sobre desenvolvimento sustentável, a cuja atenta reflexão se empenha; nessa temática da ecologia e do meio ambiente dedicou especial atenção, quando no IBGE. Noutro ponto, por sua aguçada percepção da cidadania, empenhou-se pela maior divulgação das estatísticas por intermédio da imprensa (escrita e falada), e eis um marco da gestão.

A. Ao chegar, anuncia continuidade

Em 25 de janeiro de 1999, Sérgio Besserman foi empossado na presidência, dizendo, logo no primeiro parágrafo de seu discurso, de sua felicidade naquele instante: “essa tarefa [a máxima direção do IBGE] me entusiasma, emociona e desperta um imenso sentimento de dever e responsabilidade”.⁶⁴¹ Estar na linha dos seus grandes mestres que antes ocuparam a presidência, lhe era motivo de orgulho, e cita a Isaac Kerstenetzky, a Edmar Bacha, a Eduardo Augusto Guimarães, a Simon Schwartzman. Da velha guarda ibgeana, recorda Alberto Passos Guimarães.

O momento lhe parecia muito feliz, tendo o IBGE conseguido “recuperar sua imagem pública”, colocando suas pesquisas em dia, e avançando na reorganização e na modernização interna, tudo isso num “quadro de escassez de recursos do governo federal” no contexto do ajuste fiscal. O IBGE, afirma com segurança, “deve reafirmar seu papel essencial e seu espaço institucional como órgão central de informações estatísticas e geográficas”, e diz mais: “nada deve afetar o fundamento de estatísticas confiáveis e produzidas por critérios sólidos e comparáveis internacionalmente”, tendo clareza que a coluna mestra desse fundamento “é o compromisso com a transparência, com o acesso permanente e profundo por parte das orga-

nizações da sociedade e especialmente da imprensa e demais meios de comunicação sobre os esquemas de trabalho, análise de dados e o modo de obtê-los”.

Nessa linha, recorda um documento de fevereiro de 1998, apresentado ao parlamento pelo Primeiro-Ministro Tony Blair: *“This government is pledged to clean up and modernise politics. We want a new relationship between Government and citizens, based on openness and trust. We are committed to a comprehensive programme of constitutional reform”*. Daí seguindo seis prioridades: “a segunda refere-se aos direitos do cidadão na nova Europa; a terceira, à autonomia da Escócia; a quarta, às eleições para a prefeitura de Londres; a quinta a um referendo sobre o sistema de votos para a House of Commons; e a sexta era a reforma da House of Lords”. E a primeira, qual seria: *“Freedom of information and an independent national statistical service”*.

Pois sua gestão teria quatro ações focais: o Censo 2000 “a ser realizado de forma sincronizada com as demais nações do planeta e de forma homogênea com as nações do Mercosul”⁶⁴²; atenção às questões ambientais, “um aspecto decisivo das transformações na vida das sociedades, dos povos e dos indivíduos”⁶⁴³; prosseguindo na “continuidade ao aperfeiçoamento e à modernização dos subsistemas de estatísticas econômicas e sociais”; sustentar o programa de “capacitação e treinamento do Presidente Simon”. Contudo, a marca central de sua gestão será outra, será a abertura dos produtos e serviços ibgeanos à imprensa, pela qual a cidadania viu-se fortalecida.

Ao concluir seu discurso, diz com todas as letras: “pretendo dar continuidade à gestão bem sucedida do Prof. Simon Schwartzman”. Compromisso mais contundente à continuidade não poderia ser mais e melhor manifesto, e de fato assim ocorreu. Não obstante, houve por bem trocar os diretores das diretorias técnicas chaves na Casa: para a Diretoria de Pesquisas (Estatísticas) designou Martha Mayer⁶⁴⁴, até então, e já de longo tempo, diretora-adjunta, de marcante competência e capacidade de trabalho; na Diretoria de Geociências, trouxe uma pessoa de suas relações, Guido Gelli, estudioso dos recursos naturais e das questões ambientais.

B. O exercício da cidadania

Ao final da gestão Simon Schwartzman foi-lhe posta em mãos uma versão completa do Planejamento Estratégico (1998); dessa forma, executá-lo, coube à gestão Sérgio Besserman. Os elementos principais dessa versão seguiram presentes nas versões 2000, 2001-2003 e 2002-2004, ainda de grande atualidade. Com realce, valerá marcar a missão institucional, laboriosamente construída, com amplos debates: “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania”, hoje cristalizada devidamente.

Nessa linha, atenção aos usuários, através da imprensa, escrita e falada, foi o eixo em que pode dar sua “contribuição pessoal mais expressiva”, segundo declarou à Memória Institucional do IBGE, em depoimento gravado em 17 de setembro de 2003. Aos usuários (que chama de clientes) comuns – governos (federal, estaduais e municipais), pesquisadores acadêmicos, empresas (em geral, e, em especial, as de consultoria) –, que mais e melhor vínhamos atendendo, se somava o cidadão como usuário direto. Isso se devia, explicou, à crescente escolaridade, à independência da microinformática, ao acesso melhor à Internet, ao fortalecimento da democracia, às melhores condições sociais (sobretudo pelo controle da inflação), entre outros pontos.

Nesse depoimento, lembrou que em entrevista concedida à revista “Isto é dinheiro”, antes da posse, foi-lhe perguntado pelo repórter como lidaria com o IPCA, que até então tanto ocupara o cotidiano dos presidentes. Ao que respondeu, convicto: “tenho muita segurança de que não vai ser esse o maior interesse da cidadania e [portanto] da mídia sobre o que o IBGE divulga”. E acrescentou, “a sociedade vai nos cobrar muito mais as [...] estatísticas sociais, sobre desigualdades, distribuição de renda, a situação dos negros, das mulheres, do Nordeste [...] e assim por diante”. Ora, esse novo usuário, o cidadão no exercício da cidadania, “só entra em contato com a produção do IBGE através de uma intermediação da mídia”, e disse mais:

Não é do tipo de cliente que vá ao nosso site, que demande de tabulações especiais, ele só entra em contato com informações do desemprego, da síntese de indicadores, informações econômicas, enfim, qualquer [pesquisa] que a gente exponha através da mídia. O trabalho de fazer com que a mídia noticie de maneira correta a estatística que nós estamos produzindo é uma atividade que exige muito profissionalismo tanto no âmbito das geociências como em qualquer outra produção.

Três frentes foram abertas: uma, na linha de cursos especiais oferecidos a jornalistas; outra, na linha de palestras de jornalistas convidados; outra mais, na linha da renovação da assessoria de imprensa. Os cursos ora abrangiam pesquisas, ora abrangiam processos de trabalho, ora eram basicamente institucionais.

Entre as palestras proferidas, a de Élio Gaspari é realçada; da referida palestra destaca uma pequena fábula contada, marcando as diferenças entre os estatísticos (diria melhor, estatísticos) e os jornalistas: “o estatístico e o jornalista vêem passar uma boiada, uma boiada de 10 000 bois, dos quais, um tem rabo de elefante; diante desse fato, o estatístico faz a crítica daquela diferença, e a dilui, de modo a fazer desaparecer aquele único boi com rabo de elefante, por ser uma anomalia sem significância; no outro extremo, o jornalista faz uma manchete bombástica ‘boi está virando elefante e a culpa é do governo’”. Esse tipo de palestra, pouco a pouco, foi transformando a mentalidade dos pesquisadores (estatísticos, sociólogos, economistas, demógrafos, e outros), moldando-os às sutilezas da imprensa.

Na renovação da assessoria de imprensa, facilitando as relações, até então difíceis, entre os jornalistas e os pesquisadores, a chave se chama Luiz Mario Gazzaneo, jornalista experiente, conceituado entre seus pares, e com excelentes relações pessoais. Com ele, não sem resistências institucionais, num primeiro momento, veio a prática do embargo, em que os resultados das pesquisas estruturais (não os das conjunturais) são entregues aos jornalistas bem antes das datas de lançamento, e se lhes dá livre trânsito junto às equipes internas; com esse tempo, e com esses diálogos, conseguem preparar matérias longas, e bem escritas sobre as temáticas abordadas; desde então, o IBGE, a cada pesquisa vem obtendo páginas e páginas dos maiores jornais do País, bem assim minutos e minutos dos jornais nas TVs. E a sigla ganhou o coração dos brasileiros.

Naquele tempo da gestão, a Comunidade Européia e os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) assinaram o convênio de “Cooperação estatística com os países do Mercosul”, para o triênio 1999-2001 num total de recursos de seis milhões de Euros, dos quais quatro milhões correspondiam à contribuição da Comunidade em caráter de subvenção, e dois milhões correspondiam a contribuições dos beneficiários. O que se queria era promover

uma harmonização progressiva nas metodologias estatísticas entre os países membros, valendo-se da experiência acumulada pelo EUROSTAT (o instituto de estatística europeu). Dez temas foram definidos: Estatísticas de alfândega e comércio exterior; Estatísticas de investimentos; Estatísticas de serviços; Indicadores macroeconômicos e contas nacionais; Estatísticas de produtividade e competitividade das empresas; Estatísticas sociais (emprego, demografia); Classificações e nomenclaturas; Política de difusão / Relacionamento com os usuários; Grandes orientações dos sistemas de informações estatísticas; Estatísticas de transportes. O trabalho sem dúvida avançou, mas menos do que esperado, dada a variedade (heterogeneidade) dos institutos de estatística nacionais, e dada suas relações com seus governos respectivos⁶⁴⁵. Contudo, o projeto continua.

Em 1999, foi criado um Grupo de Trabalho para avaliar a questão do sigilo no IBGE, coordenado por Zélia Magalhães Bianchini (adjunta da Diretoria de Pesquisas), do qual saiu um excelente relatório intitulado “Grupo de Sigilo: atividades realizadas, desafios e perspectivas para o futuro” (dezembro de 1999). Depois, avaliadas as sugestões, foi criado um Comitê de Sigilo, com Zélia Magalhães Bianchini mantida na coordenação, num primeiro momento, e que depois passou às mãos de David Wu Tai (coordenador-geral do Centro de Documentação e Disseminação de Informações); os membros do Comitê, em suas várias etapas, foram (e são), basicamente, os mesmos do grupo. Pese sua valiosa reflexão, e suas inegáveis realizações, tudo ficou no âmbito interno, não tendo havido convite aos órgãos regionais de estatística à participação, como lhes prometera Simon Schwartzman em reunião havida em agosto de 1998.

Nessa linha, Zélia Magalhães Bianchini colocou em discussão a necessidade de implantação de um programa de gestão de qualidade. Trouxe a idéia, e não esmoreceu na sua promoção. Afora seus muitos relatórios de congressos, seminários e reuniões havidas no exterior, nos quais esteve, cuidou sempre de tornar disponível a todos os interessados a documentação utilizada nesses eventos. Já na gestão Eduardo Pereira Nunes, em março de 2003, foi dado um curso a técnicos do IBGE por duas técnicas do Instituto Nacional de Estatística de Portugal - INE/PT, Maria João Zilhão e Teresa Clode. Como fruto disso tudo, hoje a Diretoria de Pesquisas tem uma Coordenação de Metodologia e Qualidade; não obstante o sucesso havido, por certo ainda falta no IBGE uma massiva percepção da proposição; sabe-se que um programa de gestão de qualidade tem que possuir corações e mentes de todos, o tempo todo, sobremodo da alta-direção.

Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade*

Silvia Maia Fonseca**

Na sociedade contemporânea, os avanços na informática, nas telecomunicações, nos serviços de informação e comunicação possibilitaram à população um contato imediato com um volume de informações que lhe chegam nos mais diferentes veículos. Essas informações circulam de maneira fluida e rápida na mídia, que assume, cada vez mais, posição da mais alta

* Sintetizado do capítulo de mesmo nome, que integra o volume 4: **Estatísticas formalizadas (c.1972-2002)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

** Jornalista, Mestre em Estudo Populacionais e Pesquisas Sociais, pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE, do IBGE.

relevância. O que é noticiado, em tempo real ou não, nos meios de comunicação se estabelece como verdadeiro. Como observa Castells⁶⁴⁶: “em uma sociedade organizada em torno da grande mídia, a existência de mensagens fora da mídia fica restrita a redes interpessoais, portanto desaparecendo do inconsciente coletivo”.

O IBGE, depois de informatizado, deixa de lado a idéia arcaica de estatísticas para usos exclusivos de estudiosos e governantes e passa a ter uma conduta mais ativa na busca do cidadão, concretizando assim parte da missão do Instituto⁶⁴⁷. A discussão sobre esse “novo cliente”, que não era atendido como clientela usual, foi para o ex-presidente do IBGE, Sergio Besserman Vianna, um marco na sua gestão.

Eu acho que minha colaboração mais importante foi levantar a discussão de que havia um outro cliente que [até então,] não era muito freqüente na nossa relação mais direta, ou seja, o cidadão. A sociedade propriamente dita passou a ter um papel crescente na vida do IBGE. [...] Essa questão contou com um esforço formidável dos técnicos e dos chefes de departamento da DPE e da DGC, já que este novo cliente, a cidadania, só entra em contato com a produção do IBGE através de uma intermediação da mídia. Não é do tipo de cliente que vá ao nosso site, que demande de tabulações especiais, ele só entra em contato com informações do desemprego, da síntese de indicadores, informações econômicas, enfim, qualquer [pesquisa] que a gente exponha através da mídia. O trabalho de fazer com que a mídia noticie de maneira correta a estatística que nós estamos produzindo é uma atividade que exige muito profissionalismo tanto no âmbito das geociências como em qualquer outra produção.⁶⁴⁸

Assim, a transformação na divulgação das pesquisas do IBGE para a imprensa não foi por acaso, está dentro de um processo que reflete os novos tempos, onde o suporte da mídia, cada vez mais entre nós, é essencial. Além disso, esse processo se dá numa conjuntura propícia, o país vive a consolidação da democracia e a informação tem um papel fundamental na cidadania moderna. Um momento favorável tanto para o IBGE como para a mídia, que aproveita extraordinariamente bem a oportunidade, já que a cobertura das pesquisas passa a atender à demanda da sociedade e aos valores das notícias⁶⁴⁹ dentro das redações.

O pesquisador passou a ter consciência que seu trabalho não se encerra num volumoso relatório, mas sim na divulgação desses resultados para imprensa. Para que seus produtos sejam percebidos pelo público como confiáveis e independentes, eles precisam de visibilidade na mídia.

Em outras palavras, o bom relacionamento entre os produtores de estatísticas e os jornalistas foi fundamental para ampliar a política de divulgação do IBGE. É um caminho sem volta e que pode ajudar muito o IBGE como observa Schwartzman⁶⁵⁰: “se os números produzidos por uma instituição são adotados por todos, essa instituição irá conseguir os recursos e o apoio para continuar seu trabalho, enquanto outras irão se eclipsar”.

Em entrevista, o ex- presidente do IBGE Sergio Besserman Vianna contou como convenceu os produtores de estatísticas da Diretoria de Pesquisas sobre a importância da divulgação dentro da missão do IBGE de *retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania*.

A estatística é o retrato. Lembrei-me agora de como foi a minha primeira conversa dura com a turma da Diretoria de Pesquisas do IBGE. Vou colocar aqui uma questão filosófica.

Não respondo porque é uma questão filosófica que a filosofia não respondeu até hoje. Desde o primeiro dia, desde que Adão começou a pensar nestas coisas até hoje, você tem de um lado um grupo e de outro lado outro grupo, idealistas, materialistas e tal, mas vou colocar uma questão: a gente faz o retrato da realidade, está lá! Vocês me entregam o retrato e só eu tenho o retrato. Vocês produziram a estatística e me entregaram o retrato! Eu pego o retrato e guardo na gaveta, tranco ela, e nunca ninguém viu o retrato porque tivemos uma explosão atômica dez anos depois. Nunca ninguém viu aquele retrato. O retrato que é a nossa missão existe ou não existe? Ele existiu ou nunca existiu? Nunca ninguém viu e eu morri. Esse retrato existiu se os outros não viram? Não responda, porque claro que tem uma resposta que sim, claro que existiu, e tem outra resposta que não, se ninguém nunca viu. Existiu ou não existiu não tem resposta, mas o eu quero dizer é o seguinte: nós não estamos cumprindo a nossa missão se o retrato não for eficientemente divulgado, disseminado e tal.⁶⁵¹

A parceria com os jornalistas

A avalanche de notícias sobre as estatísticas do IBGE não se deve unicamente ao fato de elas serem de qualidade e confiabilidade segundo os parâmetros internacionais. Afinal de contas, sempre foi assim na história do IBGE, e a imprensa, no passado, fez pouco uso desse material. Essas mudanças evoluíram dentro de um processo de confluência de interesses (IBGE – mídia – sociedade), que conseqüentemente levaram a instituição a uma mudança de mentalidade que merece ser registrada nesta publicação.

Embora a presença do assessor de imprensa dentro do IBGE não seja nova, ela ganha força a partir da década de 1980, com a criação da Assessoria de Comunicação Social - ACS, sob a responsabilidade da jornalista Shirley Soares, que mais tarde, em 1987, se expande e passa a denominar-se Coordenação de Comunicação Social - CCS com os serviços de relações públicas, divulgação interna e imprensa.

Entretanto, todo esse ciclo de transformação na divulgação das pesquisas consolida-se com a contratação, em 2000, do jornalista Luiz Gazzaneo, que passa a ocupar a cadeira de chefe da Coordenação de Comunicação do IBGE. Na ocasião, Gazzaneo e o então presidente do IBGE, Sergio Besserman, desfrutavam de uma longa e sincera amizade. “De cara, eu descobri uma coisa: a produção do IBGE era significativa e tinha uma importância vital para se conhecer o país. Segunda coisa, tem alguma coisa errada na relação do IBGE com a mídia, já que não é possível que as informações produzidas pelo IBGE não interessem à mídia”, esclareceu Gazzaneo, que a partir dessa conclusão começou a pensar o que “travava” a relação do IBGE com a mídia.

Gazzaneo, que atende também como Gazza, é natural de Alagoas e reúne qualidades profissionais reconhecidas pelos colegas de redação e do IBGE. Em 1959, Gazza assumiu a chefia da redação do jornal comunista *Novos Rumos* (no Rio de Janeiro) até o dia primeiro de abril de 1964, quando o jornal foi invadido e destruído. Depois de seis anos na clandestinidade, voltou para o jornalismo, em 1971, e foi trabalhar com Samuel Wainer na revista da Bloch - *Domingo Ilustrado*. Passou pelas revistas *Fatos e Fotos* e *Cartaz*, até que, em 1973, entrou no *Jornal do Brasil* como redator da editoria internacional, mais tarde foi para a chefia de reportagem, editor de cidade e editor-executivo. Em 1983, saiu do *JB* para a agência de notícias *O Globo* e ficou na editoria nacional do jornal até dezembro de 1987. Trabalhou também como diretor da agência de notícias *Nova Press*, especializada em notícias do leste europeu. Em 1991, deixou a agência para trabalhar em campanha eleitoral e finalmente, em 2000, ingressou no IBGE onde está até hoje.

Com um profissional tão experiente à frente, a assessoria de imprensa do IBGE ganhou novas instalações, aprimorou suas estratégias de divulgação e ampliou sua equipe com a criação de novas vagas para profissionais com graduação em jornalismo em todos os concursos públicos realizados desde 1996. Preocupada em não haver uma oposição entre jornalistas e técnicos, a assessoria utilizou diversas formas para estimular a relação de confiança como, por exemplo, palestras com os jornalistas Elio Gaspari, Alberto Dines, Ali Kamel⁶⁵² e outros.

Nessas palestras foram registrados importantes depoimentos, sobretudo, o do diretor-executivo de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel, responsável por todos os telejornais da maior emissora de televisão do País, que destacou a credibilidade alcançada pelo IBGE junto aos meios de comunicação. Ali Kamel também dimensionou o crescente espaço que as pesquisas do IBGE vêm ocupando na sua programação nos últimos anos. Segundo o setor de pesquisa da emissora, entre setembro de 1995 e maio de 1996, o IBGE apareceu 20 vezes nos seus telejornais nacionais. Já entre 2005 e 2006, no mesmo período de oito meses, o instituto apareceu 83 vezes – ou mais de dez vezes por mês, em média.

Atendimento à Imprensa

Mas nem quantificar o mundo e nem noticiar as estatísticas são tarefas simples. Para que as pesquisas sejam percebidas pelo público como confiáveis e independentes, o papel da assessoria de imprensa é cada vez mais relevante dentro dos institutos de estatísticas. Os produtores das informações estatísticas buscam uma relação mais estreita com as mídias através de seus assessores, que elaboram as estratégias de comunicação.

No dia 25 de agosto de 2006, durante o 2º Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, realizado no Rio de Janeiro, a colunista de *O Globo* Flávia Oliveira e o jornalista econômico do *Valor* Chico Santos conversaram por mais de uma hora com técnicos e usuários das pesquisas do IBGE. Flávia Oliveira ressaltou que os pesquisadores precisam ter um pouco de tolerância com os erros dos jornalistas “o fracasso dos jornalistas na cobertura das matérias é também de vocês, o pesquisador acha que isso não é seu dever, mas isso completa o trabalho do pesquisador. Se o jornalista não entende, o que dirá a sociedade”.

O aperfeiçoamento do jornalista é um caminho para qualificar as matérias sobre as pesquisas do IBGE. Nos últimos sete anos, a assessoria de imprensa organizou diversos cursos para os jornalistas do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Foram realizados cursos sobre pesquisas mais complexas (por exemplo: Produto Interno Bruto - PIB e Censo) e, também, treinamentos para o uso de alguns instrumentos do IBGE, que permitem o acesso rápido às informações estatísticas como, por exemplo, o uso do *site* na Internet, Banco Multidimensional de Estatísticas - BME, Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA e *Estatcart*.

A demanda diária da mídia nacional, que não é pouca, é atendida por cinco jornalistas⁶⁵³ e cinco estagiários na sede do IBGE, no Rio de Janeiro. Eles redigem *releases* e pautas para jornais e TVs, organizam coletivas, recebem ligações, interpretam pedidos, apuram notas para colunas e agendam entrevistas com os responsáveis pelas pesquisas. As solicitações vêm de todas as mídias, provenientes de vários estados brasileiros, e de correspondentes brasileiros que

trabalham para veículos internacionais. De janeiro a dezembro de 2006, foram recebidas 4 685 solicitações da mídia ao todo, o que correspondeu a uma média mensal de 390 atendimentos e de 19 pedidos por dia útil do ano. Esse resultado não contabiliza os atendimentos à imprensa realizados pelas Unidades Estaduais do IBGE e nem da equipe de comunicação⁶⁵⁴ na Unidade Estadual de São Paulo, que atende à mídia da capital (uma listagem com cerca de 400 jornalistas) e do interior do estado (segundo as informações das agências são mais de 1000 jornalistas).

Embora a atividade jornalística implique uma série de características subjetivas, a assessoria de imprensa tenta tornar esse trabalho mais objetivo com a implantação de alguns instrumentos de divulgação como: *release*, entrevistas coletivas, embargos e outros. É importante reafirmar que esses instrumentos fazem parte de uma ampla política de divulgação do IBGE, cujo objetivo principal é se aproximar da sociedade através da parceria com os jornalistas.

As estratégias de comunicação: *release*

Segundo a definição de Rabaça e Barbosa⁶⁵⁵, o *release* é um “texto informativo distribuído à imprensa por uma instituição privada, governamental etc., para ser divulgado gratuitamente, entre as notícias publicadas pelo veículo”. No IBGE, o *release* é preparado pela Coordenação de Comunicação Social e enviado via Internet (ou distribuído pessoalmente) aos repórteres ou editores que cobrem o setor. Os *releases* também são disseminados diariamente no portal do IBGE na Internet, no endereço: www.ibge.gov.br.

Os *releases* do IBGE só podem ser enviados para os jornalistas depois de aprovados pelo técnico responsável pela pesquisa. Em 2006, a equipe da Coordenação de Comunicação Social - CCS produziu 181 *releases*, que foram distribuídos para a mídia nacional (televisões, jornais, revistas, rádios, agências e sites de notícias) e disponibilizados no portal do IBGE na Internet. A média durante 2006 foi de 15 *releases* por mês.

As estratégias de comunicação: *mailing-list*

O sucesso da divulgação do *release* depende também do *mailing-list* ou a conhecida “listagem de imprensa”, que é organizada pelas assessorias ou adquirida em empresas de comunicação especializadas neste produto. A listagem de imprensa do IBGE tem cerca de 650 nomes de jornalistas de diversos veículos de comunicação no País e no exterior. A listagem com o nome, endereço eletrônico e o órgão de comunicação é atualizada periodicamente e classificada por editorias como, por exemplo, economia, nacional, meio ambiente, etc.

A oportunidade antecipada, com a existência de um cronograma, também é um aspecto importante na divulgação do IBGE. Um acontecimento previsto, cuja cobertura jornalística pode ser planejada, possui uma boa noticiabilidade. Assim, no portal do IBGE na Internet pode ser encontrado o calendário anual de divulgação das pesquisas. Esse procedimento, que é utilizado como salvaguarda para manter a autonomia da Instituição, ajuda também os jornalistas.

As estratégias de comunicação: coletiva

A entrevista coletiva é um tipo de entrevista em que o especialista atende à imprensa em conjunto, respondendo às perguntas de todos os repórteres, e é muito utilizado pelo IBGE.

Inicialmente, essa prática (feita quase sempre na sede do IBGE, no Rio de Janeiro⁶⁵⁶) atende a alguns propósitos da instituição: economizar tempo do entrevistado e proporcionar oportunidades iguais a todos os órgãos de imprensa. Mas, com o passar do tempo, o entrevistado é cada vez mais requisitado, por telefone, pelos diversos veículos de comunicação e estende seu atendimento aos jornalistas durante o dia todo.

A Portaria n° 164, de 20 de dezembro de 1999, assinada pelo então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares, ao qual o IBGE é subordinado, determinou um horário fixo (9:30hs) para a divulgação das pesquisas conjunturais⁶⁵⁷. Com essa medida, que segue os melhores procedimentos internacionais e confere credibilidade e transparência ao instituto de estatísticas, o governo passou a receber os resultados das pesquisas conjunturais com apenas duas horas de antecedência em relação à divulgação pública.

Não obstante, o atual governo, através do então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega, resolveu alterar a antecedência das pesquisas conjunturais com a publicação de uma nova Portaria (n°167) no dia 05 de setembro de 2003⁶⁵⁸. A portaria manteve o horário da divulgação para a imprensa (9:30hs), mas o ministro passou a receber as informações com 24 horas de antecedência.

Felizmente, após quatro anos, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva, revogou as portarias anteriores e assinou a Portaria n° 355, do dia 5 de novembro de 2007⁶⁵⁹, que determina um novo horário (9 horas) de divulgação para as pesquisas conjunturais do IBGE e, sobretudo, restabelece a antecipação dos resultados para o governo com apenas duas horas de antecedência à divulgação pública, como designava a primeira portaria de 1999. A última portaria, que trouxe mais tranquilidade aos servidores do IBGE, estabeleceu os seguintes procedimentos:

Estabelece procedimentos para a divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do artigo 87 da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º A divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE seguirá as seguintes etapas:

I - às sete horas do dia da divulgação serão encaminhados os resultados, acompanhados de um sumário-executivo elaborado pelo IBGE, para as autoridades da lista de precedência;

II - às nove horas do dia da divulgação serão encaminhados os resultados para os órgãos de imprensa e disseminados na Internet, através do sítio <http://www.ibge.gov.br>.

§ 1º Os técnicos do IBGE estarão disponíveis para prestar esclarecimentos aos usuários sobre os resultados da pesquisa divulgada a partir do encaminhamento de que trata o inciso II do caput.

§ 2º. O disposto nesta portaria aplica-se a qualquer indicador conjuntural produzido pelo IBGE, especialmente aos seguintes:

- I - Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC);
- II - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- III - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial (IPCA-E);
- IV - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-15);
- V - Pesquisa Mensal de Emprego (PME);
- VI - Contas Nacionais Trimestrais;
- VII - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física Brasil (PIM-PF Brasil);
- VIII - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física Regional (PIM-PF Regional);
- IX - Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salário - (PIMES);
- X - Pesquisa Mensal de Comércio (PMC);
- XI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI);
- XII - Conjuntura Agropecuária (Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - mensal; Pesquisa Trimestral de Abate de Animais; Pesquisa Trimestral de Leite; Pesquisa Trimestral de Produção de Ovos de Galinha; Pesquisa Trimestral do Couro).

Art. 2º A relação das autoridades constantes da lista de precedência específica a cada pesquisa de indicadores conjunturais, será divulgada por intermédio de Nota Oficial da Instituição e disseminada no portal do IBGE na Internet, através do sítio <http://www.ibge.gov.br>.

Art. 3º As autoridades constantes da lista de precedência deverão observar o mais rigoroso sigilo das informações referentes aos indicadores de que trata esta Portaria, nos termos do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 4º Revogam-se as Portarias nº 164/MP, de 20 de dezembro

de 1999, e nº 167/MP, de 5 de setembro de 2003.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Paulo Bernardo Silva

O atual governo também decidiu estabelecer novas regras em relação às divulgações das pesquisas estruturais, que estavam fora das determinações das portarias anteriores. Para evitar a divulgação de informações antes que o governo tome conhecimento delas, foi publicada no *Diário Oficial da União*⁶⁶⁰, no dia 28 de janeiro de 2005, a Portaria nº 15, com a exigência de que as pesquisas estruturais devam ser entregues ao Planalto pelo menos 48 horas antes de serem distribuídas à imprensa.

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Interino, no uso das atribuições que lhe confere o Art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição e considerando o disposto no Art.27, inciso XVII, alínea “c”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, resolve:

Art. 1º Disciplinar os procedimentos a serem observados na divulgação dos resultados de indicadores estruturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 2º os resultados serão encaminhados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, com antecedência mínima de quarenta e oito horas do horário fixado no Art. 3º, inciso I, desta Portaria.

Art.3º No dia da divulgação dos resultados dos indicadores de que se trata esta Portaria, serão observados:

I – liberação para a imprensa e disponibilização pela Internet, no endereço (<http://www.ibge.gov.br>), às 10 horas;

II - os técnicos do IBGE somente poderão prestar esclarecimentos sobre os resultados dos indicadores estruturais após a liberação e publicação na forma do inciso I.

Art.4º Os servidores que tenham conhecimento prévio dos resultados deverão manter rigoroso sigilo, sob pena de responsabilidade nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Nelson Machado

A resposta dos jornalistas a Portaria nº 15 foi imediata já que, segundo o inciso II, “os técnicos do IBGE somente poderão prestar esclarecimentos sobre os resultados dos indicadores estruturais após a liberação e publicação na forma do inciso I”. Essa medida deixava dúvidas em relação à realização do embargo nas divulgações do IBGE. *O ombudsman*⁶⁶¹ da Folha de São Paulo, Marcelo Beraba, publicou um artigo, no dia 26 de junho de 2005, criticando a medida do governo: “a proibição é um retrocesso sem justificativa racional e deve afetar a qualidade do trabalho jornalístico e o aproveitamento das pesquisas, é um erro e todos perdem”.

Diante da reação dos jornalistas, o Ministério do Planejamento divulgou uma nota à imprensa, no dia 31 de janeiro de 2005, assinada pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Machado, e pelo presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, com as seguintes explicações:

Nota à imprensa

A propósito de matérias veiculadas na imprensa no fim de semana, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE esclarecem a respeito da Portaria nº 15, de 27 de janeiro de 2004, que:

1 – Por solicitação do IBGE, a Portaria foi assinada pelo Ministro interino do Planejamento, Nelson Machado, com o objetivo de organizar o fluxo de informações.

2 – A Portaria normatiza a precedência das pesquisas estruturais do Instituto ao Ministério do Planejamento, prática adotada por Institutos de Estatística de vários países.

3 – A edição da Portaria não altera as relações que o IBGE vem mantendo com a imprensa há anos no que se refere à divulgação das pesquisas estruturais.

4 – Não existe possibilidade de manipulação de dados, pois o Instituto tem ampla autonomia para produzir e analisar as pesquisas que realiza e, principalmente, pela responsabilidade, seriedade e fidelidade aos resultados de seus técnicos e de sua direção.

5 – As pesquisas são extensas e complexas e já estão tabuladas, formatadas e impressas quando repassadas ao Ministério.

6 – A motivação do Planejamento é a utilização como fonte de pesquisa e estudo da realidade do país para avaliação da efetividade das políticas públicas e no acompanhamento dos programas do Plano Plurianual de desenvolvimento;

7 – Não existe qualquer tipo de censura ao IBGE ou a seus servidores.

No dia da divulgação dessa nota à imprensa, o Ministro do Planejamento, Nelson Machado, disse aos jornalistas que estaria mantida a praxe de entregar estudos à imprensa alguns dias antes e justificou “entregar com embargo não é liberar”⁶⁶².

A explicação sobre o que era o embargo, praticado pelo IBGE e até então um assunto restrito ao universo dos jornalistas, entrou nas páginas dos jornais e foi explicado pela apresentadora Fátima Bernardes no telejornal de maior audiência no País, o *Jornal Nacional* na TV Globo. No dia 24 de fevereiro de 2005, depois de exibir duas matérias com os resultados da Síntese dos Indicadores Sociais 2003, a câmera do estúdio do *Jornal Nacional* volta para a apresentadora, Fátima Bernardes, que informa ao telespectador que aquela reportagem só foi produzida graças ao embargo realizado pelo IBGE.

“Como sempre acontece, a imprensa teve acesso à pesquisa do IBGE com uma semana de antecedência para tornar possível a produção das reportagens. No fim de janeiro, uma portaria publicada no *Diário Oficial*, sobre a divulgação de pesquisas, tinha provocado temores de que esse procedimento fosse suspenso”, disse Fátima Bernardes no *Jornal Nacional*. Sem dúvida, um fato histórico na história do IBGE e da imprensa.

As estratégias de comunicação: embargo

Desde as divulgações do Censo 2000, o IBGE vem adotando uma nova estratégia de comunicação: o embargo. Essa prática consiste em antecipar para os veículos de comunicação o material sobre uma pesquisa estrutural (geralmente são publicações volumosas), com o compromisso de os jornalistas só a divulgarem em data e horário estabelecidos pelo IBGE.

Para Gazzaneo, entre os produtores de estatística existia um “sentimento de auto-proteção” e isso se refletia na relação com a imprensa. “Não sei se tinham medo dos jornalistas, mas resistiam a conversar, não estabeleciam um diálogo. Então, era preciso criar condições para estabelecer um diálogo e romper isso”.

A divulgação dos primeiros embargos foi, na opinião de Gazzaneo, como “uma explosão” dentro do IBGE. “Foi um choque positivo. Eu acho que as pessoas, dentro do IBGE, começaram a ver que o diabo não era tão feio como se pinta, isto é, a imprensa podia ser uma parceira leal e honesta e isso só beneficiava o IBGE porque dava à instituição essa amplitude de divulgação”.

Isso explica o elogio da jornalista publicado na coluna Panorama Econômico⁶⁶³, de *O Globo*.

Os leitores já repararam que, nos últimos anos, os jornais e as televisões fazem longas reportagens sobre as grandes pesquisas do IBGE. Em geral, as reportagens são ilustradas com pessoas cujas histórias dão vida aos números encontrados pelos pesquisadores. Isso, em parte, é possível pelo trabalho do pessoal do IBGE e dos técnicos do instituto. Eles antecipam os estudos para que os jornalistas possam entender tudo e transformar todas aquelas informações em material jornalístico. Depois, uma entrevista com os técnicos tira as dúvidas. Portanto, amigos do IBGE, fiquem com o nosso agradecimento.

Graças ao embargo, os jornais, revistas, agências de notícias e emissoras de rádios e TVs têm tempo hábil para selecionar as informações mais importantes para o público, elaborar matérias, ilustrar com personagens de todo o País, infográficos, entrevistas diversas etc. Wolf⁶⁶⁴ observa que os acontecimentos planejados e previstos possuem uma boa noticiabilidade, já que só com um conhecimento preliminar desses eventos é possível distribuir as imagens (ou fotos) filmadas, marcar as entrevistas necessárias e programar o tempo (ou espaço) nos noticiários.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o tamanho das pesquisas estruturais. São publicações volumosas e complexas, cheias de tabelas, gráficos e textos, exigem tempo para serem desvendadas e parece impensável divulgá-las sem o compromisso do embargo. Só para se ter uma idéia, a **Síntese de indicadores sociais 2003**, por exemplo, atingiu 403 páginas, as **Estatísticas do Século XX** foram lançadas no mesmo ano com 539 páginas, sem falar nas diversas publicações do Censo 2000. Ademais, não é difícil imaginar a tensão que a entrega desse material gera dentro de uma redação, com o compromisso diário de produzir notícias.

Alguns dias antes da divulgação, os responsáveis pela pesquisa envolvidos com o embargo ficam à disposição da mídia para esclarecer o significado das informações, analisar os resultados e orientar as reportagens. Nas pesquisas mais complexas, são realizadas reuniões de embargo com os jornalistas, que são consideradas fundamentais para os repórteres, já que eles precisam produzir diversas matérias dentro de um determinado prazo.

A prática do embargo trouxe alguns resultados positivos para o IBGE:

- Estabeleceu uma relação de confiança entre pesquisadores e jornalistas - algumas grandes empresas chegam a enviar equipes de reportagens, com dois ou três repórteres, para a cobertura da divulgação de determinadas pesquisas.
- A busca pela qualidade da informação – com o embargo os jornalistas deixam de lado o “furo” da notícia, ou seja, quem publica primeiro a matéria, e passam a se preocupar com a qualidade do material jornalístico que é produzido. A disputa pela qualidade da informação atende também ao interesse do instituto de pesquisa.
- No rastro de uma grande divulgação, aumenta a disseminação dos produtos do IBGE - a visibilidade tem um efeito multiplicador, e com isso cresce muito o número de usuários à procura das informações veiculadas pelas empresas de comunicação.

- A repercussão na *mídia* levanta o moral dos técnicos do IBGE e introduz uma nova consciência sobre a importância da divulgação.
- Garantiu ao IBGE enorme visibilidade - a antecipação do material ajudou os jornalistas a planejarem e “venderem” suas reportagens dentro das empresas de comunicação. Um bom exemplo foi uma das divulgações dos Resultados da Amostra do Censo 2000, que originou reportagens durante cinco dias seguidos no Jornal Nacional, no início de 2003. Naquela semana, a soma dos tempos de cada uma das matérias sobre o IBGE veiculadas por todas as emissoras de TV superou o total de cinco horas (como demonstram as gravações do serviço de *clipping* de vídeo contratado pelo CDDI/IBGE, onde esse material está arquivado). Destaque semelhante recebeu a divulgação das Estatísticas do Século XX, que, além de ocupar um enorme espaço na TV, conquistou as primeiras páginas dos cinco principais jornais do País (O Globo, Folha de São Paulo, Estado de São Paulo, Jornal do Brasil e O Dia) por dois dias consecutivos. Outro exemplo foi a divulgação da PNAD 2005, em 15 de setembro de 2006: no dia seguinte, a pesquisa estava na primeira página dos seguintes jornais: O Globo (com 5 páginas internas), Folha de SP (com 4 páginas internas) e Estado de São Paulo (com 3 páginas internas). Além disso, a PNAD foi notícia nos principais telejornais do país, sendo que nos três dias seguidos ao lançamento a pesquisa ocupou aproximadamente um total de 53 minutos nas principais telejornais, representando um valor de 8 milhões e meio de reais, segundo a tabela de propaganda⁶⁶⁵ com os preços vigentes em abril de 2006.

Vale registrar, também, um contratempo na divulgação com embargo dos dados preliminares do Censo 2000, em 08 de maio de 2002, quando o embargo foi furado na noite anterior pelo telejornal da Record. O jornalista Boris Casoy, o único que não respeitou o embargo, deu a notícia de que a mortalidade infantil caiu de 48 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 29,6 óbitos infantis por mil nascidos vivos, antes do horário combinado.

Na época, Gazzaneo foi avisado, pelo telefone, sobre o incidente por uma jornalista que participava do embargo. Ele não hesitou em manter o acordo do embargo até o dia seguinte e, para isso, mobilizou toda a sua equipe para reforçar o acordo de manterem guardadas, nas redações, as informações do IBGE. O clima de tensão e insegurança gerado pelo comportamento inesperado do jornalista Boris Casoy foi, aos poucos, sendo substituído pelo compromisso dos editores de manutenção do embargo.

Num contexto competitivo entre os jornalistas é inacreditável como todos seguraram a informação até a data combinada. Para Gazzaneo, esse acontecimento não o fez repensar o embargo: “eu recebi telefonemas incríveis de gente da TV Globo, de gente do *Estadão*, do *JB* e todos me diziam: primeiro, que não iriam furar o embargo, e, segundo, perguntaram o que eu pretendia fazer. Eu não tive dúvida, a Record estava fora do embargo”.

As estratégias de comunicação: *clipping*

O *clipping*⁶⁶⁶ de notícias da Coordenação de Comunicação Social - CCS é realizado eletronicamente e disseminado para o público interno no Notes e na Intranet da CCS. Ele é feito basicamente de notícias veiculadas em jornais, *sites* de Internet e agências de notícia *on-line*, aos quais o instituto tem acesso por meio de assinatura ou livremente. Notícias veiculadas em revistas, rádio e pelos veículos impressos e on-line não assinados pela instituição também entram, embora com menos frequência, quando é possível acessá-los na Internet.

Para se ter uma idéia do volume de notícias clipadas, no mês de abril de 2007, por exemplo, o IBGE teve notícias veiculadas em todos os 30 dias. Nesse período, foram clipadas 1

243 notícias, uma média de 41,4 por dia. Esse resultado não inclui as matérias regionais já que as Unidades Estaduais do IBGE enviam esporadicamente notícias clipadas dos veículos locais.

Também, nos últimos sete anos, o IBGE passou a contar com o serviço de *videocliping*, que reúne as principais notícias veiculadas pelas emissoras de televisão sobre o IBGE e suas pesquisas. Os vídeos podem ser acessados por todos os servidores pelo link “IBGE na TV”, na página do Infokê na Intranet, no endereço: <http://w3.ibge.gov.br/infoke/>. Em abril de 2007, o IBGE teve, segundo o *videocliping*, 224 inserções na mídia televisiva nacional – uma média diária de 7,5 inserções, levando-se em consideração todo o mês.

As estratégias de comunicação: regionalização

A regionalização das divulgações e a aproximação com a imprensa local são grandes desafios colocados à instituição em geral e ao trabalho da Coordenação de Comunicação Social, que precisa estender os braços em todas as direções para atender melhor os jornalistas das grandes e pequenas empresas de comunicação, inclusive a mídia segmentada, em todo o País. Assim, as informações relativas aos atendimentos à mídia nos estados são de fundamental importância para a CCS e para o IBGE como um todo.

Há algum tempo, as Unidades Estaduais do IBGE realizam atendimentos à mídia, inclusive, em alguns casos, fazem embargo e organizam coletivas para a mídia regional sobre as pesquisas estruturais. Em São Paulo, por exemplo, está sendo desenvolvido um projeto-piloto para que as agências do IBGE participem das divulgações das pesquisas com profissionais capacitados para atender a imprensa local. A idéia é capilarizar a informação do IBGE e aproveitar a mídia de determinados municípios como Ribeirão Preto, que tem três televisões com telejornais diários (EPTV (Globo), SBT, Thathi), 15 rádios (inclusive as mais importantes Band e CBN) e sete jornais (*Diário de Ribeirão*, *Jornal A Cidade*, *Jornal A Hora*, *Gazeta de Ribeirão*, *Revide*, *Ribeirão Virtual* e *Tribuna de Ribeirão*) e duas sucursais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*.

Outra iniciativa importante da Unidade Estadual de São Paulo, que é seguida pelas Unidades do Amazonas, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, foi a criação de um grupo de estudo formado por analistas do IBGE para elaboração de um relatório regionalizado para mídia com informações das pesquisas estruturais.

E ainda, dando continuidade à estratégia de regionalização das divulgações do IBGE e de aproximação com os responsáveis pelas divulgações nas Unidades Estaduais, a CCS iniciou, em 2006, um projeto de treinamento nos estados. Esse trabalho de treinamento nas UEs consiste basicamente da divulgação com embargo das informações e da realização de entrevistas coletivas com a presença de um pesquisador da sede e, sempre que possível, dos representantes locais das pesquisas em questão. Com o intuito de estreitar ainda mais os laços com as mídias locais, são realizadas visitas aos mais importantes veículos regionais.

Em parceria com o CDDI, a Comunicação promoveu a transmissão das coletivas, para todas as Unidades Estaduais, pela TV IBGE, que pode ser acessada de qualquer unidade/computador, no endereço: <http://tv.ibge.gov.br/>, com *link* acima de 512MB na rede interna da Instituição. Em março de 2007, por exemplo, na divulgação da nova série do Sistema de Contas Nacionais, as Unidades Estaduais do IBGE em São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará,

Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Brasília convidaram os jornalistas locais para assistirem à coletiva ao vivo transmitida do Rio de Janeiro. Na ocasião, algumas UEs reclamaram da qualidade da imagem e do áudio, mas o número de servidores e jornalistas interessados na transmissão mostrou a importância desse instrumento.

As estratégias de comunicação: ferramentas na Internet

Até a metade da década de 1990, a grande maioria das informações produzidas pelo IBGE era publicada na forma de livros com tabelas, com tiragens restritas, e em formatos tradicionais. Hoje, os dados são disseminados de forma imediata pela Internet, que se tornou o principal meio para difundir informações das agências públicas. O investimento no portal do IBGE foi tanto que, por três anos, ele recebeu o prêmio Ibest como o melhor sítio governamental da Internet brasileira. Em 2002, data da última premiação, o portal IBGE foi indicado como vencedor tanto pelo júri popular como pelo de especialistas do Ibest.

Os repórteres de jornais e agências de notícias buscam constantemente, no portal do IBGE na Internet, o *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA*, um programa que possibilita construir tabelas de acordo com determinadas informações selecionadas. Assim, através da Internet, o IBGE nunca fecha suas portas para a mídia, já que ela funciona 24 horas por dia, em esquema de plantão, e na proporção em que os fatos acontecem.

A Coordenação de Comunicação Social tem estimulado os jornalistas a buscarem informações no portal do IBGE na Internet. Para isso, com o apoio do CDDI, foram realizados nos últimos anos cursos de treinamento (sobre o uso do Banco Multidimensional de Estatísticas e SIDRA) nas próprias redações e também nos laboratórios de informática do IBGE. Em algumas Unidades Estaduais do IBGE também são realizados esses tipos de cursos para jornalistas.

Comunicação na rede interna do IBGE

Em agosto de 2007, passou a funcionar a página da Comunicação na Intranet do IBGE com o endereço: <http://w3.presidencia.ibge.gov.br/ccs2007/ccs.htm>. A idéia foi colocar na rede interna do IBGE informações sobre a estrutura da Comunicação, a rotina de trabalho dos jornalistas, a importância do embargo, *clipping* e as estatísticas de atendimento, que passarão a contabilizar, numa única tabela *online*, os atendimentos realizados pelas unidades estaduais do IBGE com a imprensa de cada região. O material para divulgação com embargo da pesquisa também fica disponível na página da CCS com acesso restrito para todas as unidades estaduais. Além disso, é possível encontrar arquivo de fotos das divulgações e dos técnicos do IBGE.

Novos desafios da Comunicação

A verdade é que, ao estar na grande mídia, o IBGE grava sua imagem no inconsciente coletivo. É, sem dúvida, uma conquista riquíssima, mas é uma imagem adquirida ao longo do tempo e com muito trabalho. Essas ações de divulgação para a mídia remetem a um futuro promissor para a instituição já que abrem várias portas como, por exemplo, a de outras instituições em busca de parcerias.

Naturalmente, a institucionalização de todo esse trabalho de divulgação vai criar bases sólidas que permitirão, cada vez mais, evoluir para um melhor relacionamento do IBGE com a mídia. Na busca de oportunidades, a Comunicação criou o Grupo Mediador de Informações para a Mídia⁶⁶⁷, em junho de 2007, com representantes de todas as diretorias do IBGE, do CDDI e da ENCE. O grupo tem como objetivo auxiliar o planejamento da divulgação de pesquisas do IBGE para imprensa e conta com a atuação dos integrantes como facilitadores, contribuindo para o fluxo de informações e oferecendo apoio às diversas ações de comunicação. Entre as prioridades destacam-se a contribuição com sugestões de pauta, ou seja, temas que resultem em matérias jornalísticas, o planejamento de um calendário de divulgações integrado, a criação de um guia atualizado de assuntos jornalísticos e fontes de informação no IBGE.

Com isso, a área de atuação da comunicação alarga-se e seus efeitos se multiplicam dentro do IBGE. Outra oportunidade que deve ser avaliada pelo IBGE é a utilização da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE para promover, por exemplo, cursos de estatísticas para jornalistas. A ENCE, reconhecida pelo grau de excelência, tem professores capacitados em diversas áreas que podem inclusive participar de palestras nas redações de jornal e nas grandes empresas. Indo em direção oposta, essa experiência pode servir também para trazer o jornalista ao debate dentro da ENCE e do IBGE. Nesse aspecto, os dois lados têm muito a ganhar.

Finalmente, este capítulo tem a intenção de apresentar a transformação da comunicação social do IBGE, no período de 2000 a 2007, e também estimular uma reflexão sobre o assunto, sem a menor pretensão de esgotá-lo. O processo de comunicação deve ser visto como uma ação dinâmica, que se atualiza, que se renova constantemente. Na prática, a comunicação é um dos novos desafios que os produtores de estatísticas têm pela frente.

Nessa linha, o atual Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o jornalista Franklin Martins, destacou no Fórum de Assessores de Comunicação Social, realizado no dia 22 de maio de 2007, em Brasília, que as instituições públicas não estão fazendo favor a ninguém quando dão informações do governo. “Isso não é bondade, é parte do nosso trabalho. Nós temos que falar e que ouvir as perguntas dos repórteres. Essa é uma questão crucial na política de comunicação do governo” – ressaltou o jornalista.

Dessa forma, ao considerar a mídia uma aliada potencial, o IBGE constrói sua própria política de divulgação, que está totalmente integrada às novas ações de comunicação social, e contribui com o primeiro dos Princípios da Estatística Oficial, adotados pelas Nações Unidas⁶⁶⁸, onde a estatística oficial é um dos elementos indispensáveis do sistema de informação de uma sociedade democrática e “com esse fim, os organismos responsáveis da estatística oficial devem elaborar as estatísticas oficiais com critérios de utilidade e interesse públicos e facilitá-las com imparcialidade para que cidadãos possam exercer seu direito de acesso à informação pública”.

A ENCE realiza mudanças

No relatório do Statistics Canada uma avaliação do estado das artes no IBGE a ENCE é vista. Adiante, na dimensão do recomendado, Simon Schwartzman no documento **O presen-**

te e o futuro do IBGE, o já aludido balanço de gestão (1995 sobre 1994), dá conta da missão canadense, e trata da política de recursos humanos, onde a ENCE seria chave. Em 1996 sobre 1995, volta ao assunto no *Relatório anual IBGE 1995*, com uma seção sobre a “Escola Nacional de Ciências Estatísticas”:

No final de 1995 a ENCE iniciou um processo de reestruturação associado à nova política de integração das ações de treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos do IBGE. No novo arranjo institucional, cabe à ENCE executar o Plano Institucional de Treinamento, seja oferecendo diretamente os cursos, seja coordenando e supervisionando cursos contratados fora. Para isto, foram criados o Departamento de Treinamento e o de Pesquisa. As prioridades da Escola são hoje as de institucionalizar as atividades de treinamento e capacitação de recursos humanos, com a consolidação de um programa sistemático de desenvolvimento de pessoal e de uma estrutura adequada de coordenação dessas atividades e a revitalização do curso de graduação em Estatística, com a recomposição do seu quadro de professores e um redirecionamento de seu currículo para atender melhor às necessidades do Sistema Estatístico Nacional, coordenado pelo IBGE.⁶⁶⁹

Depois, Carmem Feijó – coordenadora de treinamento – no texto **A política de capacitação e educação continuada no IBGE: uma experiência bem sucedida**, divulgado em novembro 1998, afirma: “O IBGE em 1995 reestruturou sua área de treinamento e capacitação de pessoal para atender a vários objetivos: a) valorizar seu corpo de funcionários e elevar o potencial produtivo da instituição; b) ampliar as oportunidades de treinamento e capacitação de pessoal a um menor custo; c) dar maior transparência ao esforço de investimento da instituição em qualificação profissional; d) melhorar a comunicação interna; e e) padronizar o conhecimento adquirido”. E diz mais:

Em resumo, a reestruturação buscou conferir maior racionalidade ao emprego dos recursos em treinamento e capacitação profissional, sinalizando para o corpo de funcionários a elevada prioridade institucional dada ao investimento em recursos humanos ao longo do tempo”.⁶⁷⁰

Além dessa assunção do programa de treinamento institucional, a Escola incorporou um programa adquirido ao Statistics Canada, chamado “Curso de Desenvolvimento de Habilidade em Pesquisa – CDHP”, cuja primeira turma ocorreu no segundo semestre de 1997. O CDHP consegue propiciar a experiência do aprender-fazendo a partir da participação ativa dos treinandos no processo de pesquisa sob condições reais, permitindo a vivência do trabalho em equipe e maior integração dos técnicos. O curso serve ainda para difundir novas metodologias e tecnologias e seu conteúdo aborda conceitos, métodos e etapas de planejamento e execução de uma pesquisa domiciliar por amostragem, à semelhança do que faz o IBGE.

Ao mesmo tempo, dois novos cursos foram criados. Primeiro, o programa de especialização em “Análise Ambiental e Gestão do Território” (desde 1997)⁶⁷¹; segundo, programa de mestrado em “Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais” (desde 1998). Por esses cursos (associados à graduação), pesquisa e ensino se uniram, fazendo a Escola mais atuante e presente no cotidiano institucional. O mestrado, então criado, teve e tem por objetivo a produção científica e a formação de pesquisadores, desenvolvendo abordagens teóricas, métodos e práticas para a produção, análise, interpretação, preservação e disseminação de estatísticas e informações que ampliem o conhecimento das realidades demográfica, econômica, social, territorial e ambiental.

O perfil do mestre formado é de um profissional capaz de compreender e sistematizar questões sociais relevantes; utilizar métodos apropriados para obtenção, tratamento e análise de informações; e contribuir para o planejamento de políticas, a tomada de decisões na esfera pública e na iniciativa privada, e o avanço da cidadania. Duas características garantem a especificidade do mestrado: primeira, o esforço de articulação entre diferentes cortes disciplinares e enfoques metodológicos na concepção e na prática da pesquisa social; segunda, a vinculação direta ao IBGE, o que garante uma formação acadêmica integrada com a prática de produção e análise das estatísticas públicas. São quatro as linhas de pesquisa, a saber:

1. **Dinâmica Populacional, Condições de Vida e Políticas Públicas:** destina-se à análise das transformações populacionais, principalmente as ocorridas no Brasil, suas articulações com a dinâmica social e suas inter-relações com as políticas públicas.
2. **Metodologia Estatística para Censos, Pesquisas Amostrais e Registros Administrativos:** destina-se ao desenvolvimento, aplicação e avaliação crítica de métodos estatísticos para planejamento e análise de censos, pesquisas amostrais e registros administrativos, em estudos econômicos, sociais, populacionais, territoriais e ambientais, incluindo amostragem e estimação, métodos de mensuração e observação, modelagem, análise e interpretação de dados com estruturas complexas.
3. **Sistemas de Informação Estatística e Geográfica:** destina-se à análise dos conceitos, classificações, métodos e técnicas adotados na construção da informação estatística e geográfica, principalmente no Brasil, bem como ao desenvolvimento e aplicações inovadoras de métodos para uso e interpretação dessas informações, para a construção de indicadores e para subsídio à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
4. **Sociedade, Economia e Território no Brasil Contemporâneo:** destina-se à compreensão das continuidades, mudanças e perspectivas da realidade social, econômica, territorial e ambiental, principalmente no Brasil, tendo como referência a inserção do país no processo de globalização⁶⁷².

O programa de mestrado vem sendo um grande sucesso, o que bem reflete o número crescente, ano a ano, de candidatos às suas 30 vagas. Em 2006 e em 2007 a relação candidatos / vaga foi, respectivamente, 4,7 e 6,2. As dissertações defendidas têm aumentado; até 2007 fora 155, em 2008, e em 2009, espera-se acumular, respectivamente, 185 e 208 dissertações. E melhor, oferecendo crescente qualidade. Quanto aos docentes, são 26, todos sendo doutores, vários com titulação em universidades estrangeiras; apenas dois não dedicam tempo integral ao programa, estando três deles licenciados momentaneamente. Um doutorado, numa natural evolução do programa, foi elaborado, estando em discussão internamente.

O SEN em foco pelo IBGE

Recordando, em outubro de 1986, na abertura do Encontro Nacional do Sistema Estatístico da Educação, Edmar Bacha anunciou que planejava realizar no segundo semestre do ano seguinte o que então chamou de I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova República para, entre outros pontos, estruturar um sistema nacional que fosse a junção de sistemas setoriais.

Em junho ou julho de 1987, seu sucessor na presidência, Edson Nunes, voltaria ao cerne da idéia, anunciando a realização da III Conferência Nacional de Estatística, na qual,

antecipa, o IBGE proporia um novo Plano Nacional de Estatística; embora formasse uma comissão de organização e coordenação, houve poucos avanços.

Na gestão Charles Mueller, finalmente, foi realizada a prometida III Conferência Nacional de Estatística (07 a 09 de novembro de 1989). A pedido de Lenildo Fernandes Silva, então diretor da Diretoria de Pesquisas, para animar o processo internamente, Eduardo Augusto Guimarães preparou o documento, **Produção de estatística e sistema estatístico** (setembro/outubro de 1989), sobre as limitações de se constituir um sistema estatístico, à falta de um quadro teórico que abrangesse toda a sociedade, deixando a sugestão de que o único caminho possível seria pela geração de sistemas setoriais. A Conferência foi realizada com sucesso, reunindo tematicamente produtores e usuários, contudo, um novo Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas só seria proposto em janeiro de 1992, já ao final da gestão Eduardo Augusto Guimarães, tendo por mentor Lenildo Fernandes Silva.

Nas gestões Eurico Borba e Sílvio Minciotti houve poucos avanços, pese o esforço de Jane Souto de realizar uma pesquisa que revelasse as condições dos órgãos regionais de estatística. Os tempos eram difíceis, faltando condições mínimas ao próprio IBGE, de modo que muitas outras urgências se sobrepuseram. Nesse tempo, por demais, os órgãos regionais de estatística, beneficiando-se das autonomias atribuídas aos estados e municípios pela nova Constituição (1988), como que “libertavam-se” da “dominação” do IBGE, e embarcavam numa descentralização desmesurada; logo, contudo, perceberiam que para haver uma oportuna e autêntica descentralização seria preciso haver um centro, posição que caberia legitimamente ao IBGE, com sua experiência e sua consolidação institucional. Pouco a pouco, houve uma amigável reaproximação, para a qual muito contribuiu a visão de mundo trazida por Simon Schwartzman, um grande pensador da sociologia das estatísticas, bem assim, pelo retorno de Lenildo Fernandes Silva à direção da Diretoria de Pesquisas. Por essa feliz junção de pessoas, e mais Martha Mayer (diretora-adjunta da Diretoria de Pesquisas, logo titular na gestão Sérgio Besserman), muito se avançou nas reflexões.

Após o I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (de 27 a 31 de maio de 1996), o SEN foi refletido largamente. É o que a seguir mapeamos atentamente.

Visão pessoal (I): Simon Schwartzman (julho/agosto de 1996?)

Em 1996, meados ou segundo semestre, Simon Schwartzman preparou um documento que, embora tivesse caráter oficial, por sua posição com presidente, trazia, antes de tudo, sua visão pessoal da temática em discussão, como indica seu título: **A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas**; texto pequeno, com apenas três páginas, é grande em conteúdo.

A seu juízo, os textos legais que dão ao IBGE a competência da coordenação da atividade estatística, embora necessários, são insuficientes. Não tendo gerado condições instrumentais, a coordenação não passa de figura de retórica; e mesmo havendo os instrumentos fundamentais – classificações, glossários, cadastros, entre outros – eles não cobrem todo o espectro da pesquisa, que ficam, assim, em aberto ao alvitre dos diferentes produtores (por

exemplo, os ministérios da Educação, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia, da Previdência, o Banco Central). Essa situação se avoluma ao se usar informações individuais existentes nos registros administrativos, como fonte básica de geração de estatísticas; esses registros são demasiado heterogêneos, e ficam a exigir ainda maior coordenação, a começar por sua própria criação. Assim sendo, o IBGE teria muito que fazer, e em várias frentes, para tanto sendo essencial a renovação do seu Conselho Técnico, “que na prática nunca foi além de um funcionamento burocrático” e que não se reunia, afirma, a vários anos; seu novo papel seria como um “órgão efetivo de consulta e supervisão do Instituto”, que pudesse “realizar uma mediação efetiva entre o IBGE, o governo e a sociedade mais ampla”.⁶⁷³

Seguindo, argumenta a existência de informações concorrentes e, não raro, conflitantes, vendo como sendo “normal que, em uma sociedade aberta e pluralista, diversas instituições produzam dados nem sempre coincidentes, em função de diferentes critérios, metodologias e interesses”. E, num exercício dialético valioso, nota que o país precisa de “informações confiáveis e suficientemente abrangentes, do ponto de vista temático e espacial, como base para as políticas públicas e como referências para a sociedade e a comunidade internacional”. Ora, acrescenta, “estas informações são um bem público, e como tal devem ser produzidas por instituições também públicas, que possam garantir sua continuidade e confiabilidade”, sendo “função do setor público cuidar, também, da alocação eficiente dos recursos evitando da duplicação de gastos para os mesmos fins”,⁶⁷⁴ ou seja, vá lá que houvesse (e que haja) informações concorrentes e conflitantes, como fruto do ambiente democrático, e de autonomia das instituições, mas que elas não surjam de recursos públicos escassos, que devem ser aplicados concentradamente, não necessariamente num único órgão, mas sempre sob coordenação cooperativa, e não concorrente.

Isso posto, valerá lembrar que Isaac Kerstenetzky, nos anos 1970, respondendo à seqüência de críticas que foram feitas ao IBGE desde 1958, ao reformar a Fundação IBGE, criada em 1967, tornou o sistema estatístico centralizado (até então, ele era descentralizado, funcionando por colegiados). O que quer Simon Schwartzman, então, em sua avaliação da atualidade, sem o dizer em termos explícitos, é a volta a alguns aspectos vigorantes anteriormente. Quer definir as questões a serem investigadas, figurando um programa estatístico, “através de sistemas consultivos com a participação dos responsáveis pelas atividades de pesquisa”, quer garantir aos institutos de pesquisa as melhores condições técnicas, tecnológicas e institucionais à execução deste programa de trabalho, de forma a alcançarem resultados confiáveis, “acima de qualquer suspeita”.⁶⁷⁵ E dessa visão deriva três perguntas fundamentais:

Como definir a agenda de pesquisas?

Hoje esta agenda é definida internamente pelo IBGE, a partir de linhas de trabalho identificadas pelo seu quadro técnico, em parte atendendo a solicitações de diferentes órgãos de governo, incluindo o Ministério do Planejamento, em parte atendendo a recomendações das Nações Unidas, em parte atendendo a recomendações de comissões consultivas ad hoc. Estas demandas são muitas vezes contraditórias, e geralmente não tomam em conta as condições técnicas, administrativas e orçamentárias que o IBGE tem para atendê-las.

Além da questão da identificação de temas, a estruturação de uma linha adequada de pesquisas requer a existência de uma equipe técnica especializada, de alto nível, que seja capaz de implementar os projetos que forem identificados com competência, presteza e eficiência. Este problema esbarra na perda importante de pessoal que o IBGE sofreu

nestes últimos anos, e que continua a se agravar, pelos salários que paga a seus técnicos mais qualificados.

Como coordenar o IBGE com as demais agências governamentais?

Em todo o mundo a tendência é que os órgãos estatísticos trabalhem cada vez mais, onde couber, com informações geradas pelos registros administrativos, diminuindo os trabalhos de coleta direta de informações. O IBGE tem estabelecido diferentes formas de colaboração com outros órgãos, como a Secretaria da Receita Federal e o Ministério do Trabalho, mas precisaria de um mandato mais claro e definido para poder aprofundar esta linha de trabalho, que deveria incluir inclusive sua participação na elaboração dos registros administrativos setoriais, e dos respectivos sistemas de apuração e processamento para fins estatísticos.

Como coordenar o IBGE com os institutos de pesquisa estaduais?

Muitos Estados possuem hoje seus próprios institutos estaduais, alguns de porte significativo, como a Fundação SEADE de São Paulo e a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. A existência destes institutos se justifica pela necessidade que têm os Estados de produzirem informações a níveis mais detalhados de desagregação do que aqueles produzidos pelo IBGE. Em alguns casos, no entanto, como com as estatísticas de emprego, estes institutos realizam pesquisas paralelas às do IBGE, uma duplicação que está se buscando corrigir, através de um convênio assinado com o Ministério do Trabalho.

O crescimento destes institutos estaduais, e o processo de redução progressiva dos quadros do IBGE, colocam em evidência a questão de saber se o governo federal pretende continuar mantendo uma instituição de pesquisa nacional, ou pretende evoluir para uma federação de instituições de pesquisa locais, reservando ao IBGE um papel de coordenação do sistema. De um lado, a manutenção de uma estrutura nacional como a que o IBGE constituiu nas décadas passadas pode parecer incompatível com as atuais tendências de desburocratização e simplificação do aparelho do Estado. Por outro, o papel de coordenação que poderia ser exercido pelo IBGE sobre uma rede de instituições de pesquisas locais, dependentes de conjunturas políticas regionais e profundamente desiguais em sua competência técnica e administrativa, seria muito reduzido, e poderia deixar o país sem estatísticas nacionais confiáveis. Parece ser aconselhável procurar uma posição intermediária, em que o IBGE se mantenha como órgão nacional, e desenvolva sua capacidade de trabalhar em cooperação ou por subcontratação com instituições locais, quando for o caso, sem perder sua capacidade de produzir um conjunto sistemático de informações básicas de âmbito nacional a um determinado nível relevante de desagregação, e coerentes para todo o país.⁶⁷⁶

A implementação dessas considerações imporia mais detalhes, afora a criação dos instrumentos legislativos e gerenciais melhores. Nesses detalhes, estaria um acordo com os órgãos regionais de estatísticas que, naturalmente, não deviam sentir-se em perdas, ou seja, todos, inclusive o IBGE, deveriam estar dispostos a cederem vontades, ou direitos, assumindo obrigações, ao fim e ao cabo, não podendo dominar a vontade unilateral de ninguém, nem do IBGE, com todo o peso de sua tradição. Os governos estaduais (e municipais), bem assim, na esfera federal, os ministérios tutelares, teriam que aceitar e defender a autonomia e a independência de seus organismos produtores de estatísticos gostem ou não dos resultados. Por demais, um trabalho em conjunto pressupõe um quadro de pessoal especial, capaz de dialogar, e de aceitar contraditórios, o que não é o caso geral, cada qual querendo que, antes de tudo, o outro ceda, ao menos que o faça primeiro. Enfim, o IBGE é um órgão crível como produtor, mas teria muito que aprender a coordenar, já que isso não pode ficar adstrito à dimensão técnico-científica da coordenação, pois, embora ela seja vital, ela é apenas uma das duas dimensões que configuram a coordenação, havendo também a sociopolítica.

Visão pessoal (II): Elvio Valente (setembro de 1996)

Em setembro de 1996, Elvio Valente, ao refletir os sistemas estatísticos nacionais, e intentar uma pesquisa de suas condições, inclusive oferecendo um questionário, como seria natural, também refletiu os sistemas estatísticos intranacionais.

Elaborou um documento intitulado **Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais**, no qual aborda as mudanças na sociedade da informação, o novo papel do Estado *vis-à-vis* o domínio do Mercado, bem assim o imperativo das renovações nas produções das estatísticas, com as agências centrais tendo outros papéis: “a tarefa básica do órgão central será a de acessar as bases disponíveis (registros administrativos), organizar os dados para fins determinados e coordenar (estabelecer normas)”, ou seja, “será mais a de reunir do que a de produzir informações”, dito de outra forma, “o usuário deverá poder acessar o órgão central não para obter a informação, mas para obter informação de onde estão os dados que ele necessita”, em suma, “o órgão central deverá agir como facilitador”.⁶⁷⁷

Há que se passar de um sistema centralizado para um sistema descentralizado, ou seja, descentralizar (delegar) pelo setor público (Estados e Ministérios) a produção das estatísticas regionais e temático-setoriais. Na produção centralizada de informações, o órgão central é coordenador e principal produtor. Num esquema descentralizado, o órgão central é coordenador e a produção é descentralizada, por exemplo: a) descentralização temático-setorial (Ministérios e Secretarias Nacionais); b) descentralização regional (Órgãos Estaduais de Estatística); c) descentralização mista: pública (temático-setorial e regional) e privada (empresas especializadas e órgãos setoriais).⁶⁷⁸

Face às crises dos Estados Nacionais, diz que “os órgãos nacionais de estatística já começam a rever o escopo (objeto, conteúdo, abrangência espacial e setorial) das pesquisas permanentes”, abandonando “a realização de censos, [e] concentrando seu trabalho em pesquisas anuais mais leves”, bem assim, “abrindo espaço para a realização crescente de pesquisas especiais sob encomenda de clientes”. Pese a busca de certas autonomias financeiras por parte dos órgãos centrais de estatística, “o Estado não pode abrir mão da produção de um conjunto básico de informações indispensáveis às políticas públicas”, e por seguir devendo propiciar à sociedade esse conjunto básico, e por ser seu maior consumidor, “é que ainda cabe ao Estado um papel importante no orçamento dos órgãos nacionais de estatística”, e diz mais:

Além da necessidade de revisão do conjunto, conteúdo e abrangência das estatísticas produzidas é necessário, também, se pensar, conforme já mencionado, na descentralização e/ou maior cooperação com Ministérios, Secretarias Nacionais, Estados e Municípios, reforçando o papel de coordenador central do sistema estatístico nacional.⁶⁷⁹

Constituir-se-ão como áreas de interesses crescentes, enquanto produtos, estatísticas relacionadas às seguintes áreas: meio ambiente, recursos humanos, ciência e tecnologia, qualidade e produtividade, comércio internacional, comparações internacionais, municípios, micro e pequenas empresas, serviços, sistema financeiro, compatibilização de registros administrativos, pesquisas com enfoque multi-setorial (agroindústria, etc.) e pesquisas amostrais, especialmente onde o nível micro é relevante. Enquanto processo, a instituição central de estatística deve privilegiar ações no sentido de: interligar bases de dados, descentralizar, terceirizar, agilizar, cobrar e coordenar.⁶⁸⁰

Embora a tônica do texto sejam os sistemas nacionais, suas incursões, mesmo rápidas, pelas veredas dos sistemas intranacionais são suficientes para evidenciar, na visão de Elvio

Valente, a necessidade de se descentralizar o programa estatístico nacional, seja no prisma setorial (órgãos federais), seja no prisma regional (órgãos estaduais e municipais). Em vários pontos, sua visão encontra as posições antes expostas por Simon Schwartzman, em outros, é mais ousada.

I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatísticas (novembro de 1996)

Em novembro de 1996, em seguida ao Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, tendo em conta as questões mais relevantes levantadas pelos Órgãos Regionais de Estatística⁶⁸¹, a Diretoria de Pesquisas (leia-se Lenildo Fernandes Silva) realizou o “I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística” (a esses órgãos deu-se a sigla OREs, de péssima cacofonia)⁶⁸². As intenções eram muitíssimo ambiciosas: “cabe observar que o I Fórum foi uma reunião inicial; outros deverão ocorrer, transformando este evento em espaço de reflexão sobre o Sistema Estatístico Nacional – SEN”.⁶⁸³

Na primeira sessão, os órgãos estaduais foram chamados a revelarem suas inserções institucionais e suas atividades correntes. Dessas apresentações, oferecidas uma a uma nos Anais, retirou-se uma síntese, que todos os OREs, sendo ou não órgãos oficiais, estavam voltados, basicamente, ao levantamento de informações de natureza estatística (algumas vezes atuando, também, na cartografia) que permitissem um conhecimento mais específico das realidades de suas regiões. Notou-se que alguns produziam estatísticas primárias, além de outras funções, ao passo que outros não as produziam, não mais que compilando e sistematizando estatísticas já existentes em vários órgãos, inclusive gestores dos registros administrativos. Essa duplicidade institucional, foi (e é) um problema nas relações com o IBGE.

Na segunda sessão, coube ao IBGE falar, dando o papel de um órgão central de estatística, seu papel, claro. Esse papel estaria pautado em três princípios fundamentais, sempre em relação a um programa estatístico básico: garantir sua abrangência nacional, com abertura às Unidades da Federação; garantir sua estabilidade e sua permanência ao longo do tempo; garantir um mínimo de padronização, viabilizando uma necessária comparação das informações resultantes. O IBGE deixou claro que só podia assumir a produção para Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas, e, em algumas situações, para outros níveis, dessa forma, para abrir esses níveis seria preciso articular um trabalho em conjunto com os OREs, “preservando-se os três princípios fundamentais, maximizando recursos e evitando-se duplicações”.⁶⁸⁴

Para realizar esse desiderato, o IBGE fazia as bases operacionais, os cadastros de empresas, as classificações padronizadas, e as bases de dados articuladas, bem assim, poderia, caso a caso, usar suas unidades descentralizadas de processamento, e sua rede de coleta bem distribuída pelo Território Nacional, e mais ainda, poderia oferecer assessoria metodológica, para garantir comparação das informações, afora permitir a derivação de pesquisas satélites associadas às suas plataformas de investigação (como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, e outras), e a articulação com ministérios. O espectro de propostas era por demais abrangente, e não encontrava sustentação no cotidiano da instituição; um novo quadro de pessoal deveria ser formado, e uma nova cultura deveria ser formada, o que, se fosse mesmo possível, demandaria muitíssimo tempo.

A terceira sessão foi sobre sigilo de informações, um tema de amplo interesse, numa exposição estatística (sem divagações filosóficas) de Pedro Luís do Nascimento Silva (do IBGE). Nos debates, centrou-se na proposta de um convênio, para acesso aos microdados, e que fora falado na exposição; seu modelo foi solicitado prontamente, ao fim e ao cabo, forçando o IBGE a admitir que o mesmo não estava pronto, sendo, na verdade, apenas uma idéia. Isso posto, ficou esvaziada a discussão. Então, por seu senso aguçado de oportunidade, Luiz Henrique Proença Soares, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/SP⁶⁸⁵, mudou o fulcro da discussão, até aquele momento centrado na liberação de microdados, passando a focalizar a questão da efetiva fixação do sistema estatístico. A seu juízo, em ele funcionando efetivamente, a legislação da obrigação e sigilo valeria para todos os seus órgãos, e não apenas para o IBGE, donde, todos teriam acesso natural aos microdados, cada qual sendo legalmente co-responsáveis pela preservação das identidades. Nessa linha, Renata Prosérpio, da SEI/BA, enfatizou a realidade federativa da atividade estatística, naquele momento, algo a aceito, ainda que a exigir ajustes.

A quarta sessão foi sobre disseminação, a quinta sobre o Censo Cadastro, a sexta encerrou os trabalhos. A menos das falas de um ou outro, o fecho caiu no varejo desta ou aquela pesquisa, e de novo a liberação dos microdados. Curioso, então, que os órgãos regionais de estatística perdessem a oportunidade para demandar mudanças nas relações com o IBGE, pugnando pela fixação efetiva do sistema estatístico. Sem esse contexto, formando espaços naturais e formais de convívio, ficava-se, mesmo, restrito a demandas varejistas, sempre a depender de boa-vontade. De ambos as partes, deles e do IBGE, não eram jamais lançados alicerces de uma relação sólida, formal e legalmente constituída; isso passava por uma revisão completa da legislação estatística brasileira, ainda hoje não realizada, pese reiteradas promessas ao longo do tempo.

Visão pessoal (III): Magdalena Cronemberger Góes (dezembro de 1996)

Em dezembro de 1996, Magdalena Cronemberger Góes fez uma preciosa monografia, **Política estatística brasileira: questões atuais**, como fecho de uma pós-graduação na Escola de Políticas Públicas e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em três seções: “O sistema estatístico nacional: mudanças e impasses”, “Caminhos para a integração”, “A organização institucional do sistema estatístico”. Nesta terceira seção, entre outros pontos, reflete a relação do IBGE com os OREs (sempre essa sigla, de péssima cacofonia), e o faz com extrema propriedade, como lhe é de hábito.

Começa sua análise pelos anos 1970, sob Isaac Kerstenetzky, quando o sistema estatístico foi fortemente centralizado, e quando o discurso da coordenação não saiu do campo a retórica, com o IBGE tendo pleno domínio do programa estatístico.

Os anos 70 são um marco importante na produção das estatísticas do Brasil, não só pelo fortalecimento financeiro do IBGE, que lhe propiciou fôlego para um bem mais extenso programa de trabalho, como pela atualização e modernização da legislação básica do Sistema Estatístico. Uma importante decisão política, nesta época, foi dotar a área de adequada estruturação institucional e dos instrumentos legais necessários ao exercício de suas funções. [...] Esta legislação traduzia a concepção de um modelo de produção das estatísticas nacionais fortemente centralizado, com uma coordenação responsável pela

articulação e integração dos segmentos integrantes do sistema. Na prática, o caminho trilhado, ao longo dos anos seguintes, foi de expansão e centralização da produção estatística no IBGE, mas de pouca articulação com outros segmentos do SEN e baixa priorização das atividades de coordenação, inclusive no plano interno. [...] A concepção do SEN como conjunto de órgãos sob a coordenação do IBGE, tal como definido no documento legal, ficou todos estes anos sem concretização efetiva. Chama atenção o fato de que em nenhum momento se identificou nominalmente a composição deste grupo.⁶⁸⁶

De meados ao final dos anos 1980, entrando pelo início dos anos 1990, o IBGE viu-se preso na crise do setor público. O Estado que queria reduzir suas atividades, que era levado, forçado mesmo, a fazê-lo, naturalmente, reduziu sua atenção ao órgão central de estatística, em certos países achando-se que se o poderia suprimir. A solução do mercado era valorizada, sendo mesmo a melhor na geração da riqueza, contudo, a questão social, ainda sem solução, caberia ao Estado. Por sua extrema gravidade, atraía os poucos recursos disponíveis, dessa forma, menos ficando para a atividade estatística, até que melhor se atinasse com a natureza da sociedade da informação, ou seja, mais que recursos, era imperativo haver informações, entre as quais as informações estatísticas, sem as quais não seria possível nem acompanhar o desempenho do mercado, nem agir na crise social. Donde, a atividade estatística deveria voltar a ter a atenção do Estado, o que, no Brasil, se dará a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, estando no IBGE Simon Schwartzman. Mesmo assim, dois pontos seguiam impondo restrições: primeiro, os recursos jamais teriam de novo a abundância dos anos 1970, e início dos anos 1980; segundo, com a crise do IBGE, e mais ainda como fruto da Constituição dita Cidadã de 1988, os órgãos estaduais de estatística prosperaram, negando a centralização do programa estatístico. Ambos esses pontos vêm sendo postos em pauta desde final dos anos 1990, mas ainda não foram devidamente equacionados.

A descentralização político-administrativa que se seguiu à Constituição de 1988 ampliou o papel e a autonomia dos governos estaduais e municipais. Fortalecidos financeiramente e com novas atribuições na gestão das políticas públicas, estas instâncias vêm passando por amplo processo de reaparelhamento e de mudanças nos processos de trabalho. Neste contexto, vem crescendo e se diversificando a demanda de informações referenciadas aos espaços sub-nacionais, com o decorrente fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatística - ORE's. Dentro desta denominação incluem-se tanto entidades estaduais - os Órgãos Estaduais de Estatísticas (OEE's) - de tradição mais antiga, como entidades mais recentes organizadas no âmbito municipal, com a função de organização da base de dados necessária para informar os respectivos governos e dar transparência às suas ações. Nos anos recentes, assiste-se ao progressivo aparelhamento de órgãos desta natureza, sobretudo as OEE's, e ao empenho no desenvolvimento de instrumentos que melhor respondam às demandas de informações nos níveis estadual ou municipal. [...] A abrangência dos trabalhos destas OEE's é variada, centrando-se na organização das informações no nível dos Estados. A partir dos dados do IBGE, dos registros administrativos e de levantamentos junto às prefeituras, organizam anuários estaduais, publicações com estatísticas municipais, indicadores sociais e outros e realizam trabalhos de Contas Regionais, projeções demográficas, cartografia e geografia. Na área de produção de estatísticas - coleta, processamento e divulgação dos resultados - as experiências das OEE's concentram-se em índices de preços (muitas vezes elaborados em instituições paralelas), em indicadores de emprego e desemprego (caso da Pesquisa de Desemprego - PED), em pesquisas de condição de vida (caso isolado de São Paulo), em indicadores do comércio varejista (normalmente em convênio com associações empresariais do comércio) e em indicadores conjunturais da indústria (caso isolado da SEI da Bahia). Em quase todos estes casos, trabalham em superposição com o IBGE, num exemplo de desperdício de recursos públicos, com oneração desnecessária do informante e produzindo informações não compatíveis.⁶⁸⁷

Uma situação imprópria à organização da atividade estatística no país, e que tem sua origem no vazio criado pela falta do efetivo exercício pelo IBGE de sua atribuição de coordenar o Sistema Estatístico, bem assim, da ausência de esquemas formais e legais de articulação com esses órgãos. Os com mais ampla visão de mundo, vêem percebendo que a descentralização pressupõe a existência de um centro forte, e vêem lutando por refundar as relações com o IBGE, em novas bases, numa busca de identidade, mas sempre no respeito às diferenças.

Seus principais pleitos podem ser resumidos nos seguintes pontos: • ampliação das relações institucionais entre o IBGE e as OEE's; • o reconhecimento do papel complementar dos OEE's na organização da base estatística do País; • construção progressiva de parcerias (repartição de encargos) na produção das estatísticas de âmbito nacional, o que traz implícito a idéia de um sistema estatístico evoluindo no sentido de maior descentralização; • o tratamento diferenciado no acesso aos dados do IBGE, quanto a tempo e custo; • amplo acesso à base de dados, o que envolve inclusive a revisão do tratamento do sigilo estatístico; • a necessidade de flexibilidade para acomodar diversidades de situações tanto em relação às condições dos OEE's, como em relação ao grau de complexidade sócio-econômico de cada Estado.⁶⁸⁸

Por fim, o texto em pauta faz um balanço dos resultados do I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística. Vale notar que a questão central da descentralização, embora entendida não seria assimilada, havendo sempre o temor de se perder o âmbito nacional das estatísticas, ou seja, abrangência, continuidade e sistematicidade. Quando muito é aceita a idéia de se expandir o espaço das pesquisas nacionais do IBGE, por exemplo, para regiões metropolitanas, para capitais ou grandes cidades. A menos, e isso é dito sem rodeios, de haver interesse, ou necessidade, por parte do IBGE, o que não há de se esperar seja recebido com naturalidade pelos órgãos a serem envolvidos; como está dito, trata-se de “desvios pragmáticos”, marcadamente eventuais; há, então, nesses momentos de necessidade, uma “concessão” por parte do IBGE, sem considerar os interesses dos “parceiros” naturais que querem, naturalmente, uma relação tendente à igualdade, pese serem mesmo diferentes, aliás, torná-los iguais, tanto quanto possível, é parte de uma das dimensões (a sociopolítica) da coordenação.

Por outro lado, a proposta defendida pelo IBGE de manter as pesquisas de abrangência nacional sob sua exclusiva execução está sujeita a desvios pragmáticos, decorrentes, sobretudo, da falta de perspectivas quanto aos recursos necessários para implementação de um programa de pesquisas minimamente completo em relação às demandas de informações sociais e econômicas. Assim, pressionado para dar respostas imediatas a determinadas demandas - por exemplo, de indicadores conjunturais de comércio - e na impossibilidade de expandir a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), hoje implementada apenas na cidade do Rio de Janeiro, por limitações de recursos, o IBGE tem aceito o estabelecimento de parcerias para a execução descentralizada desta pesquisa em outras áreas. Com esta estratégia, o IBGE pretende evitar a proliferação no País de indicadores conjunturais do comércio com metodologias variadas e pouco sólidas, gerando informações não comparáveis e de baixa confiabilidade. A opção, neste caso, tem sido a parceria com OEE's. O IBGE fornece a metodologia e a supervisão em troca da execução e financiamento das operações, por parte do interessado. A experiência das parcerias na PMC servirá como laboratório para testar a extensão das dificuldades com a coordenação e integração em esquemas descentralizados.

Essa visão, embora pessoal, terá influído bastante nas decisões da instituição, dado o grande prestígio de Magdalena Cronemberger Góes, desde longo tempo, em especial ao tempo de Martha Mayer como diretora da Diretoria de Pesquisas. Em suma, é aceita a descentrali-

zação temático-setorial, se ao IBGE isso parecer oportuno e necessário, mas não se aceita a espacial, que poderia desarticular uma oferta contínua e sistemática de informações estatísticas.

No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o SEN (julho de 1998)

Em julho de 1998, os titulares da Diretoria de Pesquisas⁶⁸⁹, tendo à frente Lenildo Fernandes Silva (diretor), e Martha Mayer (diretora-adjunta) reuniram-se em discussões para que “as idéias e reflexões de cada um sobre o Sistema Estatístico Nacional – SEN pudessem ser colocadas em pauta e passassem por um primeiro esforço de sistematização”⁶⁹⁰, tendo em vista a realização (até setembro, segundo é informado) do II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, bem assim a assinatura do Protocolo de Intenções “a ser assinado neste mês de julho pelo IBGE, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, e pelo Ministério da Administração Federal – MARE, com vistas à transformação do IBGE em Agência Executiva”.⁶⁹¹ Eis a partida:

Faz-se necessário pensar a produção e a coordenação de informações estatísticas à luz das transformações da sociedade brasileira e, particularmente, das mudanças mais recentes das características institucionais do Estado brasileiro. Tais transformações, que fortaleceram Estados e Municípios através da descentralização promovida pela Constituição de 1988, se traduziram, no âmbito da produção e análise das informações estatísticas, no fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatística – OREs.

Assim, é necessário discutir o que é o SEN no contexto deste novo Brasil. Não há mais sentido em reproduzir um modelo delineado em um Brasil pautado pela centralização do Estado. Naquele momento histórico, foi dado ao IBGE a atribuição legal de convocar a Conferência Nacional de Estatística – CONFEST que, se pressupunha, resultaria na seleção de um conjunto de produção de informações estatísticas consideradas prioritárias consensualmente e que, portanto, conformariam o Plano Geral de Informações Estatísticas – PGIE para o País. Nesta perspectiva, o SEN colocava-se como o arcabouço institucional que daria conta da produção prevista no PGIE.

Hoje, o horizonte a ser percebido é outro e faz-se necessário discutir algumas questões básicas, a seguir colocadas, levando-se em conta o novo cenário do País: 1) O que é o SEN hoje?; 2) Que temas prioritários abordar?; 3) Qual a sua organização institucional?; 4) Quais os seus membros?; 5) Qual a articulação entre os órgãos (parcerias e complementaridades)?; 6) Como implementar uma coordenação? Acredita-se que, ao se discutir tais questões dentro da nova realidade institucional do Brasil, pautada pela descentralização, estar-se-á tratando de temas fundamentais a serem levados à discussão do II Fórum IBGE e OREs, bem como atualizando, e reciclando, conceitos estratégicos para a elaboração do Plano de Ação.⁶⁹²

A seguir, recupera-se a falação de Lenildo Fernandes Silva no I Fórum, sobre o papel do IBGE como órgão central. Este papel foi posto a partir de três pilares: “garantia de abrangência; garantia de permanência ao longo do tempo; garantia de padronização e, em consequência, comparabilidade temporal e espacial”. Logo depois, é lembrada a falação de Luiz Henrique Proença Soares, do SEADE/SP, que “defendeu a formulação de um programa de trabalho para o SEN de forma descentralizada já que, ponderava, haveria capacidade de produção de estatísticas em vários Estados e Municípios”, e se concluiu que essa falação “demonstra que existe OREs com reflexão sobre o SEN e sobre o papel destes órgãos no Sistema e, mais, que essa reflexão não necessariamente leva a uma coincidência de visões com o IBGE”.⁶⁹³ E se passa a tratar dessas visões diferentes, na ótica do IBGE:

Uma questão importante a ressaltar é a diferença de visões entre o IBGE e os OREs, no que se refere à produção de estatísticas em si. O fato é que para a Diretoria de Pesquisas do IBGE há uma vivência tão vasta neste campo que certos fatores se tornam óbvios. Assim, por exemplo, a complexidade da operacionalização de uma pesquisa é um elemento conhecido. Para a DPE é claro que a mensuração dos fenômenos através de uma pesquisa não se restringe a conceitos teóricos, mas que implica o desdobramento em procedimentos operacionais não triviais. Também é claro para o IBGE, conforme apontado pelo Diretor da DPE no I Fórum, que qualquer levantamento de porte nacional deve ser de responsabilidade do órgão central de estatística. Contudo, os elementos que aparecem como óbvios para o IBGE, parecem não ter a mesma clareza externamente. Faz-se necessário, portanto, refletir com maior profundidade sobre o processo de produção de estatísticas e sobre o papel do IBGE nesta produção com vistas a esclarecer e tornar transparente, para os OREs, os elementos que são óbvios para o IBGE.

A idéia não é voltar ao cenário da década de 70, quando o IBGE aparecia como único produtor de estatísticas. Aliás, grande parte da situação que se vive hoje é fruto de um momento histórico no qual o IBGE não teve preocupação com seu papel de coordenador (nem externa, nem internamente). Havia definição de quem seriam os membros do SEN, mas nunca se chegou a nomeá-los explicitamente. A partir de 1988, com as mudanças institucionais do País, os OREs começaram a agir no vácuo então existente. Os OREs começaram a se articular e o IBGE não participou deste movimento. Apenas recentemente a Instituição começou a se preocupar com esta situação. Inclusive, ainda não se tem sequer clareza sobre quem é membro do SEN.

Dado que o SEN enquanto “sistema” deve ser estruturado e articulado, é preciso que sejam definidos os compromissos do IBGE com os OREs e, também, dos OREs com o IBGE. O que se percebe é que os OREs não mostram desejo de abrir seus programas para o IBGE. O movimento parece ser o de reivindicar independência na produção de estatísticas, o que pode gerar a desarticulação do sistema.

A tendência mundial, hoje, é a de se considerar a necessidade da existência de um órgão central, coordenador. O que se discute é o grau de centralização, ou seja, a extensão da responsabilidade do órgão central. Três argumentos podem ser levantados, de imediato, para justificar a existência de um órgão com tais características: tanto para o usuário como para o informante é importante o referencial de uma única instituição; o próprio sigilo estatístico é objeto de maior garantia e é mais resguardado quando há o órgão central, até mesmo porque este órgão se encontra mais distanciado de questões políticas locais; a alocação de recursos é mais eficiente.⁶⁹⁴

Eis uma declaração interessante, em vários pontos. Há, de fato, uma maior vivência em pesquisa estatística no IBGE do que nos OREs, na conta de sua longa tradição, e do apoio que recebe de organismos internacionais; em suma, sua dimensão técnico-científica é bem mais sólida. Dito de outra forma, o IBGE tem maior autonomia e independência técnico-científica do que os OREs, bem assim, uma maior estabilidade e continuidade político-administrativa; em suma, tem um controle razoável da sua dimensão sociopolítica. Por tudo isso, uma descentralização espacial, em qualquer abrangência, maior ou menor, e mesmo uma descentralização temático-setorial abrangente trariam uma ameaça latente ao programa estatístico. Ora, fazer frente a essa situação pressupõe considerar as duas dimensões da coordenação em suas dimensões, a técnico-científica e a sociopolítica, não por acaso as mesmas dimensões da atividade estatística. Nesse sentido bem mais completo da coordenação, para formar melhor o quadro de pessoal, sobretudo em pesquisa, poderia / deveria haver um MBA sobre a atividade estatística, que, aliás, também valeria a usuários.

Ao fim, em face da intensificação do planejamento regional e local, foi debatida a crescente necessidade de informações estatísticas desagregadas espacialmente, sendo pedido a criação de um Sistema de Informações Municipais. Contudo, as pesquisas por amostragem, bem assim a dificuldade de utilização (para fins estatísticos) dos registros administrativos, agem em sentido contrário à ampliação das informações municipais. Então, afora dever-se buscar meios de se mais utilizar tais registros, sobreleva a necessidade da coordenação, de modo a se poder garantir que diversas produções (com várias fontes) sejam comparáveis e combináveis: “neste sentido, delegar esta produção aos OREs sem a coordenação do órgão central de estatística significa, em última instância, retirar o valor da informação municipal, pois se perderia a garantia de comparabilidade”.⁶⁹⁵

O diagnóstico apresentado é (quase) sempre correto, não fora o IBGE perspicaz e competente, e a solução dos problemas pressupunha maior coordenação, a exigir plena atenção às suas duas dimensões. Assim, ao que parece, a dificuldade de se executar uma coordenação competente estava na atenção quase exclusiva à dimensão técnico-científica, havendo reticência, resistência, e até mesmo inexperiência em considerar sua dimensão sociopolítica. Então, o que quer que fosse feito junto com os OREs, como as Contas Regionais, por exemplo, o seria por iniciativa (necessidade) do IBGE, e sob seu controle absoluto, dessa forma procurando se resguardar de intempéries políticas eventuais, ou seja, em lugar de se tentar mudar aqueles órgãos, trazendo-os à tradição ibgeana, e alinhá-los ao exercício das *best practices*, buscava-se salvaguardas, donde, as situações de fragilidade permaneceriam. Contudo, não seria correto cobrar apenas do IBGE uma cessão de vontades, cabendo também aos OREs fazê-lo, num ajuste (médio) de necessidades e possibilidades; ademais, coordenar jamais poderia ser um ato unilateral, como uma oferta do IBGE, teria que ser uma manifesta vontade de todos.

Isso posto, a agenda do II Fórum seria, antes do mais, “saber quais são as necessidades de informação, definindo-se o que é possível cobrir, o que não é possível e o que é possível fazer de forma articulada com estes órgãos”, fazendo-se a separação entre produção contínua e produção especial, eventual. O que fosse decidido como programa estatístico seria cancelado como estatística oficial; para tanto seria preciso “um processo dinâmico para que cada passo [pudesse] estar sendo credenciado / oficializado”, o que seria feito “no âmbito de uma coordenação ou no âmbito de uma Comissão [...] integrada pelas entidades que devem ser ouvidas na orientação do processo”. Curioso insistir nessa separação entre coordenação e a existência de uma comissão, uma vez que essa poderia ser um bom espaço de encontros para e pela coordenação. Para ser dito órgão do SEN teria que estar recebendo recursos públicos: “o fato de receber recurso que é público significa, em última instância, que recebeu um mandato para desenvolver uma tarefa específica, pois não pode dispor de um recurso desta natureza sem que esteja direcionada sua aplicação.”⁶⁹⁶

II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística (agosto de 1998)

Em agosto de 1998, teve lugar (no Auditório Teixeira de Freitas, do CDDI / IBGE) o II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística⁶⁹⁷. Simon Schwartzman fez a abertura, e participou dos debates sobre a relação IBGE x OREs, e sobre sigilo. Sua autoridade intelectual, afora a da posição ocupada, e sua capacidade de assimilar assuntos difíceis postos em pauta, e de

considerar demandas espinhosas, ajudaram bastante nos debates. Contudo, aventou determinados compromissos que, depois, a Diretoria de Pesquisa não deu curso, como, por exemplo, o discutir a questão do sigilo em conjunto com os membros dos OREs, assim, quando o grupo foi criado na gestão Sérgio Besserman, ele foi integrado somente por técnicos do IBGE.

Na abertura, historiou a inserção do IBGE na discussão da reforma do Estado, então em curso. Na possibilidade de ser transformado numa organização social, como se chegou a aventar, teria mais liberdades e autonomias administrativas, mas, ao fim e ao cabo, percebeu-se que essa mudança seria muito profunda, e mesmo perigosa, donde centrou-se na categoria de Agência Executiva. Sua avaliação de que essa mudança (via contrato de gestão) alterava pouco o IBGE causou enorme rebuliço, levando-o a aprofundar suas considerações; nos debates, seu mais insistente interlocutor foi Roberto Borges Martins⁶⁹⁸, da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais.

Em seguida, o diretor da Diretoria de Pesquisas, Lenildo Fernandes Silva, passou pelo sigilo, pela idéia de parcerias eventuais, e pontuais, pela dicotomia centralização x descentralização, e, com mais vagar, pelo “papel do IBGE”, seja como produtor seja como coordenador. E, como é comum nas falações ibgeanas, centrou atenção na dimensão técnico-científica, e, por isso, focou fortemente os instrumentos de coordenação; ao fim e ao cabo, manifestou preferência pela centralização.

Como produtor seu papel básico é o de garantir as pesquisas estruturais e conjunturais em âmbito nacional com vistas ao planejamento, estudos, análises [...] para tomada de decisões pelo governo, agentes econômicos e sociedade em geral. É também seu papel zelar para que esta produção atenda a alguns princípios básicos: abrangência nacional; periodicidade definida; continuidade e padronização metodológica.

Como coordenador [seu] papel é o de propiciar a [...] construção, de forma integrada às recomendações internacionais, das Classificações de Atividades, Ocupação e Produto; zelar pela utilização, a mais ampla possível, dessas Classificações nos levantamentos estatísticos e Registros Administrativos; [desenvolver] metodologias que contribuam para a comparabilidade das estatísticas produzidas no País; e propiciar a construção e manutenção de um Cadastro Central de Empresas que, além de fornecer informações básicas para níveis menores de desagregação, sirva como base para o desenho de amostras.⁶⁹⁹

Depois, a palavra foi passada a Luiz Henrique Proença Soares, do SEADE/SP, atendendo com satisfação, segundo declarou, “a convite formulado pelo Lenildo”. Tem por ponto de partida o documento apresentado na última CONFEST (a IV, em 1996), no qual traduz suas vivências e suas reflexões, aprimoradas em inúmeros debates.

No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o SEN (junho/julho de 1999)

Em meados de 1999, quando da criação do Plano de Ação do IBGE, anexo ao Protocolo de Intenções assinado com os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPO e da Administração e Reforma do Estado – MARE, para se tornar uma Agência Executiva, todas as diretorias se pensaram. No caso da Diretoria de Pesquisas, no documento resultante dos debates existe a seção “como coordenar” que aborda a temática em questão (então, Martha Mayer já era titular na Diretoria de Pesquisa).

O primeiro tópico visto foi “sistemas de classificação e cadastros como instrumentos de coordenação”; a classificação como “instrumento de padronização”, o cadastro como “instrumento operacional”; no caso da classificação, são mencionadas a de ocupações e de produtos; no caso do cadastro são referidos o “cadastro de estruturas territoriais e os cadastros centrais de unidades informantes” (domicílios e empresas).⁷⁰⁰ O segundo tópico visto foi “importância da coordenação na área dos Registros Administrativos”, no qual o foco é apenas o IBGE, como segue:

Um campo de atuação importante do IBGE como produtor e coordenador das informações estatísticas e que deverá se expandir no futuro é o dos Registros Administrativos, documentos de preenchimento obrigatório referentes a eventos ou atividades sujeitas à ação regulatória ou fiscal do governo. Como são várias as categorias de Registros Administrativos, eles podem fornecer informações sobre diversos segmentos das atividades sociais e econômicas. No campo das estatísticas sociais, parcela importante de informações pode ser obtida através de informações administrativas e de levantamentos organizados em órgãos de política setorial, como no caso das estatísticas de Educação, de Saúde, do Trabalho. No caso das estatísticas econômicas, a articulação com os Registros Administrativos, sobretudo os de abrangência nacional, como o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e os registros de emprego e salário do Ministério do Trabalho, é fundamental para sua organização, uma vez que viabiliza a disponibilidade de informações cobrindo o universo das empresas sem os elevados custos da coleta direta e sem onerar duplamente o informante com o levantamento de informações similares.

Observa-se que hoje é crescente, mundialmente, o uso dos Registros Administrativos como fonte privilegiada de informações, em complementação aos levantamentos estatísticos. Podem ser citadas como principais razões para este movimento: a necessidade de redução da carga de resposta imposta aos informantes; o seu custo, praticamente zero para o órgão de estatística; o caráter abrangente destes Registros, propiciando a obtenção de informações em nível espacial mais detalhado. Em contrapartida, o objetivo administrativo específico destes Registros define o conteúdo das informações levantadas, não necessariamente em conformidade com as prioridades estatísticas, o que exige cuidados especiais de compatibilização.

[...]

É importante a participação do IBGE na concepção dos sistemas informativos baseados em Registros Administrativos, tanto pelo aporte da experiência na organização de sistemas de informações, como pela necessidade de articulação destas fontes com outras partes do sistema estatístico. De modo geral, dada a crescente importância dos Registros Administrativos como fonte alimentadora dos sistemas estatísticos, há todo um interesse na articulação entre o IBGE e os órgãos gestores destes Registros, visando promover melhorias de conteúdo e padronizações. É, por conseguinte, responsabilidade do IBGE coordenar e implementar ações para que os Registros Administrativos se constituam como eventos passíveis de se articularem com a produção de estatísticas, inclusive implementando projetos em parceria com os Estados para se verificar a qualidade dos mesmos.

[...]

Finalmente, cabe uma observação a respeito da cessão dos arquivos de dados de Registros Administrativos ao IBGE. Esta cessão tem-se realizado, na maioria dos casos, a partir do reconhecimento do papel do IBGE pelos órgãos e da existência de interesses mútuos. Faz-se necessário, contudo, maior nível de formalização nos acordos para cessão destes dados [com] garantia de continuidade, o que é essencial para os trabalhos do IBGE. Alguns Registros são absolutamente imprescindíveis e não podem ser descontinuados sob pena de ameaçar a

estruturação de elementos de base do Sistema Estatístico Nacional, a exemplo da RAIS, que é fundamental para o Cadastro de Empresas, núcleo do novo modelo de produção de estatísticas econômicas. O Decreto n. 77.624, de 17 de maio de 1976, dispõe sobre a utilização, pelo IBGE, de Registros Administrativos e, por conseguinte, sobre sua disponibilização para esta Instituição em caráter privilegiado. É necessário fazer valer esta legislação para garantir a continuidade de acesso a alguns Registros. Igualmente importante é a participação do IBGE nas discussões sobre alterações na forma de captação dos Registros Administrativos para que não sejam eliminadas informações importantes para o Sistema Estatístico.⁷⁰¹

O terceiro e último tópico visto foi “relação com Órgãos Regionais de Estatística”, no qual, aos três pilares já antes vistos – abrangência, permanência e padronização / comparabilidade – é acrescido um quarto pilar, a própria coordenação.

Um aspecto importante para o exercício desta coordenação é distinguir entre a produção de estatísticas que são partes integrantes do Sistema Estatístico Nacional e a produção de pesquisas locais, específicas e pontuais que não precisam ser objeto da coordenação do IBGE. [...] Cabe lembrar que Órgãos Regionais, na sua maioria, não são produtores de informações estatísticas, mas órgãos de análise, usuários de informações do IBGE. O IBGE é visto como referência técnica decisiva e seus dados são reconhecidos como os oficiais, mas não há clareza quanto à coordenação do órgão central. [...] Com frequência, mais do que uma coordenação, a reivindicação dos Órgãos Regionais se faz no sentido de cobrar do IBGE a eliminação de três pontos considerados como barreiras à sua plena atuação nos estados: o nível de desagregação espacial com o qual o IBGE oferece o dado; a dificuldade de acesso às informações; a dificuldade de acesso aos dados individualizados.⁷⁰²

Visto assim, melhorada a disseminação, como vem se dando nos últimos tempos, a coordenação ficaria desidratada; restaria apenas atenuar o sigilo dos dados, de modo a abrir a oferta. Por outro lado, há um aumento da demanda por novos temas, que exige um aumento da produção, pela entrada de novos produtores, mas, dado que fazer mais pesquisas estatísticas é impossível, dados os custos, será preciso aumentar a utilização dos registros administrativos, o que será mais fácil se feito com os OREs e não apenas com os órgãos federais setoriais. Dessa forma, fazê-los funcionar com mais harmonia, entre si, e com o IBGE, passa por articular sua dimensão sociopolítica, no sentido de dar-lhes mais estabilidade e independência. Mas, antes disso, a coordenação defendida é a pontual, por interesse particular do IBGE, ou, o que é raro, por manifesto interesse dos OREs, mas desde que ao IBGE interessasse.

Finalmente, cabe uma última observação. Para que a revisão do papel do IBGE enquanto coordenador das informações estatísticas seja efetiva, há necessidade que seja reconhecido como tal pela administração pública federal. Faz-se necessário, por conseguinte, uma articulação institucional com o Ministério do Planejamento e Orçamento que garanta a posição do IBGE. A legitimidade do IBGE se dará por sua ação; o status depende da decisão política.⁷⁰³

Dessa forma, pouco avançou em relação ao já antes pensado e, àquela altura, cristalizado na instituição. Sua compreensão da coordenação continuava sendo limitada à dimensão técnico-científica, havendo o manifesto temor da descentralização, se não a temático-setorial, por certo a espacial.

Síntese dessas idéias

Desagregação, disponibilização e descentralização sempre maiores fazem parte da pauta de demandas apresentadas ao IBGE, ao longo do tempo. Embora sejam temas comple-

mentares, não raro, são tratados separadamente, ou sem clareza nos seus vínculos, o que limita a adoção de soluções mais abrangentes.

Quanto à desagregação das informações estatísticas, entre outras razões, dá-se ênfase às maiores demandas dos municípios, com vistas aos seus planos diretores. De fato, as pesquisas amostrais, há muito adotadas, embora ainda sejam a melhor forma de se atender às demandas nacionais, se afastam por princípio dos municípios, e criam um vazio. Contudo, diante das crises dos Estados, que afetaram as instituições estatísticas, há limites estreitos à expansão de pesquisas amostrais, bem assim, há demandas por estatísticas que não podem ser atendidas por essas pesquisas, mesmo que haja recursos para fazê-las. Por tudo isso, torna-se imperativo promover-se uma maior derivação de estatísticas a partir dos registros administrativos, a sugerir uma aproximação aos municípios, onde eles estão fortemente localizados. Contudo, não é fácil, ainda hoje, trabalhar com tais registros, o que cria reticências, e adiamentos; ora, mais cedo ou mais tarde será inevitável enfrentar essa situação, de corpo e alma, e nesse caso o melhor será mesmo associar as esferas federal (temáticas) e estadual, com a atuação dos órgãos estaduais de estatística, a exigir mais e melhor coordenação. Entrementes, voltando à tradição da origem, que foi fortemente municipalista, o IBGE criou em 1999 uma valiosa pesquisa voltada à captação das chamadas “Informações Básicas Municipais”, tendo como unidade de coleta as prefeituras municipais.

Quanto à disponibilização, os avanços progressivos da disseminação suavizaram em muito a pressão da demanda. Mais microdados são hoje tornadas disponíveis em CDs e na Internet, dando aos usuários, entre eles os órgãos estaduais de estatística, condições de fazerem seus próprios cruzamentos tabulares; por demais, como, mais e mais, as informações vêm sendo georreferenciadas, então a elaboração de cartogramas fica bastante facilitada. Contudo, os órgãos estaduais, não raro, demandam mais que os microdados, querendo também os dados identificados, por exemplo, entre outros, para fazerem estudos longitudinais; isso esbarra nas restrições da garantia do sigilo, à qual o IBGE se vale na aplicação das pesquisas. Ora, a legislação de obrigação e sigilo bem poderia valer para todos os órgãos integrantes do Sistema Estatístico, e não apenas para o IBGE, entretanto, ela surge no contexto da centralização do Sistema, razão porque ela é um privilégio exclusivo do IBGE. Dessa forma, de modo a terem esse acesso franqueado, os órgãos estaduais de estatística propugnam uma reintegração efetiva ao Sistema, sem se darem conta do quando isso implica em responsabilidades, já que não pode ser apenas uma benesse, ou seja, há ganhos, mas há custos também. Entrementes, o IBGE oferece acesso a dados identificados em salas de acesso restrito, sem condições de gravação e de impressão, e passando os resultados dos acessos a rigorosa avaliação, sempre no sentido de preservação das identidades garantidas pelo sigilo. Até por dificuldade de utilização desse procedimento, mas, sobretudo, por não quererem se igualar aos usuários em geral, os órgãos estaduais continuam fazendo reivindicações de integração completa ao Sistema, o que o IBGE reluta em assumir.

Quanto à descentralização, a senda mais larga seria a de abrir por completo o programa estatístico, ou seja, admitir que pesquisas de interesse ao nacional fosse feita por somatórios de pesquisas estaduais (quicá mesmo municipais). Essa via, contudo, torna frágeis os resultados nacionais, já que os órgãos estaduais têm uma certa fragilidade na autonomia, na independência, enfim, na continuidade de suas ações. A alternativa é promover a abertura do programa

estatístico de forma pontual, ao acaso das necessidades, e não por decisão prévia e geral. Nesse caso, sempre que necessário, e também possível, uma ou outra pesquisa seria feita em parceria com os órgãos estaduais. Ora, há três formas de parcerias em pesquisas: uma, opinativa; outra, operativa; outra mais, opinativa e operativa. Nas parcerias opinativas, a escolha dos objetivos, dos conceitos e das definições, bem assim, a escolha dos processos, seriam feitas em conjunto; nas parcerias operativas, dada a concepção da pesquisa, ela seria aplicada (coleta, apuração, análise, etc.) segundo os processos definidos, sob rigoroso controle externo; no caso misto, tudo seria feito em conjunto. O que mais se aceita são as parcerias operativas, e, nesses casos, sempre que possível, apenas na forma de financiamento, ficando a realização sob controle direto do IBGE; isso até valeria, se ao fim e ao cabo, os órgãos “patrocinadores” tivessem acesso digamos privilegiado à base de dados, mas sempre há a restrição do sigilo, e não se os trata de modo especial. O que mais interessa aos órgãos estaduais é poderem participar da concepção das pesquisas, de modo a obterem espaços nas pesquisas, ou poderem influir nos seus rumos, mas isso o IBGE só o faz em casos muito especiais. Entrementes, o IBGE vem desenvolvendo instrumentos de coordenação, como as classificações, os cadastros, os glossários, entre outros, que ajudam a aparar as arestas desse convívio conflituoso, bem assim facilita a ulterior comparação e combinação de pesquisas especiais, de nível local (fora do Sistema Estatístico), que os órgãos estaduais implementem⁷⁰⁴.

Em suma, tudo seria mais fácil, se os órgãos estaduais e municipais fossem praticantes das *best practices*, o que passa por uma atenção especial à dimensão sociopolítica das estatísticas e da coordenação da atividade estatística⁷⁰⁵. Colocada essa dimensão em terra firme, a dimensão técnico-científica ficaria muitíssimo simplificada (salvo juízo melhor, é claro).

O que ficou deste tempo?

O modelo da criação dera fruto. Sim, organizou-se, em definitivo, um sistema estatístico, tendo o IBGE como seu órgão central. O modelo original era censitário na cobertura territorial, para todos os temas; ou seja, todas as pesquisas deviam chegar aos municípios. E todas as pesquisas eram igualmente prioritárias, dado que cada qual tinha seu “dono”, vale dizer, a cada entidade associada correspondia uma pesquisa, para ela, claro, a mais vital, já que única. Essa era a regra, com poucas exceções. Dessa forma, só com recursos crescentes, – humanos, tecnológicos e financeiros –, seria possível introduzir novas pesquisas, mais e mais essenciais ao atendimento do planejamento, agora tornado científico. Em especial, as estatísticas econômicas eram imperativas, e suas produções eram exigentes em métodos, supondo modernidades teórico-conceituais e teórico-processuais. Assim, o sistema estatístico e, em especial, o IBGE, por sua centralidade, estavam em evidente crise; ao fim e ao cabo, estava claro, o modelo fundador se esgotara, devendo ser revisto. Os usuários deviam ter vez e voz, influenciando no programa estatístico, que não mais seria simples decisão dos produtores.

Depois de intensa massa-crítica, a mudança do estatuto jurídico viria em 1967, mas viria plena de defeitos. E seria Isaac Kerstenetzky o responsável por lhe alterar os rumos, com mudanças profundas. Então, de um modelo descentralizado, altamente colegiado, em que o programa estatístico era um somatório de inúmeros interesses das entidades produtoras asso-

ciadas, passa-se para um modelo centralizado, pouco (quase nada) colegiado, em que o programa estatístico era um somatório da vontade nacional, ouvidos os usuários em conferências de estatísticas. De órgão francamente coordenador, só produzindo indiretamente, o IBGE se tornaria produtor, ator direto do programa estatístico; assim, o sistema estatístico se traduzia no sistema ibgeano. Enquanto o planejamento nacional conduziu corações e mentes, numa crença no papel (quase) “divino” do Estado Nacional, o modelo funcionou sem dificuldades; depois, com a crise desse mesmo Estado, com o surto neoliberal, num mundo em crescente globalizado, o modelo começou a fraquejar, e teve que sofrer ajustes. Estes ajustes vieram com lentidão, não sem crises, muitas crises internas e externas.

De um órgão central poderoso e (quase) monolítico, em um sistema estatístico esmaecido pela centralidade, viu-se, ao soprar dos ventos democráticos, abalado na credibilidade e legitimidade, enfrentando uma concorrência tumultuada e tumultuante. O Estado Nacional tornado fraco, fazia o IBGE fraco, e vale marcar que seus dois instantes de maior força se deram em tempos de Estado Nacional forte: primeiro, ao tempo da criação, com Macedo Soares e Teixeira de Freitas; segundo, ao tempo da renovação ou refundação, com Isaac Kerstenetzky. É quando, então, ganha a força do mundo global, a exigir informações comparáveis e combináveis, com realce às estatísticas; mesmo fraco, o Estado Nacional acordou para a função típica de estado inerente à produção das estatísticas (públicas e oficiais), e se voltou ao IBGE com atenção e respeito. E nos chega Simon Schwartzman, com sua capacidade reflexiva invulgar, com rara visão de mundo; então, o IBGE recupera a auto-estima, e re-ocupa posição no cenário da atividade estatística, nos planos nacional e internacional. Entre ambos, Isaac Kerstenetzky e Simon Schwartzman, grandes próceres da atividade estatística brasileira, é preciso, por justiça, lembrar Eduardo Augusto Guimarães.

Ao final deste período, o IBGE fez-se, talvez como nunca, nem nos melhores momentos, uma instituição amplamente respeitada, com indiscutível credibilidade e legitimidade. Sua voz é fonte inegável de conhecimento. Contudo, aqui e agora, fica-lhe diversos desafios, e para vê-los, com toda força, com ótima visão, a nosso juízo, volte-se aos textos de Simon Schwartzman. Que o leitor julgue!

Notas

Parte 1: Estadísticas deseadas: 1822-c.1889

Parte 2: Estadísticas legalizadas: c.1889-c.1936

Parte 3: Estadísticas organizadas: c.1936-c.1972

Parte 4: Estadísticas formalizadas: c.1972-2002

1ª Parte: Estatísticas desejadas: 1822-c.1889

Primeira demanda por estatísticas: a conformação da representação parlamentar (qual o montante da população?)

¹ RODRIGUES, José Honório. **A Assembléia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974. p. 196, nota.

² Ibidem, p. 296s.

³ OLIVEIRA, Antônio Rodrigues Veloso. A Igreja no Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. 29, v. 32, p. 159-199, 1866. O subtítulo é bastante esclarecedor: “Informação para servir de base à divisão dos bispados, projetada no ano de 1819, com a estatística da população do Brasil, considerada em todas as suas diferentes classes, na conformidade dos mapas das respectivas províncias, e número de seus habitantes”.

⁴ Ibidem, p. 179.

⁵ Essa redação não difere, na essência, do que previa o projeto de constituição da Assembléia Constituinte, nos Arts. 136 e 137, respectivamente: “o número dos deputados regular-se-á pela população” e “uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições e a proporção dos deputados à população”.

⁶ LYRA, Augusto Tavares de. **Instituições políticas do Império**. Introdução de Carlos Tavares de Lyra. Brasília: Senado Federal: Universidade de Brasília, 1979. p. 5-6. (Coleção Bernardo Pereira de Vasconcellos. Série Estudos Históricos, 16). Trata-se de uma reedição, a primeira edição é de 1926.

⁷ Ibidem, p. 6.

Parlamento sem estatística? Impossível, inaceitável, inadmissível. Demandas formais

⁸ BRASIL. Congresso. Senado. **Anais do Senado do Império do Brasil**: primeira sessão da primeira legislatura: 1826. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário do Rio de Janeiro, 1827.

⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anais do Parlamento Brasileiro**: Câmara dos Srs. Deputados: primeiro ano da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Imprensa Imperial, 1827. p. 117.

¹⁰ Ibidem, p. 126-127.

¹¹ Está no acervo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB: Lata 192. Doc. 11. A *Revista Brasileira de Estatística* o reproduziu no v. 7, n. 25, p. 119-121, jan./mar. 1946. Está também com excelente qualidade disponível em: <<http://www.obrabonifacio.com.br>>. Acesso em: 2008.

¹² Uma espécie de pecúlio; fundo de renda vitalícia para ulterior repartição.

¹³ Sousa Costa, que o analisou, diz que o manuscrito tem 85 páginas o que não é fato, mesmo tendo em conta os anexos com os quadros.

¹⁴ COSTA, Artur de Souza. Martin Francisco. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 21, p. 65-71, jan./mar. 1945. Reprodução da conferência proferida, em 1945, no IHGB, no Rio de Janeiro.

Como produzir estatísticas, sem uma instituição estatística especializada?

¹⁵ Pelo Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834) que reformou alguns artigos da constituição (nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832), criam-se as Assembléias Provinciais, dando-lhes, pelo § 5º do Art. 11, a competência de “promover, cumulativamente com a Assembléia e o Governo Gerais, a organização da estatística da Província, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias”.

¹⁶ Contudo, em maio 1826, na aludida 1ª sessão da 1ª legislatura, definiu-se um regimento aos presidentes das províncias, onde, no § 5º do Art. 7º, se lhes atribuiu “formar as tabelas do censo, e estatística, que serão renovadas de cinco em cinco anos”, o que não surtiu grande efeito.

¹⁷ O caso de Jerônimo Martiniano Figueira de Mello, em Pernambuco, é dos mais interessantes. Assinou contrato em 1841, mas entregou seu trabalho somente em 1852, já a outro governo, oposto ao que o contratara, então, tem o trabalho recusado, passando por uma *via-crúcis* incrível, até conseguir receber o que lhe era devido.

- ¹⁸ Em alguns lugares e ocasiões, houve estudos por iniciativas particulares.
- ¹⁹ CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Paulino José Soares de Souza**: visconde do Uruguai. São Paulo: 34, 2002. 631 p. (Coleção Formadores do Brasil).
- ²⁰ Como comparação, registre-se que os censos americanos, cuja série começa em 1790 nunca se tendo perdido a decenalidade, usou por muito tempo, como agente de campo, os delegados federais (*marshalls*).
- ²¹ SOUZA, Paulino José Soares de, Visconde do Uruguai. In: BASES para melhor organização das administrações provinciais. Rio de Janeiro: Typ. Universal da Laemmert, 1958. Anexo do Relatório do Ministério dos Negócios do Império, redigido pelo Marquês de Olinda e remetido à abertura da segunda sessão da décima legislatura. Anexo ao Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da segunda sessão da décima legislatura, pelo Ministro dos Negócios do Império Marquês de Olinda. p. 1.
- ²² Sócio do IHGB, dedicou-lhe seu primeiro livro, **Apontamentos sobre a estatística financeira do Rio Grande de São Pedro do Sul**, sem data, mas, sem dúvida, feito após 1852; de certa forma, uma corografia provincial.
- ²³ VULTOS da estatística brasileira: Sebastião Ferreira Soares. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 4, n. 23, p. 421, jul./set. 1945.
- ²⁴ Em 1977, na série Pensamento Econômico Brasileiro, v. 2, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/ Instituto de Pesquisa em Saúde - IPEA/INPES, fez-lhe uma edição fac-similar, com introdução de Pedro Pinchas Geiger, “A atualidade de um precursor: Sebastião Ferreira Soares”, p. VII-XXX.
- ²⁵ SOARES, Sebastião Ferreira. **Esboço ou primeiros traços da crise comercial da cidade do Rio de Janeiro, em 10 de setembro de 1864**. Rio de Janeiro: E&H Laemmert, 1865. Prefácio, p. 6.

Arquivo Estatístico (RS E RJ), primeira instituição estatística brasileira

- ²⁶ RIO GRANDE DO SUL (Província). **Relatório com que abriu a primeira sessão ordinária da segunda legislatura da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, em 1o de março de 1846, o Exmo Sr. Conde de Caxias, Presidente da Província**. Porto Alegre: Tipografia de I. J. Lopes, 1846. p. 22-23.
- ²⁷ No Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul há várias dessas correspondências: “Correspondência enviada pelo encarregado da estatística, Antônio Manuel Corrêa da Câmara, com instruções a um empregado da comissão sobre dados a recolher em Pelotas, Jaguarão e Piratini” (de próprio punho de Corrêa da Câmara), “Correspondência enviada à Comissão de Estatística pelo Vice-diretor do Depósito Naval em Porto Alegre com dados sobre o depósito” (também manuscrita). A expressão “comissão de estatística” não parece adequada.
- ²⁸ CÂMARA, Antônio Manoel Corrêa da. **Ensaios estatísticos da província de São Pedro do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Tipografia do Mercantil, 1851. p. 4.
- ²⁹ Ibidem, p. 5-6.
- ³⁰ Essa expressão, papel almaço, talvez não fosse de época; mas fica a atual imagem. Eram folhas em tamanho duplo-ofício, dobradas ao meio, onde se davam as costuras.
- ³¹ No Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul há vários desses cadernos (Maço 1, E85P02). Como exemplo: “Mapas estatísticos da população (por sexo, idade e raça) dos municípios da Província do Rio Grande”, “Quadros estatísticos territoriais (nomes das estâncias, proprietários, dimensões, tipo de criação, número de trabalhadores, peões e agregados”, “Quadros estatísticos dos edifícios públicos e particulares (por tipo de material de construção) das cidades, vilas e distritos da Província”.
- ³² PORTO, Aurélio. Os Corrêa da Câmara: notas genealógicas, biográficas e históricas. **Anais do Itamarati**, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Ano 2, v. 2, 1937. p. CLXI. A terceira parte (ou seção) é dedicada ao Conselho.
- ³³ CÂMARA, op. cit., p. 6-7.
- ³⁴ CÂMARA, op. cit., p. 6.
- ³⁵ CÂMARA, op. cit., p. 5-6.

³⁶ AMARAL, Angelo Thomaz do. **Arquivo estatístico da Província do Rio de Janeiro**: primeira publicação. Niterói: Tipografia de Amaral e Irmão, 1851. Anexo ao Relatório apresentado ao Exm^o Vice-presidente da Província do Rio de Janeiro, o Comendador João Pereira Darrigue Faro, pelo Presidente, o Conselheiro Luiz Pedreira do Couto Ferraz, por ocasião de passar-lhe a administração da mesma Província no dia 5 de maio de 1851. Nota 5.

³⁷ Ibidem, p. 5.

Revolta contra o censo (1851-1852), uma amarga frustração

³⁸ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembléia Geral Legislativa, na primeira sessão da oitava legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário d'Estado Visconde de Mont'Alegre**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1850. p. 36.

³⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 75.

⁴⁰ Art. 8^o do Decreto n^o 797.

⁴¹ Art. 24 do Decreto n^o 798.

⁴² Entre outras obras, valerá a leitura de: PALACIOS, Guilherme. **A guerra dos marimbondos**: uma revolta camponesa no Brasil escravista (Pernambuco, 1851-1852). 1989. 76 p. Monografia (Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1989; MONTEIRO, Hamilton de Mattos. **Nordeste insurgente (1850-1890)**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

⁴³ PERNAMBUCO (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente Vitor de Oliveira à Assembléia Legislativa de Pernambuco, na sessão de março de 1852**. [S.l.: s.n., 1852]. p. 3.

⁴⁴ Ibidem, p. 4.

⁴⁵ Valerá a leitura de: MARSON, Izabel. **A rebelião praieira**. São Paulo: Brasiliense, 1981. 100 p. (Tudo e história, 25).

⁴⁶ PARAÍBA DO NORTE (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente Antonio Coelho de Sá e Albuquerque à Assembléia Legislativa da Paraíba do Norte, na sessão de março de 1852**. [S.l.: s.n., 1852]. p. 4-5.

⁴⁷ ALAGOAS (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente José Bento da Cunha Figueiredo à Assembléia Legislativa das Alagoas, na sessão de março de 1852**. [S.l.: s.n., 1852]. p. 10-11.

⁴⁸ PERNAMBUCO (Província), op. cit., p. 5.

⁴⁹ PARAÍBA DO NORTE (Província), op. cit., p. 3-5.

⁵⁰ MONTE ALEGRE (Província). **Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro de Estado dos Negócios do Império, Visconde de Monte Alegre, em 1852**. [S.l.: s.n., 1852]. p. 18.

⁵¹ BRASIL. Ministério dos Negócios da Justiça. **Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, Eusébio de Queiróz Coitinho Mattoso Câmara, em 1852**. [S.l.: s.n., 1852]. p. 3.

⁵² PERNAMBUCO (Província), op. cit., p. 3.

⁵³ ALAGOAS (Província), op. cit., p. 4.

⁵⁴ PERNAMBUCO (Província), op. cit., p. 4.

⁵⁵ ALAGOAS (Província), op. cit., p. 5.

⁵⁶ Ibidem, p. 5.

⁵⁷ PIO, Fernando. Frei Caetano de Messina. Um herói esquecido. **Arquivos**: Conselho Municipal de Cultura, Recife, n. 1, dez. 1976. p. 120.

⁵⁸ Ibidem, p. 121.

⁵⁹ Ibidem, p. 123.

⁶⁰ Ibidem, p. 123-124.

⁶¹ REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 111-113, jan./mar., 1941.

- ⁶² GOMES, José Cândido. **Bases apresentadas para a organização da estatística geral do Império**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1863. Anexo A ao Relatório que devia ser presente à Assembléia Geral Legislativa na 3ª sessão da 11ª legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Pedro de Alcântara Bellegarde. Rio de Janeiro: Tip. Perseverança, 1863. p. 3.
- ⁶³ Ibidem, p. 4.
- ⁶⁴ Ibidem, p. 6.
- ⁶⁵ Ibidem, p. 7.
- ⁶⁶ Ibidem, p. 8-9.
- ⁶⁷ Ibidem, p. 5-6.
- ⁶⁸ Ainda sobre o elenco população, em quadros especiais, considera as aberturas seguintes: população indígena (tribos nômades, tribos sedentárias), população escrava (sexos, cores, propriedade, serviço urbano, serviço marítimo, serviço no interior), estabelecimentos (religiosos, de justiça, de instrução, de beneficência). A esses níveis iniciais seguem-se, também, minuciosos desdobramentos.

O Censo em 1872, um sonho realizado

- ⁶⁹ Sobre a guerra, leia-se: DORATIOTO, Francisco. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 617 p. Estudo excelente; leitura obrigatória.
- ⁷⁰ Como ilustração, a variável religião era aberta em “católicos e acatólicos”; a variável raça era aberta, para os livres, em “brancos, pardos, pretos e caboclos”, e para os escravos, em “pardos e pretos”; a variável deficientes físicos era aberta em “cegos, surdos-mudos, aleijados, dementes e alienados”. As demais variáveis tinham também aberturas próprias.
- ⁷¹ Em Parágrafo Único ressaltava que “as listas das pessoas a serviço da Família Imperial e dos moradores nos palácios, quintas e fazendas de Sua Majestade o Imperador e de Sua Alteza Imperial, serão preenchidas pelos respectivos Mordomos, Almoxarifes ou Superintendentes”.
- ⁷² BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Diretoria Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império Dr. José Bento da Cunha e Figueiredo [Visconde de Bom Conselho], por Manoel Francisco Correia, Diretor Geral em 31 de dezembro de 1876 [sobre 1875 e parte de 1876]**. Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1877. p. 7. Trata-se do quinto relatório.
- ⁷³ SILVA, Joaquim Norberto de Souza e. **Investigações sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais até hoje**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1870. Anexo ao Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da segunda sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Souza.
- ⁷⁴ Sobre Joaquim Norberto, veja-se: IGLÉSIAS, Francisco. **Historiadores do Brasil** Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000. p. 107-108; VAINFAS, Ronaldo (org.). **Dicionário do Brasil Imperial (1822-1889)**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2002. p. 413-414, verbete assinado por Lúcia Guimarães; BLAKE, Augusto Victorino Alves Sacramento. **Diccionario bibliographico brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. Nacional, 1883. v. 6, p. 211-217.

Diretoria Geral de Estatística, primeira instituição estatística de âmbito nacional

- ⁷⁵ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da terceira sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871. p. 8.
- ⁷⁶ No volume 1: **Estatísticas desejadas (1822-c.1889)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*, o capítulo 16 lhe traça um perfil. Chama-se “As setes faces de Manuel Francisco Correia – o primeiro Diretor-Geral de Estatística”, e foi escrito por Marco Santos.
- ⁷⁷ Essas interinidades se devem basicamente ao seguinte preceito, nas palavras de José Antonio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, em seu livro **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978. p. 123: “O exercício de qualquer outro emprego que o representante da nação possa ter, que não seja

o de ministro ou conselheiro de Estado, cessa interinamente enquanto durarem as sessões. A Constituição não quer que, durante o período de atividade de suas funções, seja ele distraído de sua alta missão, nem que divida sua atenção para com outros deveres; essa missão, para ser bem desempenhada, demanda atenção e estudos incompatíveis com tal distração”.

⁷⁸ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Diretoria Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império, Dr. Carlos Leôncio de Carvalho, por Manuel Francisco Correia, Diretor Geral, em 31 de dezembro de 1878 [sobre parte de 1876, 1877 e parte de 1878]**. Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1879. Trata-se do sexto relatório.

⁷⁹ Foi-lhe destinado (através de Londres) 4.000\$000, para um mês, se tanto. Para efeito de comparação, tenha-se em mente que ao Diretor-Geral da DGE remunerava-se anualmente com 3.000\$000; ao IHGB destinava-se anualmente 7.000\$000 e ao Arquivo Público 16.000\$000.

Os censos da corte, retratos da realidade produtiva

⁸⁰ Figueira de Mello, naquele mês de abril, em que foi nomeado presidente da comissão central encarregada do arrolamento da população da Corte, tornara-se Senador do Império, e ao final daquele mesmo ano, 1870, em dezembro, tornar-se-ia Presidente do Tribunal da Relação do Rio de Janeiro.

⁸¹ LOBO, Roberto Jorge Haddock. Recenseamento da população do Rio de Janeiro. Considerações gerais sobre as vantagens e utilidades da estatística. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901. Faz parte do acervo de Obras Raras da Biblioteca Central do IBGE. Contudo, preferimos utilizar a transcrição que Joaquim Norberto faz do relatório de Haddock Lobo; assim, as citações de página referem-se àquele texto: SILVA, op. cit.

⁸² SILVA, op. cit., p. 100.

⁸³ SILVA, op. cit., p. 101.

⁸⁴ SILVA, op. cit., p. 101-102.

⁸⁵ SILVA, op. cit., p. 102.

⁸⁶ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na segunda sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Souza**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1870. p. 25.

⁸⁷ Na comissão central, Figueira de Mello teve como colegas: Francisco de Faria Lemos, Izidro Borges Monteiro (desembargador), Domingos de Andrade Figueira, José Vicente Jorge (secretário da comissão). Foram 23 as comissões distritais, envolvendo 109 pessoas (párocos, bacharéis, membros da Guarda Nacional).

⁸⁸ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado ao Ministro e Secretário d'Estado dos Negócios do Império pela Comissão encarregada da direcção dos trabalhos de arrolamento da população do Município da Corte, a que se procedeu em abril de 1870**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1871. p. 8.

⁸⁹ Os dados relativos aos palácios da Família Imperial, às casas do corpo diplomático, seriam requisitados diretamente pelo Ministério dos Negócios do Império e enviados à comissão central (Art. 23).

⁹⁰ BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da terceira sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871. p. 8.

Balanço de Pereira de Campos (Conferência da Glória, em 02 de setembro de 1883)

⁹¹ Engenheiro, professor da Escola Politécnica.

⁹² Johann Eduard Wappäus, estatístico e geógrafo, nasceu em Hamburgo 1812 e faleceu em Gottingen 1879. Viveu na Argentina e na Venezuela, também no Brasil, onde escreveu **A geografia física do Brasil**, em 1874.

- ⁹³ CAMPOS, Luiz Henrique Pereira de. **Repartição de Estatística**: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização. Conferência feita na Escola da Glória na augusta presença de S.M. o Imperador, em 02 de setembro de 1883. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1884. 19 p.

2ª Parte: Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)

A República é proclamada, “um gesto de militares”. A difícil produção das estatísticas

- ⁹⁴ Conforme a expressão de CARVALHO, José Murilo de. As proclamações da República. **Ciência Hoje**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 27, nov. 1989. Ver ainda: CASTRO, Celso. **A proclamação da República**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- ⁹⁵ LESSA, Renato. A invenção da república no Brasil: da aventura à rotina. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de (Org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001. Prefácio de Raphael de Almeida Magalhães. p. 17.
- ⁹⁶ Esta seção tem por base o capítulo “As proclamações da República”, do livro CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 166 p. Uma outra versão daquele capítulo saiu em *Ciência Hoje*, da Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 27-33, nov. 1989.
- ⁹⁷ Idem. As proclamações da República. **Ciência Hoje**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 40, nov. 1989.
- ⁹⁸ Para uma excelente biografia de Benjamin Constant, leia-se: LEMOS, Renato. **Benjamin Constant, vida e história**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- ⁹⁹ Sobre as atitudes dos homens públicos naqueles primórdios republicanos ver: CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a razão clientelista. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 83-117, 2000.
- ¹⁰⁰ LESSA, op. cit., p. 15.
- ¹⁰¹ LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. 235 p.
- ¹⁰² LESSA, op. cit., p. 18.
- ¹⁰³ LESSA, op. cit., p. 32.
- ¹⁰⁴ LESSA, op. cit., p. 53.
- ¹⁰⁵ BELLO, José Maria. **História da República, 1889-1954**: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. p. 167.
- ¹⁰⁶ Ibidem, p. 171.
- ¹⁰⁷ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro de Estado dos Negócios do Interior, em maio de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Anexo E. p. 3-4.
- ¹⁰⁸ Ibidem, p. 4-5.
- ¹⁰⁹ Ibidem, p. 14-15.
- ¹¹⁰ Ibidem, p. 18.
- ¹¹¹ ABRANCHES, Dunshe de (Comp.). **Actas e actos do governo provisório**. Introdução de Octaciano Nogueira. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. p. 126.
- ¹¹² Trata-se do item 21, do Art. 6º, da Lei nº 266, de 24 de dezembro de 1894 (Lei Orçamentária para 1895), sendo Ministro da Fazenda, Rodrigues Alves (futuro presidente da República).

Segundo Censo Geral, em 1890: boas intenções e maus resultados

- ¹¹³ BRASIL, op. cit., p. 39.
- ¹¹⁴ BRASIL, op. cit., p. 39.

- ¹¹⁵ Há no IBGE, uma obra contendo minúcias do cotidiano da DGE, em seu reinício, vale dizer, contendo os primeiros atos de Timóteo da Costa, inclusive suas instruções avulsas sobre o censo; infelizmente só se dispõe de um dos números da série. Cf. ESTEVES, Albino (Org.). **Diretoria Geral de Estatística: apontamentos históricos e extratos: 1890-1907**. Rio de Janeiro: IBGE, 1941. v. 3, t. 1.
- ¹¹⁶ BRASIL, op. cit., p. 41.
- ¹¹⁷ BRASIL, op. cit., p. 41-42.
- ¹¹⁸ BRASIL, op. cit., p. 42-44.
- ¹¹⁹ BRASIL, op. cit., p. 41-42.
- ¹²⁰ BRASIL, op. cit., p. 52.
- ¹²¹ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento geral da República dos Estados Unidos do Brasil, em 31 de dezembro de 1890**. Comarca de Palmas, Estado do Paraná. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. 180 p. [Edição bilíngüe, português e francês].
- ¹²² Innocência Serzedello Corrêa era o Ministro das Relações Exteriores (no governo Floriano Peixoto). À época havia um conflito de fronteira entre Brasil e Argentina, a chamada Questão de Palmas.
- ¹²³ Foi tirado da direção da Biblioteca Nacional em 1895, depois do tempestivo discurso no enterro de Floriano Peixoto, considerado um desacato a Prudente de Moraes, já presidente. Desgostoso, na noite de Natal daquele ano, suicidou-se. Sua casa em Angra dos Reis é hoje um museu.
- ¹²⁴ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento geral da República dos Estados Unidos do Brasil, em 31 de dezembro de 1890**. Distrito Federal (Cidade do Rio de Janeiro) capital dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1895. 454 p.
- ¹²⁵ Idem. **Recenseamento geral do Estado das Alagoas em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. 481 p.
- ¹²⁶ Idem. **Sinopse do Recenseamento Geral do Estado de Alagoas, em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898. 133 p.
- ¹²⁷ Na verdade foi a segunda operação censitária do País, a primeira da República.
- ¹²⁸ Idem. **Sinopse do Recenseamento Geral do Estado de Alagoas, em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898. 133 p. III-IV.
- ¹²⁹ Ibidem, p. V.
- ¹³⁰ Ibidem, p. V.
- ¹³¹ Ibidem, p. VIII.
- ¹³² Ibidem, p. IX.
- ¹³³ Idem. **Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação, culto e analfabetismo da população recenseada em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898. 447 p.
- ¹³⁴ Idem. **Idades da população recenseada em 31 de dezembro de 1890**. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1901. 411 p.

Terceiro Censo Geral, em 1900: boas intenções e péssimos resultados

- ¹³⁵ NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República: o Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: FERREIRA, Jorge, DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 1: O tempo do liberalismo excludente. p. 13-44.
- ¹³⁶ BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Alfredo Eugênio de Almeida Maia, no ano de 1900, décimo-segundo da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 95-104.

- ¹³⁷ Idem. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Alfredo Eugenio de Almeida Maia, no ano de 1901, décimo-terceiro da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1901. p. 87.
- ¹³⁸ Idem. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Antonio Augusto da Silva, no ano de 1902, décimo-quarto da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902. p. 125-126.
- ¹³⁹ BENCHIMOL, Jaime Larry. Reforma urbana e revolta da vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Jorge, DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 1: O tempo do liberalismo excludente. p. 231-286.
- ¹⁴⁰ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas [Antônio Augusto da Silva], pelo diretor geral [João Sabino Damasceno], 1901, XIV da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1902. p. V-VII.
- ¹⁴¹ Ibidem, p. 113.
- ¹⁴² Ibidem, p. 114.
- ¹⁴³ Idem. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, [Lauro Severino Müller], pelo Diretor Geral [João Sabino Damasceno], 1902, décimo-quinto da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1903. p. V-VII, Introdução.
- ¹⁴⁴ Ibidem, p. 137.
- ¹⁴⁵ Ibidem, p. 207.
- ¹⁴⁶ Idem. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, [Lauro Severino Müller], pelo diretor geral [João Sabino Damasceno], 1903, décimo-sexto da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1904. A introdução, contudo, é datada de março de 1905.
- ¹⁴⁷ Idem. **Sinopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1905b. 106 p.
- ¹⁴⁸ Ibidem, p. III.
- ¹⁴⁹ PORTUGAL, Aureliano. **A mortalidade pela tuberculose no Rio de Janeiro.** [Rio de Janeiro: s. n.], 1903. [37] p. Edição datilografada. Faz parte do acervo de Obras Raras da Biblioteca Central do IBGE.
- ¹⁵⁰ Idem. O recenseamento de 1900 julgado pela estatística. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901. Faz parte do acervo de Obras Raras da Biblioteca Central do IBGE.
- ¹⁵¹ GOUVEIA, Hilário de. A mortalidade pela tuberculose no Rio de Janeiro. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-?]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901. Faz parte do acervo de Obras Raras da Biblioteca Central do IBGE.
- ¹⁵² PORTUGAL, op. cit.
- ¹⁵³ O capítulo 28 do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*, escrito por Marco Santos, traça um perfil de Bulhões Carvalho. Ver também: BULHÕES Carvalho, um médico cuidando da estatística brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Documentos para Disseminação, Memória Institucional, 11).
- ¹⁵⁴ O capítulo 08, do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*, escrito por Marco Santos, traça a atuação desses demógrafos-sanitaristas.
- ¹⁵⁵ Marco Santos traçou um perfil de Aureliano Portugal no capítulo 05, do volume citado na nota anterior.
- ¹⁵⁶ Sobre o Censo de 1906, na Capital Federal, ver o capítulo 07, do volume citado na nota anterior, escrito por Marco Santos.
- ¹⁵⁷ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1908. p. 10.
- ¹⁵⁸ Ibidem, p. 10.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 10-11.

¹⁶⁰ Com a impressionante cifra de 12 599 282, num total de 16 626 991 habitantes (sem o Distrito Federal). Na verdade, retirando os menores de idade, eram 7 270 000 os analfabetos (30,2%).

A DGE sob Bulhões Carvalho (primeiro tempo)

¹⁶¹ BELLO, José Maria. **História da República, 1889-1954**: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. p. 198.

¹⁶² No Ministério das Relações Exteriores continuará José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (vindo do governo Rodrigues Alves). Para o Ministério da Guerra irá o General Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro da Fonseca, que introduzirá reformas no exército. No Ministério da Marinha seria posto o Almirante Alexandrino de Alencar.

¹⁶³ Nesse governo será negociado o convênio de Taubaté, de apoio à economia cafeeira.

¹⁶⁴ BRASIL. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da segunda sessão da sexta legislatura pelo Presidente da República Affonso Augusto Moreira Penna**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1907. p. 35.

¹⁶⁵ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1908. p. 3.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 15.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 9.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 8.

¹⁶⁹ Doença, contagiosa ou não, que ataca numerosos animais ao mesmo tempo, e no mesmo lugar.

¹⁷⁰ Ibidem. p. 16.

¹⁷¹ Quando do Censo 1906, na Capital Federal, houve um Conselho Superior de Estatística; teria sido criado por inspiração ou sugestão do próprio Dr. Bulhões?

¹⁷² Ibidem, p. 5.

¹⁷³ Ibidem, p. 6.

¹⁷⁴ Valerá destacar: Aureliano Portugal, Epitácio Pessoa (futuro presidente da República), Oswaldo Cruz (cientista de renomada reputação), Sylvio Rangel, Sampaio Corrêa, Henrique Morize, Serzedêllo Corrêa (antigo prefeito da capital), Candido Mendes (notável educador), Orville Derby, Paulo de Frontim (futuro prefeito da capital), Francisco de Sá (futuro prefeito da capital).

¹⁷⁵ BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, no ano de 1909, vigésimo-primeiro da República**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. p. 533. Neste relatório a estatística é tratada nas páginas 519 a 545, assim sendo, revelando prestígio.

¹⁷⁶ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Regimento interno do Conselho Superior de Estatística, aprovado em sessão de 7 de julho de 1909**. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1909.

¹⁷⁷ Ibidem, p. 7.

¹⁷⁸ Como curiosidade, veja-se que à época não se marcava o tempo da Independência.

¹⁷⁹ O capítulo 10, do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*, feito por Marco Santos, analisa a presença da DGE nesta exposição centenária.

¹⁸⁰ Ver: SENRA, Nelson. A estatística brasileira e o esperanto, 50 em 100. In: A ESTATÍSTICA e o esperanto, uma história centenária: 1907-2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Documentos para Disseminação, Memória Institucional, 10).

A DGE por Oziel Bordeaux. Antevisão do futuro IBGE

¹⁸¹ Deviam ser os mesmos que Bulhões nomeara, em 1907, através de seleção interna (via concurso): José Marques de Oliveira, Luiz Leitão, Lucano Reis, além de Oziel Bordeaux Rego.

- ¹⁸² BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística (por Oziel Bordeaux Rego)**. Rio de Janeiro: Tip. Diretoria Geral de Estatística, 1921. p. 3. Foi reeditado na *Revista Brasileira de Estatística*, ano VIII, n. 30-31, p. 547-619, abr./set. 1947.
- ¹⁸³ Antigo funcionário da estatística participou das comissões de avaliação dos censos de 1890 e de 1900.
- ¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 5-8.
- ¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 14-15.
- ¹⁸⁶ Fala dos Estados Unidos com grande admiração. A experiência daquele país, com sua constância censitária, era o máximo aos olhos dos envolvidos com a produção das estatísticas, mundo afora. Entretanto, ainda é francesa a maior influência sobre nós, embora começasse a ser também italiana.
- ¹⁸⁷ *Ibidem*, p. 33.
- ¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 44-45.
- ¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 74.
- ¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 75.
- ¹⁹¹ *Ibidem*, p. 82.
- ¹⁹² *Ibidem*, p. 90.
- ¹⁹³ *Ibidem*, p. 92.
- ¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 98-99.
- ¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 104-105.

A DGE sob Bulhões Carvalho (segundo tempo)

- ¹⁹⁶ De 1910 a 1914, no governo de Hermes da Fonseca, o Brasil recém passara pela Revolta da Chibata (1910), em que João Cândido, um simples marinheiro, revolta a Armada nas “águas da Guanabara”, e pela “guerra santa” do Contestado (1911-1916), em áreas dos estados do Paraná e de Santa Catarina (tendo à frente os “monges” João e José Maria).
- ¹⁹⁷ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. João Pandiá Calógeras, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1915. p. 3.
- ¹⁹⁸ Informa que o pessoal passara de 156, em 1910, para 163 em 1911 (fora os 43 da oficina tipográfica), contra os 82 que havia em 1907.
- ¹⁹⁹ “Não valeram os protestos do meu ilustre antecessor contra tais embaraços criados ao desenvolvimento do serviço a seu cargo. O superintendente da tipografia jamais se incomodou com isso e, por *fas* ou por *nefas*, ia dirigindo a seu bel-prazer a cobiçada dependência do Ministério da Agricultura”. *Ibidem*, p. 5.
- ²⁰⁰ *Ibidem*, p. 4-5.
- ²⁰¹ *Ibidem*, p. 10.
- ²⁰² *Ibidem*, p. 6-7.
- ²⁰³ Idem. **Relatório apresentado ao Dr. José Rufino Beserra Cavalcanti, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1916. p. 3.
- ²⁰⁴ *Ibidem*, p. 3.
- ²⁰⁵ *Ibidem*, p. 4-5.
- ²⁰⁶ *Ibidem*, p. 7.
- ²⁰⁷ BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. **Relatório apresentado ao Presidente da República, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, Ildefonso Simões Lopes**. Rio de Janeiro: Villas-Boas & Co., 1920. p. 313.
- ²⁰⁸ Idem. **Relatório apresentado ao Presidente da República, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, Ildefonso Simões Lopes**. Rio de Janeiro: Villas-Boas & Co., 1921. p. 419.

- ²⁰⁹ ANNUARIO ESTATÍSTICO DO BRAZIL. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1917. v. 2. Economia e finanças. p. LXXII-LXXIII.

Em 1910, o censo não contou

- ²¹⁰ SALIBA, Elias Thomé. Belle époque tropical. **História Viva**, São Paulo, ano 2, n. 13, p. 80-84, nov. 2004.
- ²¹¹ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. João Pandiá Calógeras, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1915. p. 27-28.
- ²¹² Idem. **Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística (por Oziel Bordeaux Rego)**. Rio de Janeiro: Tip. Diretoria Geral de Estatística, 1921. p. 133.
- ²¹³ Ibidem, p. 135.
- ²¹⁴ Ibidem, p. 139-140.
- ²¹⁵ Ibidem, p. 144-145.
- ²¹⁶ Ibidem, p. 152-153.
- ²¹⁷ BRASIL, op. cit., p. 28.
- ²¹⁸ Ibidem, p. 25.
- ²¹⁹ Ibidem, p. 25-26.

O registro civil na DGE

- ²²⁰ CARVALHO, José Murilo. As proclamações da República. **Ciência Hoje**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 27-33, nov. 1989. Número especial dedicado aos 100 anos da Proclamação da República.
- ²²¹ Decreto nº 119A, de 7 de janeiro de 1890, que “proíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a plena liberdade de cultos, extingue o padroado e estabelece outras providências.”
- ²²² Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, que “promulga a lei sobre o casamento civil”, contendo treze capítulos (125 artigos), como segue: I Das formalidades preliminares do casamento, II Dos impedimentos do casamento, III Das pessoas que podem opor impedimentos, do tempo e do modo de opo-los, e dos meios de solvê-los, IV Da celebração do casamento, V Do casamento dos brasileiros no estrangeiro e dos estrangeiros no Brasil, VI Das provas do casamento, VII Dos efeitos do casamento, VIII Do casamento nulo e do anulável, IX Do divórcio, X Da dissolução do casamento, XI Da posse dos filhos, XII Disposições penais, XIII Disposições gerais.
- ²²³ ABRANCHES, Dunshe de (Comp.). **Actas e actos do governo provisório**. Introdução de Octaciano Nogueira. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. 402 p (Coleção Memória Brasileira). Edição fac-similar da edição de 1907.
- ²²⁴ O regulamento recebido do Império, e implantado pela República, teria alterados os Arts. 5º e 22, do Decreto nº 605, de 26 de julho de 1890.
- ²²⁵ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Registro Civil na República dos Estados Unidos do Brasil. Estudos subsidiários para a reforma, apresentados pela comissão ao Sr. Dr. Francisco Bernardino R. Silva, Diretor da Diretoria Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Oficinas da Diretoria Geral de Estatística, 1911. Exposição, p. I-XIII, p. IX.
- ²²⁶ Ibidem, p. III.
- ²²⁷ O projeto aborda apenas os registros dos nascimentos e dos óbitos (Art. 1º), já que seus autores entendem que o Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, ao instituir o casamento civil, e dando forma distinta e especial ao seu registro, revogou essa matéria do Decreto nº 9.886, de 7 de março de 1888.
- ²²⁸ BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. **Registro civil brasileiro. Projeto de lei precedido de uma exposição de motivos, organizado por Manoel Coelho Rodrigues, do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, por ordem do Sr. Dr. Pedro de Toledo, ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, e sob proposta do**

Exmo. Sr. Dr. Francisco Bernardino Rodrigues Silva, Diretor Geral do Serviço de Estatística. Rio de Janeiro: Tip. do Jornal do Commercio, 1912. p. III-IV. Serão deste texto as próximas citações, que conterão também as páginas onde estão.

²²⁹ Afora esses nomes e essas obras, na definição do programa estatístico adotado no Império, e na sua execução, foram valiosos os *comptes-rendus* dos Congressos Internacionais de Estatística. Os sete primeiros congressos (Bruxelas, Paris, Viena, Londres, Berlim, Florença, Haia) terão influenciado diretamente a criação da DGE (1871) e a elaboração do primeiro censo do país (1872); os dois últimos (São Petersburgo e Budapeste) não terão influído nessas grandes realizações.

Quarto Censo Geral, em 1920: concepção e legislação

²³⁰ A “estratégia e processo de trabalho” no campo foram estudados por Marco Santos no capítulo 20, do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

²³¹ Por um feliz acaso, enquanto ocorria o trabalho de campo (coleta) não houve nenhuma revolta militar, ou de qualquer outro tipo. Isso ajudou sobremodo a realização do censo. Só ao seu final, mas já em fase de apuração, portanto em trabalhos internos, é que o país passaria pela revolta dos tenentes.

²³² BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento do Brasil, realizado em primeiro de setembro de 1920.** Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1922. v. 1: Introdução: aspecto físico do Brasil: geologia, flora e fauna, evolução do povo brasileiro, histórico dos inquéritos demográficos. p. 501.

²³³ O “papel dos jornais” foi estudado por Marco Santos no capítulo 19, do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1-889-c.1936)**, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

²³⁴ Ibidem, p. 492-493.

²³⁵ A “Exposição do centenário” foi estudada por Marco Santos no capítulo 23, do volume citado na nota anterior.

²³⁶ BRASIL, op. cit., Introdução.

²³⁷ A delegacia geral do Território do Acre teria sede em Manaus.

²³⁸ BRASIL, op. cit., p. 488-489.

²³⁹ Ibidem, p. 487-488.

Quarto Censo Geral, em 1920: apuração e divulgação

²⁴⁰ À época, era ainda um escritório (Census Office), sem uma estrutura permanente. Superintendente é o título do seu chefe, desde sempre.

²⁴¹ ANDERSON, Margo J. **The american census: a social history.** New Haven: Yale University, c1988. p. 106-107. (Além desse livro, sobre os censos americanos, ver também: ANDERSON, Margo J.; FIENBERG, Stephen E. **Who counts?: the politics of census-taking in contemporary America.** New York: Russel Sage Foundation, c1999. 319 p.

²⁴² ORIGENS da IBM. In: DA TABULAÇÃO à tecnologia da informação: 80 anos de desenvolvimento tecnológico, 80 anos de IBM Brasil. Rio de Janeiro: IBM, Memória Brasil, 1997. cap. 1, p. 12.

²⁴³ Na história da IBM, já aludida, há dois erros, ao dizer-se, primeiro, que a Diretoria de Estatística Comercial integrava à estrutura do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, quando de fato integrava a estrutura do Ministério da Fazenda; segundo, que o IBGE resulta dessa diretoria, quando de fato resulta (sobremodo) da Diretoria Geral de Estatística. Cf. CHEGADA e instalação no Brasil. In: DA TABULAÇÃO à tecnologia da informação: 80 anos de desenvolvimento tecnológico, 80 anos de IBM Brasil. Rio de Janeiro: IBM, Memória Brasil, 1997. cap. 2, p. 20.

²⁴⁴ INTRODUÇÃO (Aspecto Físico do Brasil. Geologia, flora e fauna. Evolução do povo brasileiro. Histórico dos inquéritos demográficos). In: BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento do Brasil, realizado em primeiro de setembro de 1920.** Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1922. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1922. v. 1, p. 532-533. [Embora nessa obra não haja autoria para esse texto final, Bulhões Carvalho, em seu livro, declara-se seu autor].

²⁴⁵ Ibidem, p. 533.

- ²⁴⁶ Ibidem, p. 534-535.
- ²⁴⁷ Ibidem, p. 535.
- ²⁴⁸ CARVALHO, José Luiz Sayão de Bulhões. **Estatística: methodo e applicação**. Rio de Janeiro: Tip. Leuzinger, 1933. 603 p. Uma nota sob seu nome, dá-lhe um perfil rápido: “Ex-demografista da Diretoria Geral de Saúde Pública, ex-Diretor Geral de Estatística, e membro titular do Instituto Internacional de Estatística.
- ²⁴⁹ Ibidem, p. 171.
- ²⁵⁰ Ibidem, p. 171-172.
- ²⁵¹ Ibidem, p. 173.
- ²⁵² Ibidem, p. 173-174.
- ²⁵³ Ibidem, p. 176.
- ²⁵⁴ Ibidem, p. 177-178.
- ²⁵⁵ LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Dir.). **O poder das bibliotecas: a memória dos livros no ocidente**. Tradução de Marcela Mortara. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2000. p. 30-31.
- ²⁵⁶ Ibidem, p. 41-43.
- ²⁵⁷ TUFTE, Edward R. **The visual display of quantitative information**. Chesshire, Connecticut: Graphic, c1983. p. 9. Outro nome também importante, como precursor, foi J. H. Lambert, 1728-1777, matemático, suíço-germânico.
- ²⁵⁸ CARVALHO, op. cit., p. 243. A obra maior de William Playfair, *The Statistical Breviary*, onde teoriza sobre a feitura dos gráficos, é de 1801.
- ²⁵⁹ Ibidem, p. 242.
- ²⁶⁰ VIRGILII, Filippo. **Manual de estatística**. 4. ed. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1908. p. 106.
- ²⁶¹ CARVALHO, op. cit., p. 243.
- ²⁶² TUFTE, op. cit., p. 9.
- ²⁶³ Ibidem, p. 13.
- ²⁶⁴ CARVALHO, op. cit., p. 251.
- ²⁶⁵ Ibidem, p. 256-257.
- ²⁶⁶ Ibidem, p. 252-253.
- ²⁶⁷ Ibidem, p. 251.
- ²⁶⁸ Ibidem, p. 255.
- ²⁶⁹ Ibidem, p. 246.
- ²⁷⁰ Isso é força de expressão, não significando que a Cartografia tenha se tornado uma seção.
- ²⁷¹ Eram, talvez, artifícios do serviço tipográfico. Talvez estivessem cedidos ao serviço cartográfico. Vale realçar os sobrenomes estrangeiros de alguns deles, o que mereceria aprofundamentos.
- ²⁷² BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1923. p. 12-13.

Conferência de Estatística: glória a Bulhões Carvalho e a Teixeira de Freitas

- ²⁷³ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1926. p. 179.
- ²⁷⁴ Ibidem, p. 187.
- ²⁷⁵ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatórios apresentados ao Dr. Geminiano Lyra Castro, ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1928. p. 273.

- ²⁷⁶ Ibidem, p. 274. Na ocasião, Delatour, presidente do Instituto, em seu discurso inaugural, lembrou “que fora o Egito o berço da estatística e que já no tempo dos Faraós havia a preocupação de anotar e arquivar os registros de tudo quanto lhes parecia passível de apreciação numérica”.
- ²⁷⁷ Ibidem, p. 284.
- ²⁷⁸ Ibidem, p. 286-287.
- ²⁷⁹ Ibidem, p. 7-10.
- ²⁸⁰ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Algumas novas diretrizes para o desenvolvimento da estatística brasileira. In: _____. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para Disseminação). p. 23-24. Trata-se de uma reedição, já que o texto é de 1929-1930.
- ²⁸¹ Ibidem, p. 24.
- ²⁸² Ibidem, p. 32.
- ²⁸³ Ibidem, p. 25-26.
- ²⁸⁴ Ibidem, p. 26-27.
- ²⁸⁵ Ibidem, p. 27.
- ²⁸⁶ Trata-se das políticas paternalistas ou assistencialistas, de caráter populista, tão comuns na vida do País.
- ²⁸⁷ Ibidem, p. 27.
- ²⁸⁸ Ibidem, p. 28.
- ²⁸⁹ Ibidem, p. 55-56.
- ²⁹⁰ BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Discursos pronunciados na manifestação de apreço promovida pelos funcionários da Diretoria Geral de Estatística e do Recenseamento, no dia 31 de dezembro de 1921, em homenagem ao Dr. Bulhões Carvalho**. Rio de Janeiro: Besnard Frères, 1922. p. 12. Note-se que não foi impresso na Tipografia da Estatística.

O IBGE é criado: glória a Teixeira de Freitas e a Juarez Távora

- ²⁹¹ FREITAS, op. cit., p. 117. Ver também: REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 15, p. 515-530, jul./set., 1943.
- ²⁹² IBGE. **Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, n. 111 a 162, 1938 e 1939**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1939.
- ²⁹³ AS ATIVIDADES geográficas no Brasil. **O Observador Econômico e Financeiro**, ano 5, n. 54, jul. 1940.
- ²⁹⁴ FREITAS, op.cit., p. 101-110. Também na Resolução nº 135 do Conselho Nacional de Estatística, de 21 de julho de 1937. p. 108-109.
- ²⁹⁵ Ibidem, p. 109-110.

3ª Parte: Estatísticas organizadas: c.1936-c.1972

“Faça o Brasil a estatística que deve ter e a estatística fará o Brasil como deve ser”

- ²⁹⁶ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para disseminação). p. 100-101. Trata-se de uma coletânea de textos de diferentes épocas.
- ²⁹⁷ NA PRESIDÊNCIA do IBGE o Embaixador Macedo Soares. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 64, p. 390, out./dez. 1955.
- ²⁹⁸ FREITAS, op. cit., p. 273.
- ²⁹⁹ FREITAS, op. cit., p. 274-275.
- ³⁰⁰ LOPES, Waldemar. O primeiro presidente do IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, n. 113, p. 6-7, jan./mar. 1968.
- ³⁰¹ O primeiro número da *Revista Brasileira de Estatística* é de jan./mar. de 1940. O primeiro número da *Revista Brasileira de Geografia* é de jan./mar. de 1939.

- ³⁰² As relações com a Imprensa, desde o início do IBGE, foram bastante especiais, num convívio distintamente harmonioso. A *Revista Brasileira de Estatística*, sob o título “Através da imprensa”, sempre que oportuno reproduzia matérias atinentes a essas relações (vale realçar, como exemplo, as matérias repetidas no v. 17, n. 66, p. 149-154, abr./jun. 1956).
- ³⁰³ A Resolução nº 38, de 14 de julho de 1937, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística determinou que cursos especiais seriam dadas aos dirigentes do sistema estatística, quando nas reuniões das Assembléias. Foram os já citados “Cursos de Informação”, como “cursos de estado-maior”.
- ³⁰⁴ M. A. TEIXEIRA de Freitas na Sociedade Brasileira de Geografia. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 54, p. 206, abr./jun. 1953.

Convenção de Estatística: “Carta Magna” ou “Pedra Angular” da estatística brasileira

- ³⁰⁵ FREITAS, Mário Augusto. Teixeira de Freitas. As estatísticas e a organização nacional. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 91, jan./mar. 1941.
- ³⁰⁶ NA PRESIDÊNCIA do IBGE o Embaixador Macedo Soares. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 64, p. 389-390, out./dez. 1955.
- ³⁰⁷ Art. 9º da Constituição da República, de 16 de julho de 1934: É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.
- ³⁰⁸ SOARES, José Carlos. de Macedo. Estatística, geografia, recenseamento. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 23, p. 353, jul./set. 1945.
- ³⁰⁹ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. À memória de Renato Americano. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 56, p. 380, out./dez. 1953.
- ³¹⁰ Idem. A estatística e a reforma social. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 11, n. 44, p. 531-532, out./dez. 1950.

O programa estatístico. As campanhas estatísticas. As agências municipais de estatística

- ³¹¹ NUNES, Mário Ritter. As campanhas estatísticas do IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 30/31, p. 493-494, abr./set. 1947.
- ³¹² No verso de cada folha (de todos os cadernos) estavam as instruções minuciosas de preenchimento, com vistas a obter-se com exatidão as informações.
- ³¹³ Ibidem, p. 507.
- ³¹⁴ Ibidem, p. 504.
- ³¹⁵ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a segurança nacional. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 102-103, jan./mar. 1940.
- ³¹⁶ CONVÊNIOS Nacionais de Estatística Municipal. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de estatística/IBGE, 1944. p. 9.

Formação e capacitação continuadas

- ³¹⁷ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. O exército e a educação nacional. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 32, p. 920, out./dez. 1947.
- ³¹⁸ Ibidem, p. 299.
- ³¹⁹ RODRIGUES, Milton da Silva. A formação do Estatístico. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, n. 26, p. 248, abr./jun. 1946.
- ³²⁰ Ibidem, p. 248-249.
- ³²¹ Ibidem, p. 249-250.
- ³²² Ibidem, p. 250.

³²³ Ibidem, p. 251.

³²⁴ Ibidem, p. 251.

³²⁵ Ibidem, p. 245.

³²⁶ Ibidem, p. 246-247.

³²⁷ Ibidem, p. 253-254.

³²⁸ Ibidem, p. 249.

³²⁹ Ibidem, p. 250-251.

³³⁰ Ibidem, p. 251.

³³¹ ANIVERSÁRIO da instalação do IBGE e dia do estatístico. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 22, p. 292, abr./jun. 1945.

³³² Ibidem, p. 293.

³³³ MORTARA, Giorgio. Lembranças de Carneiro Felipe. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 45, p. 53, jan./mar. 1951.

Quinto e Sexto Censos Gerais, em 1940 e em 1950: feitos pelo IBGE. O Censo das Américas

³³⁴ Um perfil de Giorgio Mortara foi escrito por Marco Santos, sendo o capítulo 15, do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

³³⁵ A essa diretoria também cabia derivar estatísticas do Registro Civil, tarefa que tanta energia consumiu da antiga Diretoria Geral de Estatística, como visto no segundo volume da coleção acima citada.

³³⁶ À época, por ocupar essa direção, lhe cabia também a vice-presidência do IBGE, que ocupou várias vezes. Mais tarde, como visto, essa ocupação será de livre escolha do presidente.

³³⁷ MORTARA, Giorgio. Os aspectos internacionais do recenseamento. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 3, p. 424-430, jul./set. 1940.

³³⁸ CARÁTER confidencial das informações (Recenseamento Geral de 1940). *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 189-190, jan./mar. 1940.

³³⁹ Valerá a leitura do capítulo 10, feito por Alexandre Camargo, no volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, da coleção *História das Estatísticas Brasileiras*.

³⁴⁰ Sobre a propaganda dos censos de 1940 e 1950, leia-se o capítulo 09, feito por Marco Santos, no volume 3, citado na nota anterior.

³⁴¹ SEXTO Recenseamento Geral do Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 30/31, p. 726, abr./set. 1947.

³⁴² INSTITUTO Interamericano de Estatística. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, n. 25, p. 122-160, jan./mar. 1946.

Ideário cívico: o IBGE e a construção da nação, *Alexandre De Paiva Rio Camargo*

³⁴³ O estudo teve cinco edições (a primeira é de 1945, a última de 1958), o que mostra a síntese que expressava do ideário cívico e o grau de sua projeção, sendo bem recebido pelos intelectuais e pela imprensa brasileira, como podemos depreender da apresentação de sua quinta edição: “o Conselho Nacional de Estatística elaborou e submeteu ao governo, em 1941, um estudo sobre os problemas fundamentais da organização nacional, com base em documentação estatística. Um resumo desse estudo, que despertou vivo interesse no seio da opinião esclarecida do país, tem sido largamente difundido, com o objetivo de chamar para questões de tal magnitude a atenção de quantos tenham responsabilidade pelos destinos do Brasil”. IBGE. *Problemas de base do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. p. 3. A primeira edição de *Problemas de base do Brasil* possui 70 páginas e integra a coleção ibgeana da Biblioteca Isaac Kerstenetzky, de livre consulta.

- ³⁴⁴ BOMENY, Helena. Infidelidades eletivas: intelectuais e políticas. In: _____ (Org.). **Constelação Capanema: intelectuais e políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p.19.
- ³⁴⁵ Diante das pressões para o alargamento da esfera pública, a questão da integração política das massas e do reforço do controle sobre elas preocupou fortemente as elites brasileiras. A questão social passou a ser o grande fantasma a ser exorcizado. Neste terreno, o pensamento nacionalista brasileiro se identificou com as teorias sociológicas organicistas, introduzindo-se largamente as teses de Émile Durkheim, especialmente pela ação de Fernando de Azevedo. No âmbito da administração, o organicismo justificava o ataque ao federalismo exacerbado da Primeira República (1889-1930), sustentando a intervenção do governo central contra as liberdades estaduais e o poder das oligarquias regionais. A ideologia organicista também inspirou a noção de “harmonia étnica”, tese racista perfeitamente adequada à sociedade de passado escravocrata. CAPELATO, Maria Helena Rolim. **Multidões em cena: propaganda política no varguismo e no peronismo**. Campinas: Papirus, 1998. p. 212.
- ³⁴⁶ IBGE. **Problemas de base do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1945. p. 52-53.
- ³⁴⁷ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. A estatística e a reforma social. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 9, n. 44, p. 549, out./dez. 1950.
- ³⁴⁸ Idem. O exército e a educação nacional. **Revista Brasileira de Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 32, p. 927, out./dez. 1947.
- ³⁴⁹ Idem. A estatística e a organização nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 98, jan./mar. 1941.
- ³⁵⁰ Ibidem, p. 103.
- ³⁵¹ GOMES, Angela de Castro. Estatísticas organizadas ou como se constrói uma instituição: o IBGE e o Brasil moderno. In: SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. v. 3: Estatísticas organizadas (c. 1936 – c. 1972). Prefácio, p. 27.
- ³⁵² ALMEIDA, Roberto Schmidt de. **A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998**. 2000. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. p. 61.
- ³⁵³ CLARK, Hildebrando. Minas Gerais e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 14, p. 350, abr./jun. 1943.
- ³⁵⁴ MELO, Marcus André. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v. 6, n. 23, p. 87, 1993.
- ³⁵⁵ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. O reajustamento territorial do quadro político do Brasil. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 29, p. 111-112, jan./mar. 1947.
- ³⁵⁶ Idem. Problemas de organização nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 6, p. 277, abr./jun. 1941.
- ³⁵⁷ IBGE, op., cit., p. 26-27.
- ³⁵⁸ IBGE, op., cit., p. 28.
- ³⁵⁹ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. O problema do município no Brasil atual. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 4, p. 711, out./dez. 1943.
- ³⁶⁰ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. A educação rural. **Revista Nacional de Educação**, Rio de Janeiro: Museu Nacional, n. 2, p. 67, 1934.
- ³⁶¹ Ibidem, p. 70.
- ³⁶² Ibidem, p. 71.
- ³⁶³ Idem. O exército e a educação nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 32, p. 936, out./dez. 1947.
- ³⁶⁴ Idem. **O que dizem os números sobre o ensino primário**. São Paulo: Melhoramentos, 1937. p. 154.
- ³⁶⁵ Ibidem, p. 155-156.
- ³⁶⁶ O ‘Batismo cultural’ de Goiânia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 9, p. 224, jan./mar. 1942.

- ³⁶⁷ O ‘Batismo cultural’ de Goiânia. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 11, p. 518, jul./set. 1942.
- ³⁶⁸ SOUZA, Candice Vidal e. Batismo Cultural de Goiânia: um ritual da nacionalidade em tempos de marcha para o oeste. In: BOTELHO, Tarcísio Rodrigues (Org.). **Goiânia: cidade pensada**. Goiânia: Ed. da UFG, 2002. p. 87.

Crise no IBGE: disputas na imprensa. Abalo no sistema estatístico

- ³⁶⁹ Ouvimos essa história do convite a Teixeira de Freitas de um dos envolvidos na articulação, Waldemar Lopes, lúcido e gentil, então, no alto dos seus 95 anos, pouco antes de falecer em outubro de 2005.
- ³⁷⁰ INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 46, p. 245, abr./jun. 1951.
- ³⁷¹ Ibidem, p. 245.
- ³⁷² Ibidem, p. 246-249.
- ³⁷³ CÂMARA, Lourival. Exame crítico da estatística brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1951. p. 3.
- ³⁷⁴ Ibidem, p. 4.
- ³⁷⁵ Ibidem, p. 5.
- ³⁷⁶ Ibidem, p. 6-7. Entre as resoluções “impróprias” ao Instituto, segundo esta rigorosa concepção, estaria, e talvez Lourival Câmara não se desse conta disso, a de nº 388, de 21 de julho de 1948, que reproduziu duas monografias de Polli Coelho, a saber: “Espigão mestre do Brasil e conceito geopolítico do Planalto Central” e “Nova capital federal, considerações gerais sobre as bases para seu planejamento e execução”; a de nº 479, de 10 de setembro de 1951, que reproduz discurso de Polli Coelho em Minas Gerais, apoiado no documento “Problemas de base do Brasil”; e a de nº 511, de 12 de setembro de 1951, que reproduz discurso de Polli Coelho na Sociedade Brasileira de Estatística (sob a presidência de Teixeira de Freitas).
- ³⁷⁷ Ibidem, p. 8-9.
- ³⁷⁸ Ibidem, p. 14.
- ³⁷⁹ Ibidem, p. 24.
- ³⁸⁰ Ibidem, p. 26.
- ³⁸¹ Ibidem, p. 38.
- ³⁸² Ibidem, p. 50-51.
- ³⁸³ Ibidem, p. 70.
- ³⁸⁴ Ibidem, p. 75.
- ³⁸⁵ Segundo depoimento de Waldemar Lopes, à Memória Institucional, em 13 de dezembro de 2004, o autor dessa matéria foi Otto Maria Carpeaux.
- ³⁸⁶ A CRISE do IBGE: refutação ao folheto “A questão do Conselho Nacional de Estatística”, de autoria do Presidente do Instituto, General Djalma Polli Coelho. Rio de Janeiro, 1952. p. 14.
- ³⁸⁷ COELHO, Djalma Polli. **A questão do Conselho Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, jan. 1952. p. 3.
- ³⁸⁸ Ibidem, p. 4.
- ³⁸⁹ Ibidem, p. 4-5.
- ³⁹⁰ Ibidem, p. 6.
- ³⁹¹ A CRISE do IBGE: razões dos demissionários. Rio de Janeiro, 1952. p. 15-17.
- ³⁹² COELHO, op. cit., p. 5.
- ³⁹³ CÂMARA, Lourival. Proclamação aos estatísticos brasileiros (8 de janeiro de 1952). **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 19 jan. 1952.
- ³⁹⁴ CRISE na administração do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 13, n. 49, p. 77, jan./mar. 1952.

- ³⁹⁵ PARECER da Comissão criada pelo Decreto nº 30.399, de 16 de janeiro de 1952, para estudar o Sistema Estatístico Brasileiro e emitir parecer a respeito. Rio de Janeiro, 1952. 5 p. Mimeografado. O ofício abre o relatório e tem cinco páginas, em numeração independente da do relatório.

Depois da crise, o IBGE segue em frente, mas como uma fênix ferida

- ³⁹⁶ INSTALADA a Escola Brasileira de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 54, p. 196, abr./jun. 1953.
- ³⁹⁷ ESCOLA Brasileira de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 53, p.87, jan./mar. 1953.
- ³⁹⁸ REUNIÕES Internacionais de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 62, p. 125, abr./jun. 1955.
- ³⁹⁹ Ibidem, p. 125.
- ⁴⁰⁰ Ibidem, p. 130.
- ⁴⁰¹ NA PRESIDÊNCIA do IBGE o Embaixador Macedo Soares. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 64, p. 289-390, out./dez. 1955.

Críticas ao sistema vigente desde 1936

- ⁴⁰² SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1., 1958, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico], 1959. p. 3.
- ⁴⁰³ Ibidem, p. 83-84.
- ⁴⁰⁴ Idem, p. 84.
- ⁴⁰⁵ Ibidem, p. 115-116.
- ⁴⁰⁶ Ibidem, p. 107.
- ⁴⁰⁷ Ibidem, p. 117.
- ⁴⁰⁸ Ibidem, p. 118.
- ⁴⁰⁹ Ibidem, p. 121-122.
- ⁴¹⁰ Ibidem, p. 127.
- ⁴¹¹ Ibidem, p. 132.
- ⁴¹² Ibidem, p. 134.
- ⁴¹³ Ibidem, p. 135-137.
- ⁴¹⁴ Ibidem, p. 139-140.
- ⁴¹⁵ Ibidem, p. 15-16.
- ⁴¹⁶ COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO (Brasil). **Relatório final**. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962). Não existe nesse documento uma numeração seqüencial de páginas.
- ⁴¹⁷ MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Observações e sugestões para a reformulação do Sistema Estatístico Brasileiro e a reorientação das suas atividades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1964. p. 65-66.
- ⁴¹⁸ Ibidem, p. 11.
- ⁴¹⁹ Ibidem, p. 12.
- ⁴²⁰ Ibidem, p. 15.
- ⁴²¹ Ibidem, p. 14-15.
- ⁴²² Ibidem, p. 16.

Crítica síntese promove mudanças

- ⁴²³ Não há menção ao “G” (geografia), nem ao “C” (cartografia).
- ⁴²⁴ FLANZER, Henrique. **Diagnóstico do Sistema Estatístico Nacional**. Rio de Janeiro: [S.n.], 1966. p. 21.

- ⁴²⁵ Ibidem, p. 11-12.
- ⁴²⁶ Ibidem, p. 63.
- ⁴²⁷ Ibidem, p. 110.
- ⁴²⁸ Ibidem, p. 111.
- ⁴²⁹ Ibidem, p. 115.
- ⁴³⁰ Ibidem, p. 120.
- ⁴³¹ Ibidem, p. 119-120.
- ⁴³² Ibidem, p. 121-122.
- ⁴³³ Ibidem, p. 127.
- ⁴³⁴ Ibidem, p. 129-130.
- ⁴³⁵ Ibidem, p. 130.
- ⁴³⁶ Ibidem, p. 132.
- ⁴³⁷ POSSE DO novo Presidente do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 109, p. 63-64, jan./mar. 1967.
- ⁴³⁸ O mundo girara, e Juarez Távora seria signatário desse dispositivo legislativo, ele que o fora do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, quando da criação do Instituto Nacional de Estatística – INE (logo IBGE), levando-o pessoalmente à sanção de Vargas.
- ⁴³⁹ Aliás, o Art. 5º bem o diz: “Ficam mantidos os princípios de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, consagrados pela Convenção Nacional de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e pelos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-Lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), observadas as disposições desta lei e as diretrizes e bases do sistema estatístico nacional”.
- ⁴⁴⁰ O Decreto nº 6.8678, de 25 de maio de 1971, criou a Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias.
- ⁴⁴¹ Este, nunca funcionou. Talvez porque o serviço equivalente no ministério fosse forte, como herança de Teixeira de Freitas que o dirigiu por 22 anos (1930-1952).
- ⁴⁴² CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1., 1968, Rio de Janeiro. **Relatório geral**. Rio de Janeiro: IBGE, 1968. p. 42.
- ⁴⁴³ MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Relatório apresentado ao Presidente da Fundação IBGE**. Rio de Janeiro, 1970. Mimeografado. p. 4.
- ⁴⁴⁴ Ibidem, p. 5.
- ⁴⁴⁵ Ibidem, p. 18-21.
- ⁴⁴⁶ Ibidem, p. 26.
- ⁴⁴⁷ Ibidem, p. 26-27.

Sexto Censo Geral, em 1960: o “cérebro eletrônico” e a amostragem

- ⁴⁴⁸ Seguirá à frente do Censo até 1963, quando, na gestão Roberto Accioly, sairá, cedendo posição a Emmanuel Leonticinius, professor do Colégio Pedro II (como também Roberto Accioly). Em 1964, após o golpe militar à frente do Censo estará o General Licínio de Moraes.
- ⁴⁴⁹ REIS, Maurício Rangel. Estatísticas censitárias. Relatório preliminar. In: COMISSÃO NACIONAL DE RECENSEAMENTO (Brasil). **Relatório final**. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962). p. 5.
- ⁴⁵⁰ Ibidem, p. 14-15.
- ⁴⁵¹ Ibidem, p. 16.
- ⁴⁵² Ibidem, p. 17.
- ⁴⁵³ Ibidem, p. 17.

- ⁴⁵⁴ MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Observações e sugestões para a reformulação do Sistema Estatístico Brasileiro e a reorientação das suas atividades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1964. p. 29.
- ⁴⁵⁵ Ibidem, p. 29.
- ⁴⁵⁶ Ibidem, p. 29.
- ⁴⁵⁷ Ibidem, p. 30.
- ⁴⁵⁸ JABINE, Thomas B. Programa do Recenseamento Geral de 1960. Aplicação da amostragem à coleta do Censo Demográfico. Documento nº 6, maio de 1960. In: AMOSTRAGEM aplicada ao Censo de 1960. Rio de Janeiro: IBGE, 1969. p. 1-4.
- ⁴⁵⁹ FREIRE, Francisco Romero Feitosa. **Pró-censo**: algumas notas sobre os recursos para o processamento de dados nos recenseamentos do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. 53 p. (Série Memória Institucional). O texto original é o seguinte: GALVÃO, Mário Belfort. Relatório sobre a aquisição dos computadores UNIVAC 1105 e USS-80 apresentado em Rio de Janeiro, 15 abril de 1970. In: IBGE. **Processo AC-375/71**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.
- ⁴⁶⁰ Ibidem, p. 25-26.
- ⁴⁶¹ FLANZER, Henrique. **Diagnóstico do Sistema Estatístico Nacional**. Rio de Janeiro: [S.n.], 1966. p. 92-93.
- ⁴⁶² Ibidem, p. 94-95.

Sétimo Censo Geral, em 1970: “Retrato fiel do País” ou “Manancial de informações”

- ⁴⁶³ Em 1950, naquele mesmo ano houve eleições gerais (inclusive presidenciais), junto com censo, mas, como o censo foi feito em julho não houve absoluta coincidência. Já em 1960, como a data base voltou a ser em setembro, houve estreita coincidências com as eleições gerais, realizadas em outubro.
- ⁴⁶⁴ CENSO 70: precioso manancial de informações fundamentais. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE: v. 31, n. 123, p. 272, jul./set. 1970.
- ⁴⁶⁵ Ibidem, p. 272-273.
- ⁴⁶⁶ RETRATO fiel. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 123, p. 276, jul./set. 1970.
- ⁴⁶⁷ Ibidem, p. 276.
- ⁴⁶⁸ MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Relatório apresentado ao Presidente da Fundação IBGE**. Rio de Janeiro, junho de 1970. Mimeografado. p. 11.
- ⁴⁶⁹ Ibidem, p. 11.
- ⁴⁷⁰ Ibidem, p. 12.
- ⁴⁷¹ Ibidem, p. 12-13.
- ⁴⁷² Ibidem, p. 13.
- ⁴⁷³ Ibidem, p. 13-14.
- ⁴⁷⁴ Ibidem, p. 14.
- ⁴⁷⁵ Ibidem, p. 16-17.
- ⁴⁷⁶ Ibidem, p. 17.

1ª CONFEST (PNEB) . 2ª CONFEST e 2ª CONFEGE (PGIEG)

- ⁴⁷⁷ CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1., 1968, Rio de Janeiro. **Relatório geral**. Rio de Janeiro: IBGE, 1968. v. 1, p. 25.
- ⁴⁷⁸ Ibidem, p. 25-26.
- ⁴⁷⁹ Ibidem, p. 29.
- ⁴⁸⁰ Ibidem, p. 30-31.
- ⁴⁸¹ Ibidem, p. 42.
- ⁴⁸² II CONFERÊNCIA Nacional de Estatística e II Conferência Nacional de Geografia e Cartografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 132, p. 682, out./dez. 1972. Contém os discursos de Isaac Kerstenetzky e de Reis Velloso, bem assim, as recomendações referidas à estatística.

⁴⁸³ Ibidem, p. 683.

⁴⁸⁴ Ibidem, p. 684-685.

A história da geografia no IBGE: um preâmbulo, Alexandre de Paiva Rio Camargo

⁴⁸⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Brasil). **Convenção Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1936. p. 18.

⁴⁸⁶ O fato é que o embaixador era já um interlocutor precioso das principais associações de geografia do Brasil. Era membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, na qualidade de sócio-correspondente, desde 1921. Foi nesta data que *Falsos Troféus de Ituzaingo*, tese considerada original para a historiografia da época. O universo político também já lhe havia fornecido oportunidades para estreitar seus vínculos com alguns dos principais nomes da geografia do País. Um dos seus feitos como ministro das Relações Exteriores foi o estabelecimento de convênio entre Brasil e Argentina, em abril de 1935, para a revisão dos textos de ensino de história e geografia. Tratava-se de uma verdadeira reforma curricular destas disciplinas, formulando-se um conteúdo capaz de exaltar uma identidade comum aos dois Países, sem a presença das contradições, dos regionalismos e dos conflitos históricos que marcaram a herança de Brasil e Argentina, que podiam abortar a imagem de nação forte, que então seus governos se empenhavam em formar. Tomando a tarefa para si, Macedo Soares nomeou uma comissão nacional com alguns dos maiores nomes daquelas ciências, a saber: Delgado de Carvalho, Pedro Calmon, Jonathas Serrano, Djalma Forjaz e Roquette Pinto.

⁴⁸⁷ CORRÊA FILHO, Virgílio. José Carlos de Macedo Soares e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro: IHGB, v. 261, p. 40, out./dez. 1963.

⁴⁸⁸ Ibidem, p. 41.

⁴⁸⁹ HEMERLY, Jorge Antonio Morrot. **A Revista Brasileira de Geografia e a Produção Geográfica no Brasil (1939-50)**. 1996. 97 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996. p. 26.

⁴⁹⁰ FIGUEIREDO, Lima. A ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 1, p. 61-82, jan./mar. 1943.

⁴⁹¹ ABREU, Sílvio Fróis de. Fundamentos geográficos da mineração brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 4, p. 509-530, out./dez. 1946.

⁴⁹² GUERRA, Antônio Teixeira. Contribuição ao estudo de geomorfologia e do quaternário do litoral de Laguna (Santa Catarina). **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 4, p. 535-564, out./dez. 1950.

⁴⁹³ HEMERLY, op. cit., p. 51.

⁴⁹⁴ Ibidem, p. 86.

⁴⁹⁵ ALMEIDA, op. cit., p. 113.

⁴⁹⁶ GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação na geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 50, n. 2, p. 74, abr./jun. 1988. Número especial.

⁴⁹⁷ ALMEIDA, op. cit., p. 93-94.

⁴⁹⁸ GEIGER, op. cit., p. 77.

⁴⁹⁹ GALVÃO, Marília Velloso; FAISSOL, Speridião. A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, n. 4, p. 9, out./dez. 1970.

⁵⁰⁰ Ibidem, p. 10-11.

⁵⁰¹ Ibidem, p. 20.

⁵⁰² Ibidem, p. 21.

⁵⁰³ EVANGELISTA, Helio de Araújo. Geografia tradicional no Brasil: uma geografia tão mal-afamada quanto mal conhecida!. **Revista geo-paisagem**. v. 5, n. 10, julho/dezembro 2006, p. 11.

⁵⁰⁴ Ibidem, p. 17.

- ⁵⁰⁵ MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A geografia no Brasil (1934-1977): avaliação e tendências**. São Paulo: Ed. da USP/Instituto de Geografia, 1980, p. 32-33.

4ª Parte: Estatísticas formalizadas (c.1972-2002)

Colocando as mudanças nos trilhos. Ação de ISAAC KERSTENETZKY.

- ⁵⁰⁶ Vale muito a leitura de CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. O inventário do passado: Isaac Kerstenetzky e a refundação da memória do IBGE. In: SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. v. 4. Estatísticas formalizadas (c.1972-2002). p. 157-180.
- ⁵⁰⁷ SIMONSEN, Mário Henrique. Isaac Kerstenetzky: in memoriam. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 45, n. 3, p. 339, jul./set. 1991.
- ⁵⁰⁸ POSSE do novo Presidente da Fundação IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, n. 121, p. 60, jan./mar. 1970.
- ⁵⁰⁹ Ibidem, p. 60-61.
- ⁵¹⁰ KERSTENETZKY, Isaac. Estatística para o planejamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 123, p. 275, jul./set. 1970. Transcrito do *Jornal do Brasil*, de 30 de agosto de 1970.
- ⁵¹¹ Logo a seguir, essa posição é relativizada na seguinte expressão: “A noção de sistema estatístico pode ir além da concepção de uma organização central de estatística, pois abrange também, outras instituições associadas por diferentes formas de colaboração, mesmo quando o sistema é do tipo centralizado.” Idem. “Quo vadis” sistema estatístico? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, SP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 7, n. 2, p. 185, 1990.
- ⁵¹² Ibidem, p. 185.
- ⁵¹³ Tal era sua importância que chegou a ser chamada, no IBGE, de Lei Isaac.
- ⁵¹⁴ Não obstante as mudanças na concepção do passado, como idealizado por Teixeira de Freitas, essa lei, como antes o fizera o Decreto-Lei nº 161, diz em seu Art. 9º que “Ficam mantidos os princípios de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, consagrados pela Convenção Nacional de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e pelos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-Lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), observadas as disposições desta Lei e as diretrizes e bases do sistema nacional.”
- ⁵¹⁵ KERSTENETZKY, Isaac. A palavra do presidente. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, ano XXI, p. 1-3, 26 jun. 1973. Edição especial. Discurso proferido em 29 de maio de 1973, no Clube da Aeronáutica. p. 1.
- ⁵¹⁶ Ibidem, p. 2.
- ⁵¹⁷ Ibidem, p. 1.
- ⁵¹⁸ Em 20 de novembro de 1973, através do Decreto nº 73.177, foi regulamentada a obrigação e a garantia do sigilo, previstas na Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968 (ligeiramente modificada pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973).
- ⁵¹⁹ CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: J. Olimpyo, 1974. p. 61-63.
- ⁵²⁰ Essa palestra ocorreria de 24 a 27 de novembro, entretanto, a coletânea das palestras só seria publicada em 1974, numa organização de Benedito Silva, cuja carreira começa no IBGE, já atuando na Convenção Nacional de Estatística, em julho/agosto de 1936.
- ⁵²¹ KERSTENETZKY, Isaac. Prêmio Moinho Santista de Economia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n. 148, p. 558-559, out./dez. 1976.
- ⁵²² Idem. **A estatística no planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1972. (Palestra em 28 de abril de 1972). p. 3.
- ⁵²³ Ibidem, p. 4-5.

- ⁵²⁴ Aos planos de longo prazo, ele chama de plano-perspectiva.
- ⁵²⁵ Ibidem, p. 6.
- ⁵²⁶ BACON apud JAPIASSU, Hilton. **Francis Bacon**: o profeta da ciência moderna. São Paulo: Letras & Letras, 1995. p. 90.
- ⁵²⁷ KERSTENETZKY, Isaac. O papel da informática no desenvolvimento. In: SILVA, Benedicto et al. **Da documentação à informática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. p. 91.
- ⁵²⁸ KERSTENETZKY, Isaac. Palestra do presidente do IBGE na abertura do II Seminário de Pesquisa e análise de conjuntura. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 135, p. 471, jul./set. 1973.
- ⁵²⁹ KERSTENETZKY, op. cit. 1974, p. 91.
- ⁵³⁰ Ibidem, p. 92.
- ⁵³¹ Idem. Estatísticas, teoria social e planejamento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais-ANPOCS, ano 6, n. 17, p. 16-17, out. 1991. Embora publicado em 1991, depois de seu falecimento, trata-se da reprodução de uma palestra por ele proferida sobre sistema de indicadores sociais em 1976.
- ⁵³² Idem. O papel da informática no desenvolvimento. In: SILVA, Benedicto et al. **Da documentação à informática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. p. 93. Este texto, como já foi dito, é de 1971, embora tenha saído em 1974.
- ⁵³³ Ibidem, p. 93-94.
- ⁵³⁴ Nesse sentido, rende tributo a Richard Stone que, “por volta de 1946 ou 1947, imaginou o primeiro sistema de contas nacionais” e que deu “a mais importante contribuição recente ao desenvolvimento de um sistema de referências essencialmente social”. KERSTENETZKY, op. cit., 1991, p. 21.
- ⁵³⁵ “[...] o IBGE está desenvolvendo uma matriz de relações intersetoriais que pode tornar viável um estudo extremamente importante sobre a inter-relação entre distribuição da renda, estrutura de consumo, perfil de produção, variáveis globais da economia e geração potencial de emprego, em relação à oferta de emprego produzida por um modelo demográfico”. Ibidem, p. 21.
- ⁵³⁶ Ibidem, p. 18-19.
- ⁵³⁷ Claro que respeitada a garantia do sigilo das informações individuais.
- ⁵³⁸ KERSTENETZKY, op. cit., 1974. p. 94-95.
- ⁵³⁹ KERSTENETZKY, Isaac. Um “mestre” que vê longe e grande. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 4, p. 44, maio 1986. Entrevista concedida a Irineu Guimarães. Número especial.
- ⁵⁴⁰ “Produto Interno Bruto, Matrizes de Relações Intersetoriais, Matrizes de Contabilidade Social, tudo isso tem de ser submetido a um projeto integrado que consiga definir, com mais exatidão e mais facilidade, a estrutura econômica e social do País”. Ibidem, p. 45.
- ⁵⁴¹ Não obstante, a revista saiu com data de capa de 1990.
- ⁵⁴² KERSTENETZKY, Isaac. “Quo Vadis” sistema estatístico? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 7, n. 2, p. 184, 1990.
- ⁵⁴³ “A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações a nível regional. Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais.” Ibidem, p. 185.
- ⁵⁴⁴ Ibidem, p. 185.
- ⁵⁴⁵ “Diferentemente da contabilidade social, não se dispõe para os indicadores sociais, de uma teoria básica ou mesmo de um ‘numéraire’ capaz de possibilitar a combinação e integração desses indicadores” (Ibidem, p. 186), o que não o esmorece em sair em sua defesa.
- ⁵⁴⁶ Ibidem, p. 185.

Jessé Montello, Primeiro estatístico na presidência: Uma gestão na sombra (1979-1985).

- ⁵⁴⁷ Para uma rápida apreensão desse tempo, leia-se: RODRIGUES, Marly. **A década de 80**. Brasil: quando a multidão voltou às praças. São Paulo: Ática, 1992. (Série Princípios, 223).
- ⁵⁴⁸ Dez ou mais técnicos foram demitidos, nesta e noutra ocasião. Depois, quase todos foram readmitidos na gestão Edmar Bacha. A readmissão foi uma bandeira do movimento dos funcionários.
- ⁵⁴⁹ CONGRESSO Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, seção II, p. 3328-3329, 12 ago. 1983.
- ⁵⁵⁰ O IBGE que queremos. **Jornal da Associação**, Rio de Janeiro, ASSIBGE, ano II, n. 9, p. 1-8, out. 1985.
- ⁵⁵¹ IBGE: administração professor Jessé Montello 1979/1984. Rio de Janeiro: IBGE, [198-]. p. 3.
- ⁵⁵² Ibidem, p. 34.
- ⁵⁵³ Ibidem, p. 37. Já na gestão Edmar Bacha, na então criada revista *Nova Imagem*, em seu n. 0 (out. 1985), Cláudio Alex Fagundes da Silva e José Ubaldo Baião, publicam o artigo “O Sistema IBGE de Recuperação Automática”, onde esses sistemas são tratados.
- ⁵⁵⁴ Ibidem, p. 42.
- ⁵⁵⁵ Ibidem, p. 55.
- ⁵⁵⁶ Graciano Sá agradece, num pequeno rodapé inicial, a Isaac Kerstenetzky e a Mário Dias Ripper pela críticas. Embora não cite Jessé Montello, é possível que lhe tenha mostrado uma versão antes de publicar.
- ⁵⁵⁷ O texto tem dez seções: 1) Introdução; 2) A necessidade da associação de dados e da visão de detalhe; 3) Sistema e usuário: razões para uma falta de entendimento; 4) Acesso e análise de dados: o papel do usuário; 5) A retaguarda histórica; 6) A retaguarda cultural; 7) Os elementos estruturais; 8) Matchings; 9) Sigilo e privacidade; 10) Conclusão.
- ⁵⁵⁸ SÁ, Graciano. Cadastros, tabelas e padrões: um exame do Sistema Estatístico Nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 20, n. 2, p. 33-34, abr./jun. 1980.
- ⁵⁵⁹ Com alguma licença, estamos usando aqui o sentido que Maquiavel empresta às expressões “virtude” e “fortuna”.

Papel da ENCE no IBGE e no SEN

- ⁵⁶⁰ Notem-se as relações: ENSAE no INSEE, ENCE no IBGE. Note-se, ainda, que a ENSAE é, no ensino francês, uma “école supérieure”, dito de outra forma, é uma “escola de estado”, uma altíssima distinção hierárquica.
- ⁵⁶¹ MILLERON, J. C. **Primeiros elementos de reflexão para uma reforma da ENCE (Rio de Janeiro, Brasil)**. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques: École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique, 1976. p. 2. Mimeografado.
- ⁵⁶² Ibidem, p. 4-6.
- ⁵⁶³ Quanto aos cursos técnicos, o de Estatística, criado em 1956, ganharia impulso a partir de 1968; em 1976 seria criado o de Geodésia e Cartografia, e, em 1979, o de Processamento de Dados; mas após a gestão Edmar Bacha, nas gestões seguintes, pouco a pouco, seriam extintos.
- ⁵⁶⁴ LOURENÇO FILHO, Ruy de Carvalho B. **A criação de um programa de pós-graduação na ENCE**. Rio de Janeiro: Superintendência de Ensino da ENCE, DF/IBGE, 1981. p. 4-5. Em 02 de setembro de 1981, o Decreto nº 86.330, introduziu pequenas mudanças no Estatuto da Fundação IBGE, formalizado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975 (e alterado pelo Decreto nº 77.003, de 9 de janeiro de 1976). Na área de ensino nada mudava; a única mudança referia-se à extinção da Diretoria de Divulgação (passando o Centro Editorial para a Diretoria Técnica, e o Centro de Serviços Gráficos para a Diretoria de Administração).

Quatro nomes, uma única gestão (1985-1992): Edmar Bacha (1º) e Edson Nunes (2º)

- ⁵⁶⁵ De 15 de março (saída de Jessé Montello) até 10 de maio, respondeu pela presidência do IBGE, Aluizio Brandão de Albuquerque Mello que, Diretor de Administração, respondia pela Diretoria Geral na gestão Jessé Montello. Após a posse de Edmar Bacha (tendo Regis Bonelli como Diretor Geral), seguiu como diretor de administração, até a assunção de Alexandre do Amaral Rezende, em junho de 1985.

- ⁵⁶⁶ Edmar Bacha poderia ter ocupado outras funções no governo, e só não o fez por não querer ir para Brasília, preferindo permanecer no Rio de Janeiro. Nesse sentido, lhe foi atrativo presidir o IBGE.
- ⁵⁶⁷ BACHA, Edmar. Um novo IBGE para a Nova República. Discurso de posse. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 1689, p. 1, 13 maio 1985. Edição especial.
- ⁵⁶⁸ Ibidem, p. 1.
- ⁵⁶⁹ BACHA, Edmar. IBGE e SEEC/MEC: três desafios para a ação conjunta. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 35, n. 1731, p. 1, 28 nov. 1986b.
- ⁵⁷⁰ Ibidem, p. 1.
- ⁵⁷¹ Não obstante ter tomado posse em nov. 1986, em Brasília, no mesmo dia da saída de Edmar Bacha, só assumiu oficialmente a presidência em janeiro de 1987, aguardando a volta de Edmar Bacha do exterior. Embora estivesse presente, articulando sua administração, o expediente foi conduzido provisoriamente por Regis Bonelli, diretor-geral de Edmar Bacha, que também saía com ele.
- ⁵⁷² Vale lembrar também, por puro prazer de leitura: NUNES, Edson de Oliveira. **A revolta das barcas**. Rio de Janeiro: Garamond, c2000. Sem olvidar suas reflexões sobre o governar por comissões, sobre as agências reguladoras, e, em especial, seus muitos estudos sobre a educação brasileira. Este capítulo estava pronto quando saiu o livro: NUNES, Edson, et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007 (e fica o registro oportuno, com um convite à leitura de tema tão atual).
- ⁵⁷³ NUNES, Edson de Oliveira. Com a palavra Edson Nunes. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, 1986. p. 5. Editorial.
- ⁵⁷⁴ Na ocasião é rendida uma homenagem aos idealizadores e condutores da *Nova Imagem*, entre vários: Irineu Guimarães, Paulo Murillo Arantes Lemos (dito seu criador), Lena Frias.
- ⁵⁷⁵ NUNES, Edson. Ou tocamos juntos o IBGE que a gente quer ou não teremos sucesso. Conversa com o Presidente. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 0, p. 3, maio 1987.
- ⁵⁷⁶ NUNES, Edson. É fundamental que se encare a situação com realismo. Conversa com o Presidente. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 9, p. 3, fev. 1988.
- ⁵⁷⁷ D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lúcia (Org.). O vice-presidente executivo: Edson Nunes. In: _____. **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 261-278. Depoimentos ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC.
- ⁵⁷⁸ NUNES, Edson de Oliveira. Nossos trabalhos são de domínio público e pertencem à sociedade que os financia. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, jul. 1987. Conversa com o Presidente, n. 2, p. 3.
- ⁵⁷⁹ Em nenhum momento falou-se na realização de uma Conferência de Geografia (Geociências).
- ⁵⁸⁰ NUNES, op.cit., p. 3.
- ⁵⁸¹ D'ARAUJO; FARIAS; HIPOLITO, op. cit., p. 276-277. Em seu depoimento à Memória Institucional, Edson Nunes lembra: “Naquela época, havia a idéia de que o governo iria quebrar a espinha dorsal do movimento sindical estatal organizado, ia quebrar a espinha dorsal por uma resistência violenta às pressões; eu me lembro do Delfim Neto rindo e dizendo: ‘nem com o governo militar eu consegui isso, esses caras não vão quebrar a espinha dorsal do movimento sindical com o governo civil em funcionamento’”.
- ⁵⁸² No artigo: NUNES, Edson de Oliveira. O ABC paulista, no Rio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 set. 1988, Edson Nunes analisa a situação: “A Avenida Chile é o ABC paulista do governo federal, mas o governo federal ainda não sabe disso. No Rio de Janeiro concentram-se fundamentais contingentes de trabalhadores das empresas estatais. [...] Estão representados no Rio de Janeiro gigantes como a Petrobrás e Serpro, IBGE e Dataprev, várias fundações etc. [...] Apesar da retórica dura para consumo público, o governo federal vem sendo derrotado pelo movimento sindical. Em março deste ano lufada de ‘prendo e arrebenito’ soprou dos ministérios da área econômica. No caso, o ‘prendo e arrebenito’ mais parecia uma estratégia de invasão já conhecida na época da Segunda Guerra Mundial:

20 cabeças de *partisans* no primeiro dia, 40 no segundo e assim por diante. Em verdade, nada disto aconteceu, o governo derrotou-se na bravata. Exceto pelos 11 demitidos por incompetência política própria, diga-se a bem da verdade, pelo interventor nomeado no IBGE para o fim exclusivo de punir os servidores, quase ninguém sofreu os danos da referida política. Em verdade, no caso do IBGE, o feitiço virou contra o feiticeiro: os demitidos estão sendo reintegrados por decisão judicial [...] Os presidentes de estatais não são consultados sobre política sindical, não são ouvidos sobre estratégias de negociação, sobre avaliação do movimento sindical. [...] Na ótica brasiliense, quem resolve tudo isto é o técnico, o homem da máquina. Já se disse que quem precisa de técnico é time de futebol e que quem entende de máquina é mecânico. Governos precisam de estadistas. [...] Os patrões do ABC paulista têm sido mais competentes do que os responsáveis pelo ABC carioca: negociam, discutem, assumem compromissos mútuos. Os presidentes das estatais não têm latitude para tanto, são manietados pela visão de Brasília, manietada por si mesmo. Talvez o isolacionismo brasiliense seja largamente responsável pela falta de percepção da importância nacional do movimento que se espalha a partir da Avenida Chile. Não se pode contudo perder mais tempo numa tentativa de formulação de política sindical aberta e de conhecimento público”.

⁵⁸³ Em sua graduação e em seu mestrado recebeu orientação de Werner Baer, que influiu na formação de toda uma geração de Economistas brasileiras, e que foi grande amigo de Isaac Kerstenetzky.

⁵⁸⁴ O autor o teve em sua banca de tese no doutorado em Ciência da Informação do CNPq / IBICT em associação com a UFRJ / Escola de Comunicação.

⁵⁸⁵ Em 2007, Charles Mueller publicou **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2007. Uma obra seminal que consagra sua trajetória intelectual.

⁵⁸⁶ MUELLER, Charles. É meta prioritária melhorar as condições de trabalho no IBGE. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 12, p. 3, maio 1988.

⁵⁸⁷ Ibidem, p. 3.

⁵⁸⁸ Ibidem, p. 3.

⁵⁸⁹ Ibidem, p. 3.

⁵⁹⁰ BEVILAQUA, José Sant’Anna. Até 1990 o IBGE deverá estar informatizado. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 13, p. 3, jun. 1988.

⁵⁹¹ MUELLER, Charles. Este é o nosso grande ano em termos de preparo do Censo. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 20, p. 3, jan. 1989.

⁵⁹² Na apresentação dos Anais da III CONFEST há uma nota de rodapé: “a I CONFEGE – Conferência Nacional de Geociências está convocada para o 1º semestre de 1992, sucedendo as duas Conferências Nacionais de Geografia realizadas anteriormente”. Ela, contudo, acabou não sendo realizada.

⁵⁹³ GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Produção de Estatística e Sistema Estatístico**. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 51, n. 195, p. 6-7, jan./jun. 1990.

⁵⁹⁴ Ibidem, p. 7-8. As reflexões de Eduardo Guimarães sobre as estatísticas sociais são, na essência, as mesmas, dez anos depois, desenvolvidas em: FELLEGI, Ivan P.; WOLFSON, Michael. Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada. **Journal of Official Statistics**, Stockholm : Statistics Sweden, v. 15, n. 3, p. 373-393, 1999.

⁵⁹⁵ MUELLER, Charles. Discurso de abertura da III Conferência Nacional de Estatística. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 31, p. 1, nov. 1989.

⁵⁹⁶ Ibidem, p. 1.

⁵⁹⁷ Ibidem, p. 1.

⁵⁹⁸ Ibidem, p. 1.

⁵⁹⁹ MUELLER, Charles. Se a realidade é uma caixa-preta... as ações ficam complicadas e as decisões saem erradas. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 33, p. 3, jan. 1990.

⁶⁰⁰ GUIMARÃES, op. cit., p. 5-6.

⁶⁰¹ Ibidem, p. 10.

A ENCE entra em crise, e sai bem dela

⁶⁰² IBGE. Resolução da Presidência, nº 29, de 24 de julho de 1986.

⁶⁰³ No mês seguinte Edmar Bacha estaria deixando a presidência. Dessa forma, esse relatório só foi mesmo considerado na gestão seguinte, de Edson Nunes.

⁶⁰⁴ SCHWARTZMAN, Simon. **Relatório da Comissão Externa para a avaliação dos vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Rio de Janeiro, 20 out. 1986. p. 3. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon>>. Acesso em: 06 nov. 2003.

⁶⁰⁵ Ibidem, p. 3.

⁶⁰⁶ Ibidem, p. 1-2.

Eurico Borba e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994).

⁶⁰⁷ BORBA, Eurico de Andrade Neves. **Discurso de posse, em 30 de março de 1992**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. p. 1.

⁶⁰⁸ Ibidem, p. 1.

⁶⁰⁹ Ibidem, p. 3.

⁶¹⁰ Ibidem, p. 5.

⁶¹¹ Ibidem, p. 6.

⁶¹² Ibidem, p. 7-8.

⁶¹³ O discurso, em certo momento, sugere que o ministro estava presente, contudo, salvo melhor memória, não lhe temos nenhuma lembrança, tendo sido mesmo Edson Nunes a presidir a posse.

⁶¹⁴ MINCIOTTI, Silvio. **Discurso de posse, em 15 de junho de 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Mimeografado. p. 1.

⁶¹⁵ Ibidem, p. 2.

⁶¹⁶ Ibidem, p. 3-4.

⁶¹⁷ Ibidem, p. 3.

⁶¹⁸ Ibidem, p. 3. Em depoimento eletrônico ao autor (ver nota adiante) ele afirma: “Esse aspecto [greves] dizia respeito ao objetivo mais imediato que fora proposto ao assumir minhas funções. De fato, o passivo que havia com a Associação dos Servidores era imenso e a facilidade para paralisar o Instituto era também grande. A única coisa que dependia só de mim era a disponibilidade para dialogar, ponderar sobre as exigências e buscar soluções no âmbito do Ministério e demais instâncias de Governo. Era preciso criar uma relação de respeito e confiança recíprocos para que se conseguisse superar o impasse que estava instalado. Com muito empenho, e aqui é preciso lembrar a inestimável colaboração do Boa Nova, foi possível restabelecer um clima mais saudável entre representantes dos servidores e a administração. Foi um resultado importante, particularmente porque aquela situação de interrupção freqüente dos trabalhos começava a afetar a imagem do IBGE”.

⁶¹⁹ Trata-se de: THYGESEN, Lars. **Comercializando estatísticas oficiais sem vender a alma**. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE, nov. 1993. Tradução de Djalma G. C. Pessoa. (Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Relatórios técnicos, n. 8).

⁶²⁰ Sobre esse campo de pesquisa valerá uma visita ao livro SENRA, Nelson. **O saber e o poder das estatísticas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005; bem assim, a leitura de CARMARGO, Alexandre de Paiva Rio Camargo. O outro lado do espelho: o universo da sociologia das estatísticas. In: SENRA, Nelson. **História das estatísticas brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. v. 4. Estatísticas formalizadas (c.1972-2002).

⁶²¹ Todos esses textos, na verdade toda sua produção, está em sua página disponível para *download*; aliás, livros inteiros lá estão disponíveis, no endereço: <<http://www.schwartzman.org.br>>.

⁶²² SCHWARTZMAN, Simon. Apresentação ao Sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. In: STATISTICS CANADA. **Relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: missão do Statistics Canada** 26 de agosto a 9 de setembro, 1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. p. 3.

⁶²³ Ibidem, p. 3.

⁶²⁴ Idem. **O presente e o futuro do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. p. 27.

⁶²⁵ Ibidem, p. 3.

- ⁶²⁶ Ibidem, p. 3.
- ⁶²⁷ Idem. O espelho do Brasil. In: IBGE. **Relatório anual**: IBGE 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. p. 3-4.
- ⁶²⁸ Hoje é dito o I Encontro dado que houve um II Encontro recentemente, de 21 a 25 de agosto de 2006, aos 70 anos do IBGE (na gestão Eduardo Pereira Nunes).
- ⁶²⁹ Valerá a leitura de SCHWARTZMAN, Simon. Os dinossauros de Roraima (ou a sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 39, p. 172-179, jul. 1994.
- ⁶³⁰ Idem. Apresentação ao programa final. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Trabalhos apresentados...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996. p. 1.
- ⁶³¹ Idem. **O IBGE, quatro anos depois**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. p. 1.
- ⁶³² Ibidem, p. 4.
- ⁶³³ Ibidem, p. 5.
- ⁶³⁴ Ibidem, p. 5.
- ⁶³⁵ Idem. **O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do Sul**. Trabalho apresentado na Conferência conjunta da International Association of Survey Statisticians e da International of Official Statistics. Aguascalientes, México: INEGI, set. 1998. p. 1. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/iaosp.htm>>. Acesso em: 2008.
- ⁶³⁶ Ibidem, p. 1-2.
- ⁶³⁷ Idem. **Transmissão de cargo da presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna**. Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1999. p. 1. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm>>. Acesso em: 2008.
- ⁶³⁸ Ibidem, p. 2-3.
- ⁶³⁹ Ibidem, p. 4.
- ⁶⁴⁰ Seus pais, famosos, Antonio Luiz Guilherme Vianna, cirurgião, e Helena Besserman Vianna, pediatra e psicanalista, militaram no Partido Comunista Brasileiro. Era irmão de Cláudio Besserman Vianna, o famoso Bussunda do programa humorístico “Casseta & Planeta”, da Rede Globo de Televisão, falecido na Baviera, Alemanha, em junho de 2006, quando seguia a Copa do Mundo (de futebol).
- ⁶⁴¹ BESSERMAN, Sérgio. **Discurso de assunção à presidência do IBGE, em 25 de janeiro de 1999**. Rio de Janeiro, 1999. Ocorrido no auditório do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, na cidade do Rio de Janeiro.
- ⁶⁴² “No momento em que a humanidade se prepara para a entrada no novo milênio e o país para comemorar seus 500 anos, é fundamental dispor de informações atualizadas e precisas sobre a sociedade brasileira, de modo a subsidiar o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, nortear a realização dos investimentos públicos e privados e aprofundar o conhecimento da realidade brasileira”.
- ⁶⁴³ “Atuaremos junto ao núcleo estratégico do governo no sentido de subsidiar a formulação da Política Nacional de Informações Ambientais, com vistas a tornar o IBGE um centro de referência e garantir a produção sistemática padronizada de informações básicas ambientais de abrangência nacional”.
- ⁶⁴⁴ No discurso, e na prática, internamente, ela consagrou a expressão *best practices*, tão presente nos encontros internacionais. Por curiosidade histórica, valerá lembrar que Bulhões Carvalho trouxera essa mesma expressão de suas participações nas reuniões do ISI em Roma (1925) e no Cairo (1927). Mas foi com Martha Mayer que a expressão dominou os corações e as mentes da Casa.
- ⁶⁴⁵ Um exemplo de relações nem sempre pacíficas deu-se em fevereiro de 2007, na Argentina, quando o governo de Nestor Kirchner foi acusado pela imprensa de manipular o cálculo da taxa de inflação, o que de fato ocorreu, com grande prejuízo à imagem do Instituto Nacional de Estadística y Censo - INDEC. Sobre esse assunto, manifestando sua indignação e repulsa, Sérgio Besserman publicou artigo em *O Globo*, a 08 de fevereiro de 2007.

Mídia – Uma Ponte A Ligar O IBGE com a sociedade, *Sílvia Maia Fonseca*

- ⁶⁴⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1). p.361

- ⁶⁴⁷ A missão do IBGE: “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.”
- ⁶⁴⁸ BESSERMAN, Sérgio. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, em setembro de 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.
- ⁶⁴⁹ “Faz Notícia” é aquilo que, depois de tornado pertinente pela cultura profissional dos jornalistas, é susceptível de ser “trabalhado” pelo órgão informativo sem demasiadas alterações e subversões do ciclo produtivo normal. É óbvio que, no caso de acontecimentos excepcionais, o órgão de informação tem a flexibilidade necessária para adaptar os seus procedimentos à contingência da situação. Todavia, a noticiabilidade de um fato é, em geral, avaliada quanto ao grau de integração que ele apresenta em relação ao curso, normal e rotineiro, das fases de produção. WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. 4. ed. Lisboa: Presença, 1995. p.171 (Textos de apoio, n. 21).
- ⁶⁵⁰ SCHWARTZMAN, Simon. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, n. 2, dez. 1997. p. 12.
- ⁶⁵¹ FONSECA, Silvia Maia. **A notícia da estatística: a divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas**. 2005. Dissertação (Mestrado)- Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2005.
- ⁶⁵² O diretor-executivo de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel, esteve no auditório do IBGE da Avenida Chile, no Rio de Janeiro, no dia 12 de maio de 2006, a convite da Coordenação de Comunicação Social. A palestra foi transmitida pela TV IBGE.
- ⁶⁵³ Em agosto de 2007 trabalhavam na Comunicação os seguintes jornalistas: Adriana Saraiva, Luiz Bello, Luiz Mario Gazzaneo, Mariana Viveiros e Silvia Maia. Entretanto, ao longo do período analisado (2000/2007), as jornalistas Maria Léa Aguiar, Claudia Loureiro e Maria Lucia Abreu também contribuíram com as transformações na CCS.
- ⁶⁵⁴ Na Unidade do IBGE de São Paulo, em agosto de 2007, trabalhavam a jornalista Adelina Bracco e uma estagiária.
- ⁶⁵⁵ RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Codecri, 1978. p. 402.
- ⁶⁵⁶ Para tanto, em agosto de 2007, a CCS contava com o apoio dos demais servidores - Teresa Millions, Maria de Fátima Santos, Antônio Carlos Medeiros, Celso Monteiro Pinto e José Francisco Marinho.
- ⁶⁵⁷ BRASIL. Portaria nº 164, de 20 de dezembro de 1999. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, nº 243, de 21.12.99. Seção 1.
- ⁶⁵⁸ BRASIL. Portaria nº 167, de 5 de setembro de 2003. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, nº 173, de 08.09.2003. Seção 1.
- ⁶⁵⁹ BRASIL. Portaria nº 355, de 5 de novembro de 2007. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, nº 213, de 06.11.2007. Seção 1.
- ⁶⁶⁰ BRASIL. Portaria nº 15, de 27 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, nº 20, de 28.01.2005. Seção 1.
- ⁶⁶¹ O *ombudsman* tem mandato de um ano, renovável por mais dois. Não pode ser demitido durante o exercício da função e tem estabilidade por seis meses após deixá-la. Suas atribuições são criticar o jornal sob a perspectiva dos leitores, recebendo e verificando suas reclamações.
- ⁶⁶² GOBETTI, Sérgio. Fazem tempestade em copo d’água – Ministro diz que portaria é idéia do IBGE e garante que não haverá manipulação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1 fev. 2005.
- ⁶⁶³ LEITÃO, Miriam. Panorama econômico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 out. 2004. Economia, p. 32.
- ⁶⁶⁴ WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. 4. ed. Lisboa: Presença, 1995. (Textos de apoio, n. 21). p.197.
- ⁶⁶⁵ MÍDIA DADOS 2006. São Paulo: Globo/Grupo Mídia, 2006.
- ⁶⁶⁶ Em agosto de 2007, a equipe do *clipping* era formada por Maria José Nunes, Sérgio Xavier e Telma Lomba

- ⁶⁶⁷ O Grupo Mediador de Informações para a Mídia realizou sua primeira reunião em 26 de junho de 2007 com os seguintes representantes: Aglaia Pereira Tavares de Almeida (CDDI), Virginia Pegado Gonçalves (DE), Marcio Imamura (DGC), Francisco Alchorne (DPE), Neusa Mansour (DI) e Sandra Furtado de Oliveira (ENCE).
- ⁶⁶⁸ HANDBOOK of statistical organization : the operation and organization of a statistical agency. 3. rd. New York : United Nations Statistical Division, 2003. 219 p. (Studies in methods. Series F, n. 88). Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/-statorg.htm>>. Acesso em: set. 2004.

A ENCE realiza mudanças

- ⁶⁶⁹ IBGE. **Relatório anual**: IBGE 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. p. 42.
- ⁶⁷⁰ FEIJÓ, Carmem Aparecida. **A política de capacitação e educação continuada no IBGE**: uma experiência bem sucedida. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1998. p. 1.
- ⁶⁷¹ Houve, ainda, um curso de especialização em “Métodos Atuariais”, conforme a Resolução nº 03, de 27 de junho de 1997, do Conselho Departamental, mas que não mais funciona.
- ⁶⁷² Nos anos iniciais, o mestrado teve duas áreas de concentração, as que lhe deram nome: “estudos populacionais (demografia)” e “estudos sociais (amostragem)”; em 1999 ganhou uma outra área, a de “produção e análise de informação geográfica”. A partir de final de 2000 passou por uma ampla revisão, sendo extintas essas áreas, dando lugar às quatro linhas de pesquisa referidas.

O SEN em foco

- ⁶⁷³ SCHWARTZMAN, Simon. **A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas**. Rio de Janeiro: IBGE, [1996]. Mimeografado. p. 1. Embora o Conselho tenha passado por renovação na gestão Sérgio Besserman, e seguido na atual gestão (Eduardo Pereira Nunes), está longe de cumprir essa idealização. Valerá notar que Simon Schwartzman é membro assíduo do novo Conselho.
- ⁶⁷⁴ Ibidem, p. 1-2.
- ⁶⁷⁵ Ibidem, p. 2.
- ⁶⁷⁶ Ibidem, p. 2-3.
- ⁶⁷⁷ VALENTE, Elvio. **Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1996. p. 73. (Textos para discussão, n. 82).
- ⁶⁷⁸ Ibidem, p. 74.
- ⁶⁷⁹ Ibidem, p. 74-76.
- ⁶⁸⁰ Ibidem, p. 79-80.
- ⁶⁸¹ No referido Encontro houve uma “Reunião de Instituições Produtoras”, na qual o IBGE foi instado a assumir um papel mais efetivo de coordenação, sendo ainda defendida a descentralização na produção das estatísticas, estando evidente a emergente federação.
- ⁶⁸² Estiveram presentes a Fundação de Economia e Estatística - FEE do Rio Grande do Sul, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES do Paraná, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE de São Paulo, a Fundação Centro de Informações e Dados - CIDE do Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento - IPLANRIO da cidade do Rio de Janeiro (hoje Instituto Pereira Passos), a Fundação João Pinheiro / Centro de Estatística e Informação - CEI de Minas Gerais, o Instituto de Pesquisa Econômico-Administrativa - IPEAD de Minas Gerais, a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN do Distrito Federal, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - SEI da Bahia, o Instituto de Planejamento de Pernambuco - CONDEPE, a Fundação Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE, o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará - IDESP.
- ⁶⁸³ FÓRUM IBGE E OUTROS ÓRGÃOS REGIONAIS DE ESTATÍSTICA, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996. p. 3. O II Fórum, e último, ficou marcado para ocorrer em maio de 1997, mas só se deu em agosto de 1998, assim sendo, as boas intenções naufragaram rapidamente.

- ⁶⁸⁴ Ibidem, p. 15.
- ⁶⁸⁵ Em 2005, tornou-se presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, cargo que ocupou até 2008.
- ⁶⁸⁶ GÓES, Magdalena Cronemberger. _____. **Política estatística brasileira**: questões atuais. Monografia apresentada à Escola de Política Pública e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, dez. 1996. p. 14.
- ⁶⁸⁷ Ibidem, p. 15.
- ⁶⁸⁸ Ibidem, p. 16. Esses pontos foram retirados da Carta de Porto Alegre, um abaixo assinado dos mais fortes órgãos estaduais de estatística (SEADE/SP, FEE/RS, FLP/MG, SEI/BA, IPARDES/PR, IPLANCE/CE), ao final da I Conferência Estadual de Estatística, realizada em nov. de 1993. Vale nota a proximidade às proposições de Luiz Henrique Proença Soares feitas no I Fórum, vistas acima.
- ⁶⁸⁹ Zélia Bianchini, Carlos Lauria, Silvio Sales, Vânia Carelli, Gilda Santiago, Márcia Quintslr, Ângela Jorge, Luís Antonio Oliveira, como chefes de departamento; Magdalena Cronemberger, Marco Antonio Alexandre, Alicia Ber-covich, como coordenadores; Francisco Alchorne, Rose Mary Faria, Maria Luiza Zacharias, Maria Letícia Warner, Elizabeth de Carvalho Faria, como membros do gabinete.
- ⁶⁹⁰ IBGE. **Anais da reunião “Discussão sobre [o] Sistema Estatístico Nacional – SEN”**. Rio de Janeiro: IBGE, jul. 1998. (Mimeografado). Os Anais dessa reunião foram muito bem feitos por Maria Letícia Warner, assessora da Diretoria de Pesquisas. Ao final diz que em 23 daquele mesmo mês seria realizada uma outra reunião, que não conseguimos saber se houve ou não. Nela seria discutido uma “questão maior, de ordem geral [que] ainda continua em pauta, que é o delineamento de um modelo para a produção e a coordenação das informações estatísticas”. Ibidem, p. 11.
- ⁶⁹¹ Ibidem, p. 2.
- ⁶⁹² Ibidem, p. 3.
- ⁶⁹³ Ibidem, p. 3.
- ⁶⁹⁴ Ibidem, p. 4.
- ⁶⁹⁵ Ibidem, p. 6.
- ⁶⁹⁶ Ibidem, p. 8-9.
- ⁶⁹⁷ Estiveram presentes todos os OREs do I Fórum, mais dois: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte - IDEC e Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, do Espírito Santo.
- ⁶⁹⁸ Foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA logo depois, de 1999 a 2003.
- ⁶⁹⁹ FÓRUM IBGE e órgãos regionais de Estatística, 2. 1998, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1998. p. 6.
- ⁷⁰⁰ IBGE. Como coordenar. In: IBGE e o projeto agência executiva: documentos técnico-setoriais para o planejamento estratégico. Rio de Janeiro: IBGE, jun./jul. 1999. p. 18-19.
- ⁷⁰¹ Ibidem, p. 20-21.
- ⁷⁰² Ibidem, p. 21-22.
- ⁷⁰³ Ibidem, p. 22.
- ⁷⁰⁴ Vale notar que o IBGE vem, nos últimos anos, se aproximando bastante dos serviços de estatística existentes nos ministérios, o que é uma boa prática em prol do novo sistema estatístico.
- ⁷⁰⁵ David Wu Tai, em várias ocasiões, vem se batendo por uma certificação de qualidade que seria aplicada aos vários produtores de estatísticas oficiais no País.

Referências

Periódicos

ANNUARIO ESTATÍSTICO DO BRAZIL. Rio de Janeiro: Directoria Geral de Estatística, 1917. v. 2. Economia e finanças.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 111-113, jan./mar., 1941.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 15, p. 515-530, jul./set., 1943.

Documentos oficiais

ALAGOAS (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente José Bento da Cunha Figueiredo à Assembléia Legislativa das Alagoas, na sessão de março de 1852.** [S.l.: s.n., 1852].

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Anais do Parlamento Brasileiro:** Câmara dos Srs. Deputados: primeiro ano da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Imprensa Imperial, 1827.

BRASIL. Congresso. Senado. **Anais do Senado do Império do Brasil:** primeira sessão da primeira legislatura: 1826. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário do Rio de Janeiro, 1827.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Discursos pronunciados na manifestação de apreço promovida pelos funcionários da Diretoria Geral de Estatística e do Recenseamento, no dia 31 de dezembro de 1921, em homenagem ao Dr. Bulhões Carvalho.** Rio de Janeiro: Besnard Frères, 1922. Note-se que não foi impresso na Tipografia da Estatística.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Idades da população recenseada em 31 de dezembro de 1890.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1901. 411 p.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística (por Oziel Bordeaux Rego).** Rio de Janeiro: Tip. Diretoria Geral de Estatística, 1921.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento geral da República dos Estados Unidos do Brasil, em 31 de dezembro de 1890.** Comarca de Palmas, Estado do Paraná. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892. 180 p. [Edição bilíngüe, português e francês].

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento geral da República dos Estados Unidos do Brasil, em 31 de dezembro de 1890.** Distrito Federal (Cidade do Rio de Janeiro) capital dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1895. 454 p.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento geral do Estado das Alagoas em 31 de dezembro de 1890.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898. 481 p.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Regimento interno do Conselho Superior de Estatística, aprovado em sessão de 7 de julho de 1909.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1909.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Registro Civil na República dos Estados Unidos do Brasil. Estudos subsidiários para a reforma, apresentados pela comissão ao Sr. Dr. Francisco Bernardino R. Silva, Diretor da Diretoria Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Oficinas da Diretoria Geral de Estatística, 1911.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. João Pandiá Calógeras, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1915.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1926.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1908.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1923.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas [Antônio Augusto da Silva], pelo diretor geral [João Sabino Damasceno], 1901, décimo-quarto da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1902. p. V-VII.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, [Lauro Severino Müller], pelo Diretor Geral [João Sabino Damasceno], 1902, décimo-quinto da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1903.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, [Lauro Severino Müller], pelo diretor geral [João Sabino Damasceno], 1903, décimo-sexto da República.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1904.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro de Estado dos Negócios do Interior, em maio de 1891.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Anexo E.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Relatórios apresentados ao Dr. Geminiano Lyra Castro, ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1928.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Sexo, raça e estado civil, nacionalidade, filiação, culto e analfabetismo da população recenseada em 31 de dezembro de 1890.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898. 447 p.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Sinopse do Recenseamento Geral do Estado de Alagoas, em 31 de dezembro de 1890.** Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1898. 133 p.

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Sinopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1905.

BRASIL. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da segunda sessão da sexta legislatura pelo Presidente da República Affonso Augusto Moreira Penna.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1907.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Registro civil brasileiro. **Projeto de lei precedido de uma exposição de motivos, organizado por Manoel Coelho Rodrigues, do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, por ordem do Sr. Dr. Pedro de Toledo, ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, e sob proposta do Exmo. Sr. Dr. Francisco Bernardino Rodrigues Silva, Diretor Geral do Serviço de Estatística.** Rio de Janeiro: Tip. do Jornal do Commercio, 1912. p. III-IV.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. **Relatório apresentado ao Presidente da República, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, Ildefonso Simões Lopes.** Rio de Janeiro: Villas-Boas & Co., 1920.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. **Relatório apresentado ao Presidente da República, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, Ildefonso Simões Lopes.** Rio de Janeiro: Villas-Boas & Co., 1921.

BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Alfredo Eugenio de Almeida Maia, no ano de 1900, décimo-segundo da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Alfredo Eugenio de Almeida Maia, no ano de 1901, décimo-terceiro da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1901.

BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, Antonio Augusto da Silva, no ano de 1902, décimo-quarto da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1902.

BRASIL. Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, no ano de 1909, vigésimo-primeiro da República.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909.

BRASIL. Ministério dos Negócios da Justiça. **Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, Eusébio de Queiróz Coitinho Mattoso Câmara, em 1852.** [S.l.: s.n., 1852].

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da terceira sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira.** Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na segunda sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Souza.** Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1870.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado à Assembléia Geral na abertura da terceira sessão da décima-quarta legislatura, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Dr. João Alfredo Corrêa de Oliveira.** Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1871.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório apresentado ao Ministro e Secretário d'Estado dos Negócios do Império pela Comissão encarregada da direcção dos trabalhos de arrolamento da população do Município da Côrte, a que se procedeu em abril de 1870.** Rio de Janeiro: Typografia Perseverança, 1871.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Diretoria Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império Dr. José Bento da Cunha e Figueiredo [Visconde de Bom Conselho], por Manoel Francisco Correia, Diretor Geral em 31 de dezembro de 1876 [sobre 1875 e parte de 1876].** Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1877.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Diretoria Geral de Estatística, dirigido ao Ministro dos Negócios do Império, Dr. Carlos Leôncio de Carvalho, por Manuel Francisco Correia, Diretor Geral, em 31 de dezembro de 1878 [sobre parte de 1876, 1877 e parte de 1878].** Rio de Janeiro: Tipografia de Hyppolito José Pinto, 1879.

BRASIL. Ministério dos Negócios do Império. **Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembléia Geral Legislativa, na primeira sessão da oitava legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário d'Estado Visconde de Mont'Alegre.** Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1850.

BRASIL. **Relatório apresentado ao Dr. José Rufino Beserra Cavalcanti, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística.** Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1916.

COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO (Brasil). **Relatório final.** Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962).

IBGE. Como coordenar. In: IBGE e o projeto agência executiva: documentos técnico-setoriais para o planejamento estratégico. Rio de Janeiro: IBGE, jun./jul. 1999.

IBGE. **Relatório anual:** IBGE 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

IBGE. **Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, n. 111 a 162, 1938 e 1939.** Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1939.

IBGE. **Problemas de base do Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

IBGE. **Problemas de base do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Brasil). **Convenção Nacional de Estatística.** Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1936. 33 p.

MONTE ALEGRE (Província). **Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro de Estado dos Negócios do Império, Visconde de Monte Alegre, em 1852.** [S.l.: s.n., 1852].

PARAÍBA DO NORTE (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente Antonio Coelho de Sá e Albuquerque à Assembléia Legislativa da Paraíba do Norte, na sessão de março de 1852.** [S.l.: s.n., 1852].

PERNAMBUCO (Província). **Relatório dirigido pelo Presidente Vitor de Oliveira à Assembléia Legislativa de Pernambuco, na sessão de março de 1852.** [S.l.: s.n., 1852].

REIS, Maurício Rangel. Estatísticas censitárias. Relatório preliminar. In: COMISSÃO NACIONAL DE RECENSEAMENTO (Brasil). **Relatório final.** Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962).

RIO GRANDE DO SUL (Província). **Relatório com que abriu a primeira sessão ordinária da segunda legislatura da Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul, em 1º de março de 1846, o Exmº. Sr. Conde de Caxias, Presidente da Província.** Porto Alegre: Tipografia de I. J. Lopes, 1846.

Literatura

II CONFERÊNCIA Nacional de Estatística e II Conferência Nacional de Geografia e Cartografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 132, p. 681-696, out./dez. 1972.

ABRANCHES, Dunshe de (Comp.). **Actas e actos do governo provisório**. Introdução de Octaciano Nogueira. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. 402 p (Coleção Memória Brasileira). Edição fac-similar da edição de 1907.

ABREU, Sílvio Fróis de. Fundamentos geográficos da mineração brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 4, p. 509-530, out./dez. 1946.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. **A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998**. 2000. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

AMARAL, Angelo Thomaz do. **Arquivo estatístico da Província do Rio de Janeiro**: primeira publicação. Niterói: Tipografia de Amaral e Irmão, 1851. Anexo ao Relatório apresentado ao Exmº Vice-presidente da Província do Rio de Janeiro, o Comendador João Pereira Darrigue Faro, pelo Presidente, o Conselheiro Luiz Pedreira do Couto Ferraz, por ocasião de passar-lhe a administração da mesma Província no dia 5 de maio de 1851.

ANDERSON, Margo J. **The american census**: a social history. New Haven: Yale University, c1988.

ANIVERSÁRIO da instalação do IBGE e dia do estatístico. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 22, p. 291-309, abr./jun. 1945.

AS ATIVIDADES geográficas no Brasil. **O Observador Econômico e Financeiro**, [S.l.], ano 5, n. 54, jul. 1940.

BACHA, Edmar. Um novo IBGE para a Nova República. Discurso de posse. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 1689, p. 1, 13 maio 1985. Edição especial.

_____. IBGE e SEEC/MEC: três desafios para a ação conjunta. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 35, n. 1731, p. 1, 28 nov. 1986.

O 'BATISMO cultural' de Goiânia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 9, p. 224, jan./mar. 1942. Resenha.

_____. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 11, p. 518, jul./set. 1942. Resenha.

BELLO, José Maria. **História da República, 1889-1954**: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. 356 p.

_____. **História da República, 1889-1954**: síntese de sessenta e cinco anos de vida brasileira. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

BENCHIMOL, Jaime Larry. Reforma urbana e revolta da vacina na cidade do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Jorge, DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 1: O tempo do liberalismo excludente.

BESSERMAN, Sérgio. **Discurso de assunção à presidência do IBGE, em 25 de janeiro de 1999**. Rio de Janeiro, 1999.

_____. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, em setembro de 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.

BEVILAQUA, José Sant'Anna. Até 1990 o IBGE deverá estar informatizado. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 13, p. 3, jun. 1988.

BOMENY, Helena. Infidelidades eletivas: intelectuais e políticas. In: _____. (Org.). **Constelação Capane-ma: intelectuais e políticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 11-35.

BORBA, Eurico de Andrade Neves. **Discurso de posse, em 30 de março de 1992**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

BUENO, José Antonio Pimenta Bueno. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Senado Federal, 1978. 572 p.

CÂMARA, Antônio Manoel Corrêa da. **Ensaio estatístico da província de São Pedro do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Tipografia do Mercantil, 1851.

CÂMARA, Lourival. **Exame crítico da estatística brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1951.

_____. Proclamação aos estatísticos brasileiros (8 de janeiro de 1952). **Diário de Notícias**, Rio de Janeiro, 19 jan. 1952.

CAMPOS, Luiz Henrique Pereira de. **Repartição de Estatística**: histórico, estado atual dos trabalhos, reorganização. Conferência feita na Escola da Glória na augusta presença de S.M. o Imperador, em 2 de setembro de 1883. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1884. 19 p.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: J. Olimpyo, 1974.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. **Multidões em cena**: propaganda política no varguismo e no peronismo. Campinas: Papirus, 1998. 311 p.

CARÁTER confidencial das informações (Recenseamento Geral de 1940). **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 189-190, jan./mar. 1940.

CARVALHO, José Luiz Sayão de Bulhões. **Estatística**: methodo e applicação. Rio de Janeiro: Tip. Leuzinger, 1933.

_____. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **A formação das almas**. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 166 p.

_____. (Org.). **Paulino José Soares de Souza**: visconde do Uruguai. São Paulo: 34, 2002. 631 p. (Coleção Formadores do Brasil).

_____. As proclamações da República. **Ciência Hoje**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 27, nov. 1989.

_____. As proclamações da República. **Ciência Hoje**, São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Criança, v. 10, n. 59, p. 27-33, nov. 1989. Número especial dedicado aos 100 anos da Proclamação da República.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1).

CENSO 70: precioso manancial de informações fundamentais. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, n. 123, p. 272-273, jul./set. 1970.

CLARK, Hildebrando. Minas Gerais e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 14, p. 350, abr./jun. 1943.

COELHO, Djalma Polli. **A questão do Conselho Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, jan. 1952.

CONGRESSO Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, seção II, p. 3328-3329, 12 ago. 1983.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1., 1968, Rio de Janeiro. **Relatório geral**. Rio de Janeiro: IBGE, 1968.

CONVÊNIOS Nacionais de Estatística Municipal. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de estatística/IBGE, 1944.

CORRÊA FILHO, Virgílio. José Carlos de Macedo Soares e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro: IHGB, v. 261, p. 40, out./dez. 1963.

COSTA, Artur de Souza. De ontem e de hoje: Martin Francisco. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 21, p. 65-71, jan./mar. 1945. Reprodução da conferência proferida, em 1945, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, no Rio de Janeiro.

A CRISE do IBGE: refutação ao folheto “A questão do Conselho Nacional de Estatística”, de autoria do Presidente do Instituto, General Djalma Polli Coelho. Rio de Janeiro, 1952.

A CRISE do IBGE: razões dos demissionários. Rio de Janeiro, 1952.

CRISE na administração do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 13, n. 49, p. 76-77, jan./mar. 1952.

D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lúcia (Org.). O vice-presidente executivo: Edson Nunes. In: _____. **IPEA 40 anos: uma trajetória voltada para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 261-278. Depoimentos ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC.

ESCOLA Brasileira de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 53, p.87-88, jan./mar. 1953.

ESTEVES, Albino (Org.). **Diretoria Geral de Estatística: apontamentos históricos e extratos: 1890-1907**. Rio de Janeiro: IBGE, 1941. v. 3, t. 1.

EVANGELISTA, Helio de Araújo. Geografia tradicional no Brasil: uma geografia tão mal-afamada quanto mal conhecida!. **Revista geo-paisagem**, v. 5, n. 10, jul./dez. 2006.

FEIJÓ, Carmem Aparecida. **A política de capacitação e educação continuada no IBGE: uma experiência bem sucedida**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1998.

FELLEGI, Ivan P.; WOLFSON, Michael. Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada. **Journal of Official Statistics**, Stockholm : Statistics Sweden, v. 15, n. 3, p. 373-393, 1999.

FIGUEIREDO, Lima. A ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 1, p. 61-82, jan./mar. 1943.

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

FÓRUM IBGE E ÓRGÃOS REGIONAIS DE ESTATÍSTICA, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

FLANZER, Henrique. **Diagnóstico do Sistema Estatístico Nacional**. Rio de Janeiro: [S.n.], 1966. de dados nos recenseamentos do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. 53 p. (Série Memória Institucional).

FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Algumas novas diretrizes para o desenvolvimento da estatística brasileira. In: _____. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990b. (Documentos para Disseminação). p. 21-74.

_____. Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. In: _____. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para disseminação). p. 113-128.

_____. A educação rural. **Revista Nacional de Educação**, Rio de Janeiro: Museu Nacional, n. 2, p. 54-79, 1934.

_____. A estatística e a reforma social. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 9, n. 44, p. 549, out./dez. 1950.

_____. A estatística e a organização nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 90-105, jan./mar. 1941.

_____. A estatística e a reforma social. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 11, n. 44, p. 527-552, out./dez. 1950.

_____. O exército e a educação nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 32, p. 920-937, out./dez. 1947.

_____. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a segurança nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, v. 1, p. 100-103, jan./mar. 1940.

_____. À memória de Renato Americano. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 56, p. 379-384, out./dez. 1953.

_____. Nacional de Estatística, discurso proferido no ato de instalação do Instituto, em 29 de maio de 1936. In: _____. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para disseminação). p. 101-110.

_____. O reajustamento territorial do quadro político do Brasil. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 29, p. 111-112, jan./mar. 1947.

_____. O problema do município no Brasil atual. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 4, p. 711, out./dez. 1943.

_____. Problemas de organização nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 6, p. 277, abr./jun. 1941.

_____. Teixeira de Freitas. As estatísticas e a organização nacional. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 5, p. 91, jan./mar. 1941.

_____. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para disseminação). p. 100-101. Trata-se de uma coletânea de textos de diferentes épocas.

GALVÃO, Marília Velloso; FAISSOL, Speridião. A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, n. 4, p. 9, out./dez. 1970.

GALVÃO, Mário Belfort. Relatório sobre a aquisição dos computadores UNIVAC 1105 e USS-80 apresentado em Rio de Janeiro, 15 abril de 1970. In: IBGE. **Processo AC-375/71**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

GEIGER, Pedro Pinchas. Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação na geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 50, n. 2, p. 74, abr./jun. 1988. Número especial.

GOBETTI, Sérgio. Fazem tempestade em copo d'água – Ministro diz que portaria é idéia do IBGE e garante que não haverá manipulação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1 fev. 2005.

GÓES, Magdalena Cronemberger. **Política estatística brasileira**: questões atuais. Monografia apresentada à Escola de Política Pública e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, dez. 1996.

GOMES, Angela de Castro. Estatísticas organizadas ou como se constrói uma instituição: o IBGE e o Brasil moderno. In: SENRA, Nelson de Castro. *História das Estatísticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. v. 3: Estatísticas organizadas (c. 1936 – c. 1972). p. 27. Prefácio.

GOMES, José Cândido. **Bases apresentadas para a organização da estatística geral do Império**. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1863. Anexo A ao Relatório que devia ser presente à Assembléia Geral Legislativa na 3ª sessão da 11ª legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Pedro de Alcântara Bellegarde. Rio de Janeiro: Tip. Perseverança, 1863.

GOUVEIA, Hilário de. A mortalidade pela tuberculose no Rio de Janeiro. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-?]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Produção de Estatística e Sistema Estatístico. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 51, n. 195, p. 5-12, jan./jun. 1990.

GUERRA, Antônio Teixeira. Contribuição ao estudo de geomorfologia e do quaternário do litoral de Laguna (Santa Catarina). **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 4, p. 535-564, out./dez. 1950.

HANDBOOK of statistical organization : the operation and organization of a statistical agency. 3. rd. New York : United Nations Statistical Division, 2003. 219 p. (Studies in methods. Series F, n. 88). Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/-statorg.htm>>. Acesso em: set. 2004.

HEMERLY, Jorge Antonio Morrot. **A Revista Brasileira de Geografia e a Produção Geográfica no Brasil (1939-50)**. 1996. 97 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

IBGE: administração professor Jessé Montello 1979/1984. Rio de Janeiro: IBGE, [198-]. 58 p.

O IBGE que queremos. **Jornal da Associação**, Rio de Janeiro, ASSIBGE, ano II, n. 9, p. 1-8, out. 1985.

INSTALADA a Escola Brasileira de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 54, p. 195-197, abr./jun. 1953.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 46, p. 243-262, abr./jun. 1951.

INSTITUTO Interamericano de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, n. 25, p. 122-160, jan./mar. 1946.

JAPIASSU, Hilton. **Francis Bacon**: o profeta da ciência moderna. São Paulo: Letras & Letras, 1995.

KERSTENETZKY, Isaac. **A estatística no planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1972. (Palestra em 28 de abril de 1972).

_____. Estatística para o planejamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 123, p. 274-275, jul./set. 1970.

_____. Estatísticas, teoria social e planejamento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais-ANPOCS, ano 6, n. 17, p. 15-27, out. 1991.

_____. A palavra do presidente. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, ano XXI, p. 1-3, 26 jun. 1973. Edição especial. Discurso proferido em 29 de maio de 1973, no Clube da Aeronáutica.

_____. Palestra do presidente do IBGE na abertura do II Seminário de Pesquisa e análise de conjuntura. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 135, p. 471, jul./set. 1973.

_____. O papel da informática no desenvolvimento. In: SILVA, Benedicto et al. **Da documentação à informática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

_____. Prêmio Moinho Santista de Economia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n. 148, p. 557-563, out./dez. 1976.

_____. “Quo vadis” sistema estatístico? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, SP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 7, n. 2, p. 184-190, 1990.

_____. Um “mestre” que vê longe e grande. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 4, p. 44-45, maio 1986.

LATOURE, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Dir.). **O poder das bibliotecas: a memória dos livros no ocidente**. Tradução de Marcela Mortara. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2000.

LEITÃO, Miriam. Panorama econômico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 out. 2004. Economia, p. 32.

LESSA, Renato. A invenção da república no Brasil: da aventura à rotina. In: CARVALHO, Maria Alice Rezende de (Org.). **República no Catete**. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001. Prefácio de Raphael de Almeida Magalhães. p. 17.

_____. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. 235 p.

LOBO, Roberto Jorge Haddock. Recenseamento da população do Rio de Janeiro. Considerações gerais sobre as vantagens e utilidades da estatística. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901.

LOPES, Waldemar. O primeiro presidente do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, n. 113, p. 5-10, jan./mar. 1968.

LOURENÇO FILHO, Ruy de Carvalho B. **A criação de um programa de pós-graduação na ENCE**. Rio de Janeiro: Superintendência de Ensino da ENCE, DF/IBGE, 1981. 7 p.

LYRA, Augusto Tavares de. **Instituições políticas do Império**. Introdução de Carlos Tavares de Lyra. Brasília: Senado Federal: Universidade de Brasília, 1979. (Coleção Bernardo Pereira de Vasconcellos. Série Estudos Históricos, 16).

M. A. TEIXEIRA de Freitas na Sociedade Brasileira de Geografia. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 54, p. 206, abr./jun. 1953.

MELO, Marcus André. Municipalismo, *nation building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v. 6, n. 23, p. 87, 1993.

MÍDIA DADOS 2006. São Paulo: Globo/Grupo Mídia, 2006.

MILLERON, J. C. **Primeiros elementos de reflexão para uma reforma da ENCE (Rio de Janeiro, Brasil)**. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques: École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique, 1976. 21 p. Mimeografado.

MINCIOTTI, Silvio. **Discurso de posse, em 15 de junho de 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Mimeografado.

MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A geografia no Brasil (1934-1977): avaliação e tendências**. São Paulo: Ed. da USP/Instituto de Geografia, 1980.

MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Observações e sugestões para a reformulação do Sistema Estatístico Brasileiro e a reorientação das suas atividades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

_____. **Relatório apresentado ao Presidente da Fundação IBGE**. Rio de Janeiro, junho de 1970.

MORTARA, Giorgio. Os aspectos internacionais do recenseamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 3, p. 421-431, jul./set. 1940.

_____. Lembranças de Carneiro Felipe. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 45, p. 53-60, jan./mar. 1951.

MUELLER, Charles. Discurso de abertura da III Conferência Nacional de Estatística. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 31, p. 1, nov. 1989.

_____. Este é o nosso grande ano em termos de preparo do Censo. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 20, p. 3, jan. 1989.

_____. É meta prioritária melhorar as condições de trabalho no IBGE. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 12, p. 3, maio 1988.

_____. Se a realidade é uma caixa-preta... as ações ficam complicadas e as decisões saem erradas. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 33, p. 3, jan. 1990.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República: o Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: FERREIRA, Jorge, DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). **O Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. v. 1: O tempo do liberalismo excludente. p. 13-44.

NUNES, Edson de Oliveira. O ABC paulista, no Rio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 set. 1988.

_____. Com a palavra Edson Nunes. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, 1986. p. 5. Editorial.

_____. É fundamental que se encare a situação com realismo. Conversa com o Presidente. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 9, p. 3, fev. 1988.

_____. Nossos trabalhos são de domínio público e pertencem à sociedade que os financia. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, jul. 1987c. Conversa com o Presidente, n. 2, p. 3.

_____. Ou tocamos juntos o IBGE que a gente quer ou não teremos sucesso. Conversa com o Presidente. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 0, p. 3, maio 1987.

NUNES, Mário Ritter. As campanhas estatísticas do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 30/31, p. 493-520, abr./set. 1947.

OLIVEIRA, Antônio Rodrigues Veloso. A Igreja no Brasil. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, t. 29, v. 32, p. 159-199, 1866.

PARECER da Comissão criada pelo Decreto nº 30.399, de 16 de janeiro de 1952, para estudar o Sistema Estatístico Brasileiro e emitir parecer a respeito. Rio de Janeiro, 1952. 5 p. Mimeografado.

PIO, Fernando. Frei Caetano de Messina. Um herói esquecido. **Arquivos: Conselho Municipal de Cultura**, Recife, n. 1, dez. 1976.

PORTO, Aurelio. Os Corrêa da Câmara: notas genealógicas, biográficas e históricas. **Anais do Itamarati**, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Ano 2, v. 2, 1937. A terceira parte (ou seção) é dedicada ao Conselheiro.

PORTUGAL, Aureliano. **A mortalidade pela tuberculose no Rio de Janeiro**. [Rio de Janeiro: s. n.], 1903. [37] p. Edição datilografada.

_____. O recenseamento de 1900 julgado pela estatística. In: POPULAÇÃO. Rio de Janeiro, 1799-1900. [Rio de Janeiro: s.n., 19-]. Edição manuscrita, contendo vários documentos, presumivelmente escritos no Rio de Janeiro, em data posterior a 1901.

POSSE do novo Presidente do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 109, p. 62-64, jan./mar. 1967.

POSSE do novo Presidente da Fundação IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, n. 121, p. 60-74, jan./mar. 1970.

NA PRESIDÊNCIA do IBGE o Embaixador Macedo Soares. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 64, p. 287-393, out./dez. 1955.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Codecri, 1978.

RETRATO fiel. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, IBGE: v. 31, n. 123, p. 276, jul./set. 1970.

REUNIÕES Internacionais de Estatística. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 16, n. 62, p. 125-143, abr./jun. 1955.

RODRIGUES, José Honório. **A Assembléia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974.

RODRIGUES, Marly. **A década de 80**. Brasil: quando a multidão voltou às praças. São Paulo: Ática, 1992. (Série Princípios, 223).

RODRIGUES, Milton da Silva. A formação do Estatístico. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 7, n. 26, p. 245-254, abr./jun. 1946.

SÁ, Graciano. Cadastros, tabelas e padrões: um exame do Sistema Estatístico Nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 20, n. 2, p. 25-34, abr./jun. 1980.

SALIBA, Elias Thomé. Belle époque tropical. **História Viva**, São Paulo, ano 2, n. 13, p. 80-84, nov. 2004.

SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1., 1958, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico], 1959.

SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. v. 1. Estatísticas desejadas (1822-c.1889), v. 2. Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936), v. 3: Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972), v. 4. Estatísticas formalizadas (c.1972-2002).

SEXTO Recenseamento Geral do Brasil. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 30/31, p. 725-729, abr./set. 1947.

SCHWARTZMAN, Simon. Apresentação ao programa final. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Trabalhos apresentados...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. Apresentação ao Sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. In: STATISTICS CANADA. **Relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**: missão do Statistics Canada 26 de agosto a 9 de setembro, 1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. p. 3.

_____. **A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas**. Rio de Janeiro: IBGE, [1996]. Mimeografado.

_____. Os dinossauros de Roraima (ou a sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 39, p. 172-179, jul. 1994.

_____. O espelho do Brasil. In: IBGE. **Relatório anual: IBGE 1995**. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

_____. **O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do Sul**. Trabalho apresentado na Conferência conjunta da International Association of Survey Statisticians e da International of Official Statistics. Aguascalientes, México: INEGI, set. 1998. p. 1. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/iaosp.htm>>. Acesso em: 2008.

_____. **O IBGE, quatro anos depois**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

_____. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, n. 2, dez. 1997.

_____. **Relatório da Comissão Externa para a avaliação dos vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Rio de Janeiro, 20 out. 1986. p. 3. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/>>. Acesso em: 06 nov. 2003.

_____. **Transmissão de cargo da presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna**. Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1999. p. 1. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm>>. Acesso em: 2008.

SIMONSEN, Mário Henrique. Isaac Kerstenetzky: in memoriam. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n. 3, p. 339-340, jul./set. 1991.

SOARES, Sebastião Ferreira. **Esboço ou primeiros traços da crise comercial da cidade do Rio de Janeiro, em 10 de setembro de 1864**. Rio de Janeiro: E&H Laemmert, 1865.

SOARES, José Carlos de Macedo. Estatística, geografia, recenseamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 23, p. 349-362, jul./set. 1945.

SOUZA, Candice Vidal e. Batismo Cultural de Goiânia: um ritual da nacionalidade em tempos de marcha para o oeste. In: BOTELHO, Tarcísio Rodrigues (Org.). **Goiânia: cidade pensada**. Goiânia: Ed. da UFG, 2002.

SOUZA, Paulino José Soares de, Visconde do Uruguai. In: BASES para melhor organização das administrações provinciais. Rio de Janeiro: Typ. Universal da Laemmert, 1958. Anexo do Relatório do Ministério dos Negócios do Império, redigido pelo Marquês de Olinda e remetido à abertura da segunda sessão da décima legislatura.

DA TABULAÇÃO à tecnologia da informação: 80 anos de desenvolvimento tecnológico, 80 anos de IBM Brasil. Rio de Janeiro: IBM, Memória Brasil, 1997.

THYGESEN, Lars. **Comercializando estatísticas oficiais sem vender a alma**. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE, nov. 1993. Tradução de Djalma G. C. Pessoa. (Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Relatórios técnicos, n. 8).

TUFTE, Edward R. **The visual display of quantitative information**. Chesshire, Connecticut: Graphic, c1983.

VALENTE, Elvio. **Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1996. (Textos para discussão, n. 82).

VIRGILII, Filippo. **Manual de estatística**. 4. ed. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1908.

VULTOS da estatística brasileira: Sebastião Ferreira Soares. **Revista Brasileira de Estatística**, v. 4, n. 23, p. 421, jul./set. 1945.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. 4. ed. Lisboa: Presença, 1995. (Textos de apoio, n. 21).

Índice geral

Este índice de assuntos não é exaustivo, isto é, ele não tenta extrair todos os temas postos no volume. É um índice seletivo, tendo por norte as chaves do processo de pesquisa estatística, desde a demanda *ex ante*, que lhe origina, até a demanda *ex post*, que lhe encerra, passando pela oferta em suas duas etapas, a produção e a disseminação.

Afora focar este processo de pesquisa, outros temas foram também focalizados, como o sistema estatístico, a instituição estatística, intelectuais, entre outros. Todos os assuntos trazem, quando possível, o ano em que ocorreram; assim sendo, este índice também embute elementos temporais, tornando mais atrativa sua apreensão.

Por fim, registramos uma advertência. Este índice não segue os padrões naturais, porquanto não foi feito por um bibliotecário e/ou documentalista, mas pelo autor, que não é nem uma coisa nem outra. Seu olhar, como dito antes, foi técnico (como *estaticista*), tendo em mente sua própria forma de busca, caso a fizesse no volume.

A

Acordos federativos / Bulhões Carvalho --- 127

Agências Municipais de Estatística / IBGE --- 185/189; 200; 214; 216/222; 238; 273/274; 276

Anuário Estatístico (1º do país) / Bulhões Carvalho --- 146-148

Arquivo Estatístico

Rio Grande do Sul (1845) / Antônio Manuel Corrêa da Câmara --- 40/42

Rio de Janeiro (1850) / Ângelo Thomaz do Amaral --- 42/43

Associação dos sistemas estatístico e de planejamento / Isaac Kerstenetzky

Sistema integrado de pesquisa – planejamento --- 325/326

Sistema integrado de informações estatísticas --- 326/329

B

Balanço da população brasileira (1870) / Joaquim Norberto de Souza e Silva --- 62/63

Balanço do período imperial (1883) / Luiz Henrique Pereira de Campos (Conferência da Glória) --- 79/88

Batismo Cultural de Goiânia / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística --- 241/242

C

Campanhas Estatísticas / 1ª fase do IBGE --- 216/218; 272/273

Censo “A Igreja no Brasil”, de Antônio Rodrigues Veloso de Oliveira (1819) --- 28

Censos na Corte --- 74

Censo no Distrito Federal (1906) / Pereira Passos e Aureliano Portugal --- 120

Censo (não realizado) / Registro civil laico (1851-1852) --- 44/48

[Repúdio da população / Revolta popular / Explicações: Última batalha da Praieira; Atuação de bandidos; Revolta dos Vigários / Ação pacificadora dos capuchinhos]

Censo em 1872 / 1º do país --- 59/62

[Legislação / Diretoria Geral de Estatística / Coleta / Apuração / Divulgação]

Censos / 1ª República / Preceito constitucional (1891) --- 95

Censo em 1890 / 2º do país --- 104/110

Censo em 1900 / 3º do país --- 111/123

Censo em 1910 (não realizado) --- 148/156

Censo em 1920 / 4º do país --- 161/178

Censo em 1930 (não realizado) --- 189/190

Censo em 1940 / 5º do país / 1º no IBGE --- 232/233

Censo em 1950 / 6º do país --- 234/235

Censo em 1960 / 7º do país --- 282/289

[“Cérebro eletrônico” / Introdução da amostragem (demográfico)]

Censo em 1970 / 8º do país --- 290/294

Conferências Internacionais de Estatística

ISI 1925, em Roma --- 179/180

ISI 1927, no Cairo --- 180/181

Conferência de Estatística (Rio de Janeiro, em 1930; não realizada)

Programa / Bulhões Carvalho --- 181/184

Comunicação de Teixeira de Freitas --- 184/189

Conferências Nacionais de Estatística / IBGE

1ª em 1968 / Plano Nacional de Estatísticas Básicas --- 295/297

2ª em 1972 / Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas --- 297/301

Congresso Internacional de Estatística em São Petersburgo (1872) / Francisco Adolfo de Varnhagem, o Visconde de Porto Seguro --- 68/69

Conselho Superior de Estatística (1907) / Bulhões Carvalho --- 126/127; 134; 137/139; 140/141; 144

Conselho Nacional de Estatística / IBGE --- 193; 200; 203; 206/207; 212/213; 235; 267; 272/274

Conselho Nacional de Geografia / IBGE --- 208; 301/311

Convenção Nacional de Estatística / IBGE --- 193; 200; 207; 209/212; 269/270

Convênio de Educação / Teixeira de Freitas --- 190/191

Corografias provinciais --- 36/37

Corografias nacionais / Sebastião Ferreira Soares --- 38/39; 52; 55; 169; 190

D

Demanda de estatísticas / Indicações de programa

José Bonifácio / Aritmética Política (1819?) --- 32/34

Martim Francisco (1822?) --- 34/36

Marquês de São João da Palma (1826) --- 31

Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1826) --- 31/32

Diretoria Geral de Estatística (1871) / Império --- 63/68

Diretoria Geral de Estatística (1890) / Recriação na 1ª República --- 99/104

[Influência dos positivistas / Aristides Lobo, Timóteo da Costa e Mendes da Rocha / Convívio na Federação / “deficiência das informações” / Reformas redutoras]

Diretoria Geral de Estatística (1907) / Bulhões Carvalho --- 123/137

[Acordos federativos / obrigação na prestação de informações / Centenário da Abertura dos Portos (publicação especial) / Avaliação da reforma por Oziel Bordeaux]

Diretoria Geral de Estatística (1910 e 1911) / Francisco Bernardino --- 137/140

[Novo nome: Diretoria do Serviço de Estatística / Delegados estaduais / Conselho Superior de Estatística em caráter técnico / Tipografia da Estatística (perda de vínculo)]

Diretoria Geral de Estatística (1915) / Bulhões Carvalho --- 140/144

[Volta do antigo nome: Diretoria Geral de Estatística / Recuperação da tipografia / Conselho Superior de Estatística (misto: político e técnico)]

Disseminação de informações --- 337/338; 345; 348/349; 370/371

E

Escola Nacional de Ciências Estatísticas / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Origem / boas intenções --- 247; 257/258; 274; 341/342

Crise / Edmar Bacha --- 359/360

Avanço / Simon Schwartzman --- 368; 394; 395/396

Etimologia das estatísticas (século XIX) --- 34/35; 88/91

Exposição do Centenário da Abertura dos Portos / Publicação Especial --- 129

Exposição do Centenário da Independência / Pavilhão de Estatística --- 175; 177/178

F

Formação e capacitação continuadas / IBGE (antes da ENCE) --- 222/231; 395

G

Geografia no IBGE (breves traços) --- 301/311

I

Ideário Cívico do IBGE / Problemas de Base do Brasil --- 235/242

Imprensa - Mídia / Sérgio Besserman --- 381/394

Instituto Nacional de Estatística (logo IBGE) --- 190/195; 200/201; 202/212

[Antecedentes: Teixeira de Freitas e Juarez Távora / Instalação: Embaixador Macedo Soares / Convenção Nacional de Estatística: Carta Magna da Estatística Brasileira / “Federação de repartições” ou “Consórcio federativo”]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística --- 207/208; 221; 231; 233; 241/242; 283; 288

[Conselho Nacional de Estatística: Assembléia Geral e Junta Executiva Central / Conselho Nacional de Geografia: Assembléia Geral e Diretório Central / Serviço Nacional de Recenseamento (Comissão Censitária) / Consultores e Comissões Técnicas / Formação e capacitação continuadas: Formação acadêmica: reflexão nacional e recomendações internacionais; Formação na prática (em serviço) / Ideário Cívico do IBGE / Problemas de Base do Brasil / Batismo Cultural de Goiânia]

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Crise Polli Coelho --- 242/257

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Crítica externa

A crítica de 1958 --- 262/266

A crítica de 1962 --- 266/268

A crítica de 1964 --- 268/271

A crítica de 1966 (síntese das críticas) --- 271/276

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Mudança de estatuto jurídico

1ª fase --- 276/282

2ª fase / Isaac Kerstenetzky --- 315/323

Conferências Nacionais de Estatística

1ª em 1968 / Plano Nacional de Estatísticas Básicas --- 295/297

2ª em 1972 / Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas --- 297/301

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Sucessões de administrações

Isaac Kerstenetzky --- 316/331

Jessé Montello / primeiro estatístico na presidência --- 331/341

Edmar Bacha / Edson Nunes / Charles Mueller / Eduardo Augusto Guimarães --- 342/358

Eurico Borba / Sílvio Minciotti --- 360/367

Simon Schwartzman / Sérgio Besserman --- 367/381

Influências intelectuais --- 160/161

M

Missão Francesa / Escola Nacional de Ciências Estatísticas / Isaac Kerstenetzky --- 341/342

Missão Canadense / IBGE / Simon Schwartzman --- 368/370

O

Organização da atividade estatística (1862) / José Cândido Gomes --- 55

P

Planejamento Estratégico / Charles Mueller --- 355

Planejamento Estratégico / Simon Schwartzman --- 374; 379

Produção das estatísticas (século XIX)

Atribuição a comissões --- 38

Atribuição a terceiros --- 36/37

Programa Estatístico / 1º oficial (1871) --- 69/73

Programa Estatístico / 1ª fase do IBGE --- 214/216

Programa Estatístico / 2ª fase do IBGE

Plano Nacional de Estatísticas Básicas --- 275; 280; 319

Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas --- 299/301; 319/320; 322

R

Registro civil laico --- 43/45; 156/160

Representação parlamentar --- 156/160

Reuniões Internacionais de Estatística (Quitandinha) --- 258/261

S

Sistema Estatístico Nacional --- 202/209; 323/331; 396/412

Sociedade Estatística do Brasil (1854-1855) --- 49/54

Sociedade Brasileira de Estatística --- 204/206; 243/244

T

Tipografia da Estatística --- 176/177

Nota:

O leitor poderá realçar, ao longo do livro, as atuações dos que integram um (virtual) panteão estatístico brasileiro; pessoas que pensaram a atividade estatística, deixando escritos vitais. No período do Império, em que não é de nada fácil apontar nomes, convirá destacar: Antônio Manuel Corrêa da Câmara (1783-1848) e Sebastião Ferreira Soares (1820-1887). Na Primeira República, dois nomes emergem soberanos: Aureliano Gonçalves de Souza Portugal (1851-1924) e José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho (1866-1940). Na primeira fase do IBGE, há dois nomes políticos-técnicos: José Carlos de Macedo Soares (1883-1968) e Mário Augusto Teixeira de Freitas (190-1956), bem assim, dois nomes técnicos-técnicos: Giorgio Mortara (1885-1967) e João Lyra Madeira (1909-1979). Na segunda fase do IBGE, é indiscutível destacar Isaac Kerstenetzky (1926-1991), bem como, entre os vivos: Eduardo Augusto Guimarães e Simon Schwartzman.

Equipe técnica

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

David Wu Tai

Planejamento e coordenação técnica geral da obra

Nelson de Castro Senra

Pesquisa e elaboração do índice geral

Nelson de Castro Senra

Assistente de pesquisa

Marco Aurelio Martins Santos

Colaboradores

Sonia Regina Alevatto

Pesquisa bibliográfica

Marília Carla Maciel de Brito¹

Projeto Editorial

Coordenação de Produção

Marise Maria Ferreira

Gerência de Editoração

Copidesque e revisão

Anna Maria dos Santos

Cristina R. C. de Carvalho

Kátia Domingos Vieira

Diagramação textual

Luiz Carlos Chagas Teixeira

Estruturação textual

Luiz Carlos Chagas Teixeira

Marisa Sigolo

Produção de multimídia

Márcia de Rosário Brauns

Marisa Sigolo Mendonça

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Roberto Cavararo

¹ Bibliotecária da Procuradoria Federal no IBGE.

Programação visual

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Gerência de Documentação**Pesquisa e normalização bibliográfica**

Ana Raquel Gomes da Silva

Bruno Klein

Carlos Roberto de Alcantara Corrêa (estagiário)

Catia Vasconcellos Marques

Solange Oliveira Santos

Gerência de Gráfica**Impressão e acabamento**

Maria Alice da Silva Neves Nabuco

Gráfica Digital**Impressão**

Ednalva Maia do Monte