



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Mario Almada Grabois

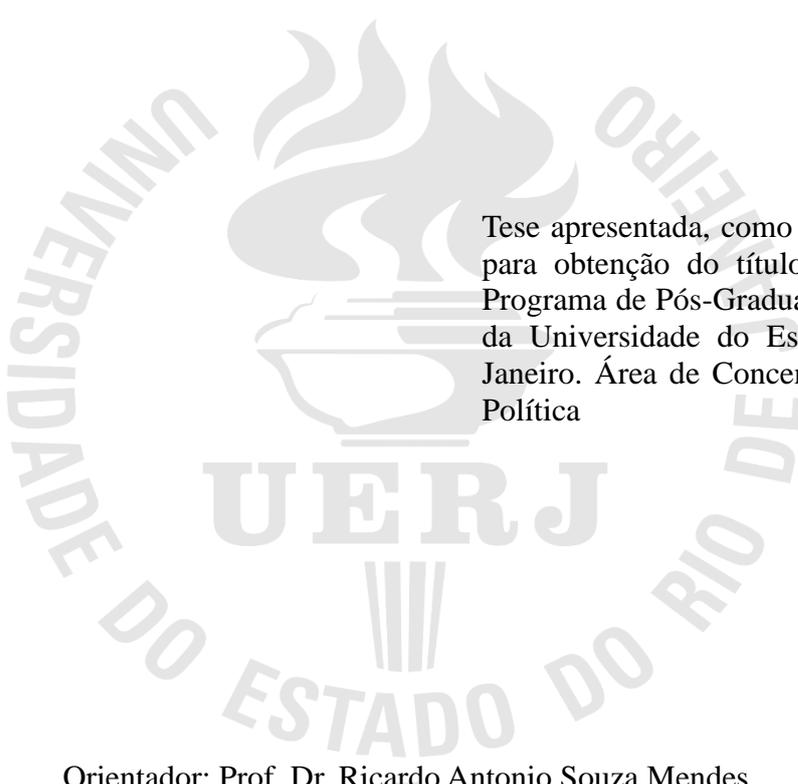
O IBGE e a Ação Governamental de João Goulart

Rio de Janeiro

2021

Mario Almada Grabois

O IBGE e a Ação Governamental de João Goulart



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: História Política

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antonio Souza Mendes

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Lucia Maria Paschoal Guimarães

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

G728 Grabois, Mario Almada.
O IBGE e a Ação Governamental de João Goulart / Mario Almada Grabois. –
2021.
267 f.

Orientador: Ricardo Antonio de Souza Mendes.
Coorientadora: Lucia Maria Paschoal Guimarães.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil – Política e governo – 1961-1964 – Teses. 2. IBGE – Teses. 3.
Estatística – Teses. 4. Legitimidade governamental – Teses. I. Mendes, Ricardo.
II. Guimarães, Lucia Maria Paschoal, 1946- . III. Universidade do Estado do Rio
de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

CDU 981”1961/1964”

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial dessa tese,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mario Almada Grabois

O IBGE e a Ação Governamental de João Goulart

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: História Política

Aprovada em 13 de agosto de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Antonio de Souza Mendes (Orientador)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof^ª. Dr^ª. Lucia Maria Paschoal Guimarães (Coorientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Carlos Eduardo Pinto de Pinto
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Marcus Ajuruam de Oliveira Dezemone
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Dr. Leandro Miranda Malavota
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Dr. Marcelo Benedicto Ferreira
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

À minha mãe

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao IBGE por ter concedido o afastamento para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Agradeço a todos e todas que participaram do processo de avaliação, aprovação e encaminhamento do projeto: Danielle, coordenadora da COMAR na época, que acreditou e incentivou a pesquisa e a Isabelle. Silvia Mara, que muito ajudou com o processo.

Agradeço a David Wu Tai (in memoriam), coordenador do Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI) na época, que, em nossa conversa sobre o projeto e o afastamento, aprovou a iniciativa.

Agradeço ao Comitê de Coordenação e Treinamento (CCT) e a equipe da Secretaria Executiva do CCT, atenciosos e prestativos em todos os contatos.

Agradeço à Presidência do IBGE, em diferentes gestões, pela aprovação do processo.

Agradeço ao apoio da Equipe da Memória Institucional.

Agradeço a equipe da Biblioteca da IBGE por toda a ajuda.

Agradeço aos amigos e as amigas da Coordenação de Marketing (COMAR) e do CDDI com quem conversei e troquei muitas ideias sobre o IBGE e o Brasil.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em História da UERJ.

Sou grato a equipe da secretaria do programa, sempre na ajuda e no apoio.

Sou grato a todos os professores e professoras das matérias cursadas.

Agradeço aos colegas que fiz nesses anos na UERJ.

Agradeço por tudo aos meus orientadores, o professor Ricardo Mendes e a professora Lucia Guimarães.

Agradeço à família e aos amigos e amigas de toda a vida, agradeço a Solange.

RESUMO

GRABOIS, M. A. *O IBGE e a Ação Governamental de João Goulart*. 2021. 267 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A presente tese examina a relação entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Governo João Goulart (1961-1964), em torno de um ponto nodal que foi a publicação do instituto intitulada *Ação Governamental de João Goulart*, lançada ao público em janeiro de 1964. Articulado a esse ponto central, o trabalho examina importantes episódios que marcaram essa relação como o Grupo de Trabalho que discutiu o sistema estatístico nacional, em 1962; os debates da reforma agrária à luz dos resultados preliminares do Censo Agrícola, em 1962 e 1963; o Plano Trienal, em 1963, entre outros. A tese investiga aspectos relevantes da história do Instituto e os antecedentes que vão determinar as ações do IBGE no período. As hipóteses verificadas enfatizam o papel das estatísticas como fonte de legitimação e autoridade empenhadas pelo Governo João Goulart no sentido de demonstrar o acerto e a racionalidade de seu programa de governo e de seu projeto entrelaçados às questões do desenvolvimento e do planejamento econômico e social. A tese verifica ainda a disseminação e trajetória da publicação como um instrumento de defesa do Governo, a partir das estatísticas de suas realizações. Bem aceita quando lançada pelo presidente do IBGE, Roberto Accioli, após a deposição do presidente da República João Goulart foi considerada uma publicação “subversiva”.

Palavras-chave: Governo João Goulart. Legitimidade. Desenvolvimento. Planejamento.

Estatísticas. IBGE.

ABSTRACT

GRABOIS, M. A. *The IBGE and the Ação Governamental de João Goulart*. 2021. 267 f.
Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This thesis examines the relationship between the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE) and the João Goulart Government (1961-1964), around a nodal point which was the publication of the institute entitled *Ação Governamental de João Goulart* (Government Action by João Goulart), released to the public in January 1964. Linked to this central point, the work examines important episodes that marked this relationship, such as the Working Group that discussed the national statistical system, in 1962; the debates on agrarian reform in light of the preliminary results of the Agricultural Census, in 1962 and 1963; the Triennial Plan (Plano Trienal), in 1963, among others. The thesis investigates relevant aspects of the Institute's history and the antecedents that will determine IBGE's actions in the period. The verified hypotheses emphasize the role of statistics as a source of legitimacy and authority committed by the João Goulart Government in order to demonstrate the correctness and rationality of its government program and project intertwined with issues of development and economic and social planning. The thesis also verifies the publication's dissemination and trajectory as an instrument of defense of the Government, based on the statistics of its achievements. Well accepted when launched by the president of IBGE, Roberto Accioli, after the deposition of president of the Republic João Goulart it was considered a “subversive” publication.

Keywords: João Goulart Government. Legitimacy. Development. Planning. Statistics. IBGE.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Desenvolvimento, planejamento e estatísticas nos Governos JK e Goulart.....	145
Tabela 2- Cronologia.....	154
Tabela 3- Estrutura do sumário de <i>Ação Governamental de João Goulart</i>	188
Tabela 4- Citações.....	223

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGJG	Ação Governamental de João Goulart
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BS	Boletim de Serviço
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Estatística
CNG	Conselho Nacional de Geografia
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CTRACE	Comissão Técnica de Revisão e Aperfeiçoamento das Campanhas Estatísticas
Cocap	Comissão Nacional da Aliança para o Progresso
Coplan	Comissão Nacional de Planejamento
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Gt	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JB	Jornal do Brasil
JEC	Junta Executiva Central
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
RBE	Revista Brasileira de Estatística
RBG	Revista Brasileira de Geografia
RF	Relatório Final
SNI	Serviço Nacional de Informações
SNR	Serviço Nacional de Recenseamento
UDN	União Democrática Nacional
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 HISTÓRIA, ESTADO E ESTATÍSTICA	24
1.1 Considerações gerais	24
1.2 Vertentes e tradições	38
1.3 O Estado e o aparelho econômico	44
1.4 Economia, mercado e estatísticas: as modelizações	52
1.5 Estatísticas públicas	57
1.6 A força dos números e os aparatos nacionais de estatística	59
2 FAÇA O IBGE AS ESTATÍSTICAS	68
2.1 Alguns antecedentes	68
2.2 Construção e mobilização de um aparato	81
2.3 Ensinar e aprender a lição dos números	96
2.4 A unidade ameaçada	108
3 DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS	129
3.1 Os desafios de uma nova conjuntura	129
3.2 Planejamento e engajamento estatístico	132
3.3 O sistema estatístico em debate	142
3.4 O Plano Trienal, reformas de base, reforma agrária	163
3.5 Os aparelhos de Estado em tensão: a nova Presidência do IBGE	172
4 A AÇÃO GOVERNAMENTAL DE JOÃO GOULART	179
4.1 Batalha de ideias e legitimação	179
4.2 Conteúdo e forma de uma publicação	187
4.3 Lançamento e repercussões na imprensa	208
4.4 <i>Ação Governamental de João Goulart, o Plano de Realizações e a Mensagem ao Congresso – 1964</i>	217
4.5 O oficial e o subversivo	223
CONSIDERAÇÕES FINAIS	235
REFERÊNCIAS	242
APÊNDICE A - Gráficos revistos	260
APÊNDICE B - Quantitativo de matérias	261
APÊNDICE C – Públicos e distribuição	262
APÊNDICE D – Cronologia	263

ANEXO A - O Estado, o mercado e as estatísticas	264
ANEXO B - Páginas primeira e segunda do índice/temário	265
ANEXO C – Comparativo	267

INTRODUÇÃO

A presente tese trata da relação entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Governo João Goulart. A pesquisa examina acontecimentos que marcaram e caracterizaram tal relação e busca compreender quais seus possíveis sentidos e significados, combinando os pontos de vistas estrutural e conjuntural.

Chamo de ponto de vista estrutural a verificação dos elementos teóricos e históricos que determinam o tipo de relação entre um órgão oficial ou um sistema nacional de estatísticas e o Estado em geral. No caso da tese, isso inclui, também, o exame das especificidades das conexões do IBGE e do aparato produtor de estatísticas com o Estado nacional brasileiro, incluindo antecedentes da história das estatísticas desde o século XIX.

Por sua vez, a partir dessa base teórico-metodológica, que pode ser entendida como a opção por um caminho, ou por um conjunto de “ferramentas”, são examinados e interpretados os considerados fatos concretos e os seus contextos. É o que deve ser considerado como o ponto de vista conjuntural. É o corpo da tese.

I

Mas a tese, seu objeto e objetivos, como não podia deixar de ser, tiveram uma gênese.

Em um dia de 2015, estava examinando e lendo jornais antigos no portal da *Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional* e me deparei com uma notícia em uma edição do *Jornal do Brasil*, de 6 de maio de 1964, intitulada “Goulart gastou dinheiro do IBGE com obras de subversão em espanhol”. A matéria estava no “pé da página” quatro do JB, a mesma página da muito lida *Coluna do Castelo*. O texto informava sobre várias publicações que teriam sido impressas pelo IBGE, na gestão do presidente “Sr. Roberto Accioli”, algumas em espanhol, e citava uma cujo nome era *Ação Governamental de João Goulart*. Essa não havia sido impressa em espanhol, mas tivera “duas edições de 100 mil exemplares cada”.

O fato despertou atenção e dúvidas. Que publicação era aquela? Qual a razão de uma tiragem tão expressiva? O que ocorrera com o IBGE no período? Qual a relação do Instituto com o Governo João Goulart e os acontecimentos de um período tão complexo quanto aqueles anos de 1961 a 1964?

Na Biblioteca do IBGE, no Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI/IBGE), unidade onde trabalho, havia um exemplar do livreto. Por sinal, uma segunda edição que, depois pude constatar, é muito difícil de encontrar. Nas lojas de livros usados, que acessei para comprar dois exemplares, as poucas unidades disponíveis eram da primeira

edição. Mas antes de adquirir os meus exemplares, comecei a ler e examinar o livreto no CDDI e, posteriormente, a gerência da Biblioteca encaminhou para que o livro fosse digitalizado e, desde então, ele está disponível no acervo digital do IBGE. A obra faz parte da *Coleção Ibgeana*¹, que são aquelas publicações históricas que contam com apenas um exemplar e, portanto, devem ser lidas na própria Biblioteca.

Após os primeiros contatos com o livro, o interesse cresceu, inicialmente por sua trajetória e implicações, após a queda de Goulart, mas, logo a atenção se voltou para a trajetória do livro, nos poucos meses de sua “vida útil”, pois foi lançado em janeiro de 1964.

O conteúdo era bem estruturado, trazendo um apanhado estatístico bastante amplo sobre os anos de 1961 a 1963, comentários explicativos, uma agenda das atividades do presidente em 1963, além do prefácio de Roberto Accioli, um texto representativo do espírito da época, do pensamento de Goulart e de suas conexões com o varguismo. A partir daí, novos questionamentos e reflexões foram surgindo. Parecia haver um claro entrelaçamento das estatísticas no sentido de explicar, ou argumentar, em favor, das realizações do governo do presidente João Goulart e de seu projeto de nação².

O livreto em formato de bolso, a linguagem que procurava a simplificação, a organização editorial que abarcava o universo complexo da informação estatística de um modo que se aproximava do didático, constituíam um incentivo a formulação de hipóteses e questões sobre a finalidade da publicação, seu conteúdo, o seu lançamento, disseminação e distribuição.

A leitura da obra abria também diversos caminhos que poderiam ser trilhados. Era certamente um “pedaço” de história, ou melhor, uma porta de entrada para um momento da história do IBGE, do Governo João Goulart, da história do Brasil e, acima de tudo, da relação entre os dois, o IBGE e o governo. Uma relação tecida pelos fios e meandros das informações estatísticas e de tudo aquilo que as estatísticas podiam significar como voz oficial de Estado, da ciência, técnica. autoridade, informação pública, disseminação.

¹ Criada em 1991 a *Coleção Ibgeana* é uma das coleções especiais que compõem o acervo da Biblioteca do IBGE e possui como objetivo preservar a memória da produção institucional e editorial do IBGE. São preservados nesta coleção um exemplar de cada publicação produzida pelo IBGE e a produção acadêmica dos servidores (teses e dissertações) em áreas de atuação do IBGE. É disponível apenas para consulta local para impedir a deterioração com o manuseio e garantir a preservação. É composta por livros, periódicos, mapas, atlas, fotografias, relatórios, teses, dissertações, DVDs, CD-ROMs, instrumentos de apoio à coleta, tabelas e dados, dentre outras tipologias (FONTE: Biblioteca Isaac Kerstenetzky).

² Um projeto de nação ou uma concepção de desenvolvimento e organização nacionais combinando o processo iniciado por Vargas, nas décadas de 1930 e 1940, a outras influências e expresso nas dimensões econômica, política, social e ideológica.

Assim, o amadurecimento em torno dessas questões teve como resultado a proposta de um projeto de pesquisa que, partindo de *Ação Governamental de João Goulart*, pudesse examinar determinados aspectos do universo e dos modos que conectaram o governo João Goulart ao sistema estatístico nacional, às ações desenvolvidas e ao papel desempenhado pelo IBGE, no correr de seu mandato. Além disso, que examinasse a relevância das estatísticas naquele momento do desenvolvimento econômico brasileiro em linha com a trajetória do IBGE e do sistema que coordenava; que procurasse a compreensão das determinações, das condicionantes, das práticas e dos ideários conduzidas pelo governo e o Estado, tendo como pano de fundo as intensas lutas políticas, sociais e econômicas que mobilizaram o país naquele tempo.

II

Inicialmente, os desafios estavam em situar e compreender os pontos que uniam o IBGE, o sistema estatístico nacional e os dilemas do Governo João Goulart. A publicação, como disse, era o elo inicial. Deste modo, se colocavam indagações que precisavam ser fundamentadas: sobre a condição que as estatísticas têm de conferir legitimidade a discursos, políticas públicas e ações de governo; sobre o poder que conjuga a aceitação pública e social da autoridade das informações oficiais que emanam do Estado; sobre o reconhecimento e o caráter de inquestionável do saber científico. Ou mesmo como se costuma dizer informalmente: “os números não mentem”.

Em suma, a apresentação das realizações do governo expressas em números, gráficos, textos e comentários que pudessem se traduzir em reconhecimento e legitimidade, em um quadro de profundas lutas e disputas, na virada de 1963 para 1964.

As estatísticas como mecanismo dos processos de legitimação, credibilidade e reconhecimento social emergiam como uma das possibilidades de o Governo João Goulart buscar se fortalecer para agir de maneira mais eficiente nas disputas que se acirravam a cada dia. São hipóteses que a pesquisa da tese examina em diálogo com autores que pensaram a legitimidade e a autoridade por ela conferida de um ângulo teórico como Nicos Poulantzas e Max Weber, mas também com pesquisadores que debateram situações concretas vividas pelo presidente João Goulart, como Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Mas havia um outro contexto ou melhor, uma outra perspectiva desse mesmo contexto no qual as estatísticas estavam em questão. No correr da pesquisa, pude verificar que as relações entre o IBGE e o Governo Goulart eexpressaram também em outros episódios, além dos acontecimentos que cercaram a publicação *Ação Governamental de João Goulart*. A

criação do GT da Coplan, em 1962, era uma evidência clara. Mas outros episódios também marcavam as conexões entre o IBGE e o governo, como os debates sobre a reforma agrária, em 1963 e o lançamento do Plano Trienal na virada de 1962 para 1963. Eram exigências do desenvolvimento nacional ancorado em políticas de planejamento de Estado que determinavam novas descrições, medições e análises das realidades nacionais, necessidades que o sistema nacional de estatísticas, coordenado pelo IBGE, era convocado a atender.

Tentamos examinar as estatísticas de um modo articulado, procurando compreender que o aspecto de legitimação não estava dissociado do processo de desenvolvimento e seus requerimentos. O tema possui especificidades e complexidades. Por isso, julgo ser importante comentar alguns destes pontos, pois eles vão permitir que se estenda a visão sobre as temáticas da tese e as conexões entre estatística, ciência, economia e política, além dos debates pertinentes ao desenvolvimento, ao planejamento e a definição do lugar das estatísticas no aparelho de Estado.

O cientista social francês e historiador das estatísticas, Alain Desrosières (1940-2013)³, construiu uma vasta obra em que analisa as estatísticas a partir de diferentes entradas, temáticas e debates. É uma referência indispensável para todos os que estudam estatísticas públicas. Avalio que nesta introdução é desejável abordarmos em caráter de apresentação algumas das questões desenvolvidas no corpo da tese.

Desrosières verifica a tensão entre os pontos de vista que avaliam diferentemente a estatística, um ponto de vista que concebe a estatística como realidade e o outro como método. A partir daí, o pesquisador descreve as diferenças existentes a respeito do que ele classifica como dois tipos de investigação histórica. Um tipo de investigação refere-se às atividades administrativas, isto é, funções do Estado como são os inúmeros registros que “conduzem a números indiscutíveis”. São aqueles índices e indicadores que vão nortear e referenciar os debates e a ação social. O outro tipo de investigação diz respeito à estatística como um ramo da matemática, na forma pela qual é ensinada no âmbito escolar e universitário. Nesse caso, a estatística pode ser entendida como uma ferramenta utilizada por biólogos, médicos, economistas, entre diversos outros profissionais e pesquisadores. (DESROSIÈRES, 2004, p. 27)

Ao decompor, então, os dois pontos de vista, a ideia de realidade desponta na forma de

³ Foi pesquisador do Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos INSEE (da sigla em francês), órgão oficial de produção e coordenação estatística da França.

atividade administrativa praticada pelo Estado enquanto a concepção de método diz respeito à estatística na qualidade de ferramenta auxiliar – “ramo da matemática” - de outras disciplinas.

A palavra realidade empregada por Desrosières tem o sentido de “consistência e objetividade das medidas estatísticas”, isto é, uma medida, um dado informativo que “reflete” a realidade. Por isso, ele se refere a “números indiscutíveis” que devem ser aqueles que orientam o debate e ação do Estado e da sociedade. Os registros administrativos realizados pelo Estado (nascimentos, casamentos, óbitos e outros) que são, historicamente, a base das estatísticas oficiais, foram sendo implantados desde o século XVIII, como “sistemas de registro, codificação, tabulação e publicação de 'estatísticas', no sentido de descrição cifrada de diversos aspectos do mundo social” (DESROSIÈRES, 2004, p. 354).

A estatística que é utilizada por “outros cientistas”, ramo da matemática e da probabilística, por seu turno, carrega a dimensão de um saber científico “forte” e sua história é contada como história da ciência, da economia ou da econometria. De acordo ainda com o pesquisador francês, nessa dimensão, como vimos, a estatística “implica a formalização de esquemas científicos (média, correlação, amostra probabilística) destinados a resumir, em particular por meio de ferramentas matemáticas, uma diversidade que se supõe não manejável⁴” (DESROSIÈRES, 2004, p. 354, tradução nossa).

Será nos anos 1930, no ambiente da grande crise econômica de 1929, que ocorrerá a unidade e a integração, de modo definitivo, entre esses dois campos da estatística, embora ao longo da história não tenham sido campos antagônicos, ao contrário, sempre caminharam combinados. Os Estados Unidos tomarão a dianteira no processo de junção desses dois campos. O governo norte-americano, sob a presidência de Roosevelt, vai atuar fortemente para sair da crise, e o presidente comanda um política de “intervenção global” e reorganização de Estado, incluindo as estatísticas. Um novo aparato foi desenhado no sentido de instituir mecanismos econômicos e sociais mais apropriados, além da adoção de ferramentas estatísticas que ampliaram o conhecimento, medição e monitoramento da realidade para que se pudessem implementar medidas mais eficientes de enfrentamento da crise. Três ferramentas essenciais foram desenvolvidas: pesquisas por amostras (amostragens), cálculos de contabilidade nacional (contas nacionais) e, posteriormente, o uso de computadores em operações censitárias, pesquisas por amostragem e estatísticas em geral. Assim, estatísticos e

⁴ O texto em língua estrangeira é: [...] *implica la formalización de esquemas científicos (media, dispersión, correlación, muestro probabilístico) destinados a resumir, em particular pr medio de las herramientas matemáticas, una diversidad que se supone inmanejable* (DESROSIÈRES, 2004, p. 354).

economistas adotaram, definitivamente, os métodos da estatística matemática nos seus trabalhos e práticas profissionais.

Desrosières mapeia e descreve o itinerário destas mudanças, a partir de sua implantação nos Estados Unidos. Será entre os anos 1935 e 1950 que as técnicas matemáticas serão utilizadas, cada vez mais, nos fazeres tradicionais da estatística operada pelo Estado e, conseqüentemente, serão reconhecidas nos debates sócio-políticos. A partir de 1945, esse “conjunto de técnicas” conhecerá uma forte expansão em direção à Europa Ocidental e demais países nos outros continente (DESROSIÈRES, 2004, p. 358).

Esse ponto nos remete de novo as considerações sobre as estatísticas brasileiras, o IBGE e o sistema estatístico nacional e suas relações com o Governo João Goulart, porque o Brasil será receptor dessas novas técnicas e das novas perspectivas que vão se conformando no campo da estatística e da economia e seus impactos serão sentidos, mesmo quando não devidamente compreendidos ainda pela historiografia.

A base da produção estatística do IBGE compreendia, além dos *censos*, os registros administrativos (civis, comerciais, agrícolas, industriais e outros), coletados através das *campanhas estatísticas* por intermédio da rede de agências municipais de estatística e dos serviços de estatísticas dos ministérios federais. A partir dos anos 1950, mais precisamente da crise interna vivida pelo Instituto em 1951/1952, a discussão sobre a adoção das pesquisas amostrais passou a ser constante entre os técnicos do Instituto e também entre os chamados consumidores de estatísticas: economistas, industriais, jornalistas, acadêmicos, burocracia e planejadores públicos, entre outros setores sociais. Esse debate não caiu do céu, mas está atrelado às novas demandas por informações mais diversificadas, abrangentes, atualizadas, fidedignas e a custos menores.

Se a contradição principal da estrutura e funcionamento do IBGE estava inscrita no processo de desenvolvimento nacional e seus requerimentos informacionais, no qual estatísticas eram um ativo fundamental, o quadro da evolução internacional, nos moldes descritos por Desrosières, vai exercer forte influência no país. Através dos vários acordos de cooperação Brasil-Estados Unidos, o país recebeu consultores norte-americanos de diferentes áreas.

Nas estatísticas, o consultor e técnico do *Bureau of the Census*, dos Estados Unidos, Thomas B. Jabine, passou alguns anos no Brasil e participou ativamente das atividades do IBGE e de importantes eventos como o I Seminário de Estatística (Seminário da CNI) e da organização do Censo Geral 1960, além de ministrar curso de técnicas de amostragem “sob os

auspícios do Ponto IV no Brasil”⁵ para a equipe do Núcleo de Planejamento Censitário do IBGE. Jabine escreveu vários textos sobre amostragem com vistas ao Censo Geral de 1960 e fez uma palestra com o tema *Observações gerais sobre o sistema estatístico brasileiro*, no I Seminário, em 1958 (SENRA, 2008, p. 598).

III

As tensões que atravessaram o sistema nacional de estatística nos anos 1950 e 1960, portanto, estão articuladas às pressões exercidas pelo processo de crescimento industrial, econômico e de desenvolvimento que o Brasil experimentava aliadas ao quadro de mudanças técnicas verificadas no campo internacional da estatística e suas respectivas repercussões internas. A organização, a estrutura e os métodos do sistema nacional estatístico já não davam conta das demandas determinadas pela aceleração das relações de produção e na consequente intensificação das forças produtivas.

No Seminário da CNI, ocorrido no Governo JK, será a burguesia industrial brasileira, capitaneada por sua direção desenvolvimentista, que colocará na ordem do dia as mudanças reclamadas no sistema estatístico.

No Governo Goulart, caberá às forças políticas, econômicas e a burocracia estatal defensoras e comprometidas com a concepção de desenvolvimento planejado pela ação e direção do Estado, o impulso para a reorganização do sistema estatístico nacional e a remodelação do IBGE.

Para o Governo Goulart e sua herança varguista, o planejamento econômico e social era a força motriz que deveria ser conduzida pelo Estado para exercer uma direção e coordenação da economia e do mercado, pois só deste modo seria possível superar e corrigir as desigualdades e diferenças geradas pelo desenvolvimento, ou como se dizia, os “defeitos” do processo de desenvolvimento. A luta pela reforma agrária, o avanço da industrialização e o programa de reformas de base só se realizariam através de planos. Mesmo o fracasso do Plano Trienal não anula ou elide esse real-concreto do Governo João Goulart. A estatística é um componente do planejamento, a sua base, pois sem informações, medições, controles e monitoramento não se poderia planejar.

⁵ O curso intitulado *Elementos de amostragem probabilística aplicada ao Censo* foi apresentada entre julho e novembro de 1956 (Fonte: Apostila do curso publicada pelo IBGE). O Ponto IV foi um Programa de cooperação técnica internacional entre os EUA e os países latino-americanos proposto pelo presidente Harry Truman, em janeiro de 1949. No Brasil, foi estabelecido através da assinatura de dois acordos com o governo norte-americano: o Acordo Básico de Cooperação Técnica, de 19 de dezembro de 1950 e o Acordo de Serviços Técnicos Especiais, de 30 de maio de 1953. (Fonte: Dicionário de verbetes-temáticos do CPDOC). Disponível <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/ponto-iv>> Acesso em: 12.2.2021.

Na tese, procuro desenvolver a compreensão dos vínculos entre Estado e o lugar das estatísticas no aparelho econômico de Estado e suas conexões com diferentes formas históricas de Estado capitalista. Nessa apreciação, examino também a conexão entre Estado e planejamento. Para a compreensão e a fundamentação do papel das estatísticas e do lugar do órgão nacional de estatísticas no Estado, a tese se apoia nas reflexões do cientista político grego, radicado na França, Nicos Poulantzas (1936-1979) e também nas modelizações que combinam Estado, economia, mercado e estatísticas, propostas por Alain Desrosières (1940-2013).

IV

A tese está dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo discute a fundamentação teórico-metodológica da tese, na qual exponho as escolhas teóricas que alicerçam a pesquisa e a construção da narrativa com a revisão das principais discussões e apreciações da história geral das estatísticas públicas ou de Estado. São as ferramentas com as quais os fatos e as questões que compõem a pesquisa são examinadas e escrutinadas.

Faço uma revisão das vertentes que convergiram para a formação da estatística contemporânea, a estatística de Estado alemã, a estatística administrativa francesa e a aritmética política inglesa. A historiografia descreve como as estatísticas se desenvolvem passo a passo com os Estados, na qualidade de informação, conhecimento e saber do Estado para os governantes e, portanto, em uma dimensão de autoridade e de poder político. Só bem mais tarde, as estatísticas se transformam em informação pública disseminadas e disponíveis para a sociedade. Mas, a tese não desconhece a chamada emergência da sócio-história da estatística que, se por um lado rompe com a visão “das atividades e dos organismos estatísticos como acompanhamento lógico da expansão das atribuições do Estado” (BEAUD, 2011), por outro lado incorpora os saberes de outras disciplinas, na chamada “fertilização cruzada dos mundos universitário e estatístico” (BEAUD, 2011).

De todo o modo, considero que a tese é tributária desse novo campo que é a sócio-história das estatísticas. Nesse sentido, a tese procurou conjugar revisão e discussão historiográfica, apresentação e descrição dos fatos que, em muitas passagens, se fizeram acompanhar de considerações analíticas e teóricas

Em minha abordagem, sustento a concepção de que a estatística e os órgãos que a produzem, institutos, agências e congêneres são constituintes do aparelho econômico de Estado, isto é, são indissociáveis da superestrutura estatal. O desenvolvimento das formas e

estruturas dos sistemas estatais de produção estatísticas foram examinadas enquanto aparatos, isto é, estruturas e organizações expandidas a partir de um núcleo centralizador coordenador no Estado e em conformidade com a lógica de um “regime estatístico”, isto é, “o complexo formado, em um momento determinado, pelas estruturas, normas e práticas estatísticas” (BEAUD, 2011). Os debates ao longo do século XIX e início do XX sobre a natureza dos aparatos estatísticos e das diferentes maneiras de organizá-los foram examinados, assim como suas repercussões no Brasil, quando o campo estatístico já era pensado, em meados do século XIX, por personalidades como José Bonifácio e Francisco Varnhagen.

O segundo capítulo intitulado “Faça o IBGE as estatísticas” busca situar a trajetória de criação do Instituto em conformidade com o debate e as iniciativas de construção e mobilização de aparatos estatísticos. O Brasil vivia um momento de erguimento de um Estado em consonância às enormes transformações que o país atravessava. As relações de produção encontravam-se em um novo patamar, as mudanças nas forças produtivas conduziram à constituição de um novo bloco de forças no poder e, conseqüentemente, surge uma estrutura jurídico-política que correspondesse ao novo quadro.

A criação de um aparato nacional e centralizado de informações estatísticas e de informações geográficas e territoriais preenche um espaço necessário na estrutura do Estado. Não se tratava, contudo, de uma simples relação de causa e efeito, pois o aparato estatístico não é montado ou criado depois que o Estado se organiza. Do mesmo modo que outras instituições, ou subaparelhos do Estado, o IBGE é elemento constitutivo do próprio Estado capitalista, mas, especificamente, de seu aparelho econômico. Evidentemente, o Estado não é monolítico nem algo dado a priori, é uma relação ou, antes, é a “condensação de uma relação de forças”, os aparelhos não lhes são exteriores, não são criados nem antes ou depois. A natureza do Estado encontra-se na unidade do poder que é exercido e materializado em seus aparelhos (POULANTZAS, 2000).

Teixeira de Freitas e toda a geração que criou o IBGE agem e reagem neste contexto e suas articulações e seus esforços acabam por moldar a singularidade do Instituto, ou seja, a estrutura que articula níveis de centralização e de descentralização. Pensam o IBGE e o sistema estatístico não apenas como instrumento de produção e coordenação de informações, mas como um centro irradiador de ideias e planos para a solução dos problemas nacionais. A centralização de comando e da coordenação ocorre, a partir das secretarias-gerais dos Conselhos Nacional de Estatística e de Geografia e, também, na Juntas Executivas Central e Regionais, órgãos executivos dos conselhos; a descentralização se apoia na estrutura de coleta

de informações nos níveis estadual e municipal, além dos serviços de estatísticas dos ministérios e órgãos públicos.

A complexa organização ibgeana ao mesmo tempo em que assegurava um sistema que garantia autonomia dos estados, municípios e serviços estatísticos ministeriais, buscava exercer a coordenação centralizada, que incluía tarefas de controle e fiscalização técnica e administrativa.

A criação formal do IBGE em 1938 foi o desdobramento dos episódios que têm início em 1934 com a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE) e sua instalação em 1936, ocasião em que houve a indicação, pelo próprio presidente Getúlio Vargas, de José Carlos de Macedo Soares, então ministro das Relações Exteriores, para presidir o INE. Posteriormente, em 1937 foi criado o Conselho Nacional de Geografia e, em seguida, o IBGE, em 1938, reunindo as duas áreas. Mas a data de batismo acabou sendo o 29 de maio de 1936, quando foi empossado Macedo Soares, no INE.

Os primeiros anos do Instituto, anos de construção do sistema e de sua institucionalização vão balizar toda a sua trajetória e o conjunto das suas práticas e posicionamentos, influenciando decisivamente os seus caminhos ao longo de todo o período (1930-1964) que foi o mais impactado pelas instituições surgidas na “Era Vargas”.

No capítulo dois, analiso também a crise que o Instituto atravessou em 1951/1952, durante a presidência do general Djalma Polli Coelho. Foi o maior abalo que o órgão sofreu em sua história com inúmeras repercussões dentro e fora do Instituto. Como procuro esclarecer, este episódio expôs as contradições, dificuldades e limites do Instituto e do sistema estatístico, ao mesmo tempo em que revelou as interações com o Estado e com o Governo Vargas.

Nos capítulos três e quatro são examinadas, então, as relações do Governo João Goulart com o IBGE e o sistema estatístico nacional. O método utilizado consistiu em identificar os momentos em que essa conexão se revelou de uma maneira concreta para, a partir do exame de cada um desses momentos, poder compreender como tais relações se desenvolveram. No entanto, muitos fatos que ocorreram com o IBGE e o sistema estatístico durante o período de Goulart são desdobramentos de fatos anteriores ou, muitas vezes, por eles determinados, ou até mesmo seus efeitos. O Seminário de Estatística promovido pela Confederação Nacional da Indústria, em 1958, é um desses acontecimentos. Do mesmo modo, assim foi com o Censo Geral 1960, transcorrido já no final do mandato de JK.

A sequência de fatos que apresento nos capítulos três e quatro é meramente

cronológica, não havendo necessariamente relação de causa e efeito ou encadeamento obrigatório entre eles. O que argumento é o vínculo existente entre os fatos, uma vez que não são eventos isolados ou insulados face ao Governo Goulart, ao contrário, integram o fluxo de ações, movimentações e políticas do governo. Ou seja, os acontecimentos que envolvem o IBGE e os entes do sistema estatístico nacional são *acontecimentos de governo*, no sentido de serem ações que são efetivados nos aparelhos e subaparelhos de Estado, independentemente do fato de que seus efeitos possam se manifestar “fora” dos aparelhos.

Em uma pesquisa como esta, corremos o risco de acabar contando duas histórias “que se cruzam”, a do Governo João Goulart e a do IBGE. E sempre será um desafio encontrar o fio condutor no qual os fatos possam ser narrados e interpretados simplesmente como história do Brasil. Quero dizer que a pesquisa realizada diz respeito a possibilidade de ampliação do conhecimento de fatos e passagens da história do Brasil que, até então, não haviam sido tratados. Nem pelo lado da história do Governo João Goulart, nem pelo lado da história do IBGE.

O Governo João Goulart e o golpe sofrido que originou o regime militar são um campo aberto de controvérsias até os dias de hoje, e, certamente, continuará desse modo por muito tempo ainda. A partir dos anos 1970, esses episódios começaram a ser pesquisados de maneira mais sistemática na universidade e em centros de pesquisa por autores como Moniz Bandeira, Caio Navarro de Toledo, Wanderley Guilherme dos Santos, Argelina Figueiredo, entre outros. Mas ocorreu um *boom* de estudos, pesquisas acadêmicas e lançamentos editoriais em 2004, na passagem dos 40 anos do golpe de 1964. Dez anos depois, em 2014, quando se completaram 50 anos, novo *boom* que se exprimiu em outros lançamentos editoriais, debates e reportagens na imprensa, seminários e eventos em diversos fóruns, além de muitas e acaloradas discussões.

Por outro lado, a história do IBGE, em boa medida, foi contada em simbiose com a história das estatísticas públicas brasileiras, cuja obra canônica é a coleção em quatro volumes, *História das estatísticas brasileiras*, assinada pelo pesquisador Nelson de Castro Senra e editada pelo próprio Instituto. Mas a história do IBGE para ser narrada em sua especificidade precisava estar relacionada, com um campo que pode ser qualificado como o da história de instituições e órgãos públicos nacionais⁶. Mesmo porque em qual sentido

⁶ Senra em artigo a que se propõe uma “visão crítica do conteúdo” de *História das estatísticas brasileiras* comenta que o primeiro nome pensado para a obra foi “História das instituições estatísticas brasileiras”. (SENRA, 2014).

podemos falar em uma “história das estatísticas”, isto é, uma “história sua”, isolada das instituições, dos governos, dos centros de pesquisa, enfim, da vida e dos acontecimentos sociais, econômicos ou políticos? Desrosières, tal como fiz referência, procura responder a essa questão com sua proposição de "dois tipos de investigação histórica".

As histórias do IBGE foram – e continuam sendo – contadas principalmente por pesquisadores e historiadores da “casa”, através de iniciativas e projetos endógenos. Em boa medida, também, pesquisadores do IBGE, desenvolveram seus projetos de pesquisa em programas de pós-graduação universitários nos campos da História, Geografia, Ciência da Informação e Memória⁷. A partir dos anos 1980, as instituições de estatísticas e de outros ramos de atividades de Estado em diversos países começaram a contar as suas próprias histórias, o que resultou em uma espécie de movimento internacional, que teve impulso, igualmente, no Brasil (DESROSIÈRES, 2004, p. 28).

Creio que a tese avançou na verificação das hipóteses e buscou evitar a armadilha das “duas histórias”. Como em toda pesquisa histórica, foram selecionados aqueles acontecimentos e episódios que julguei serem mais representativos e significativos das relações e “encontros” entre o IBGE e o o Governo Goulart. Mas, por outro lado, ao avançar em determinados caminhos, é natural que outros despontem no horizonte, abrindo novas dúvidas e ensejando novas possibilidades de conhecimento. Mas o objetivo sempre será a contribuição e a adição às correntes de pesquisas e interpretações sobre o nosso país.

Finalizo a introdução apresentando o quadro geral com indicações de fontes e elementos da pesquisa. O exame dos fatos, a maioria sem referência em trabalhos acadêmicos, encaminhou a investigação para identificar o acontecimento, situar seu contexto e instruir caminhos interpretativos. Em função das características do objeto de pesquisa, a metodologia combinou, além de revisão e pesquisa bibliográficas, um conjunto de investigações.

A pesquisa realizada contemplou, entre outras, as seguintes instituições: os múltiplos e diversos acervos do IBGE, em especial o da Memória Institucional; Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Presidência da República, Arquivo Nacional, entre outros importantes acervos nacionais. Complementando esse material,

⁷ No caso do IBGE, ainda são poucas as pesquisas realizadas por pesquisadores sem vínculos com o instituto. Registro ainda que no âmbito da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) foram desenvolvidos projetos que, não centrados fundamentalmente nos aspectos históricos, examinaram também determinadas questões.

foram pesquisadas diferentes publicações do próprio IBGE e fontes da imprensa, disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

1 HISTÓRIA, ESTADO E ESTATÍSTICA

1.1 Considerações gerais

Esse primeiro capítulo da tese que que ora apresento procura definir um campo para o trabalho da pesquisa cuja preocupação central é proporcionar uma compreensão das estatísticas em sua dimensão de estatísticas públicas, portanto, condicionada por sua relação com o Estado.

Neste sentido, mais do que serem um instrumento do Estado, mais do que desempenhar funções sociais, administrativas ou científicas, devem ser pensadas e analisadas em sua indissociável organicidade com as chamadas organizações nacionais de estatística. E nesse caso podemos considerar um instituto de pesquisas; um órgão estatal ou de caráter público nos moldes tanto de agência executiva como reguladora; uma autoridade governamental coordenadora ou a forma administrativa, estrutural e legal que possa ter ou adquirir em cada país e momento histórico.

Ao pensarmos a estatística em sua dimensão de estatística pública, pensamos na expressão materializada de um saber específico, que, por sua vez, está submetido a normas, preceitos e a um estatuto científico próprio. A estatística pública é comumente definida por ser uma informação oficial, resultante de uma série de operações técnicas, científicas, legais e administrativas centralizadas exatamente nessas estruturas ou organizações estatais próprias para essa finalidade. Dizemos que uma tal organização, por sua vez, ocupa um lugar específico, um espaço definido naquilo que pode ser identificado como um *aparelho de Estado*.

No entanto, na exposição que realizo nessa tese, o lugar da estatística pública vai mais além quando observamos a aparelhagem de Estado. Considero a formulação de que o Estado possui também um aparelho econômico (Poulantzas 2000) um dispositivo *especializado* para cumprir e executar funções econômicas que, por sua, são componentes do processo geral de reprodução de relações econômicas e de produção operadas pelo Estado. E esse aparelho econômico é o *espaço* (instância do Estado) no qual se localiza a organização estatal responsável pela produção de estatísticas.

Antes de prosseguir, abro um parêntese para alguns esclarecimentos a respeito da ordem da exposição adotada nesse capítulo. Essa inicia com algumas considerações sobre aspectos que devem ser valorizados em uma discussão sobre estatística e que preparam o item

seguinte, no qual apresento, ainda que em linhas gerais, as vertentes e tradições que moldaram o pensamento e a ação dessa disciplina. Os pontos que dão sequência ao capítulo, após essas sucintas considerações históricas, enfocam o núcleo teórico fundamental da tese: as complexas articulações entre estatística, economia, política e Estado.

Procurado adensar mais em minha análise e na revisão e discussão teóricas a estrutura Estado/estatística/política/economia, observando, no entanto, que não negligencio ou abandono outros fatores do *ethos* estatístico, como as questões administrativa, burocrática, científica ou cognitiva. Ressalvo, ainda, que essa opção não significa qualquer desvio ou viés *economicista* nas questões a respeito das estatísticas. É, antes de tudo, um entendimento de que o dado ou a informação, os conceitos adjacentes, os objetos e os fatos estatísticos, sejam eles econômicos, sociais, demográficos, ambientais, operam em favor e no sentido das relações econômicas e políticas das sociedades, ou seja, na preservação e reprodução das relações sociais e das relações de produção.

Considero, neste sentido, uma apreciação que possa conjugar três “dimensões⁸”: (1) o aparelho econômico de Estado como *lugar* dos institutos de estatística no Estado, (2) as modelizações históricas que relacionam estatísticas, economia, Estado e mercado; e (3) o entendimento de que as estatísticas podem ser examinadas também como *regimes e aparatos estatísticos*.

Defendo, ainda, que esta opção metodológica – entrelaçar reflexões ricas em oportunidades de interpretação - é adequada para o tratamento dos objetivos da tese, mesmo porque não elidem as opções analíticas principais, que por suas vez, estão fundamentadas nas opções teóricas centrais que estruturam o trabalho e lhe conferem o sentido geral. Mas uma vez que trato de questões que comportam, ou possibilitam, muitas entradas, como é o caso dos debates sobre as estatísticas e a sua história; sobre um órgão governamental como é o IBGE e sobre o governo do presidente João Goulart, é pertinente extrair das diferentes reflexões aqueles pontos e aspectos que podem ajudar a construir os esquemas explicativos, levando-se em conta pontos de interseção e de complementariedade, mas que não alterem o sentido geral teórico que alicerça a narrativa

Neste capítulo I, portanto, busco pontos para construir uma fundamentação teórica que integrem a história da estatística, por suas tendências e vertentes mais importantes, com uma

⁸ Essas dimensões ligam-se às formulações de Poulantzas, em relação ao Estado; Desrosières, em suas modelizações e Beaud e Prévost, no tocante à elaboração de aparato ou aparelho estatístico. No correr desse capítulo, essa abordagem será desenvolvida.

teoria de Estado combinada às temáticas de aparato e regime estatísticos.

Retomo o fio afirmando que a estatística é um saber que instrumentaliza o Estado, ou dito de um outro modo, sua gênese, em grande medida, ocorre “dentro” do Estado (ainda que possa ser um conhecimento que antes de ser estatística propriamente dita, tenha sido um corpo de saberes vindo de fora para dentro do Estado) gerando e, simultaneamente, propiciando meios para o exercício do poder, pois se destina a dotar o Estado de condições necessárias e indispensáveis aos modos de ser e fazer dos governos, considerando governo um componente constituinte do aparelho político de Estado (do aparelho de Estado) (ALTHUSSER, 1985, p.115).

A estatística, em seus passos iniciais quando começa a se constituir como uma disciplina autônoma foi nominada “ciência de Estado”, no sentido de que oferecia para o governante – o príncipe – instrumentos descritivos, numéricos e de medição para que ele pudesse obter conhecimento e esclarecimento a respeito de seu próprio reino, através de dados e informações que lhes eram apresentados.

Informações, inicialmente, que se referiam a características demográficas e condições de vida que permitissem o controle da população e do território (nacional). Os objetivos centrais destinavam-se à fiscalização, a coleta de impostos e outros haveres do governo; da mobilização para o recrutamento militar e, acima de tudo, para lograr, através do conhecimento propiciado pelos dados coletados e esquematizados (registros administrativos, em sua maior parte relativos a nascimentos, casamentos e óbitos) a estruturação administrativa e econômica o Estado. Desse modo, as informações cumpriam a função de instrumentalizar os modos de se procurar garantir a unidade dos domínios governados.

A estatística é um terreno extremamente fértil no qual sempre se desenrolaram um sem número de controvérsias, desde a sua emergência em torno de diferentes tradições e vertentes. Na origem dessas controvérsias está um debate que enfoca à natureza do caráter constitutivo da estatística e dos modos pelos quais foi categorizada.

Portanto, a tese e o primeiro capítulo se colocam, também, de uma maneira pela qual possamos observar a estatística nesta dimensão multifacetada, exposta em uma cena na qual torne-se possível observar suas múltiplas representações. Em outras palavras, uma oportunidade para poder discutir o intrincado universo da estatística, considerando, é claro, que esses debates que procuro trazer estão, de um modo ou de outro, absolutamente entrelaçados com as questões e hipóteses que orientam os objetivos definidos para este trabalho.

O historiador inglês Peter Burke, ao discutir as relações entre história e teoria social, analisa a utilização, ou o uso de métodos quantitativos, como um dos recursos da pesquisa e das narrativas de acontecimentos históricos. Burke observa que os métodos quantitativos estão associados à estatística e verifica que existem muitos modos de apropriação desses métodos pela história.

Há mais de um método quantitativo, contudo, e alguns são mais adequados a historiadores que outros. Sob medida para as necessidades dos historiadores é a análise estatística de uma série, mostrando, por exemplo, as mudanças do preço do grão ao longo do tempo, a idade média das mulheres no primeiro casamento, o percentual dos votos consignados ao Partido Comunista nas eleições italianas, o número de livros latinos à venda na feira anual do livro em Leipzig ou a parcela da população de Bordéus que comunga no domingo de Páscoa. Isto é o que os franceses descrevem como “história serial” (*histoire sérielle*). (BURKE, 2002, p.55).

A ideia de estatística como método quantitativo, como ferramenta de apoio ou depósito de dados, números e informações agregadas muitas vezes têm marcado a visão da historiografia e dos historiadores. De fato, a estatística é mesmo uma ferramenta utilizada pelas outras disciplinas e áreas de conhecimento. As ciências sociais recorrem sistematicamente aos índices e indicadores sociais, econômicos ou ambientais, ou seja, a oferta de estatísticas públicas produzidas, em quase sua totalidade, pelo Estado⁹; quando não realizam suas próprias pesquisas e produzem seus próprios dados. Neste caso, recorrem à metodologia estatística para a confecção do trabalho, fazendo uso de sua face de método e especialidade matemática. Nos dois casos, a estatística se define como instrumento de prova.

A outra dimensão da estatística é aquela que se expressa como “ferramenta de governo que marca o ritmo e coordena múltiplas atividades sociais e serve de guia para a ação pública”. (DESROSIÈRES, 2011).

As técnicas estatísticas, em sua dupla articulação como “ferramenta de prova” e “ferramenta de governo”, são atravessadas por uma permanente tensão que, no entanto, não é exclusiva do seu domínio, mas diz respeito ao conjunto do pensamento e das práticas da ciência em si. Essa tensão, no entanto, no caso das estatísticas, acaba alcançando o que podemos chamar de “alta intensidade”, pelo fato de sua ligação umbilical ao Estado e pela razão de que as técnicas estatísticas “estão destinadas a sustentar argumentos científicos e políticos” (DESROSIÈRES, 2004).

⁹ Não necessariamente pelo órgão nacional e oficial de estatística, no caso do Brasil, o IBGE, mas também recorrem às estatísticas produzidas por órgãos estaduais, ministérios e demais órgãos federais, instituições paraestatais e outros organismos públicos ou aqueles financiadas, ainda que apenas em parte, por verbas públicas.

Mais do que uma situação de tensão, essa dupla articulação talvez seja uma das contradições imanentes à estatística, que em sua trajetória desde o século XVII, quando se objetiva em um conhecimento específico, sempre esteve cercado por inúmeras polêmicas e controvérsias.

As modificações ocorridas nas últimas décadas no trabalho de pesquisadores e historiadores das estatísticas, tanto em seus aspectos técnicos-científicos, como nas vertentes social e institucional, conduziram à constituição de um novo campo de pesquisas batizado de “sócio-história da estatística”. Esse novo campo seria a conjugação da (considerada) história tradicional - ou clássica - das estatísticas acrescida da contribuição da sociologia, ciência política e outras disciplinas vinculadas às ciências sociais.

A sócio-história surge, então, propondo um corte com a tradição que posicionava, ou que vinculava, Estado e estatística de modo direto e em torno do que podemos considerar como uma ligação dialética, na medida em que Estado e estatísticas estão intimamente articulados na forma e nas práticas de uma *conexão recíproca*.

Um dos principais pensadores da nova escola da sócio-história das estatísticas, o cientista social e pesquisador canadense da Universidade de Quebec, Jean-Pierre Beaud, descreve esse processo evocando princípios que norteiam essa linha de pesquisa, ao mesmo tempo em que procura descrever o contexto do desenvolvimento da “nova história”.

A história da estatística, tal como é concebida atualmente, foi construída sobre uma ruptura com a “velha” concepção internalista que relacionava o desenvolvimento da estatística ao refinamento progressivo e lógico das ferramentas aritméticas, matemáticas, cada vez mais complexas. Este conceito foi sempre reconhecido e não é sem valor, mesmo sob o ponto de vista da nova sócio-história. Esta foi construída igualmente sobre uma ruptura mais institucional e tão antiga quanto os primeiros órgãos produtores de números que viam o desenvolvimento das atividades e dos organismos estatísticos como acompanhamento lógico da expansão das atribuições do Estado (BEAUD, 2011).

A sócio-história das estatísticas reivindica, portanto, uma atitude que considere a estatística em um campo próprio da história e que a sua história – a das estatísticas - seja contada como tal e não como uma narrativa subordinada, dependente ou ainda como apêndice de uma história que meramente a vincule, de forma secundária, à constituição e ao desenvolvimento do Estado nacional. E acrescente-se, não apenas em uma narrativa histórica menor em sua relação ao Estado, mas que também não a tome como um dos ramos ou especialidade de uma (possível) história da matemática, do cálculo ou das probabilidades, em vínculo direto à uma história da ciência e dos meios técnicos e instrumentais de prova e demonstração.

A sócio-história pretende, portanto, um determinado corte, ou mesmo uma ruptura, com o que considera as estatísticas “como o acompanhamento lógico da expansão das atribuições do Estado” (BEAUD, 2011).

Desrosières, no entanto, nos lembra o entrelaçamento dos inúmeros níveis nos quais a atividade estatística está envolvida, mas ressalta que a criação da estatística, historicamente, é precedida por aquilo que ele classifica de “implementação da infraestrutura jurídica e material do Estado”, isto é, as estatísticas surgem, conforme temos defendido, condicionadas pelas inúmeras determinações de cada momento. Portanto, as estatísticas públicas são explicadas de acordo com as funções do Estado.

Contudo, é a evolução do papel das funções do Estado que, ao contrário, explica as transformações da estatística pública. Em cada época, as questões sociais e incorporadas às responsabilidades do Estado variam conforme as modalidades de cada país (DESROSIÈRES, 1998).

O historiador Alexandre de Paiva Rio Camargo, um dos principais pesquisadores responsáveis pela introdução no Brasil da abordagem dos estudos que tem por matriz a sócio-história, além de ser um dos pesquisadores de ponta no campo da chamada sociologia das estatísticas, realça o fator que marca a “posição de fronteira” do conhecimento e das práticas do fazer estatístico.

Em verdade, a posição de fronteira entre o âmbito político-administrativo do Estado e o campo científico talvez seja a característica que mais singulariza as estatísticas públicas. Neste sentido, elas testemunham tanto o Estado em que se encontram as disciplinas sociais de um País (seus temas, conceitos, objetos e abordagens), como as opções políticas do Estado, graças a uma lógica que resulta determinante pela atribuição dos meios materiais (os censos são a operação mais cara que pode realizar um País em tempos de paz) [...] (CAMARGO, 2009).

Deste modo, observa-se que as estatísticas cumprem um papel de mediação (a mencionada “posição de fronteira”) na relação que se estabelece, exatamente neste âmbito do campo científico entrelaçado ao político. Como aponta ainda Camargo, é o campo científico que vai oferecer o “substrato teórico” para que sejam construídas representações formalizadas de diferentes categorias de classificação para fatos objetivados da realidade (ou do real concreto), tais como “renda”, “família”, “ocupação”, “instrução”, “fecundidade”. “imigração”, entre tantos outros. (CAMARGO, 2009)

No cerne de um debate que envolvia a própria ciência, entre os séculos XVIII e XIX, a estatística foi sacudida também por outras indagações. Por um lado, poderia ser considerada apenas como instrumento de medição e aferição de realidades independentes do próprio

processo de medição, isto é, de objetos e fatos concretos da natureza e da sociedade, ou, ao contrário, poderia ser a responsável, em última instância, pela criação e a consequente objetivação (transformar em objeto a coisa a ser medida) daquilo a que se propunha medir, registrar ou quantificar.

Diante dessas duas vertentes interpretativas, a realista e a não-realista (ou nominalista, relativista), a estatística tem dialogado permanentemente, dos tempos passados até os dias de hoje, com a ciência (natural, física), com a sociologia, com a história e com a teoria social em geral.

Contudo, as tendências mais significativas da historiografia (DESROSIÈRES, 1996 e 2004; PIOVANI, SENRA, 2005 e CAMARGO, 2009) assinalam que, independentemente das tendências interpretativas e conceituais sobre a sua natureza e o seu caráter constitutivo, a estatística exerce um papel decisivo ao participar do processo de objetivação da sociedade, construindo “objetos sociais” que vão criar os elementos identificadores, normativos, classificatórios e taxionômicos.

Tais elementos vão nortear, orientar e explicar, mas, acima de tudo, eles são fatores decisivos para moldar a “realidade social”, além de ser um aspecto chave que participa da formação do conhecimento e da elaboração social. Nesse sentido, “a estatística é um terreno no qual a sociologia vai fixar suas raízes”. (MARTIN, 2001).

Desrosières conjuga essa questão relativa ao universo da questão estatística com a célebre e contundente proposição de Durkheim “de que os fatos sociais devem ser tratados como coisas”. Desrosières sustenta que essa assertiva, elaborada por um dos pais fundadores da sociologia, inscreve os fatos sociais em uma perspectiva de objetivação, mas chama a atenção para os cuidados que devemos ter ante a proposição durkheimiana, que pode ser lida (interpretada) de duas maneiras: como um pressuposto metodológico de que os fatos são sociais ou, por outra abordagem, “é preciso tratar os fatos sociais *como se* fossem coisas”.

Nesse sentido, coloca-se uma tensão, ou mesmo uma contradição que tem acompanhado, em boa medida, a história da ciência em geral e, em particular, as ciências sociais. Desrosières vê semelhanças entre a sociologia e a estatística no enfrentamento dessa questão. “Essas dificuldades são análogas as encontradas, no curso da história, pelos inventores da linguagem estatística que nos permitem precisamente constituir os fatos sociais em coisas” (DESROSIÈRES, 2004, p. 16).

Nessa perspectiva, as estatísticas, ao entrelaçar ciência e política; cálculo, probabilidade e administração pública, tornam-se mecanismos pelos quais é possível se

pensar a sociedade e a economia e os modos de ação pública.

Já o cientista social argentino Juan Ignacio Piovani concebe a estatística num percurso que vai de objeto a método e no qual ele pretende:

[...] colocar em evidência o complexo processo histórico, social e cultural que acompanhou a mudança de sentido do termo 'estatística', de características sociopolíticas do Estado a um conjunto de instrumentos conceituais e operativos para a análise dos dados (PIOVANI, 2005, tradução nossa).¹⁰

Piovani realça esta dimensão de uma história científica e, de certo modo, cria um deslocamento do que seria uma história clássica das estatísticas em estreita associação ao desenvolvimento do Estado e apartada de seus usos políticos diretos, embora reconhecendo o nível sociopolítico. O pesquisador argentino segue os passos da própria nomenclatura “estatística”, como um guia para elucidar essa trajetória.

Piovani, enfoca um aspecto decisivo nesse percurso da técnica e das práticas estatísticas: a sua naturalização.

A concepção estatístico-probabilística da realidade tornou-se um sistema de ideias que o homem contemporâneo naturalizou. Conceber os fatos da vida – inclusive aqueles da vida cotidiana – a partir de uma perspectiva estatística se encontra tão difundido que frequentemente nem sequer o homem de ciência se detém para pensar que se trata, na realidade, de uma construção sócio-histórica, um produto do pensamento humano, e não de uma característica natural intrínseca à realidade (PIOVANI, 2005, tradução nossa).¹¹

Mas a estatística viveu também, ao longo do século XIX e até meados do século XX, uma outra tensão, que gerou debates e polémicas: uma abordagem que buscou uma reflexão teórico-analítica no sentido de produzir uma síntese entre estatística e Economia Política, ou seja, a abertura de uma outra perspectiva da disciplina que extrapolava o pensamento tradicional concentrado nas conexões da estatística com o nível administrativo-descritivo do Estado e as respectivas políticas públicas e econômicas daí derivadas.

O economista polonês Oskar Lange, enxergava nas estatísticas o fundamento concreto da disciplina a que ele dedicara a vida, a Economia Política, a qual ele definia como a “ciência

¹⁰ O texto em língua estrangeira é: (...) *se pone en evidencia el complejo proceso histórico, social y cultural que acompañó los cambios de sentido del término 'estadística': de características sociopolíticas del Estado a un conjunto de instrumentos conceptuales y operativos para el análisis de los datos.* (PIOVANI, 2005)

¹¹ O texto em língua estrangeira é: *La concepción estadístico-probabilística de la realidad ha pasado a ser uno de esos sistemas de ideas que el hombre contemporáneo ha naturalizado. Concebir los hechos de la vida — incluso aquellos de la vida cotidiana — desde una perspectiva estadística se encuentra tan difundido que frecuentemente ni siquiera el hombre de ciencia se detiene a pensar que se trata en realidad de una construcción socio-histórica, un producto del pensamiento humano; no de una característica natural intrínseca a la realidad misma* (PIOVANI, 2005).

das leis que regem a produção e a distribuição dos meios materiais que servem para satisfazer as necessidades humanas” (LANGE 1966, p. 11). Lange não lidava com as estatísticas como mero instrumental de apoio ou de simples prova nos campos da matemática ou do cálculo. Além disso, também não considerava, como questão principal, as históricas conexões proporcionadas pela informação estatística para o conhecimento e a formulação de políticas de Estado.

O economista polonês estava interessado em fundamentar a maneira como julgava que deveria ser o método da economia política, já que essa deveria ser definida como “ciência histórica”. Uma vez que cabia à Economia Política o estudo e conhecimento das leis da economia¹², considerando esse enunciado como o conjunto de relações e processos materiais – relações econômicas e relações de produção -, tornava-se essencial a verificação da validade (e da certificação) objetiva das leis em sua condição concreta de reger e condicionar, de fato, tais processos.

O sistema de verificação, para Oskar Lange, era formado pela pesquisa e análise da conformidade dos processos e pela verificação de hipóteses em confronto à realidade. Ele acreditava que a verificação deveria ser efetivada tanto de um ponto de vista estatístico, quando se tratasse de fenômenos quantitativamente mensuráveis, como do ponto de vista histórico, que consistia em determinar exatamente o transcurso dos acontecimentos e se esses constituem explicação suficiente “de uma divergência comprovada entre as afirmações da economia política e o desenvolvimento do processo econômico real”.

Lange valorizava, portanto, o vínculo entre estatística e história e, de acordo com a sua perspectiva científica, as duas constituíam linhas de investigação complementares e articuladas, como fatores de verificação aplicados ao método da Economia política, com o objetivo de justificação científica. O economista polonês sempre argumentou em favor desta complementariedade:

Mas a verificação histórica e a verificação estatística não se excluem uma da outra, ao contrário, podem complementar-se: a verificação estatística, frequentemente, representa um papel auxiliar nos casos em que se emprega a verificação histórica. Isso se produz quando a verificação recai sobre teorias econômicas que abarcam um conjunto de leis ligadas umas as outras a diversos níveis de abstração e que se referem a diferentes aspectos do processo econômico (...) O conjunto do processo de verificação se compõe, pois, de uma verificação *histórica* e *estatística* [...] Só o emprego associado desses dois métodos de verificação permite julgar se existe conformidade entre diversas teorias da conjuntura e a *realidade*. (LANGE, 1966, p.

¹² Para Lange, lei econômica era definida como “as relações que se repetem constantemente entre os diversos elementos do processo econômico. (LANGE, 1966, p. 87).

118 e 119, tradução nossa)¹³

Lange foi também um dos pais formuladores da econometria, a qual considerava como o “instrumento de concretização das leis da economia política” e que tinha como base científica a descrição dos processos econômicos fornecidos ou informados a partir dos dados e informações produzidos e sistematizados pela estatística econômica.

Ao lado de John Maynard Keynes, o economista polonês foi também um dos principais teóricos da planificação econômica e do planejamento e um dos mais destacados contendores nas polêmicas com Ludwig von Mises e outros seguidores das teorias do livre mercado.

Tiago Camarinha Lopes, em sua dissertação de mestrado, descreve o contexto internacional dos debates e teorizações que envolveram defensores da planificação (Lange, Keynes) versus adeptos do liberalismo (von Mises, Hayek), ao longo da primeira metade do século XX e suas repercussões no Brasil. Camarinha procura caracterizar essas repercussões como uma tensão vivida pelo país “entre as lógicas de mercado e controle”, com impactos nas teorias da CEPAL, no pensamento desenvolvimentista e nas elaborações de Celso Furtado. O autor defende que o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek poderia representar uma síntese entre as duas lógicas.

Por outro lado, como sabemos, a questão da produção de informações estatísticas, principalmente as econômicas e as industriais, são fundamentais para as políticas de planificação e de planejamento econômico. O tema tornou-se crucial nas relações entre os Governos do período (Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart) e o IBGE, sendo fonte permanente de tensões e demandas, conforme procuro abordar nos capítulos seguintes desta tese.

Existe ainda um outro viés da discussão sobre estatísticas descortinado pelo pensamento de Oskar Lange e que raramente é posto em circulação. Trata-se do modo como o pensamento marxista considerava, analisava e utilizava os dados e informações estatísticas. Um debate que muitas vezes se perdeu, ou nem sempre foi abordado por essa ótica,

¹³ O texto em língua estrangeira é: *Pero la verificación histórica y la verificación estadística no se excluyen la una a la otra; por el contrario, pueden completarse: la verificación estadística, frecuentemente, representa un papel auxiliar em los casos em que se emplea la verificación histórica. Esto se produce cuando la verificación recae sobre teorías económicas que abarcan un conjunto de leyes ligadas unas a otras a diversos niveles de abstracción y que se refieren a diferentes aspectos del proceso económico [...] El conjunto del proceso de verificación se compone, pues, de una verificación histórica y estadística [...] Solo el empleo asociado de estos dos métodos de verificación permite juzgar si existe conformidad entre diversas teorías de coyuntura y la realidad.*

considerando-se o declínio e a perda de prestígio deste campo de ideias entre os historiadores e pesquisadores das ciências sociais, notadamente após a chamada “crise do marxismo”¹⁴.

Em suas formulações, entre as quais a obra sobre economia política tem grande relevo, Lange procurou demonstrar que Marx e Engels destacavam o caráter estatístico das leis econômicas, e, para definir esse caráter, Lange utilizava a expressão “caráter estocástico da leis econômicas”.¹⁵

O autor polonês procurou trazer um conjunto de exemplos extraídos da obra de Marx, em especial de *O Capital* e também de vários textos, além de reflexões sobre o tema, o que era recorrente em algumas correspondências de Engels¹⁶. É interessante observar em uma das citações de Lange o raciocínio de Marx que usa o conceito de “tipo médio de operário” que, ainda que com uma certa cautela, pode ser relacionado ao conceito de “homem médio”, criado por Quetelet.¹⁷

Esse conceito está associado aos grandes debates travados em todo o século XIX sobre sistemas de medida e de codificação e nasce em torno das observações das regularidades e das formas de distribuição de um grande número de medidas – que tendem à “média” - . Assim, essas operações criam as condições para a caracterização, que se ergue acima dos casos singulares contingentes, da ideia de existência do que deveria ser o “homem médio”, uma classificação e, ao mesmo tempo, um modo de configurar a sociedade e a população, este também um conceito problemático conforme mais adiante será visto.

A citação de Marx escolhida por Lange retrata, além de uma ligação estreita entre as considerações do pensador alemão com as estatísticas, o “espírito” de uma época na qual estão presentes discussões, conhecimento que se formam e conceitos em construção. Diga-se ainda que a categoria de “média” é um conceito central em grande parte dos raciocínios não

¹⁴ A chamada “crise do marxismo” pode ter sua origem identificada em meados dos anos 1970, em um processo inserido na também chamada “crise da história” (que teria ocorrido entre meados dos anos 1970 e 1980), com a consequente da perda do “predomínio acadêmico marxista nos anos 1950-1970” (FICO, 2017, p. 19).

¹⁵ Lange identifica o termo “estocástico” como criação de um dos grandes pensadores das questões da probabilidade e do cálculo, Jacob Bernoulli, em uma obra de 1713 (LANGE 1966, p. 54).

¹⁶ De acordo com as notas de Lange. Consultar, em particular, as cartas trocadas de Engels com Konrad Schmidt (12 de março de 1895) e com Starkenburg (25 de janeiro de 1894).

¹⁷ Conforme Quetelet: *Ese hombre medio es el resultado de la articulación de una serie de causas físicas, morales e intelectuales que se mantienen constantes en determinados momentos históricos y en determinados lugares geográficos* (Quetelet, 1991, Apud CAPONI, 2013).

apenas do autor de *O Capital*, mas das concepções teóricas e analíticas dos autores clássicos da Economia Política em geral.

A seguir, reproduzo a citação de Marx feita por Lange, já que ela retrata, ou exemplifica, pela ótica de Marx, as concepções de homem médio, concepções essas que, como visto acima, permeavam o ambiente intelectual naquele momento histórico.

Dentro de um mesmo ramo industrial, cada operário individual, Pedro ou Paulo, difere mais ou menos do tipo médio de operário. Essas divergências individuais, que matematicamente se chamam “erros”, compensam-se mutuamente e desaparecem quando se considere um número relativamente grande de trabalhadores¹⁸. (MARX, Karl. Apud LANGE, Oskar, 1966, pág. 54, tradução nossa)

Fato notório, Marx foi um consumidor, um usuário regular e assíduo de dados e informações estatísticas, sendo *O Capital* o maior exemplo do método marxiano de apoiar permanentemente suas afirmações e raciocínios no maior número possível de evidências disponíveis em sua época.

Também são por demais conhecidas, e sempre será pertinente trazer ao debate, as opiniões de Marx expressas no prefácio na 1ª edição de *O Capital*, sobre as estatísticas inglesas e as alemãs. Entre críticas mordazes à estatística alemã, Marx enaltece o trabalho dos inspetores de fábrica da Inglaterra, médicos de saúde pública e comissários que investigavam as condições de vida e saneamento¹⁹. Além desse aspecto que integra a enunciação realizada pelo próprio autor, creio que, em boa medida, essa avaliação de Marx pode ser interpretada, também, em sintonia com o respeito que ele devotava a toda uma tradição da economia política inglesa. E existe um ponto ao qual devemos salientar, em posição de proeminência: sua admiração por Sir Willian Petty, considerado pela historiografia tradicional das estatísticas como um dos criadores – o que de fato ele foi - da aritmética política.

No entanto, é fundamental observar que, para o reconhecimento de Marx, Petty foi muito além da aritmética política, ele foi verdadeiramente o “pai da economia política inglesa”. Marx afirma mais ainda. De acordo com sua análise, com William Petty “pela

¹⁸ O texto em língua estrangeira é: *Dentro de la misma rama industrial, cada obrero individual, Pedro o Pablo, difere más o menos del tipo médio del obrero. Estas divergencias individuales, que matematicamente se llaman 'errores', se compensan y desaparecen en quanto se reúne un número relativamente grande de obreros.*

¹⁹ *Comparada com a inglesa, a estatística social da Alemanha e dos demais países ocidentais do continente europeu ocidental é miserável. [...] Ficaríamos horrorizados ante nossa própria situação se nossos governos e parlamentos, como na Inglaterra, formassem periodicamente comissões para investigar as condições econômicas; se a essas comissões fossem conferidas a mesma plenitude de poderes para investigar a verdade de que gozam na Inglaterra; se, para essa missão, fosse possível encontrar homens tão competentes, imparciais e inflexíveis como os inspetores de fábrica na Inglaterra [...].* (MARX, O capital. Ed. eletrônica BOITEMPO, 2013, pp. 115 e 116).

primeira vez a economia política se individualiza como ciência independente”. (MARX, 1977, p. 54).

É pertinente, também, apresentar a maneira como Engels concebe esse debate a partir das descrições presentes em sua obra, *Anti-Dühring*, publicada em 1878, no qual polemiza uma série de questões relativas à economia política, ao Estado, à filosofia e às práticas políticas.

Ao discutir temas da economia política com o seu interlocutor, o “senhor Dühring”, Engels demonstra o seu conhecimento ao tratamento conferido a William Petty, já então consagrado como “fundador da Aritmética política” (ENGELS: 205, 1979). No entanto, no mesmo texto, Engels faz um comentário que assinala uma questão que, avalio, deve ser analisada. O autor alemão parece manifestar um certo descrédito com a tradição que aproximou a aritmética à estatística quando afirma que a aritmética política é “vulgarmente conhecida como estatística”, para, em seguida, apontar a diferença de tratamento e enfoque que o próprio Petty concedia à matéria.

O senhor Dühring trata Petty, fundador da **Aritmética Política**, vulgarmente chamada de estatística, como já havia tratado Petty pelos trabalhos propriamente econômicos. Dá de ombros com ar zangado, diante dos métodos grotescos que o próprio Lavoisier aplicava ainda nesse domínio, cem anos mais tarde: quando consideramos a distância que ainda separa a estatística atual do objetivo que Petty lhe traçara em linhas gerais, este ar de superioridade suficiente, dois séculos **post festum**, parece uma tolice desmedida. (ENGELS, 1979, p. 204 - negritos do autor).

Julgo que tanto Marx como Engels conceberam as estatísticas muito mais do que instrumentos ou ferramentas de apoio e prova²⁰, embora esse nível de apreciação não deva ser desprezado em toda a literatura por eles produzida. Mas o aspecto que procuro salientar diz respeito a um modo de conceber as estatísticas como um nível, ou uma instância, da economia política. Essa concepção me parece distinta da oferecida por Oskar Lange, que pensa num processo de síntese entre estatística e economia, produzindo o que ele e outros autores nominaram de econometria.

A temática estatística na forma colocada tanto por Marx como por Engels, não desconhece a força de sua matriz “quantitativista”, contudo Marx está, de fato, apontando o que ele julga ser o caráter materialista, e também histórico, da “ciência” estatística.

²⁰ Contudo, não deve-se negar o uso estatístico em Marx como efeito de prova, dos quais o recurso sistemático ao “livros azuis” ingleses são evidência incontestável. (Livros Azuis [*Blue Books*] é a designação geral das publicações de materiais do Parlamento inglês e documentos diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores. Os Livros Azuis, assim chamados em virtude da cor de suas capas, são publicados na Inglaterra desde o século XVII, constituindo a fonte oficial mais importante para a história da economia e diplomacia desse país. (Nota da ed. eletrônica de *O Capital*, BOITEMPO).

Mais uma vez, é preciso recorrer ao próprio Marx, quando comenta as ideias de William Petty e as considerações que este faz no sentido de realçar um certo “caráter materialista” (ou de *fundamento visível na natureza*) em suas reflexões e, o que é essencial nas preocupações de Marx, separar -ou afastar- as perspectivas subjetivistas e especulativas e defender as correntes que julgava mais fundamentadas no real e no concreto.

Neste sentido, Marx valoriza e destaca a conhecida afirmação de Willian Petty de que seus argumentos se apoiam em “quantidade, peso e medida”:

Petty tem consciência de ser o fundador de uma ciência nova. O seu método, diz Petty, “não é o método tradicional”. Em vez de alinhar uma série de comparativos, superlativos e de argumentos especulativos, preferiu, diz ele, falar “in terms of number, weight or mesure” [em termos de quantidade, peso e medida], preferiu servir-se unicamente de argumentos deduzidas da experiência sensível e considerar apenas as causas “as have visible foundantions in nature” [que têm um fundamento visível na natureza]. (MARX, 1977, p. 66).

A tese procura destacar um viés da apropriação da aritmética política inglesa por uma ótica que muitos autores não observam, isto é, um ponto de vista que fortalece e privilegia aspectos materialistas e econômicos, tal como aparecem nas descrições operadas pela tradição de pesquisas do campo marxiano e, em contrapartida, não está centrada na vinculação de um caráter mais formal em relação à constituição e ao agir dos Estados nacionais, tal como apresentada pelo que podemos considerar como a historiografia tradicional das estatísticas.

Julgo que a aritmética política, ao fim e ao cabo, exerceu forte influência e proporcionou significativa contribuição tanto para o estabelecimento da estatística, do modo pelo qual se desenvolveu e se conformou em uma nova disciplina (conforme veremos mais adiante), como, por outro lado, abriu caminho para a consolidação e o desenvolvimento de uma outra nova disciplina, igualmente chave entre os séculos XVII e XX, a Economia Política.

Nesse sentido, é correto considerar que a história da aritmética política se abre em uma bifurcação, ou em outros termos, no desenrolar de uma trajetória que origina dois caminhos que, embora costurados por várias interseções e continuidades, seguem cursos diferentes, mas igualmente fundamentais: a ciência estatística e a economia política.

Como disse anteriormente, as discussões sobre estatística são um campo multifacetado e aberto as pesquisas e formação de novas tendências, como é caso paradigmático da sócio-história das estatísticas, que ganhou robustez nas últimas três décadas.

1.2 Vertentes e tradições

Sustentamos que a história das estatísticas está entrelaçada à história dos Estados nacionais, especialmente a partir da afirmação em sua plenitude do Estado burguês e capitalista. Esse entrelaçamento tem sido registrado pela historiografia em uma aparente unanimidade, muito embora, conforme assinalado, a expansão nas últimas décadas das expressões analíticas ligadas ao enfoque da sócio-história tenha produzido diferentes modelos interpretativos e linhas de argumentação. Ao fazer uma revisão e discutir as vertentes históricas, realçamos as três tradições que no Ocidente tiveram maior profundidade e marcaram esse percurso: refiro-me às tradições alemã, inglesa e francesa²¹.

Cada uma delas, como não poderia deixar de ser, se ergue sobre as condições históricas, econômicas, políticas, jurídicas e culturais existentes em suas respectivas nações, em um longo processo que atravessa vários séculos, cruzando múltiplas influências e aportes. Estas assim denominadas tradições não se desenvolvem de maneira linear nem isoladas umas das outras. Ao contrário, o processo ocorreu em meio a muitos debates e polêmicas, em um percurso marcado pela mútua influência e um complexo jogo de “fertilizações cruzadas” (DESROSIÈRES, 2004; MARTIN, 2001; BEAUD E PRÉVOST, 1997).

O pesquisador francês Olivier Martin descreve essa troca, o encontro das três abordagens “nacionais” que vão configurar as estatísticas na forma como a concebemos contemporaneamente, através de um percurso que transcorre ao longo dos séculos XVII e XIX, por intermédio de variadas mediações, adaptações e traduções.

Progressivamente, durante os séculos XVII e XIX, a abordagem francesa (centrada nos recenseamentos e nas descrições do país com fins administrativos e contábeis), a abordagem alemã (centrada numa abordagem descritiva e analítica, raramente quantificada) e a abordagem inglesa (centrada na aritmética e na análise matemática de dados quantitativos) vão se encontrar e dar nascimento à estatística tal como nós a conhecemos hoje, isto é, ao mesmo tempo “ciência da contagem dos constituintes da sociedade” e “ciência do cálculo em vista da análise das contagens” (MARTIN, 2001).

O sucinto estudo realiado a seguir sobre os aspectos que identifiquem cada uma das vertentes, e que procura salientar suas especificidades deve, portanto, levar em conta os encontros e aproximações entre as correntes. Fica o registro mais uma vez que, diante de uma problemática ampla como esta, a atenção concentra-se nos aspectos considerados mais

²¹ No que diz respeito à aritmética política, embora já tenha abordado aspectos de sua trajetória, retorno aqui a pontos de sua história, para situar o quadro das “três tradições” no contexto desse item.

significativos para o desenvolvimento da tese.

O historiador holandês Franklin Rudolf Ankersmit em artigo intitulado *History and political theory*, comenta a recepção das ideias de Hobbes e Maquiavel na Alemanha, através dos trabalhos de Hermann Conring, no século XVII. Conring é conhecido como “pai da estatística ou descrições do Estado” e apontado como um adepto da doutrina de “razão de Estado”, uma das tradições do pensamento de Maquiavel. Assim, Ankersmit examina a estatística na condição de uma disciplina que começou a se constituir, justamente, no encontro da história com a política. A disciplina se desenvolveu como um aparato de conhecimento para servir a “boa” política maquiavélica, que é o viés do “maquiavelismo” no que podemos considerar como a sua face de “razão de Estado” (ANKERSMIT, 2002, p. 22 e 28). Essa seria uma abordagem na linha da constituição das estatísticas públicas de acordo com a chamada tradição alemã e, em parte, também, com a tradição francesa de centralização política.

Nesta tradição, a origem formal das estatísticas vincula-se ao objetivo de fornecer ao príncipe, ao governante, uma acurada descrição das coisas do Estado, ou seja, informações a respeito das particularidades locais ou nacionais, das características da população (considerando a organização de registros de nascimentos, casamentos e óbitos), hábitos da população, dados da produção agrícola, descrições geográficas e da natureza, entre outros. E é tomando por base esses dados que o homem de Estado, o príncipe, poderá agir para o bem de seus governados. Nesses primórdios, não existe o sentido da estatística pública, isto é, o objetivo de divulgar e disseminar qualquer informação do tipo, ao contrário, o objetivo é o esclarecimento, o conhecimento e a elevação do príncipe, ou do governante; o compartilhamento dos dados é extremamente restrito e, muitas vezes, considerado segredo de Estado.

A estatística se mostra, então, como fundamento e base para o governante que se move e age em função das razões de Estado e que deseja conhecer as necessidades de seus súditos. É a *statistik* alemã, conhecida também como estatística “universitária”, uma vez que se desenvolve, fundamentalmente, nas universidades, principalmente em Göttingen. O vocábulo *statistik* inclusive, como se sabe, foi cunhado por Gottfried Achenwall, aluno e principal continuador da obra de Conring.

De acordo com Martin (2001), Achenwall “difundiu o termo estatística no qual via a ciência da constituição do Estado, isto é, a ciência dos recenseamentos de todos os constituintes do Estado”.

August Schlözer que, por sua vez, sucedeu Achenwall, em Göttingen, continuou suas

reflexões e trabalhou também para esclarecer e estruturar a organização do que deveriam ser as “ciências de Estado”, da qual, obviamente, fazia parte a estatística, núcleo central dessa perspectiva acadêmica. Schlözer propôs um esquema que determinava um modo cronológico da sucessão de "eventos" passados (dinásticos ou da história dos Estados, por exemplo) no qual a função da estatística seria a de descrever esses fatos passados de acordo com o modo pelos quais eles se encaixavam no presente. Em uma definição que se tornou famosa, o pesquisador alemão sintetizou essa visão na frase: "a estatística é a história imóvel, a história é a estatística em movimento" (LABBÉ, 2008).

Ainda sobre a discussão apresentada por F. R. Ankersmit a respeito da apropriação feita pela escola estatística alemã do pensamento de Maquiavel é oportuno e enriquecedor trazer as considerações do cientista social francês Michel Foucault expressas no célebre texto “A Governamentalidade”, para se cotejar com o pensamento do autor holandês.

Ao construir sua argumentação, Foucault descreve a recepção inicial muito positiva no momento do lançamento de *O Príncipe*, mas observa que em um momento posterior houve uma forte rejeição às ideias de Maquiavel. Neste período, que transcorre do século XVI até o final do século XVIII, ocorre uma mudança na forma de conceber o exercício do poder e são publicados uma série de tratados “que se apresentam não mais como conselhos aos príncipes, nem ainda como ciência da política, mas como arte de governar”. (FOUCAULT, 2014 p. 407)

A “arte de governar” ganha sua consistência teórica²² em oposição aos postulados definidos por Maquiavel, cuja contradição principal reside na perspectiva que opõe a posição de exterioridade do príncipe como único em seu principado à ideia de que governar pode envolver múltiplas práticas.

[...] muita gente pode governar: o pai de família em relação à criança e ao discípulo, o superior do convento, o pedagogo e o professor em relação à criança e ao discípulo. Existem portanto muitos governos, em relação aos quais o do príncipe governando seu Estado é apenas uma modalidade (FOUCAULT, 2014, p. 411).

A teoria da arte de governar avançou mais ainda e logrou um desenvolvimento a partir do momento em que supera o nível de uma gestão orientada à administração dos bens e riquezas da família e a “maneira de gerir corretamente os indivíduos”, e coloca em questão a própria gestão do Estado. É quando, ainda, a questão da economia, até então um domínio estritamente doméstico, passa a ser considerada em sua relação ao exercício político e adquire

²² Foucault se apoia em alguns autores que ele considera como os mais destacados, entre os quais, Ambrogio Politi, Innocent Gentillet, Guillaume de la Parrière, Thomas Elyott, entre outros. (FOUCAULT, 2011, p. 409).

um papel essencial para os governos, no sentido da busca de um bem comum, função identificada com o conceito usual de economia associada apenas à vida familiar.

A teoria da arte de governo coloca a economia dentro do governo, mas não apenas como um debate intelectual, mas “em suas relações com a realidade”. Em primeiro lugar, a arte de governar está ligada ao desenvolvimento do que Foucault classifica como aparelho administrativo da monarquia territorial; em segundo lugar com o aparecimento dos aparelhos de governo e de “um conjunto de análises e saberes”, que adquirem maior relevância no século XVII: “essencialmente o conhecimento do Estado, em seus diversos elementos, dimensões e nos fatores de sua força, aquilo que foi denominado de estatística, isto é, ciência do Estado”. E Foucault conclui afirmando que essa arte de governar “não pode deixar de estar relacionada com o mercantilismo e o cameralismo”. Ou seja, uma relação que se revela claramente relacionada com a economia e a com administração do Estado.

O resultado desse raciocínio do pensador francês o aproxima, por um outro viés, das proposições de Ankersmit, pois Foucault também vai considerar que a arte de governo se organiza em torno do “tema de uma razão de Estado”, entendendo-se aí razão de Estado como um tipo de racionalidade pela qual o Estado se governa por suas próprias leis.

A aparição da estatística como “ciência de Estado” se vincula, então, à necessidade de conhecimento do Estado, à emergência de novos saberes e, acima de tudo, à dimensão econômica pela qual o Estado vai se conformando. O fenômeno da transformação da arte de governo em uma ciência de governo é o resultado desta centralização econômica que acabou dominando o próprio Estado.

Mas a estatística joga um papel decisivo nesse processo quando contribui para construir o conceito de população, que se sobrepõe ao de família, já que a nova ciência de governar se estabelece sobre esse novo “objeto” social.

De que modo o problema da população permitirá desbloquear a arte de governo? Em primeiro lugar, a população - perspectiva da população, a realidade dos fenômenos próprios à população – permitirá eliminar definitivamente o modelo da família e centralizar a noção de economia em outra coisa. (...) Permitindo quantificar os fenômenos próprios à população, revela uma especificidade irreduzível ao pequeno âmbito familiar. A família como modelo de governo vai desaparecer. (FOUCAULT, 2014, p. 423 e 424).

Por fim, no sentido de concluir a digressão sobre as análises de Foucault, que são muito agudas e refinadas, permanece a ideia de um certo corte trans-histórico em suas descrições, pelo menos no que tange ao texto “A Governamentalidade”. A dimensão histórica, que fundamenta essas considerações teóricas de Foucault (que, sem dúvida, carregam

consistente lógica interna) parece por demais elástica e as referenciais nacionais nem sempre estão muito claras.

A tradição inglesa que, em grande medida, está identificada historicamente com a *aritmética política*, se expressa pelos inúmeros trabalhos de autores como Willian Petty, John Graunt e outros estudiosos, a partir da segunda metade do século XVII. A tradição, de acordo com Desrosières, se estrutura em outros termos, refletindo o papel e as conexões entre o Estado Britânico e o liberalismo econômico no período, contexto diferente das relações entre Estado, economia e política que então ocorriam na Alemanha ou na França. Assim, a aritmética política:

[...] liga ao papel pequeno do Estado naquele país, em comparação a outros grupos sociais e instituições. Esses grupos e instituições necessitavam de indicadores precisos para objetivos específicos, e desenvolveram métodos de mensuração por amostragem e estimativas indiretas, aproximando a estatística da matemática. ((DESROSIÈRES, apud SCHWARTZMAN, 1997, p.10)

Os aritméticos políticos ingleses estavam mais preocupados com problemas econômicos, embora se interessassem também por questões demográficas, no interesse de construir tabelas de mortalidade para cálculos de seguro ou de rendas vitalícias e em estimar a população geral da Inglaterra ou de Gales pelo cálculo e não pelo recenseamento, já que existia entre a população grande resistência em prestar informações requeridas pelas autoridades.

Recorro, novamente, ao pesquisador Olivier Martin que oferece uma descrição e um esboço analítico sobre o pensamento dos aritméticos políticos ingleses. O século XVII é um momento de aparecimento e difusão de técnicas e experimentos matemáticos, além da formulação de leis e princípios nos campos da probabilidade e das medições. Martin nos mostra como a aritmética política funde os interesses de conhecimento da vida da população que os governantes requeriam com os preceitos matemáticos e científicos que, então, iniciavam uma trajetória de avanço como ferramentas de compreensão do mundo e da sociedade, ao mesmo tempo em que reitera a maneira como esse processo é determinado e condicionado pelas concepções políticas do liberalismo inglês.

O cálculo, repousando sobre uma coleta de informações reduzida ao mínimo, deveria permitir a substituição de levantamentos exaustivos e recenseamentos que, na concepção liberal da ordem política e social que prevalecia na Inglaterra, eram dificilmente conceptíveis [...]

Parecia, de fato, inconcebível exercer uma curiosidade muito grande sobre uma população apegada à sua liberdade e a seus direitos individuais. Em 1753, por exemplo, um projeto de recenseamento, criticado como responsável pela ruína completa das últimas liberdades dos ingleses, foi rejeitado pelo Parlamento (MARTIN, 2001).

Piovani, por outro lado, embora reconheça a influência e a originalidade da aritmética política, além de destacar as iniciativas de Petty em estruturar, em pleno século XVII um escritório de estatísticas, considera que os esforços do pesquisador inglês não alcançaram os resultados que ele esperava. O autor argentino explora aspectos da aritmética política mais ligados às possibilidades concretas de Petty, além de apontar possíveis dificuldades do pesquisador inglês que, talvez, estivessem associadas à sua formação científica e aos conhecimentos que possuía de fato.

A Political arithmetic foi definida como uma ciência das sociedades cujas conclusões dependiam de números e medidas. Por conseguinte, a qualidade dos dados devia melhorar, e não casualmente Petty promoveu a criação de um escritório central de estatísticas. No entanto, suas realizações foram muito limitadas, especialmente por seu escasso conhecimento matemático. Apesar dos esforços, a linha proposta por Petty não teve continuidade, perdendo força a expressão “aritmética política”. (PIOVANI, 2005, tradução nossa).²³

De todo o modo, a aritmética política foi uma poderosa corrente de pensamento e organizadora de práticas estatísticas e econômicas, conforme já havia assinalado anteriormente.

Já Desrosières, em seus estudos, desenvolve uma interessante perspectiva de história comparada sobre estatísticas na Inglaterra e França entre os anos de 1830 e 1880, a partir de pesquisa sobre a gênese dos indicadores estatísticos. Segundo o pensador francês, os indicadores foram construídos como resposta à necessidade do surgimento de “grandes famílias de problemas sociais e políticos”, ao longo daquele período. Desrosières mostra que o indicador é “uma frase que contém números” e que, ao longo da história, foram constituintes da “realidade”, ou seja, objetos criados e colocados em circuitos rotinizados:

Em cada época, a “realidade” está constituída por um conjunto histórico que os indicadores estatísticos não refletem simplesmente, mas sim contribuem para construí-los e solidificá-los. Uma questão socialmente pertinente, uma linguagem para expressá-la, a necessidade de uma ação e uma configuração estatística são assim construídas, em um processo sem começo nem fim lógicos (DESROSIÈRES, 1996).

Assim, por exemplo, entre 1830 e 1880, na Inglaterra e na França, Desrosières descreve a emergência de estatísticas, informações e quantificações, que pudessem responder aos problemas criados pela “pobreza urbana resultante da industrialização”. Destas iniciativas

²³ O texto em língua estrangeira é: *La Political Arithmetic se definió como una ciencia de la sociedad cuyas conclusiones dependían de números y medidas. Por lo tanto, la calidad de los datos debía mejorar, y no casualmente Petty promovió la creación de una oficina central de estadísticas. Sin embargo, sus logros fueron muy limitados, especialmente por su escaso conocimiento matemático. A pesar de sus esfuerzos, nadie continuó con la línea propuesta por Petty y la expresión 'aritmética política' se devaluó.* (PIOVANI, 2005).

surgirão subsídios para às problemáticas “higienistas” (condições de saúde, saneamento, urbanização); “moral” (criminalidade, questões sociais, suicídio) e demográficas (categorização da população, condições de vida) (DESROSIÈRES, 1996).

A França, de certo modo, possui uma tradição que recebe e integra mais as influências advindas das outras vertentes. Deste modo, combinará mais acentuadamente as dimensões descritivas originárias da estatística universitária alemã com a matematização mais acentuada da escola inglesa.

Tal aspecto torna a tradição francesa menos estereotipada em termos intelectuais ou técnicos, sem, no entanto, alterar um traço marcante de sua história, a forte centralização estatal e governamental, inscrita não apenas no absolutismo monárquico, como também nos períodos da Revolução e do Império. O cenário centralizador terá impacto na formação de uma cultura estatística francesa caracterizada por forte corte *administrativo* (DESROSIÈRES, 2004).

1.3 O Estado e o aparelho econômico

Nesse item, passo a debater aspectos relacionados ao que considero a teoria de Estado. O primeiro capítulo, como explicitado, está centrado em esquematizar um painel que forneça as bases e os fundamentos teóricos, históricos e analíticos ao desenvolvimento da tese, nas questões voltadas a elementos da história das estatísticas em sua relação com o Estado e aos aparatos estatísticas. Evidentemente que o capítulo inicial de fundamentos não esgota as questões teóricas. Ao longo de toda a tese, o diálogo entre narrativa e teoria é constante e indispensável, e nem poderia ser de outra forma.

A teoria de Estado baseada nas reflexões de Nicos Poulantzas é extremamente assertiva no sentido de construir uma moldura analítica que possibilite a montagem de um eixo geral em torno do qual seja possível fundamentar as hipóteses e balizar interpretações e explicações.

Em *O Estado, o poder, o socialismo*, publicado na França, em 1978, Poulantzas discute um conceito que ele nomina de *estatismo autoritário*. No entanto, o debate não se referia a um possível “excesso de Estado” ou ao “tamanho exagerado do Estado” como posteriormente, já na órbita de expansão do pensamento neoliberal, nos anos 1980, o conceito de estatismo tornou-se uma forma rotineira de crítica ao Estado do bem-estar, em especial no período que ficou conhecido como *Era Thatcher-Reagan*.

Naquele momento histórico, final dos anos 1970, travava-se de um debate sobre a questão do Estado nas democracias chamadas de liberais e também dos sistemas políticos então vigentes nos países do chamado Leste Europeu (conhecidos na terminologia marxista da época como “democracias populares” e vinculados ao campo de alianças políticas e econômicas organizado em torno da União Soviética). A crítica de teóricos marxistas (ou marxianos) considerava a contradição entre a concepção de um almejado socialismo democrático, que esses países procuravam construir mas, que na perspectiva e avaliação de muito pensadores e analistas não era o que sucedia.

Poulantzas, naquele momento, criticava o que então definia como *estatismo autoritário* na base de uma tendência de caráter autoritário e de enfraquecimento dos direitos na democracia liberal, ou em suas palavras, de “declínio da democracia”. Suas preocupações estavam orientadas, também, para procurar estabelecer o que deveriam – ou poderiam – ser as características de uma transição do capitalismo para um socialismo que se pretendia “democrático”.

Mas nessa obra, embora motivada pelas preocupações e que me referi, o autor faz uma consistente e instigante análise do Estado, a partir das concepções clássicas do marxismo (e de suas influências mais marcantes como o próprio Althusser e o pensador italiano Antonio Gramsci). Em suas análises, Poulantzas dialoga ainda de maneira rica e frutífera com Max Weber (o que é recorrente em sua obra), Michel Foucault, Gilles Deleuze, além de tecer consistentes críticas aos então chamados “novos filósofos”, como Bernard-Henri Lévy e André Glucksmann.

O cientista político franco-grego empreende uma análise na qual questiona as visões que ele considera deterministas no sentido de que não apreendem, em sua real complexidade, o esquema base/superestrutura; discute as concepções de Althusser que reduziriam o Estado ao binômio aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos; polemiza com Foucault e Deleuze de que a dispersão do poder pelas instituições está, de um modo ou de outro, orientada ao poder do Estado. Mas, fundamentalmente, o que Poulantzas faz é debater e buscar demonstrar a centralidade da complexa relação Estado/economia.

Situada no mesmo nível de importância e organicidade dos aspectos de repressão e de “inculcação” ideológica, Poulantzas esclarece, tanto de um ponto de vista teórico, como em sua dimensão histórica, o caráter, a institucionalidade e a materialidade das “funções econômicas do Estado”.

Se o debate sobre *estatismo autoritário*, nos termos em que Poulantzas colocava,

perdeu interesse direto e força explicativa - embora permaneça historicamente relevante e sempre podendo ser reatualizado face às novas conjunturas²⁴ – a discussão sobre Estado e economia constitui um corpo teórico vivo, consistente e ainda atual, pois que se refere ao Estado capitalista em sua envergadura sistêmica e histórica.

A teoria do Estado capitalista não pode ser apartada da história de sua constituição e de sua reprodução, ou seja, uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar o Estado (capitalista/burguês) com a história das lutas de classe políticas inerentes ao próprio capitalismo, ou seja, não há capitalismo sem lutas de classes. O autor sustenta que não pode haver – e não há – uma teoria geral, abstrata, ahistórica do Estado, em Marx. Nesse sentido, Poulantzas propõe e considera não uma teoria geral do Estado, mas uma teoria do Estado capitalista. Trata-se de um conceito específico, possibilitado pela separação entre Estado e economia, fenômeno que ocorre de maneira determinada e singular sob o capitalismo.

Deste modo, de acordo com as teorizações de Poulantzas, a relação entre o Estado e a economia são fundamentalmente relações históricas, uma vez que o Estado capitalista (burguês), assim como o próprio capitalismo, na concepção marxista, está fundado no processo de desenvolvimento histórico.

Resumidamente e esquematicamente, observa-se nesse processo as relações de produção capitalista que transformam “a força de trabalho em mercadoria e o excesso de trabalho em mais valia” e, igualmente, produzem uma “separação relativa” nas relações do Estado e da economia. No entanto, essa separação, conforme adverte Poulantzas, “não deve ser tomada como efeito particular de instâncias essencialmente autônomas e compostas de elementos invariantes, qualquer que seja o modo de produção”. Nesse sentido, trata-se de característica própria e específica do capitalismo que cria “novos espaços do Estado e da economia”. (POULANTZAS, 2000, p.17)

O papel do Estado modifica-se em relação à economia, ou seja, de acordo com os diferentes modos de produção, observados historicamente. Mas também se transforma seguindo as fases e estágios de um determinado sistema econômico, como ocorre no caso do próprio capitalismo ao longo de sua história. Nesse dialética, Poulantzas conclui postulando que “No que diz respeito ao Estado capitalista, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua ossatura orgânica [...]”.

²⁴ Mesmo porque a forma como aquele debate foi travado por Poulantzas, de fato, era mais conjuntural do que estrutural.

E é a partir desse “fundamento organizacional” que se deve analisar a materialização do poder do Estado em seus aparelhos, sejam eles repressivos, ideológicos ou econômicos. Poulantzas comenta que a ideologia não é apenas um sistema de ideias ou de representações, mas compreende uma série de *práticas materiais*. Ele diz ainda que a ideologia não é algo neutro na sociedade, “só existe ideologia de classe”. Poulantzas critica o esquematismo de Althusser que concebe o Estado dividido em aparelhos repressivos e ideológicos e acaba por colocar o econômico fora do Estado, onde apenas seriam dispostas ou colocadas *regras negativas* do “jogo” relativo à economia.

Esta separação não significa que exista uma relação de exterioridade do Estado com a economia, “como se o Estado só, do exterior, interviesse na economia”, como é sustentado por certas teorias liberais do Estado e da ciência econômica. Para o autor, essa separação é a forma que “encobre” a presença do *elemento político* nas relações de produção. (grifos meus)

Cabe, no entanto, uma observação em relação à diferença de enfoques entre Poulantzas e Althusser. Sabemos que o segundo, ainda que não situe as funções econômicas do Estado nos moldes em que Poulantzas o faz, marca com clareza o papel do aparelho de Estado no cumprimento de funções administrativas (entre as quais, em certa medida, poderiam estar inseridas as estatísticas) desmontando a ideia de que tais funções serviriam a um possível “interesse geral” ou como “serviços públicos”. Althusser faz uma distinção entre o *aparelho político de Estado* e a administração, “que executa a política de governo”, de maneira subordinada ao governo.

Observe-se, nessa distinção, que evidencia a existência do aparelho político de Estado, que a administração participa dele, apesar de a ideologia proclamar, na escola do Estado burguês, que a administração serve ao interesse geral e desempenha o papel de serviço público. [...] Encarregada de aplicá-la em seus mínimos detalhes, a alta administração desempenha um papel diretamente político [...] (ALTHUSSER, 1985, p. 115).

Poulantzas parece dar um passo em uma direção diferente daquela de Althusser, principalmente no sentido de estender a compreensão da intervenção do Estado “nas instituições ideológicas”. Althusser analisa o poder de um Estado ampliado e seu papel ativo de dominação (no plano da inculcação ideológica) para instâncias “fora” do Estado, como escola, família, Igreja, organizações e associações sociais, entre outras do gênero. Poulantzas reorienta a perspectiva ao afirmar a impossibilidade de se apreender o poder do Estado se nos limitamos ao binômio repressão-ideologia. Segundo ele, o Estado também se encarrega de prover uma série de medidas materiais em benefício das massas, ou seja, ações e políticas públicas em prol das classes subalternas, não especificamente no sentido de atendimento às

reivindicações ou demandas (embora, obviamente, isso também ocorra), mas, centralmente, como uma maneira de assegurar os modos de dominação.

O cientista político grego desenvolve o raciocínio de que a relação das massas com o poder e o Estado, com vistas a se alcançar o que se pode considerar, especialmente, como *consenso*, possui sempre um substrato material. Entre outros motivos, porque o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, “age no campo de equilíbrio instável de compromisso entre as classes dominantes e dominadas”. (POULANTZAS, 2000)

Nesse sentido, Poulantzas defende que a representação do Estado em relação ao binômio repressão-ideologia pode acabar conduzindo a uma série de “imprecisões e confusões”. A representação da ideologia dominante, por exemplo, pode ser confundida “com mero encobrimento ou dissimulação das metas e objetivos do Estado”. A seguir esse modo de pensar, diz Poulantzas, o Estado só produziria um discurso único, “permanentemente mistificador”, envolto em segredo e sempre dissimulado. (POULANTZAS, 2000, p.30).

O que o autor quer nos fazer perceber é que uma das funções mais decisivas do Estado e que ultrapassa o que seria o “mecanismo de inversão-encobrimento” próprio da ideologia e de seus aparelhos é aquela que diz respeito à missão de “organizador das classes dominantes”. Para que essa função seja se fato efetivada, realizada, o Estado precisa “dizer, formular, declarar abertamente as táticas de reprodução de seu poder”. Ou seja:

O Estado não produz um discurso unificado, e, sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam; discursos dirigidos às diversas classes. Ou então produz discurso segmentar e fragmentado segundo as diretrizes da estratégia do poder. O discurso, ou segmentos de discursos dirigidos à classe dominante e suas frações, e às vezes também às classes de apoio, são na realidade discursos - confissões de organização. O Estado jamais se esconde, nem as táticas que representa [...] (POULANTZAS, 2000 p. 30 e 31).

Portanto, a tática de dizer, de manifestar-se publicamente é um modo de arregimentar e organizar as classes dominantes em torno do exercício do poder, além de conformar o que Poulantzas chama de “espaço cênico” do próprio Estado. Por outro lado, o ente estatal não apenas declama a verdade de seu poder, mas igualmente assume “os meios de elaboração e formulação das táticas políticas”, produz o saber e as técnicas do saber que constituem fontes de poder e de legitimação que, “imbricadas na ideologia, de muito a superam”. (POULANTZAS, 2000)

Neste sentido, para o cientista político grego, as estatísticas “burguesas” e as

organizações nacionais e estatais de produção e disseminação dessas informações²⁵ “são elementos do saber do Estado com fins de estratégia política, *não são mera mistificação*”. (grifos meus) (POULANTZAS, 2000, p. 31).

Essa afirmação é esclarecedora na medida em que, mais do que uma hipótese, tem a força de uma constatação na qual a estatística, isto é, dados, informações, índices e indicadores não são subsumidos puramente à ideologia. A estatística se liga a uma outra função do Estado, a produção do saber e de técnicas de saber – conforme visto anteriormente – que, nas palavras de Poulantzas, estão “imbricadas” à ideologia, ou seja, articuladas dialeticamente (estatística/saber/ideologia).

Dito de outro modo, saber (ciência) e ideologia, expressos em linguagem estatística formam uma das unidades do poder declaratório do Estado, que diz, que formula, que mostra o seu comando e tem um propósito: ser um dos elementos organizadores da representação das classes dominantes.

Esta apreciação de Poulantzas é um corolário da proposição de que o exercício do poder visto apenas pelo binômio repressão-ideologia elide a compreensão da especificidade do *aparelho econômico especializado* e de seus ramos específicos do Estado, como os institutos e organizações nacionais de estatística e outras instituições que também cumprem funções singulares na “aparelhagem econômica”. Porque o aparelho econômico participa do mecanismo político do conjunto do Estado e constitui também um dispositivo político; seu desempenho não se dá apenas em dimensão econômica, isto é, “a favor da acumulação do capital”. Além disso,

[...] expressa, de maneira específica, os compromissos e táticas políticas conduzidas no seio do próprio Estado. Esse caráter político impregna, em graus certamente desiguais, o conjunto do aparelho econômico do Estado e o conjunto de suas funções. (POULANTZAS, 2000, p. 174).

O caráter político dos aparelhos, incluindo o *aparelho econômico especializado*, envolve, recobre ou, no verbo de Poulantzas, impregna o econômico, e seria falso ou ilusório uma apreciação do aparelho econômico cindido, dividido em partes: um aparelho econômico “ampliado”, essencialmente técnico-político, mais ou menos neutro, que cuidasse tecnicamente do “processo de produção” e um outro aparelho político-econômico que atuasse em favor dos grupos hegemônicos do Estado, isto é, do exercício do poder.

No entanto, o fato de que o aparelho econômico deva ser examinado em sua unidade,

²⁵ Nessa passagem, o autor cita explicitamente o INSEE (sigla do francês *Institut National de la Statistique et des Études Économiques*), Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos.

como afirma Poulantzas, não anula as divisões existentes entre suas instâncias e o conflito entre suas funções. O aparelho econômico tem de ser considerado como *espaço* único, mas detém funções distintas, complexas e, muitas vezes, contraditórias.

Além desse aspecto, realço que, para Poulantzas, o Estado é o espaço (regional) do político e todas as funções por ele exercidas (as *modalidades*) são funções que estão sobredeterminadas pela função política propriamente dita.

Esta função de ordem, ou organização do Estado apresenta diversas *modalidades*, que se referem aos níveis sobre os quais ela se exerce em particular: função técnico-econômica - nível econômico; função propriamente política - nível da luta política de classes; função ideológica - nível ideológico. A função técnico-econômica e a função ideológica do Estado são, entretanto, *sobredeterminadas* pela sua função propriamente política – e que diz respeito à luta política de classes - na medida em que constituem modalidades do papel global do Estado, fator de coesão da unidade de uma formação: *este papel global do Estado é um papel político*. (POULANTZAS, 1977, p. 48). (grifos do autor).

Ainda nesse campo do debate envolvendo o Estado e seus aparelhos e, principalmente, a partir do momento em que estamos procurando iluminar a questão do aparelho econômico, é desejável, ao lado dos trabalhos de Poulantzas, recuperar determinadas observações e análises de V. I. Lenine a respeito do assunto, que contribuem para ampliar e subsidiar aspectos das reflexões do cientista político grego, além de aprofundar importantes aspectos para uma teoria de Estado.

Para além de o clássico *O Estado e a Revolução*, Lenine abordou, em diversos outros escritos produzidos no “calor da hora” dos anos 1917 e 1918, as situações concretas que se apresentavam e discorreu sobre como analisar e resolver os problemas que surgiam relativos ao Estado e ao poder de Estado. Cito os textos *Conservarão os bolcheviques o poder de Estado?* e *A catástrofe que nos ameaça e como combatê-la*.

O pensador russo observa o Estado não como um ente monolítico ou uma unidade absoluta de poder; ao contrário, ele verifica a existência de uma **partição** em relação ao aparelho de Estado. Deste modo, além do aparelho que ele classifica como predominantemente de “opressão”, existe também um outro “ligado aos bancos e aos consórcios, um aparelho que efetua uma grande quantidade de trabalho de cálculo e registro” (LENINE, 1980, p. 342). Este outro aparelho deve ser preservado pois é depositário de um saber e de especialidades técnicas.

Lenine, evidentemente, estava se referindo à situação da Rússia naquele dado momento. Mas a análise que faz sobre o Estado e a perspectiva que ele propõe que se deva adotar em relação aos aparelhos de Estado, acaba por propiciar uma elaboração e mesmo uma

descrição geral da máquina de Estado capitalista. Deste modo, Lenine localiza e identifica, separadamente, os aparelhos que exercem funções de repressão (“opressão”) daqueles que exercem funções econômicas (relativos às atividades da produção), de registro e de controle demográfico e social. (LENINE, 1980, p. 341 a 344).

Poulantzas define como “modelo de análise” estes princípios apresentados por Lenine em seus textos de 1917-1918, sobre o que ele, Poulantzas, classifica ainda como aparato de Estado. O cientista político grego confirma a distinção de funções conforme as descrições feitas pelo dirigente da Revolução Russa.

[...] Lenin em seus textos de 1917 sobre o aparato de Estado distingue a função política em sentido estrito e a função “técnica” da administração estatal – da qual faz parte a função de contabilidade²⁶ -, mostrando a subordinação, referida à articulação específica dos diferentes níveis da formação social russa, da função técnica-econômica à formação política em sentido estrito. (POULANTZAS, 2007, p. 58)

A temática da separação relativa nas funções de Estado no modo de produção capitalista é uma das questões muito discutidas na reflexão poulantziana. Ela diz respeito à unidade própria do poder político institucionalizado no Estado capitalista que, ao mesmo tempo em que fundamenta uma coesão interna específica do Estado, “produz” uma superestrutura jurídico-política autonomizada, que consiste em uma “pluralidade compartimentada de centros de poder de caráter econômico-político”.

Nicos Poulantzas esclarece os termos pelos quais entende e enuncia a sua concepção de *autonomia relativa* do Estado:

Por autonomia relativa deste tipo de Estado [capitalista] entendo, aqui, não diretamente, a relação de suas estruturas com as relações de produção, mas a relação do Estado com o campo da luta de classes, em particular a sua autonomia relativa às classes ou frações do bloco de poder e, por extensão, aos seus aliados ousuportes. (POULANTZAS, 1997, p. 252).

O cientista político Décio Saes esclarece que Poulantzas refere-se à expressão *autonomia relativa* em diferentes questões e aspectos teóricos e que, desse modo, para o autor grego “a autonomia relativa do Estado não é um conceito; é sim, um tema geral, a ser explorado em múltiplos registros ao longo de todo o trabalho teórico”. (SAES, s/d).

Nas proposições da tese que apresento, considero a temática da autonomia relativa uma “ferramenta” fundamental quando nos propomos à análise da conjuntura do governo João Goulart e de suas relações com o IBGE. Em torno dessas reflexões teóricas é possível, por exemplo, obter um entendimento sobre o porquê da reconhecida autonomia e

²⁶ A função de contabilidade, nos termos enunciadas por Lenin, refere-se a um sem número de atividades econômicas, de registros fiscais, contábeis, industriais e estatísticos em geral..

“independência” de determinados órgãos públicos, ministérios, etc. Do mesmo modo, podemos entender a ação do governo em relação a estes órgãos, assim como os limites existentes para a consecução de tais intervenções.

A movimentação e os deslocamentos das classes e frações de classe do bloco no poder, determinando e condicionando as lutas e disputas no interior dos aparelhos de Estado que, por sua vez, são expressão e efeito das lutas de classes na sociedade, devem ser escrutinadas, também, a partir do tema da autonomia relativa. Em decorrência, é possível esboçar interpretações mais adequadas sobre muitas das medidas e decisões tomadas por João Goulart; sobre a sua política de formação de alianças ou o fortalecimento e enfraquecimento de suas posições no calor da conjuntura. Do mesmo modo, a crise de Estado do período e as complexas situações daí derivadas são melhor compreendidas na dimensão da questão que Saes define como “a autonomia relativa do aparelho estatal capitalista diante das classes dominantes”.

Saes faz uma pequena síntese e descreve a maneira pela qual a *autonomia relativa* se aplicaria analiticamente no caso das práticas das classes dominantes e dos agentes do Estado:

a) o corpo de agentes funcionalmente encarregados de regular e enquadrar as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas - a burocracia estatal - não coincide com as classes dominantes, organizando-se e funcionando segundo uma lógica própria (valores estruturais - o burocratismo - que se manifestam de forma refratada nas regras institucionais); b) o aparelho estatal não está diretamente relacionado aos interesses econômicos das classes dominantes; e sim, tão somente aos seus interesses políticos (preservação da exploração do trabalho e da dominação de classe) (SAES, s/d).

Embora Saes critique um certo nível de “impasse teórico” na maneira ampla pela qual Poulantzas trata a questão, creio que o ponto chave não é abalado, ou seja, a ideia de que a autonomia é um fator importante nas relações internas do Estado, especialmente no seio do bloco no poder e em sua “função de organizar politicamente as classes dominantes”. (SAES, s/d)

1.4 Economia, mercado e estatísticas: as modelizações

Pode-se dizer que a constituição de um subaparelho econômico de Estado, como é o caso de uma organização nacional de estatística, só se consolida efetivamente no final do século XIX e, principalmente, ao longo do século XX, com a ampliação do Estado por intermédio de “montagem” de uma sofisticada e complexa aparelhagem. Ou seja, não

devemos perder de vista o sentido histórico da formação desse aparelho. Note-se ainda, contudo, que a associação entre estatística, economia e Estado está presente na evolução do Estado nacional burguês/capitalista desde seus primórdios, ou seja, a relação de intervenção do Estado na economia é genética do próprio Estado capitalista e as estatísticas são expressão, em largo sentido, desse premissa, o que não quer dizer que o aparelho econômico seja uma realidade desde sempre (organicamente materializado, concretamente existente em sua forma acabada).

Os aparelhos de Estado guardam estreita relação com o concreto da história e são determinados pelas condições das relações de produção e de cada fase da luta de classes.

Se considerarmos o modo como Poulantzas analisa as transformações do Estado segundo os estágios e fases do capitalismo, temos: o Estado liberal do capitalismo mercantilista; o Estado intervencionista do capitalismo monopolista-imperialista e o Estado atual do do capitalismo monopolista. A classificação de Poulantzas segue a divisão usual de um certo campo de autores marxistas, que tem por base, em grande medida, a teoria do imperialismo, na versão clássica de Lenin, que define o Estado capitalista em suas duas fases centrais: concorrencial e monopolista (fase imperialista).

O que Poulantzas faz é a junção economia/política ao relacionar o Estado liberal (nível do político) com o mercantilismo (nível do econômico) e o Estado intervencionista (nível do político) com a fase monopolista-imperialista (nível do econômico).

Creio, como mencionado anteriormente, ser possível dar um outro passo em uma construção teórica a respeito da discussão sobre Estado e estatísticas.

Alain Desrosières, pesquisador da história das estatísticas e um dos precursores da chamada sociologia das estatísticas (ou sociologia da quantificação, como denominam os franceses²⁷), em seu artigo intitulado *Las palabras y los números: para una sociología de la argumentación estadística* (2011) discute a articulação entre economia, Estado e mercado e as estatísticas²⁸. Suas reflexões permitem uma aproximação ao modelo analítico de Poulantzas,

²⁷ Conferir em Armatte (2014) em <http://statistique-et-societe.fr/article/view/672>

²⁸ Duncan e Sheldon (1992) também oferecem uma proposta de desenvolvimento das estatísticas, periodizada em três fases, referenciada em avanços científicos nos campos da amostragem e das probabilidades; e que definiram lideranças mundiais no setor. A primeira fase ocorreu nos anos 1800, no continente europeu, a partir das pesquisas de Gauss, Laplace e Legendre e conheceu grande impulso, a partir da Revolução Francesa e da Era Napoleônica. A segunda fase, da virada do final do século XIX segue até a crise de 1930, é o período em que predominam a formulação de novos conceitos por pesquisadores como Pearson, Yule, Fisher e Neyman, e coloca a Inglaterra na liderança estatística mundial. Finalmente, o terceiro período é caracterizado pela intervenção do Governo dos Estados Unidos nas estatísticas do país, a partir da crise de 1929, gerando uma

embora em campos teóricos distintos (mas não antagônicos, no caso em questão), proporcionando uma complementariedade – não necessariamente uma síntese - entre as duas proposições explicativas.

Partindo de uma perspectiva teórica sobre a racionalização da ação política “como um atributo dos Estados modernos”, alicerçada em Max Weber, Desrosières sustenta que, em um primeiro momento, esse processo de racionalização associado ao Estado é evocado a partir do exterior, como se surgido de “outro lugar”, no caso, originado nas ferramentas próprias da ciência e da técnica, das ciências sociais e da economia.

Desrosières, então, argumenta sobre a necessidade de se historicizar a problemática Estado e mercado na sua relação com a economia e as estatísticas e que, para isso, é preciso superar uma perspectiva histórica linear e progressiva, de pouca profundidade. Assim, é preciso restituir a diversidade, contradições, controvérsias e rupturas, no sentido de mostrar que a história das relações entre estatística, pensamento econômico e políticas econômicas é tão complexa – e, portanto, não “linear” -, quanto a história das maneiras de pensar a sociedade e das políticas que lhes são aplicadas.

Desrosières descreve que desde o século XVIII até os dias correntes, a história da ciência econômica é marcada por debates a respeito de sua relação com o Estado e com o mercado. E que ao se considerar a interação entre economia, Estado e mercado e as respectivas práticas institucionais suscitados por essa interação, é possível se estruturar o que Desrosières chama de “configurações históricas modelizadas”. Essas configurações representariam, de certo modo, as formas pelas quais a economia, o Estado e o mercado têm se entrelaçado e se conectado desde o século XVIII. Tais modelos são o mercantilismo, planismo, liberalismo, o Estado providência, keynesianismo e neoliberalismo.

O pesquisador francês esclarece que estas modelizações devem ser vistas como configurações consideradas típicas (ideais) e que não correspondem a uma sucessão histórica na ordem em que são descritas. Estas configurações, ao contrário, se entrecruzam nas situações históricas concretas, além de não se excluírem e igualmente conviverem em um mesmo tempo.

Desrosières explica ainda que “os sistemas de observação estatística têm sido, pouco a pouco, construídos pelos diversos Estados”, mas que isso não significa que a história da

ampla expansão da estatística amostral. Este processo consolida a hegemonia norte-americana na área, ao longo da II Guerra Mundial e, principalmente, na reconstrução do pós-guerra.

estatística tenha sido pesquisada em suas conexões concretas a esses modelos de articulação entre Estado e economia. Para o autor francês a explicação é que “a estatística é percebida como um instrumento, uma metodologia subordinada, uma ferramenta técnica que provê uma validação empírica às investigações econômicas e a seus usos políticos”. (DESROSIÈRES, 2011, p.78).

A superação deste enfoque subordinado e instrumental da estatística sugere que as duas histórias, isto é, a história das políticas econômicas e a da estatística devem ser problematizadas conjuntamente. Portanto, para o pesquisador francês, a resposta está no entendimento de que “o fio condutor da análise entre ferramentas estatísticas e seu contexto social e cognitivo é fornecido pela história das formas de pensar o papel do Estado em relação à sua direção econômica”. (DESROSIÈRES, 2011, p.78)

Assim, passo a descrição e apreciação sintética desses modelos e os relativos modelos de informações estatísticas que lhes são associadas historicamente²⁹.

De acordo com as configurações propostas, o modelo de *intervenção direta* que englobaria tanto o mercantilismo como o planismo, estaria apoiado na necessidade de informações comparáveis àquelas requeridas para o planejamento e logística, tanto por parte de grandes empresas e empreendimentos comerciais – no caso do mercantilismo –, como em grande planificações comandadas pelo Estado – no caso do planismo-. Os censos demográficos e os dados sobre fluxos de produção seriam as estatísticas típicas associadas a tais modelos.

Diferentemente do modelo de *intervenção direta* e que de acordo com Desrosières abrange um tempo histórico mais largo, o *Estado liberal clássico* gravita de finais do século XVIII até finais do século XIX e, de maneira oposta ao modelo anterior, “reduz ao mínimo essa intervenção e postula a liberação das forças do mercado”. Uma vez que declina o papel do Estado sob o liberalismo, as estatísticas se tornam mais rarefeitas e se concentram, principalmente, em matéria de preços e pesquisas que norteiem essas demandas, já que para o “sonho de uma sociedade liberal-libertária sem Estado [...] os *preços integrariam toda a informação necessária*”. (grifos meus)

Em finais do XIX, o autor francês registra a emergência do que classifica de *Estado providência*. Ele reflete um novo ambiente social no qual questões como o cuidado ao trabalho assalariado; criação de sistemas de proteção ao desemprego; de controle de acidentes

²⁹ No Anexo 1, apresento uma tabela-síntese desenvolvida por Desrosières com as modelizações.

de trabalho; de doenças e da situação familiar, passam a integrar a agenda estatal desta nova configuração Estado/economia/mercado. Os instrumentos requeridos pelas estatísticas oficiais desse tempo estão concentradas, especialmente, em “pesquisas por amostragem sobre trabalho, necessidades para a vida, renda e orçamento familiar, assim como índices de preços do consumo relativo aos trabalhadores”.

Já o keynesianismo, doutrina econômica que ganha espaço em muitos países, notadamente a partir da crise dos anos 1930 e impulsionada após a II Guerra Mundial, atribui ao Estado o manejo macroeconômico da sociedade (a considerada intervenção do Estado no mercado ou na economia). Nesse sentido, a estatística passa a ocupar um papel relevante no sentido de prover informações que propiciem uma visão social geral e sistêmica.

A contabilidade nacional (ou contas nacionais, da qual se deriva o PIB e outros índices macroeconômicos) é o instrumento chave desse modelo e os sistemas estatísticos, frequentemente, são organizados em torno destas demandas. Desrosières aponta que o keynesianismo tem grande preocupação, também, com a verificação do consumo e dos índices de preços que quantificam a inflação, uma questão concernente a toda a sociedade e não somente aos trabalhadores manuais, como ocorria com as pesquisas de preços no modelo de Estado providência.

O modelo de Estado neoliberal rompe com o princípio do manejo macroeconômico e vai se apoiar, ao contrário, em dinâmicas microeconômicas, ou seja, em sistemas de avaliação, classificação e *rankings* de desempenho. Deste modo, os instrumentos estatísticos se orientam para medir performances, verificar o alcance e resultados de políticas públicas, monitorar procedimentos e desempenhos em torno do conceito de *benchmarking*, uma técnica procedimental amplamente disseminada nas últimas décadas que pretende o desenvolvimento do que se convencionou chamar de “melhores práticas”.

Embora essa modelização, como disse, seja bastante sintética, ela é útil pois fornece um panorama geral, mesmo que relativamente incompleto, dessas relações e procura atribuir historicidade aos modelos de informação estatística quando confrontados à economia, descrevendo suas associações e adaptações.

A perspectiva de Desrosières, ao discutir essas relações, agrega uma contribuição tanto de um ponto de vista geral, como de uma perspectiva mais particular, que envolve os debates sobre estatísticas e política econômica no Brasil, ao longo dos anos 1940, 1950 e 1960. A questão do papel do Estado e da planificação em oposição às teses liberais e críticas a essa “intervenção”, acoplada à temática do desenvolvimentismo (e o pensamento e visão

econômica formulada na CEPAL) e as imbricações de um tipo de Estado providência ou do possível Estado do bem-estar no país (o modelo getuliano de Estado), atravessa todo o período e constituem a cena histórica na qual o IBGE participa e atua.

A passagem do modelo do Estado Novo para o modelo do Estado constitucional de 1946, em parte podem ser enfocadas de acordo como a formulação de uma hipótese que contemple tipos em uma perspectiva de modelização, conforme desenvolvida por Desrosières, quando problematiza a relação estatísticas/Estado/política/economia. Nesse sentido, a posição e a produção estatística do IBGE pode ser interpretada na hipótese de uma configuração que considere, pelos menos em suas linhas gerais, uma certa “tipologia” dos governos: mais liberal no Governo Dutra; mais desenvolvimentista e nacionalista com Vargas; mais “keinesiano” (e claro, desenvolvimentista) com Juscelino Kubitschek e, novamente, desenvolvimentista e nacionalista – em viés mais “reformista”, com João Goulart.

Encerro o tópico com as observações do pesquisador francês Michel Armatte, que faz uma leitura das modelizações na qual reforça o aspecto político, chamando-as de “regimes políticos das estatísticas”, em relação à dimensão econômica, ou melhor dizendo, de *economia política* que, como vimos, é o centro da reflexão de Desrosières.

Armatte defende que as cinco configurações podem ser consideradas como “regimes especializados que combinam uma certa forma de conhecimento e controle da sociedade” e que mesmo que os modelos que combinam Estado/economia/mercado/estatísticas sejam tipos ideias e formas abstratas, a reflexão de Desrosières representa grande avanço: (...) um esforço para melhor articular a natureza dual da estatística seja como um instrumento de prova, seja como um instrumento de governo, de acordo com uma estrutura histórica onde ocorrem rupturas e continuidades sucessivas (ARMATTE, 2014).

1.5 Estatísticas públicas

As estatísticas públicas são reconhecidas como objetos de estudo, observação e pesquisa que possibilitam diferentes entradas analíticas.

Uma das definições correntes e usuais não apenas em descrições acadêmicas, mas também em textos de outras naturezas que tratam do tema, é aquela oferecida pelo cientista social Simon Schwartzman, estudioso do assunto e ex-presidente do IBGE, no período de 1994 a 1998 (Governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso). Em seu artigo *Legitimidade. controvérsias e traduções em estatísticas públicas* (1997), ele conceitua:

“Estatística pública”, ou “estatística oficial”, refere-se à informação estatística produzida pelas agências estatísticas do governo - órgãos de recenseamento, departamentos de estatística e instituições semelhantes. Elas são de especial interesse para o sociólogo de ciência porque produzidas em instituições que são, simultaneamente, centros de pesquisa, envolvendo, portanto, valores científicos e tecnológicos, além de perspectivas e abordagens típicas dos seus campos de investigação - e instituições públicas ou oficiais sujeitas às regras, valores e restrições do serviço público. (SCHWARTZMAN, 1997, p.9).

Embora seu enunciado possa ter um caráter que valorize mais os nexos funcional e instrumental da estatística – que, evidentemente, ela possui e é o que frequentemente prevalece em seus múltiplos usos “concretos” e cotidianos -, ele situa vários aspectos que nos permitem contextualizar as estatísticas públicas em suas múltiplas dimensões. Podemos considerar algumas delas, conforme o enunciado acima: o público como um correlato de oficial; o interesse dos levantamentos estatísticos para o pesquisador social; a origem da informação estatística pública no Estado e a relação entre ciência/saber e poder (*instituições públicas ou oficiais sujeitas às regras, valores e restrições do serviço público*).

A relação público/oficial, na verdade uma dimensão estatal das estatísticas públicas é analisada também pelo historiador Alexandre de Paiva Rio Camargo em *As instituições estatísticas na história social da ciência: algumas perspectivas e especificidades* (2009). Camargo chama de “posição de fronteira” o imbricamento entre o político-administrativo do Estado, por um lado, e o campo científico, por outro, como uma das características que “mais singulariza as estatísticas públicas”, pois, neste sentido, elas testemunham “tanto o Estado em que se encontram as disciplinas sociais de um País (seus temas, conceitos, objetos e abordagens), como as opções políticas do Estado [...]”(CAMARGO, 2009, p. 5). Desta perspectiva, o historiador se aproxima das vertentes explicativas de Alain Desrosières que descreve (conforme visto acima) as associações de modelos Estado/economia com necessidades de informações estatísticas adequadas e específicas.

O pesquisador e historiador do IBGE, Nelson Senra, aponta que as estatísticas são instrumentos muito valorizados como argumentos políticos “pela força de verdade presente nos números”. Mas ressalta que elas são construções que exigem escolhas, que, por sua vez, estão pautadas nas ciências, logo na singular condição do saber. Senra atribui aos conceitos e definições buscados e apoiados nas ciências um fundamento constitutivo do modo como é percebido o poder auferido pelas estatísticas, poder este que funcionaria como um modo de respaldar a aceitação de resultados de sondagens e pesquisas em meio a polêmicas.

É a situação, por exemplo, das estatísticas econômicas, pautadas e ancoradas na robustez da ciência econômica; poderão provocar polêmicas, mas não o serão por

negações aos conceitos escolhidos e utilizados. Mesmo diante de outros conceitos possíveis, as escolhas feitas serão sempre defensáveis, haverá sempre convincente argumentação (SENRA, 2005, p.154).

Para concluir, trago uma breve observação de Desrosières. Ele chama a atenção para dois aspectos: que as estatísticas públicas nascem dentro do Estado e suas transformações são explicadas pela evolução do Estado e de sua dimensão nacional.

A implementação da infraestrutura jurídica e material do Estado precede a criação de qualquer estatística. Contudo, é a evolução do papel e das funções do Estado que, ao contrário, explica as transformações da estatística pública. Em cada época, as questões consideradas sociais e incorporadas às responsabilidades do Estado variam conforme as modalidades de cada país (DESROSIÈRES, 1996, p. 7).

Em outros termos, as estruturas jurídico-políticas-administrativas assumidas pelo Estado resultantes dos momentos históricos concretos vão determinar as necessárias formas e modalidades de quantificação vinculadas a cada uma dessas conformações.

Embora possamos dizer que o tipo de Estado determina e explica as transformações nas estatísticas públicas, isso não significa uma relação de subordinação. Estado e estatísticas públicas formam uma unidade, no qual cada um se constrói a si mesmo e ao outro. A posição de principalidade do Estado não implica em maniqueísmo ou em algum esquema do tipo causa e efeito. A determinação não é uma relação mecânica ou de “mão única”, mas uma relação de identidade em um movimento de conexão mútua, recíproca e histórica

1.6 A força dos números e os os aparatos nacionais de estatística

A discussão sobre a história da construção e estruturação dos aparelhos ou aparatos estatísticos levada a cabo por alguns pesquisadores é um ponto que, no meu entendimento, está conjugado à problemática teórica do aparelho especializado econômico, conforme defendido nesta tese. Penso que a definição de “aparato estatístico” oferecida pela pesquisadora e historiadora argentina, Cláudia Daniel, é um bom ponto de partida para a apresentação e o desenvolvimento dessa discussão. De acordo com pesquisadora:

Se define aparato estatístico como o conjunto de agências estatais, normas, ferramentas, saberes e agentes especializados que conformam o dispositivo técnico burocrático de contabilidade social e registro sistematizado de dados em nível nacional. (DANIEL, 2016)

Penso ainda que esse debate pode ser associado a um outro tema, o do chamado “regime estatístico”, uma condição própria da estatística formulada pelos pesquisadores

canadenses Jean-Pierre Beaud e Jean-Guy Prévost. De acordo com os pesquisadores, um regime estatístico é um “complexo formado, em um determinado momento, pelas estruturas, normas e práticas estatísticas”(BEAUD, 2011). Portanto, o conceito (se pudermos considerar a descrição de regime estatístico como um conceito) de regime estatístico já tem por definição uma dimensão assumidamente histórica, uma vez que prende-se a ideia de que o tipo de “regime estatístico”, que é definido em função de três níveis, está amarrado a um “determinado momento”, ou seja, não possui uma estrutura uniforme e semelhante em qualquer tempo ou espaço. Ele é produto de condições determinadas por relações concretas de contextos sociais, econômicos, políticos e culturais.

É possível situar como umas das origens dessa proposta de abordagem sobre questão o artigo publicado, em 1997, pelos dois autores canadenses intitulado *La forme est la fond – La structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945)*, que traça a história do que eles nomeiam como “estruturação dos aparelhos estatísticos nacionais”, um movimento de grande alcance e amplitude no desenvolvimento conjunto, embora nem sempre harmônico, das políticas públicas requeridas pelos Estados no tocante a toda sorte de dados informações e da organização de institutos e órgãos produtores e coordenadores de estatísticas.

Acompanhar esse processo histórico a partir dos passos traçados pelos dois autores é um dos elementos que não se deve dispensar para buscar a compreensão dos mecanismos e dos eventos que condicionaram a estruturação dos aparelhos nacionais de estatística

Os autores demonstram como esses acontecimentos ocorreram simultaneamente em diferentes países ocidentais, considerando, fundamentalmente, nações da Europa, Estados Unidos e Canadá, embora, resguardando, é claro, as diferentes particularidades dos distintos Estados. O debate enfoca as formas, estruturas e políticas que os órgãos de estatística foram assumindo ao longo da história para fazer frente às complexas necessidades dessas sociedades e seus diversos problemas e situações.

Como observado anteriormente, as estatísticas e os organismos que as produzem e as disseminam podem ser considerados como instrumentos que contribuem e participam da formação e da construção da consciência nacional. E será nesse exatamente nessa direção que deve-se compreender a ligação entre crescimento do Estado, desenvolvimento de um sentimento nacional, produção de estatísticas e estruturação de um aparelho destinado a esse fim (BEAUD & PRÉVOST, 1997). A forma assumida por esses aparelhos de coletas de dados estatísticos, portanto, deve seguir e acompanhar as transformações vividas pelos Estados e a sociedade.

Os dois especialistas situam um período especial desse processo entre os anos 1800 e 1830 por corresponder a *institucionalização* desses serviços de estatística que podem ser recortados em três aspectos: político, em torno da constituição dos Estados e da centralização política; cultural, a partir do desenvolvimento do racionalismo e do individualismo e o aspecto institucional propriamente dito. Este é o momento em que o modelo predominante é aquele elaborado por Adolphe Quetelet, o das *sociedades estatísticas nacionais* que, contudo, no momento seguinte vão intensificar a cooperação entre nações através da participação nos congressos internacionais liderados por Quetelet.

Ainda nesse período, os dados estatísticos são progressivamente transformados em informações de domínio público e, desse modo, começam a ter influência nos debates e discussões públicas de um modo novo, já que até então, em muitos países não era comum a ampla divulgação estatística. Ressalve-se, no entanto, que a “emergência dos birôs de estatística”, como os autores se referem a esse período (1800-1830) ainda se concentra em ministérios e escritórios estatais, carecendo de coordenação e centralização em torno da montagem de organizações típicas de Estado para esta finalidade.

O momento seguinte (1830-1900) é marcado pelo amplo debate sobre a necessidade de coordenação dos aparatos estatísticos dispersos por ministérios e órgãos governamentais, o que corre principalmente através da troca de experiências proporcionada pelos inúmeros congressos internacionais. Esse debate é resultante de um processo maior que movimenta completamente as relações sociais e de produção no período: a estruturação dos Estados modernos, a multiplicação de ministérios, a preocupação com as condições de vida e de trabalho, as lutas sociais, as transformações na ciência e na cultura.

No final do século XIX, três grandes setores congregam a maior parte dos sistemas estatísticos. O setor tradicional das chamadas estatísticas vitais (nascimentos e óbitos), um segundo setor voltado às estatísticas econômicas que têm por finalidade subsidiar as profundas mudanças na indústria, no comércio exterior e na ordem econômica em seu conjunto e, por último, um setor que conquista amplo espaço e importância naquele final de século: as estatísticas sociais e de trabalho.

As questões trabalhistas e da qualidade dos ambientes de trabalho, a situação das condições de vida, moradia e saneamento das classes trabalhadoras – a problemática “higienista” - estão na base e constituem o contexto que vão originar uma série de estruturas e organizações de pesquisa, coleta de dados e produção de levantamentos que possibilitem o conhecimento dessas realidades. Data deste período a criação de escritórios e organismos

responsáveis na Inglaterra, França, Estados Unidos, Canadá e Bélgica, por exemplo. (BEAUD & PRÉVOST, 1997).

Mas a constituição dessas estruturas e aparatos são respostas, fundamentalmente, a dura realidade política resultante das lutas operárias que atravessaram e sacudiram a Europa ao longo daqueles anos. Como observam Beaud e Prévost, os países foram tomados por um mesmo processo de mudanças tanto de um ponto de vista econômico, como social.

A todas essas estruturas é confiada a tarefa de estudar os problemas complexos da “relação entre o capital e o trabalho”, conforme a expressão da época. Nota-se igualmente o papel que vão jogar os partidos liberais ou os reformistas “positivistas”, no sentido de erguer esses mesmos escritórios voltados ao trabalho: é o caso da Grã-Bretanha, França e Canadá (BEAUD e PRÉVOST, 1997, tradução nossa)³⁰.

A conjuntura de transformações que produz impactos na estruturação das práticas estatísticas produz, e estimula, igualmente um poderoso movimento de reforma administrativa em nível dos Estados. Os autores realçam o ambiente e a retórica reformista que dominava os “fazedores” de estatística em um período que vai do fim do século XIX às primeiras décadas do século XX.

O pensamento de Simon Newton Dexter North, ativo pesquisador e organizador de diversos escritórios de atividades de pesquisa estatística nos Estados Unidos, entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século seguinte, resume de modo paradigmático essa retórica reformista e a crença na capacidade da estatística em promover não apenas o conhecimento da realidade mas, igualmente, promover mudanças concretas no mundo. Para o estatístico norte-americano era possível dividir a história da humanidade em dois grandes períodos, um período não estatístico que corresponderia à era da superstição, e o período estatístico que corresponderia à era dos fatos confiáveis expressos em forma numérica. (BEAUD e PRÉVOST, 1997).

Alguns de nós cremos que o dia da justiça universal está chegando ao mundo, que se aproxima cada vez mais e que, no final, tornará impossível as guerras mundiais. Não reconhecemos nenhum meio mais eficaz para esse fim do que o método estatístico, através do qual somente nós podemos adquirir conhecimento completo de nós mesmos e dos outros povos, e medir o progresso relativo de cada um e de todos. Assim, a ciência Estatística, em sentido amplo, é a maior de todas as ciências, pois para além de todas as outras, torna-se o laço internacional de união (NORTH, apud BEAUD e PRÉVOST, 1997, tradução nossa)³¹.

³⁰ O texto em língua estrangeira é: *Toutes ces structures se voient confier la tache d'etudier les problemes complexes des «relations entre le capital et le travail », selon l'expression de l'epoque, On notera egalement le role qu'ont pu jouer les partis liberaux ou les reformateurs «positivistes » dans la mise sur pied de ces memes bureaux du travail: c'est le cas en Grande-Bretagne, en France, au Canada.* (BEAUD e PRÉVOST, 1997).

³¹ O texto em língua estrangeira é: *Some of us have faith to believe that the day of universal justice is coming to the world, that it draws yearly nearer, and that in the end it will make international wars impossible.*

Trata-se de uma concepção que pode ser avaliada como científicista ou positivista, mas, creio, talvez o aspecto mais sintomático seja a de um papel ativo de que o conhecimento científico estruturado (no caso como ciência estatística) pudesse exercer quando a serviço de um ente capaz de agir sobre a sociedade para mudá-la em benefício da população: o Estado.

Essa concepção revela um lado da estatística muito proeminente e fortemente ligado a sua capacidade pedagógica, pois através do conhecimento da realidade propiciado pela informação estatística, a população poderia superar a ignorância, o desconhecimento e a pobreza. Essa espécie de “utopia estatística”, que se apoia no tripé ciência/política/Estado, foi um discurso comum à comunidade de pesquisadores, cientistas e burocratas do Estado que, de um modo ou de outro, estavam vinculados às atividades estatísticas, não apenas no continente europeu, mas também nos Estados Unidos da América e no Canadá.

Mas a crença na salvação, construção e descobrimento da pátria através do papel inestimável da estatística conquistou corações e mentes também na América Latina, notadamente no Brasil e na Argentina³². Aqui, em nosso país, basta lembrar a frase lapidar de Mario Augusto Teixeira de Freitas³³, pioneiro das estatísticas brasileiras na primeira metade do século XX e um dos fundadores do IBGE: “Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”. De acordo com o historiador Nelson Senra, a frase teria sido formulada pela primeira vez na 4ª sessão da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, no final de 1936, mas “na redação que fez história”, foi proferida na sessão solene comemorativa aos 15 anos do Instituto, em 1951 (SENRA, 2009, p. 54 e 55).

A retórica reformista, contudo, tinha nuances. Na Europa, Estados Unidos e Canadá (considerados países desenvolvidos) a chamada concepção científicista e positivista levou muitos dos estudiosos desses países a ver a estatística como um meio de evitar a repetição de conflitos (já que estes teriam sua origem na ignorância, no desconhecimento e na pobreza) e

We recognize no agency more effective to this end than the statistical method, through which alone we can gain complete knowledge of ourselves and of other peoples, and measure the relative progress of each and of all. Thus the science of Statistics in the large sense is the greatest of all the sciences; for beyond all others it becomes the international bond of union (NORTH, apud BEAUD e PRÉVOST, 1997).

³² Na revisão teórica da bibliografia da tese, constatei o fenômeno no Brasil e na Argentina. Mas a pesquisa ficou restrita a esses dois países.

³³ Mário Augusto Teixeira de Freitas nasceu na Bahia, em 31 de março de 1891. Ingressou, em 1908, na Diretoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura, Viação e Obras Públicas. Graduou em Direito, em 1911, pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro. A criação máxima de Teixeira de Freitas foi, sem dúvida, o IBGE. Quando à frente da Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Estatística torna-se responsável por numerosas resoluções e de leis federais de interesse geral do país (Memória Institucional IBGE).

como uma alavanca que propiciasse maior desenvolvimento econômico.

Já nos países do “Sul”³⁴, a dimensão salvacionista da estatística estava relacionada não necessariamente à ideia de paz ou como um modo de se evitarem conflitos (a primeira guerra era algo muito vivo naquele momento), mas, sim, na capacidade da ciência da “quantificação” em criar meios que colaborassem para que as novas nações pudessem superar o atraso, o arcaísmo e o subdesenvolvimento. Deste modo, podemos observar como os aparatos estatísticos foram moldados organicamente a um Estado que se queria modernizante. Mais uma vez, observa-se que as estatísticas mantêm uma dinâmica de relações indissociáveis às mudanças verificadas na sociedade e, conseqüentemente, nos Estados nacionais.

Além disso, os aparatos estatísticos entrelaçam, como tenho procurado demonstrar, dois campos específicos, “o da ciência e o do Estado ou o político”. Muitas vezes os valores que estruturam esses dois campos se revelam extremamente contraditórios e a ciência, no sentido de conferir neutralidade às suas práticas vai se mostrar continuamente mais tecnicista e, no caso das estatísticas, os técnicos e pesquisadores vão procurar recorrer, cada vez mais, aos métodos e recursos da matemática. (BEAUD, 2014)

Na continuidade da discussão sobre aparatos de estatística, avalio que é justificável considerar também uma outra abordagem que propicia a apreensão do problema por um diferente viés.

Refiro-me às “centrais de cálculo”, um termo enunciado pelo cientista social Bruno Latour, no seu estudo *Ciência em ação – como seguir cientistas e engenheiros mundo afora*, trabalho que ele classifica como integrado ao campo da antropologia da ciência.

Embora Latour não ofereça uma definição “conceitual” de “central de cálculo”, mesmo porque me parece que ele, de fato, não chega a esboçar mesmo tal conceito, essa proposição pode ser apropriada em termos de uma temática que a aproxima de “aparato” ou “aparelho”. No entanto, em termos bem diferenciados se considerarmos a ideia até aqui esboçada de “aparelho”, já que Latour está lidando com outra ordem de questões– embora ambas as perspectivas possam ser discutidas de uma maneira complementar, de acordo com a minha proposta -.

Latour parte do princípio de que a ciência é, fundamentalmente, uma grande e complexa operação que ocorre em rede, na qual participam os mais variados elementos em

³⁴ Em relação à Argentina, conferir em trabalhos do historiador Hernán Otero, em especial suas pesquisas sobre o papel e a importância dos censos naquele país e de como “o aparato estatístico atuou definindo matrizes mentais e discursivas que desempenharam um papel simbólico importante na criação e difusão de uma determinada imagem da sociedade e da nação” (OTERO, 1998).

um processo que ele nomina de “cumulativo”, no sentido de que o conhecimento se forma em ciclos de acumulação. Desse modo, os diferentes domínios (economia, política, ciência, tecnologia, lei) envolvidos no movimento de construção do conhecimento científico seriam conduzidos a um mesmo objetivo em torno de um “ciclo de acumulação graças ao qual um ponto se transforma em *centro*, agindo à distância sobre muitos outros pontos” (LATOURE, 2011, p. 341 - grifos do autor).

O centro é um espaço para o qual convergem informações, dados, pesquisas e seus resultados, objetos, fósseis, elementos e coisas da natureza. O centro pode ser um laboratório, um órgão do governo, um museu, uma instituição, uma universidade, ou seja, é um lugar apropriado, adequado e que possui autoridade e legitimidade para ser e exercer as funções, exatamente, de um centro, um ponto de convergência. Note-se que a ideia que Latour expressa sobre centro não possui associação com a conhecida dualidade “centro-periferia”, oriunda do pensamento político e que estabelece uma relação de poder ou de dominação entre instâncias de um campo situado em abordagens de caráter geopolítico.

O centro, na acepção de Latour, adquire sua condição de ser um lugar ou um domínio privilegiado, por sua capacidade de *agir à distância* sobre muitos outros pontos e conduzir dados, informações e elementos captados, coletados ou recolhidos em qualquer parte do planeta, ou seja, trazer “para casa esses acontecimentos, lugares e pessoas”.

A questão da importância de levar ao centro o conhecimento obtido à distância é uma noção chave na proposta teórica de Bruno Latour. Ele enumera as condições necessárias para esse “transporte” de acontecimentos, lugares e pessoas, destacando três fatores fundamentais para que esse deslocamento possa ser realizado com êxito: mobilidade, estabilidade e capacidade de combinação (permutabilidade).

Como fazer isso se estão distantes? Inventando meios que (a) os tornem *móveis* para que possam ser trazidos (b) os mantenham *estáveis* para que possam ser trazidos e levados sem distorções, decomposição ou deterioração, e (c) sejam *combináveis* de tal modo que, seja qual for a matéria de que são feitos, possam ser acumulados, agregados ou embaralhados como um maço de cartas (LATOURE, 2011, p. 341).

Para Latour, a história da ciência está, portanto, está extremamente vinculada a história dessas condições de se mobilizar, através de diferentes formas e meios que ocorrem ao longo do próprio processo histórico, “qualquer coisa que possa ser levada a mover-se e embarcar numa viagem para casa” (LATOURE, 2011, p. 350).

Assim se dá com a pesquisa estatística, assim acontece com o trabalho de campo, com os esforços envolvidos nas coletas de informações produzida, através de toda uma estrutura

montada e orientada para essa finalidade.

Um instituto de estatística é um *centro* para o qual converge não apenas as informações produzidas por seu próprio trabalho, a sua produção endógena, mas também para onde flui um conjunto de dados, registros administrativos e informações produzidos por outros órgãos e instituições, quando esse instituto exerce as funções de coordenador de um sistema estatístico nacional.

Nesse sentido, de acordo com essa premissa de Latour, dados levantados e coletados em diferentes regiões e localidades de um país, continente ou mesmo do planeta são conduzidos, transmitidos as “centrais de cálculo”. Ali são apurados, tratados, organizados e agregados - através de metodologias estatísticas apropriadas - permitindo, deste modo, o conhecimento (além do monitoramento e controle) de territórios e populações que estão distantes dos verdadeiros centros de decisão e poder.

Portanto, temos aqui o que vou chamar de uma outra tradução de aparato – ou aparelho estatístico - cujo enfoque não está mais situado na posição – ou no aspecto regional – desse aparelho em sua relação direta com o Estado. Ou ainda, um aparelho cujas características deixam de ser medidas apenas pelas categorias de centralização, coordenação ou discurso. Nessa análise, ressaltam as dimensões funcional e operacional mas, acima de tudo, o papel desempenhado no campo da ciência e também no campo de uma relação de poder (que neste caso passa pelo poder de Estado). Desse modo, como afirma Latour:

Os diretores de órgãos censitários agora não têm em suas escrivainhas apenas recortes de jornais com opiniões sobre a grandeza e a riqueza do país, mas uma verdadeira provisão de estatísticas que, extraídas de cada povoado, classificam o povo do país por idade, sexo, raça e condições financeiras. (LATOUR, 2011, p. 363).

A contribuição de Latour traz para o debate a reflexão de que é possível conceber aparelhos como estruturas complexas, de múltiplas dimensões e desenhos. Além disso, julgo que o estudo e a pesquisa da estatística e de suas organizações nacionais (e, se para cima, as organizações internacionais e, se para baixo, as subnacionais, regionais ou locais) pode e deve ser verificada em torno destes diversos ângulos.

Para concluir esse tópico, discuto uma reflexão da pesquisadora argentina Claudia Daniel sobre a autoridade do que ela chama de “números públicos”. Daniel defende que cifras, dados e informações estatísticas são vistos, na esfera pública, sob o perspectiva de que “números” se comportam como argumentos de peso e podem suplantar e “relegar a outro plano juízos pessoais ou as impressões particulares” em debates, polêmicas e intervenções na esfera pública. A pesquisadora relaciona esse fato com o momento em que a “linguagem dos

números” se consolida como uma ação própria e associada explicitamente ao Estado.

A linguagem dos números foi invadindo pouco a pouco a discussão pública desde o momento em que a geração de estatísticas se consolidou como uma atividade regular de Estado. Assim, dirigentes políticos e sociais, funcionários, jornalistas, intelectuais, entre outros, buscaram e buscam revestir suas imagens, posturas ou decisões com a legitimidade que lhes outorgam os números públicos (DANIEL, 2013).

E neste sentido, considero que esse acontecimento só pode, efetivamente, se realizar por intermédio de um aparato estatístico, de um aparelho produtor e disseminador de informações, constituído e institucionalizado historicamente para essa finalidade típica, específica e singular.

2 FAÇA O IBGE AS ESTATÍSTICAS

2.1 Antecedentes

Meu objetivo em procurar descrever e discutir alguns antecedentes do IBGE, tanto do ponto de vista do pensamento e das ideias em circulação a respeito das estatísticas no século XIX, como dos organismos construídos e das iniciativas tomadas neste campo de atividades, tem por finalidade estabelecer os possíveis nexos históricos que, porventura, tenham convergido para a criação e constituição do Instituto, ao longo dos anos 1930.

Antes, porém, de desenvolver o tema, julgo pertinente tecer rápida observação sobre alguns aspectos da historiografia do IBGE tomando por base sua principal e mais sistematizada referência que são os quatro volumes da *História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)*³⁵, lançados pelo IBGE entre 2006 e 2009, obra escrita e coordenada pelo historiador e pesquisador do Instituto, Nelson Senra.

O período estudado cobre, então, um longo curso de 180 anos de história das estatísticas³⁶ que se entrelaçam com a própria história do Brasil. Senra baliza todo esse percurso tomando por base um corte de natureza teórico-metodológico que o divide em dois grandes tempos. O primeiro compreende o período de 1822 a 1972 quando, de acordo com o pesquisador do IBGE, a produção estatística é dominada pelo viés técnico-político com a forte presença dos registros administrativos. No segundo tempo, que na obra tem início em 1972 e se encerra em 2002, predomina a produção técnico-científica das estatísticas, com a forte presença dos registros estatísticos. Sob esse grande corte, Senra estrutura os quatro volumes que, por sua vez, constituem uma periodização, pois definem quatro momentos com características próprias.

No tempo inicial (1822 – 1972), estão concentrados os três primeiros volumes da obra. O primeiro é relativo ao Império (1822 – 1889), “quando as estatísticas são desejadas, e tidas como desejáveis”, ensejando o nome deste volume, *Estatísticas desejadas*. O segundo abarca os anos compreendidos entre c.1889 e c. 1936, ou seja, o tempo da primeira República até a

³⁵ O IBGE tem se dedicado também nas últimas duas décadas à publicação de obras sobre a história de suas pesquisas no âmbito da estatística, de questões voltadas à geografia e as geociências e sobre a biografia e aspectos da vida de seus principais dirigentes e técnicos destacados, entre outros temas.

³⁶ História das estatísticas que acaba se “combinando” com a história do próprio IBGE, como ocorre nos volumes II, III e IV.

criação do IBGE, “quando é legislada a elaboração das estatísticas”, o que gerou o nome do volume, *Estatísticas legalizadas*. O volume três abrange c.1936 a c.1972, “o tempo de atuação do IBGE até sua transformação numa instituição de pesquisa e chama-se *Estatísticas organizadas*. O segundo grande tempo, que se inicia em 1972, seria o momento no qual, segundo Nelson Senra, as estatísticas alcançariam “formalidade científica”, justificando o nome do quarto livro e fechando a periodização sugerida: *Estatísticas formalizadas*.

Como se observa, a obra de Senra traz contida em sua organicidade uma periodização das estatísticas que amarra cada período e conforma toda a narrativa. No entanto, para efeito de comparação, julgo ser necessário cotejar essa periodização com outras duas igualmente importantes, no sentido de termos uma visão mais ampla e panorâmica e, em certa medida, diversificada, da trajetória das estatísticas em nosso país. A exposição e discussão dessas periodizações é parte integrante de qualquer estudo que pretenda uma compreensão das diferentes etapas da caminhada estatística no país. Assim, apresento uma proposta formulada pelo próprio Mario Augusto Teixeira de Freitas, um dos “pais fundadores” do IBGE e o primeiro secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística (CNE). Freitas enunciou essa periodização em 1943³⁷, na qual faz uma curiosa analogia com períodos da história geral. A outra proposta que compartilho é de autoria da historiadora e ex-servidora do IBGE, Icléia Thiesen Magalhães Costa, que aproxima a concepção de periodização com o que ela chama de identificação de “marcos históricos”.

Teixeira de Freitas define seis períodos. Ele chama de **pré-história** dos serviços de estatística a época anterior a 1808. Deste data até 1871, quando foi criada a Diretoria Geral de Estatística (DGE) para a realização do Censo de 1872 seria o período da **história antiga**; já a **história média** compreenderia o período de 1871 até 1907, ano em que Bulhões Carvalho assume o seu primeiro mandato (1907-1909) na direção da DGE. Os dois períodos seguintes que ganham de Freitas mais destaque, foram assim definidos por ele, na referida entrevista ao jornal *A manhã*:

Ao período decorrido de 1907 a 1936 (fase em que se foram fixando as diretrizes ora vigentes), poderemos chamar a nossa "**idade moderna**". De sorte que a "**história contemporânea**", anunciada em 1934, abriu-se em 1936, ano da instalação do Instituto, inaugurando a "**era normal**" da estatística brasileira, cujas etapas anuais se vão enumerando no fecho das Resoluções baixadas pelos nossos Conselhos dirigentes (FREITAS, 1943).

³⁷ Esta proposta foi apresentada por Teixeira de Freitas na longa entrevista que concedeu ao jornal *A Manhã*, em agosto de 1943, e que foi publicada pela *Revista Brasileira de Estatística*, na edição número 15, de julho/setembro de 1943.

Freitas se detém para esclarecer mais detalhadamente o que chamou de **era normal**, ao considerar que era um novo tempo no qual o desenvolvimento das estatísticas “ficou condicionado, de modo definitivo, por princípios orgânicos, que atendem plenamente às peculiaridades do país, à sua forma de governo e aos requisitos sugeridos pela experiência universal” (FREITAS, 1943). Portanto, vale registrar, a construção feita pelo secretário-geral do CNE de um conceito de **tempo normal**, que seria um tempo caracterizado por uma natureza singular no qual as estatísticas passam a representar e a retratar o país e o governo, em consonância aos princípios e à experiência internacional.

Já a periodização de Icléia Thiesen Magalhães Costa se concentra na estruturação e evolução do Instituto, não considerando, assim, a história das estatísticas em seu conjunto. Ela identifica um período que nomeia **antecedentes**, que compreende o espaço de tempo que vai de 1870 a 1933. O segundo período é bem específico e se concentra entre 1934 e 1939, nomeado de **formação** e, de acordo com a pesquisadora:

[...] mostra a estruturação do IBGE, destacando-se a criação do Instituto Nacional de Estatística, sua instalação (1936), criação do Conselho Brasileiro de Geografia (1937) e do Serviço Nacional de Recenseamento (1938), que viriam constituir as três alas formadoras do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938 (COSTA, 1992)

A partir daí, ocorre a fase chamada de **consolidação**, que compreenderia a década 1940-1950, e os esforços para a implantação do Instituto em torno de objetivos ligados às políticas do Estado voltadas ao conhecimento do território nacional, mapeamento do espaço geográfico e nacionalização das estatísticas.

A partir da etapa de consolidação, a historiadora define quatro períodos que vão de 1950 até 1986. Entre os anos 1950 e 1960, seria um momento em que o IBGE “passa por crises decorrentes da avaliação de sua produção em relação a objetivos nacionais, a necessidade de modernização do sistema de produção de estatísticas”, enquanto o período seguinte, 1960/1967 seria marcado por transformações nos níveis técnico, político e administrativo, cujo marco é a transformação do IBGE em uma fundação, perdendo a posição de órgão público vinculado diretamente à Presidência da República. A sequência dessa fase, entre os anos 1967 a 1972 é considerada a primeira fase efetiva do IBGE como fundação, quadro que segue no período adiante, relativo aos anos de 1973 a 1986.

Esses estudos de periodização, embora limitados em seus requisitos metodológicos e sempre sujeitos a críticas considerando que, dificilmente, alcançam algum tipo de consenso, por outro lado são contribuições que permitem situar algumas das circunstâncias mais

marcante e significativas da trajetória do IBGE. Ao mesmo tempo em que procuram salientar o que poderiam ser os aspectos definidores, isto é, o sentido de cada um dos períodos.

Nas reflexões desenvolvidas, levando em conta os antecedentes, concentro a atenção em dois aspectos muito relevantes, a saber: (1) as influências estrangeiras e as possíveis apropriações e adaptações de ideias e preceitos na conformação do pensamento, da perspectiva geral formativa e teórica das estatísticas brasileiras, além de suas expressões práticas e (2) a forte interseção das estatísticas nacionais e dos “estatísticos”, desde os seus primórdios, em uma posição de requisição, envolvimento e atribuição de responsabilidades por parte do Estado sobre o fazer, centralizar e coordenar a ação estatística. Esclareço que essa afirmação não se opõe ou guarda qualquer contradição com a história do desenvolvimento do Estado nacional em sua relação com a história das estatísticas, conforme tenho abordado nesta tese. Outrossim, procura pontuar uma característica da expressão desse processo face à história brasileira.

Esse viés não deixa de ser uma forma de enxergar o fenômeno, é um corte histórico-analítico que relaciona a trajetória das estatísticas com o trajetória do Estado, ou em outras palavras, os “homens de ciência”, os técnicos, os políticos, os burocratas do Estado, os intelectuais dirigiam todas as suas necessidades e demandas por dados e informações estatísticas ao Estado.

Diferentemente de outros países nos quais as estatísticas, embora tratadas como “ciência de Estado” ou apresentando-se como um saber e um conhecimento funcional e utilitário para o Estado, nem sempre tinham a sua produção, o seu estudo ou a sua pesquisa e evolução técnica-científica necessariamente no interior dos aparelhos de Estado. Ao contrário, muitas vezes tal conhecimento foi gerado fora dos marcos da máquina estatal; basta nos lembrarmos da “estatística universitária” alemã, das sociedades estatísticas criadas na França, assim como ocorreu na maioria dos países europeus³⁸. Refiro-me ainda à atuação dos intelectuais “independentes” da aritmética política inglesa. Mas, volto a ressaltar, a ação desses pesquisadores e pioneiros, assim como o conhecimento produzido por eles e suas aplicações estivessem voltadas, centralmente, às políticas de construção e desenvolvimento dos Estados nacionais.

Creio que alguns personagens históricos brasileiros concentram em seu pensamento,

³⁸ Ressalte-se, e devemos registrar, a criação também no Brasil de uma sociedade de estatística, em 1854, que, embora não se constituindo como órgão público, atuou sob “a imediata proteção do Imperador” (SENRA, 2006a, p. 19).

em suas reflexões e atitudes as questões que expresse em ambos os pontos e, de certo modo, podem servir de paradigma para uma apreciação adequada do debate. Nesse sentido, abordo em aspectos específicos, e seguindo as pistas da historiografia esquematizada por Senra, escritos de José Bonifácio de Andrada e Silva, de Francisco Adolfo de Varnhagen e de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, que, em diferentes momentos da história e motivados por distintas razões, pensaram as estatísticas no país. Limito-me ao três personagens uma vez que estaria fora do âmbito da tese a proposta de uma pesquisa e de um aprofundamento mais extenso sobre a temática.

Nesta breve análise sobre os textos, procuro identificar as linhas comuns e as interseções existentes entre eles. Creio poder discernir um eixo que se expressa em todos os três documentos, ou dito de outro modo, um *sentido geral* que, de uma maneira ou de outra, congrega o que esses autores pensaram e escreveram. Esse sentido é a concepção de uma atividade estatística que requer, acima de tudo, centralização e administração coordenada, uma concepção de estatística que é apresentada como tarefa-atribuição de Estado e de governo; um corpo de informações orientadas ao conhecimento da sociedade, mas que possui uma finalidade: fornecer informações e meios para o exercício do governo e, em última instância, que ajude a forjar a conformação de um saber que está vinculado às formas de Estado.

Para a apreciação e discussão desse ponto, utilizo o texto de José Bonifácio, “Notas sobre a 'aritmética política' ou 'estatística’”, que, de acordo com Senra deve ter sido escrito ainda na Europa, antes do retorno de José Bonifácio ao Brasil, em 1819.

O segundo texto é o relatório de Francisco Adolfo Varnhagen, intitulado “O Congresso Estatístico de São Petersburgo em agosto de 1872”, que foi apresentado ao Governo Brasileiro, e tratava das deliberações tomadas pelo congresso e das matérias nele debatidas. Trata-se de detalhado relatório, cujo ponto alto, para efeito de minha análise, são as concepções manifestadas pelo autor contidas nas conclusões. O relatório foi escrito em Viena, Áustria, com data de 25 de agosto de 1872.

Tanto o texto de José Bonifácio como o de Varnhagen foram publicados na íntegra em edições da Revista Brasileira de Estatística. O primeiro, na edição número 25, de janeiro/março de 1946, e o segundo, na edição 26, relativa aos meses de abril/maio do mesmo ano.

Já o texto de Bulhões Carvalho é o relatório que apresentou em 1908 (e publicado no mesmo ano) no qual realiza um balanço de seu primeiro ano no comando da DGE, mandato

iniciado, portanto, no ano anterior, 1907. Examinei ainda um segundo documento, que é a exposição de Carvalho apresentada ao Ministro da Indústria, juntamente com as bases do novo regulamento da Diretoria Geral de Estatística. Esse texto é um dos anexos do relatório e trazia o programa que, justamente, foi implementado durante esse primeiro ano.

Conforme já vimos anteriormente, o prestígio da disciplina estatística já é grande nas primeiras décadas do século XIX e, em especial, o prestígio e a influência da aritmética política inglesa que, nessa etapa, já estava relativamente difundida para além das fronteiras britânicas e em um processo de fusão e amalgamento às tradições de outras nações como as estatísticas francesa, alemã e belga, por exemplo.

Quando José Bonifácio de Andrada e Silva revela o seu interesse pela aritmética política, escrevendo e refletindo sobre o tema, demonstra estar em sintonia com esse processo que transcorre no continente europeu. Conforme registrou o articulista que redigiu a abertura da matéria com a reprodução do texto de José Bonifácio, na *Revista Brasileira de Geografia*, em 1946:

Entre os manuscritos deixados por José Bonifácio, muitos dos quais se guardam no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, um, sobretudo, se reveste de particular interesse para os estudiosos da estatística: Notas sobre a "Aritmética política" ou Estatística. Trata-se de um conjunto de ideias manifestadas pelo autor sobre o objeto do que ele classifica como "aritmética política", isto é, a elaboração dos cálculos acerca de matérias relativas à população, rendas financeiras, Exército e Marinha. (REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, 1946, p. 118)

Em seu texto, José Bonifácio faz uma síntese da maneira como havia se apropriado da aritmética política e propõe uma definição da matéria: “A Aritmética Política é a arte de raciocinar pelo meio do cálculo sobre as matérias concernentes ao governo. Seu objecto conforme Bielfeld é: 1º, a população; 2º, os subsídios; 3º, as operações de Finanças; 4º, o Exército e a Marinha”. (REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, 1946, p. 118).

Nesses quatro pontos elencados por Bonifácio está contida, de modo exemplar, a concepção então já dominante nos círculos de pensadores da estatística e de suas conexões com o Estado, na esfera dos países ocidentais. A estatística – e no texto em questão surge denotada como sinônimo de aritmética política – é uma arte de raciocinar (ou como diríamos atualmente, uma “ferramenta”) por meio do cálculo (e aí se manifesta a dimensão probabilística e numérica da aritmética política de tradição inglesa) sobre matérias concernentes ao governo. Creio que fica muito claro o entendimento já naquele momento da relação estatística/Estado, “ciência de Estado”, informações que servem ao governo ou aos governantes.

Senra tece comentário sobre a exposição de Bonifácio procurando entender as razões e motivações mais profundas em relação à opção do patriarca da Independência à referência, ou a preferência, pelo autor Bielfeld, em detrimento do próprio William Petty, considerado o pai da aritmética política e um autor amplamente reconhecido naquele tempo.

Em seu texto, invoca a Bielfeld, simples assim, sem mais nada, como um teórico da Aritmética Política; quem seria? Talvez Jakob Friedrich von Bielfeld (1717- 1770), que em 1760 escreveu e publicou o livro *Instituições Políticas*; tendo sido, talvez, coetâneo ao cameralismo que, para funcionar, pressupunha organizações administrativas o mais possível racionais, o que levaria às estatísticas. Essa obra, em vários volumes, foi importante o bastante para ser traduzida em outros países, por exemplo, menos de dez anos depois começa a aparecer em espanhol. De todo modo, fica a questão do porque não cita a Sir William Petty, dado como o iniciador da Aritmética Política: não o conhecia? não o reconhecia? preferia os alemães? (SENRA, 2006a, p. 68).

Mas a fertilização da estatística alemã pela aritmética política inglesa é um tema de discussões e debates entre historiadores e pesquisadores do assunto. Por um outro lado, no mesmo campo temático, observa-se, também, uma importante influência em terras brasileiras do pensamento estatístico e geográfico e das formas organizativas que presidiam os órgãos de estatística alemães (PENHA, 1993).

A pesquisadora francesa Morgane Labbé, por exemplo, escreveu sobre a recepção da aritmética política inglesa (e também a da vertente francesa) na literatura e tratados alemães sobre estatísticas e realça o fato de a corrente estatística inglesa ser tratada como “estrangeira”, o que gerava posicionamentos conflitantes entre os cientistas e burocratas do Estado. Mas, por outro lado, pesquisadores alemães não deixavam de reconhecer a força do método, ao mesmo tempo em que promoviam apropriações, combinações e fusões técnicas e científicas. Labbé descreve esse processo de aproximação e de que maneira os estatísticos alemães conduziam suas ações no que diz respeito às influências inglesa e, também, francesa. (LABBÉ, 2008).

A recepção da aritmética política na Alemanha, na medida em que sempre constituiu para os estatísticos desses estados uma corrente identificada como estrangeira, proveniente da Inglaterra e da França, mas que, neste espaço, o alemão, marcado por suas próprias divisões políticas e tradições acadêmicas, estava ao mesmo tempo sujeito a interpretações que modificavam a definição dos autores desses países. As interpretações eram, além disso, muito divergentes; durante o mesmo período, a aritmética política poderia, segundo os autores que se referiam a ela, ser uma corrente valorizada ou desacreditada. (LABBÉ, 2008).

O sociólogo e ex-presidente do IBGE, Simon Schwartzman, aponta a possibilidade dessa influência geral – e histórica – das estatísticas alemãs na formação do pensamento estatístico brasileiro. Ao discutir a criação do instituto, ao longo dos anos 1930, no período

Vargas, Schwartzman mapeia o que, em sua visão, eram os objetivos dos fundadores do IBGE e identifica a origem do que considera a “inspiração” da iniciativa:

No início, o objetivo era coordenar o trabalho estatístico executado pelos municípios em todo o País, e a inspiração alemã foi explicitamente reconhecida pelo seu fundador, José Bulhões de Carvalho. Um Conselho Nacional de Estatística foi formalmente estabelecido em 1936, sendo seguido por um Conselho Nacional de Geografia em 1937(SCHWARTZMAN, 1997).

Como pontua Senra, talvez seja complexo precisar as influências mais sentidas no texto de José Bonifácio. Contudo, é possível podermos afirmar a atualidade do escrito em seu tempo, a compreensão que o autor revela da importância da informação estatística para o governo e, acima de tudo, a presença deste *sentido* que estou procurando identificar, de atribuição de responsabilidade do fazer estatístico ao Estado. Ou seja, parece correto a verificação de uma “razão de Estado” na estatística ou, dito em outros termos, uma centralidade no Estado na “razão estatística brasileira”.

Quanto ao relatório de Varnhagen, trata-se de peça detalhada nos limites adequados, bem explicativa e que descreve de maneira clara e sem rebuscamentos os principais momentos do Congresso Estatístico de São Petersburgo, além de suas principais resoluções. Varnhagen esclarece que sua intenção é não ser difuso e que seu objetivo é circunscrever-se “as notícias mais de aproveitar ao Brasil [...]”.

O Barão de Porto Seguro não deixa de comentar o estado em que se encontram as estatísticas no país. Ele procurou esclarecer, quando foi sugerido pelo Congresso de São Petersburgo que o Brasil ficasse responsável pelas estatísticas do café, açúcar e tabaco, que a Diretoria Geral de Estatística ainda estava em processo de formação no Brasil. Varnhagen defendeu que devido a essas circunstâncias, e ainda pelo fato de que no plano internacional também existiam dificuldades, que o Brasil poderia se responsabilizar pelas estatísticas do café, cabendo a outras nações as estatísticas relativas aos outros produtos. Referindo-se a uma proposta do delegado da Hungria, Varnhagen anotou:

(...) lembrou naturalmente ao delegado do Brasil o propôr agora que se tratassem também especialmente outras, como a do tabaco, a do café e a do assucar (...) que mais prudente era esperar a tal respeito instruções do Governo Imperial, quando a nossa Diretoria Geral de Estatística ainda se está montando, e quando, por outra parte, há três anos poucos passos tem dado o tal plano de formação de uma estatística internacional (VARNHAGEN, 1946, p. 380)³⁹.

³⁹ As numerações das páginas de todas as citações de Varnhagen referem-se à numeração das páginas da edição da *Revista Brasileira de Estatística* que reproduziu o relatório e não as páginas do relatório em si. Do mesmo modo, o ano – 1946 – refere-se ao ano de publicação da referida edição e não ao ano de produção do relatório de Varnhagen – 1872.

E lamentou que não pudesse ter tempo suficiente para se preparar, devido ao prazo da comunicação sobre a realização do congresso, de sua nomeação e o fato de não ter recebido os documentos necessários que deveriam ter sido encaminhados a tempo pela Diretoria Geral de Estatística.

Só me cumpre lamentar, e seja este lamento recebido como desculpa, que as circunstâncias com que se realizou a minha nomeação, o pouco tempo que tive à minha disposição depois de a receber, e principalmente, o facto de não me haverem chegado os documentos, que, segundo o mencionado Aviso de 12 de junho, me deviam ser enviados pela Diretoria Geral de Estatística [...] (VARNHAGEN, 1946, p. 386 e 387).

Ao concluir seu relatório, Varnhagen demonstra uma concepção avançada de estatística pública, e julgo que podemos assim dizer, a que informa que o Estado é o ente predominante neste mister, ao mesmo tempo em que justifica essa posição devido ao que se consideram limitações da “investigação privada”, no tocante às possibilidades de “interrogar a universalidade” de uma pesquisa organizada e regular. A ordem que tem por base os poderes nacionais, a partir de um centro, já está bem marcada no relatório e corresponde, além de uma possível avaliação pessoal, a um pensamento que já se encontra bem amadurecido no debate sobre as estatísticas nessas décadas finais do século XIX.

Na maior parte dos casos as primeiras operações da Estatística não são acessíveis à investigação privada; somente o Estado e os outros poderes públicos, provinciais ou municipais, podem efetuar-las porque somente eles se acham em posição de interrogar a universalidade das povoações, e impôr-lhes a obrigação de um registro regular. Apenas um pequeno numero de apurações pode ser cometido a associações privadas, tais como as companhias de ferro-carris, de seguros, de credito, etc , que certos intentos determinados põem em relações especiais com uma parte considerável do público. (VARNHAGEN, 1946, p. 380).

Na continuação do texto, Varnhagem apresenta em cores vivas um aspecto que começava a ganhar espaço entre as discussões, a busca pela harmonização dos dados e informações produzidos pelos diferentes países e suas organizações nacionais de estatística. Em grande medida, era essa a finalidade dos congressos, ou seja, buscar a unidade e a simetria de métodos, técnicas, tipos de pesquisa, classificações, formas de divulgação, entre outros temas e preocupações. Ele acentua também a singularidade do congresso estatístico quando comparado a outros tipos de reuniões científicas e, aqui também, manifesta a consciência da necessidade de convergência entre as instituições públicas de diversos países.

A Estatística acha-se destarte colocada em condições particulares, que dão ao Congresso estatístico um caráter muito diferente do das outras reuniões científicas. Estas últimas são formadas exclusivamente de sabedores livres, que não têm o menor interesse de se porem de acordo para emitirem votos, tratando apenas de formularem teses especulativas que definam a opinião geral da ciência em determinadas questões.

A nossa reunião, pelo contrario, não atinge o seu fim senão estabelecendo, entre as instituições publicas dos diversos países, a harmonia necessária para introduzir uma convencional unidade, tanto nos processos e formas das operações directas, como no agrupamento e publicação dos dados recolhidos. (VARNHAGEN, 1946, p. 386).

Martin (2001) diz que o século XIX foi um período de ampla difusão da técnica estatística e, conseqüentemente, das estatísticas. Foi também o século da realização regular de congressos internacionais “destinados a organizar metodicamente a coleta das observações científicas”, pois era nesses espaços que as administrações nacionais especializadas se faziam presentes e, pouco a pouco, “se constituiu uma rede internacional de estatísticos e de estatísticas” (MARTIN, 2001). Nesse sentido, a avaliação de Varnhagen mostra-se extremamente afinada com os acontecimentos, revelando um aguçado senso de observação e de interpretação.

A conclusão do relatório parece bem integrada a elaboração que procuro desenvolver e que tem por eixo explicativo a proeminência do Estado em relação às estatísticas. Varnhagen conclui constatando que não apenas a maior parte das operações estatísticas estariam “nas mãos do Estado”, mas alude também a condição e a capacidade da política e dos governos de extrair a utilidade que precisam da ciência. Este eixo, portanto, é a necessidade do controle e intervenção do Estado como ente capaz de assegurar a realização a bom termo das atividades estatísticas. As palavras finais do texto reafirmam tal concepção.

Por isso os Governos não se limitaram a conceder-nos somente essa proteção que um poder esclarecido toma sempre a peito testemunhar nos trabalhos da ciência, mas tomaram também parte directa na nossa obra, fazendo-se representar no congresso por delegados officiais. Este concurso dos Governos não procede só de que a maior parte das operações estatísticas se acha nas mãos do Estado, mas também da utilidade que a politica e a administração tiram de uma ciência que submete a investigações exatas os fenômenos sociais e econômicos (VARNHAGEN, 1946, p. 387).

O que tenho classificado como o *sentido* pelo qual esse processo se expressa na história brasileira fica bem manifesto no relatório apresentado por Varnhagen: o papel do Estado (e “da utilidade que a politica e a administração tiram de uma ciência que submete a investigações exatas os fenômenos sociais e econômicos”) para que o Brasil pudesse ter, de fato, estatísticas públicas e, ao mesmo tempo, resultantes de conquistas e avanços da ciência.

Passo agora as observações sobre o relatório de Bulhões Carvalho, que é uma peça já do início do século XX, portanto, um tempo em que outras questões são colocadas, embora sem alterar o fulcro geral e o sentido principal do processo. Diferentemente dos outros dois personagens, Bulhões Carvalho (1866-1940) foi um homem voltado às estatísticas, a partir de sua formação como médico, campo ao qual se dedicou e atuou como sanitarista, além de sua

formação como demógrafo. Pode-se dizer que Bulhões Carvalho segue uma tradição de homens de ciência que, em torno de suas áreas de atuação, muito especialmente a área de medicina-sanitária, enveredaram pelos caminhos da estatística e a ela dedicaram grande parte de suas vidas. (SENRA, 2007). Ele esteve à frente da Diretoria Geral de Estatística em dois períodos, o primeiro nos anos 1907-1908 e o segundo de 1915 a 1931.

Apresentado ao ministro de Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon Du Pin e Almeida, em 1908, o relatório é um balanço de seu primeiro ano de gestão; é uma peça que transmite uma visão histórica de fundo das estatísticas brasileiras, em que pese o seu caráter conjuntural. Através de pontos relevantes do relatório podemos elaborar algumas conclusões sobre o quadro da atividade e, ao mesmo tempo, percebermos esse mesmo sentido de pensar e agir presente em outros momentos e autores, ainda que expressos na forma e no conteúdo de seus respectivos tempos. Lembramos que o ano 1907 é um dos marcos da periodização oferecida por Teixeira de Freitas, como o ano que divide, de acordo com sua proposta, a “história média” da “história moderna” das estatísticas brasileiras. Este marco sugere que a assunção de Bulhões Carvalho à DGE pode ser considerada um “divisor” na história das estatísticas brasileiras, pelo menos sob o olhar de Freitas. Como um dos anexos ao relatório, encontra-se o documento *Exposição apresentada ao Ministro da Industria, juntamente com as bases do novo regulamento da Diretoria Geral de Estatística*, que resume o programa de trabalho que Bulhões Carvalho pretendia desenvolver.

No comentário que faço enfoco os dois textos em ordem cronológica, começando, portanto, pelo anexo de 1907 e, em seguida, comento sobre o relatório propriamente dito, apresentado em 1908.

De fato, julgo que a *exposição* de 1907, por ser apresentação de uma proposta de trabalho a ser realizado dali para frente, descortina um quadro mais abrangente da visão de Bulhões de Carvalho, suas influências mais significativas e a ordem de seu pensamento sobre a ciência dos números na realidade brasileira. Ainda marcado pela influência dos congressos internacionais de estatística, o relatório tem forte fundamentação nas resoluções e ideias difundidas por esses encontros de que não se podia mais conceber os governos e as administrações públicas modernas sem estatísticas, definidas como sua “base essencial”, um “elemento indispensável” dos Estados. Contudo, para Bulhões, essa consciência não teria conquistado os governantes brasileiros que até aquele momento não haviam considerado em todo a sua relevância as estatísticas como instrumentos e funções de governo. Além disso, Bulhões identificava na ausência de centralização e coordenação um grave problema, ou seja,

a falta da chamada *nacionalização das estatísticas*, isto é, informações coletadas e estruturadas de maneira homogênea e harmonizada em todo o país e em todo o território nacional, sob a coordenação e orientação técnica de um órgão central diretamente ligado ao Estado. Assim, para Carvalho o Brasil teria que evoluir nessa direção:

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. Cada Estado possui em matéria de legislação leis especiais, tem diversa divisão territorial, regime financeiro e tributaria diferente. O registro civil em alguns Estados é inteiramente descuidado. Enfim, não há nem unidade no processo e na organização judiciaria para aplicação do direito, nem unidade administrativa e financeira. (CARVALHO, 1908, p. 15).

A partir desse diagnóstico, o médico estatístico avançava em suas colocações com o objetivo de propor uma programa mínimo para a DGE, mas que pudesse dar conta, de modo amplo e sistemático, da problemática enfrentada. Ele argumentava sobre a necessidade de mais funcionários para atuar na diretoria, argumentando que “qualquer repartição de segunda ordem na Inglaterra, Alemanha, França, Suíça, Estados Unidos tem muito maior numero de funcionários do que o nosso principal estabelecimento da mesma especie”. (CARVALHO, 1908, p. 16). É importante lembrar que Bulhões Carvalho possuía ampla cultura, conhecimento e vivência na área estatística, que começara em suas atividades como médico-sanitarista, uma área historicamente vinculada, em grande parte dos países, a controles e monitoramentos oriundos de dados e informações coletados em campo sobre a situação sanitária da população, com vistas ao controle e prevenção de epidemias e doenças transmissíveis em geral.

O conceito de um órgão forte centralizador que articula as dimensões nacional, estaduais e municipais (ou provinciais), uma espécie de ideia-força do pensamento estatístico brasileiro que atravessa diferentes períodos históricos, formas de Estado e sistemas econômicos, é um dos principais elementos do discurso renovador pretendido por Bulhões Carvalho. Como já apontado em outra seção da tese, os debates sobre centralização, descentralização e coordenação das estatísticas ocuparam grande parte da cena europeia na virada do século XIX para o XX. Ou seja, temos nesse caso, mais uma vez, uma conexão entre a cena internacional e os homens de Estado e de estatística que produz impactos diretamente nas formas de pensar e produzir propostas e programas estatísticos para o país. Bulhões sugeria um órgão capaz de centralizar efetivamente a produção e a coordenação: “A nova Diretoria Geral de Estatística será o centro para onde convergirão todas as informações referentes ao estado físico, político, administrativo, demográfico, econômico, moral e

intelectual da República” (CARVALHO, 1908, p. 16).

Bulhões inovou ainda ao apresentar a proposta de criação de um “Conselho Superior de Estatística” nos moldes adotados em vários países europeus em torno da proposta discutida nos congressos internacionais de estatística, liderados por Quetelet. De acordo com Bulhões, a iniciativa da instituição do Conselho “partiu dos congressos internacionais de Bruxelas, Paris, Berlim, Florença, Haya e Budapeste”.

A composição do conselho não abrangia apenas pessoal do governo. Contava com representantes do Congresso Nacional, uma inovação, sem dúvida, e alinhamento com a composição dos conselhos franceses, além de possuir adesão também com a tradição inglesa, que tinha suas atividades estatísticas regulada e com uma atuação regida, em boa parte, pelos representantes da Câmara.

Finalmente, também no relatório de 1908, Bulhões não deixa de situar com determinação o que considera uma dificuldade permanente das atividades estatísticas no país, tomando como uma espécie de data inicial o ano de 1871, quando foi constituída a Diretoria Geral de Estatística. A reorganização decretada em 1890, já no período republicano também não teria alcançado as metas de progresso, ao contrário, o autor considera que houve mesmo uma regressão que, devido a escassez orçamentária deixaram a DGE sem condições mínimas de funcionamento. Ao refletir sobre esse quadro, Bulhões Carvalho traça um quadro geral de “esquecimento” das estatísticas, tanto no Império, como na República: “Tanto no Império como na República, a estatística foi sempre, senão esquecida, pelo menos colocada em segundo plano, não se preocupando jamais os poderes públicos em considerá-la a base essencial da administração” (CARVALHO, 1908).

Nessa citação, verificamos como Carvalho segue a linha que considera as estatísticas elemento chave do conhecimento sobre a população e o país, “base essencial da administração”.

A contribuição de Eli Alves Penha em suas interpretações sobre a origem do IBGE assinala nas explicações de Bulhões Carvalho a influência da estatística alemã em suas concepções sobre a organização dos serviços estatísticos, notadamente após a fundação do Império. Penha comenta uma certa admiração que Bulhões parecia demonstrar com o modelo germânico de cooperação entre os diversos níveis administrativos, que, inclusive, parece ter servido de fonte para as propostas de estruturação da organização estatística brasileira.

Na Alemanha, a organização dos serviços estatísticos ocorreu após a fundação do Império e mais precisamente depois da guerra de 1870. A implantação desses serviços estava alicerçada na ideia da distribuição da estatística em quatro classes:

central, federal,, especial e comunal. Em 1928, segundo Bulhões Carvalho, a estatística alemã aperfeiçoou-se, sendo que a 'descentralização geográfica' passou a ser característica marcante (PENHA, 1993, p. 67 e 86).

Penha explica que, para Bulhões, o Brasil necessitava de soluções assemelhadas às adotadas pela Alemanha, embora considerasse as profundas diferenças dos meios físico e social, além dos obstáculos encontrados em nosso país para a implantação de um regime estatístico desse estilo.

O pequeno mapeamento desses antecedentes nos ajuda a compreender os vínculos históricos da estatística brasileira em diálogo com a cena internacional, em especial com a tradição alemã, ou melhor dizendo, a tradição prussiana e a trajetória dos fazedores, produtores e pensadores da estatística que, desde os seus primórdios estavam no aparelho de Estado, ou pelo buscaram a proteção ao Estado. É a esse fenômeno que estou considerando como o *sentido* principal do processo de constituição de um sistema brasileiro de estatística.

Essa ligação não se refere apenas a um aspecto de ordem mais geral sobre o papel, a função e a realidade das estatísticas públicas em sua relação genética ao Estado, conforme defendido e descrito nessa tese. Mas refere-se a um saber que estava sendo gerado no interior do próprio Estado nacional brasileiro, o que pode ser considerado distinto da história de outros países nos quais nem sempre este saber foi moldado ou construído no Estado, embora servisse ao Estado e, na maior parte das vezes, para ele estivesse orientado.

2.2 Construção e mobilização de um aparato

A história das estatísticas públicas deve ser contada ao lado da história dos Estados nacionais, o que significa dizer que a história das estatísticas públicas se revela como história política, considerando que os Estados são *locus*, por excelência, do poder, do exercício da autoridade, espaço de lutas de classes e, portanto, da dimensão intrínseca da ideologia e da *praxis* política.

Uma organização de estatística pública é um aparato que se estrutura como um dos aparelhos do Estado moderno, mas, deve-se sempre ter em mente, que é o Estado, definido como máquina que condensa uma relação de forças, de lutas e conflitos que atravessam a totalidade da sociedade, que vai determinar as informações que lhe são precisas e necessárias a cada momento histórico e forjar o aparato estatístico nacional adequado para alcançar estes objetivos.

Deste modo, a criação do IBGE deve ser examinada pelo sentido do que representou a constituição de um aparato organizativo, direcionado à estruturação e coordenação de um sistema nacional de informações estatísticas e geográficas, em um momento histórico determinado no qual se apresentou uma situação concreta que permitiu o surgimento de uma instituição com as características com as quais pode, efetivamente, lograr sua institucionalização.

Ao mesmo tempo, como a tese procura demonstrar no item relativo aos antecedentes históricos, o sistema estatístico nacional já seguia um curso que associei a expressão *sentido*, pois configurava uma síntese de pensamento e práticas que conectavam de modo muito direto e objetivo as estatísticas a uma direção constante: o Estado. Quis dizer com isso que foi no interior do aparelho estatal⁴⁰, fundamentalmente, quando não exclusivamente, que as estatísticas foram produzidas ou, quando não produzidas, demandadas, discutidas, requeridas, cobradas. Só mais tarde, já nos anos 1940, a pesquisa e a disciplina estatística brasileira logrará se estabelecer na Universidade e em outros espaços, constituindo outros grupos de pesquisa, fomentando outras instituições do gênero, novas e distintas organizações. Reitero que esse fenômeno não se confunde com o caminhar das estatísticas no passo dos Estados nacionais, nem que a história das estatísticas não deva ser contada “junto” com o desenvolvimento do Estado em cada país. Ao contrário, a historiografia está consolidada neste aspecto.

A criação do IBGE é vista por muitos autores e historiadores como um momento especial, uma virada na história das estatísticas brasileiras, um corte separando dois tempos. O primeiro tempo que percorre o Império e a República Velha, e o segundo, cuja gênese tem a marca das transformações operadas no país pela Revolução de 30. Além disso, a criação do IBGE é apresentada também como o resultado da capacidade, das habilidades técnicas, das condições de compreensão da importância das estatísticas para o país e do empenho de seus pioneiros e fundadores. Destaque-se ainda, o senso de oportunidade desse grupo de pioneiros que soube captar o *espírito do tempo* e costurar e conduzir as alianças políticas necessárias para a consecução de seus interesses e objetivos.

Como apontam Roberto Schmidt e Vera Abrantes, neste período despontaram grandes

⁴⁰ Sob a coordenação e direção do IBGE, a produção estatística brasileira (em suas distintas etapas) ocorria nos departamentos estaduais de estatísticas e agências municipais de estatística; nos departamentos de estatísticas dos ministérios, outros órgãos e empresas públicas; em instituições como a Fundação Getúlio Vargas e através das campanhas estatísticas promovidas pelo IBGE (Conselho Nacional de Estatística). E, obviamente, quando se promoviam os censos gerais - demográfico, agrícola, industrial, comercial e de serviços -.

articuladores, capazes de interferir e influenciar os círculos do poder, no sentido de tentar imprimir suas marcas no fluxo dos acontecimentos. Teixeira de Freitas esteve à frente de muitas dessas articulações, em especial junto a Francisco Campos, ministro da Educação e da Saúde Pública, com quem já trabalhara em Minas Gerais e, posteriormente, já no Rio de Janeiro, com Juarez Távora, um dos principais comandantes militares de 1930. Conforme registram os dois autores:

As articulações entre Teixeira de Freitas, Juarez Távora e Francisco Campos durante os primeiros anos da década de 30, geraram ações de grande importância para a criação de um sistema de planejamento centrado no gerenciamento de informações coletadas junto aos municípios. Essas informações englobariam um amplo leque que cobriria características físicas e ambientais, geodésico-cartográficas e estatísticas as mais diversas, abrangendo a produção, circulação e consumo, a infra-estrutura econômico-social e o aparelho de estado em todas as suas instâncias (ABRANTES e SCHMIDT, s/d).

Schmidt e Abrantes também fazem referência às memórias de Juarez Távora, quando o militar narra como ocorreram essas articulações e o papel que desempenhou na defesa da organização do IBGE nos moldes em que Teixeira de Freitas e seu grupo propugnavam.

De seu ponto de vista, Távora descreveu como ocorreu a criação do IBGE e recorda sua intervenção neste processo. Quando estava à frente do Ministério da Agricultura, convidou Teixeira de Freitas que, então, era diretor de estatísticas do Ministério da Educação, cujo titular, nessa época, era Washington Pires. Teixeira de Freitas iria colaborar na organização de uma estrutura mais adequada para quantificar e interpretar fatos ligados às questões da agricultura. Assim em 1933, foi criada a Diretoria de Estatística do Ministério da Agricultura, sob a direção de Rafael Xavier, nome indicado diretamente por Teixeira de Freitas, a partir do convite feito a ele por Távora. Rafael Xavier posteriormente desenvolveu carreira na Fundação Getúlio Vargas (FGV), além de ter sido presidente do IBGE nos poucos meses do Governo de Jânio Quadros.

A partir do estreitamento da ligação com Távora, no correr do ano de 1933, Teixeira de Freitas lhe apresentou a proposta de criação de um “órgão de âmbito federal e de estrutura federativa especial, envolvendo, ao mesmo tempo, a atuação dos estados e dos municípios, sob a égide da união, destinado a programar e coordenar todo o processo de levantamentos estatísticos do país” (TÁVORA, 1974, p. 97).

Liderando uma comissão encarregada de propor um projeto para as estatísticas brasileiras, Teixeira de Freitas teve não apenas o apoio, mas a disponibilidade de recursos por parte de Juarez Távora para poder desenvolver o trabalho. O relatório do trabalho da comissão

foi entregue a Távora , em outubro de 1933. No seu livro, o marechal comentou, “recebi relatório daquela comissão assinado por delegados de nove ministérios, em sua maioria já com a aprovação dos respectivos ministros” (TÁVORA, 1974, p. 97). A participação de delegados de nove ministérios comprometidos com o relatório demonstra a força da articulação que deu origem ao IBGE. E deste modo, entre marchas e contramarchas, através do decreto 24.609, de 6 de julho de 1934, finalmente foi criado o Instituto Nacional de Estatística (INE), embora só tenha sido de fato instalado em 1936.

De certo modo, a historiografia das estatísticas brasileiras consolidou a interpretação de que a criação do IBGE está associada à centralização política e administrativa do Estado Novo, na perspectiva de se buscar o conhecimento, o controle e o monitoramento do território nacional; de promover o maior conhecimento demográfico e social da população; conhecer suas condições de trabalho e de vida; de produzir levantamentos e inquéritos sobre as produções agrícola, comercial e industrial do país e da situação econômica em seu conjunto, além de informações relativas à defesa nacional e às estatísticas militares.

Sob essa ótica devemos considerar ainda que o IBGE nasce sob o signo do nacionalismo, das concepções de desenvolvimento nacional e da ideologia de construção de um novo Brasil que empolgou os construtores e simpatizantes da Revolução de 1930 e, mesmo posteriormente, do Estado Novo.

Julgo pertinente, antes de prosseguir, fazer um breve comentário sobre o quadro internacional das discussões sobre a questão estatística concomitante a esse período.

Se podemos constatar que o discurso de reforma do sistema estatístico que estava presente no Brasil prendia-se a razões vinculadas às profundas mudanças estruturais que o país atravessava, por outro lado, é importante assinalar que a retórica mudancista entre as organizações e sistemas dominava a cena estatística em muitos países europeus na virada do século XIX, discussões estas que se estenderam durante as primeiras décadas do século XX. Ou seja, não devemos ignorar as possíveis influências do quadro internacional, ao mesmo tempo em que devemos situar a simetria de conjunturas político-econômicas não apenas entre nações da América Latina, mas também entre essas. o continente europeu e os Estados Unidos. O pano de fundo, naturalmente, foi a grande crise financeira que sacudiu a economia mundial, a partir do final dos anos 1920, resultado do esgotamento e da insuficiências das políticas econômicas do capitalismo liberal no rastro das trágicas consequências sociais e políticas geradas pela I Grande Guerra Mundial face às imensas necessidades que as nações atravessavam diante desse grave quadro.

Uma das temáticas que mais mobilizava técnicos, homens de ciência, pesquisadores e burocratas do Estado que trabalhavam com estatísticas eram os debates que diziam respeito, exatamente, as melhores maneiras de se organizar o sistema levando-se em conta concepções e propostas que gravitavam em torno de modelos de organização e de formatos institucionais que consideravam conceitos como centralização ou descentralização e métodos de coordenação.

Beaud & Prévost situam as discussões sobre organização em um contexto que chamam de “o discurso da reforma”, que abarcava o campo das estatísticas correlacionado ao campo mais geral de reformas que envolviam o conjunto das administrações estatais. Grande parte das informações estatísticas eram produzidas pelos diversos ministérios de Estado ou alguns outros órgãos estatais e, neste sentido, careciam de coordenação. A ideia de centralização estatística se caracterizava, então, pela proposição de estruturação de um escritório central que deveria concentrar os poderes necessários que suplantasse a descentralização da produção estatística que era realizada por ministérios, na maior parte dos casos, limitando-se à coleta de dados administrativos (BEAUD e PRÉVOST, 1997).

Já um sistema de coordenação seria aquele que combinasse aspectos de centralização e descentralização, e poderia tanto ser um órgão criado especificamente para essa finalidade, como a adaptação técnico-administrativa de uma entidade governamental já existente que pudesse cumprir essas funções. Foi o que ocorreu, por exemplo, no Brasil, logo após a vitória do movimento de 1930, antes da criação do Instituto Nacional de Estatística, em 1934.

Uma nova estrutura ministerial foi criada pelo movimento de 1930 e, a partir do surgimento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, foi, então, constituído o Departamento Nacional de Estatística, em 1931, pela junção da antiga Diretoria Geral de Estatística e da Diretoria de Estatística Comercial (SENRA, 2006b, p. 648). Formava-se, assim, um órgão central, surgido de organismos existentes, vinculados aos ministérios, mas que não fundava novas bases para o estabelecimento de um sistema renovado de informações, o que só ocorreria, de fato, alguns anos depois (1934) com o aparecimento do INE e, quatro anos depois, já em 1938, com a criação do IBGE.

Note-se que a mudança de nomenclatura de diretoria para instituto deve ser examinada em um contexto que se divide em duas vertentes. A primeira diz respeito à “intervenção na economia” durante o Estado Novo, nos aspectos destacados pelo cientista político e ex-presidente do IBGE (1986-1988), Edson Nunes, no seu estudo *A gramática política do Brasil*. De acordo com Nunes (1997), tal intervenção estatal na economia foi realizada de três

maneiras: criação de agências regulatórias; criação de institutos e agências estatais e criação de empresas estatais e autarquias. Ele relaciona um conjunto de institutos, departamentos, conselhos e órgãos afins cuja finalidade era cumprir funções econômicas em nome e em prol das políticas do Estado. São apenas alguns exemplos, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Departamento Nacional do Café, Instituto Oswaldo Cruz (IOC), todos os institutos de previdência constituídos no período, entre tantos outros.

Nesse sentido, entendo que a criação do INE e, posteriormente a do IBGE, encaixam-se nesse contexto, principalmente ao considerar a hipótese que sustento na tese de que os órgãos nacionais de estatística são partes integrantes do aparelho econômico de Estado.

A segunda vertente que desenvolvo aqui como hipótese tem por inspiração os estudos da pesquisadora argentina Claudia Daniel que, ao examinar a criação, em 1968, do *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC), da Argentina, defende a hipótese de que a mudança do nome de *dirección*⁴¹ para *instituto* não seria mera alteração de denominação. Ela argumenta que “por detrás” dessa mudança “se esconde todo um processo renovador da estatística pública”. Além disso, e em sintonia com as formulações de Desrosières, Daniel diz que o novo termo, “instituto”,

(...) colocava a Argentina em linha com as agências ou birôs dos países capitalistas centrais que, depois da segunda guerra mundial, haviam mudado sua denominação como uma forma de tomar distância da velha burocracia e ganhar certo status científico⁴² (DANIEL, 2013b, tradução nossa).

No caso do IBGE, portanto, a hipótese que apresento aqui – apenas em analogia à discussão de Daniel, já que as ocorrências são em distintos momentos históricos - é a da existência de um componente que avalio associado a um aspecto ideológico: os fundadores do IBGE, ainda que sem recusar às nítidas influências que reconheciam, particularmente as de Bulhões Carvalho, buscaram demonstrar e afirmar a predominância dos determinantes técnicos aos fazeres e haveres administrativos e políticos do Estado. Nesse sentido, entrelaçaram cada vez mais seus vínculos e suas conexões com os dirigentes do Estado Novo, uma vez que também desejavam “tomar distância da velha burocracia e ganhar certo status científico”, conforme as palavras da historiadora portenha.

⁴¹ O órgão oficial argentino de estatística se chamava, antes da mudança, *Dirección Nacional de Estadística y Censos* (DANIEL, 2013).

⁴² O texto em língua estrangeira é l: [...] *colocaba a la Argentina en línea con las agencias o bureaux de los países capitalistas centrales que, después de la Segunda Guerra Mundial, habían cambiado su denominación como una forma de tomar distancia de la vieja burocracia y ganar cierto estatus científico* (Desrosières, 2004). (DANIEL, 2013b).

Nesse sentido, um dos fatores que podem gerar a mudança do sistema estatístico é a própria mudança do regime político, que implica transformações na organização do Estado e na forma de governo. Foi o que aconteceu, no caso brasileiro, com o regime de Vargas que propicia as condições para criação do INE, em 1934.

Verificamos que o grupo fundador do Instituto, e que o conduziu ao longo de todo o período Vargas (1936-1945) chegando até ao final do Governo do presidente Eurico Gaspar Dutra e o início do segundo governo de Vargas (1951), quando José Carlos de Macedo Soares⁴³ deixou a presidência, teve uma atuação que podemos definir como muito além de funções e práticas que poderiam ser consideradas técnicas, científicas e administrativas.

Em diversas ocasiões, Teixeira de Freitas, secretário-geral do CNE, Macedo Soares, presidente, Christovam Leite de Castro, secretário-geral do CNG⁴⁴ e outros dirigentes manifestaram suas concepções sobre aspectos orgânicos do IBGE em suas relações técnicas e políticas, ou seja, a maneira como concebiam essas relações. Uma dessas ocasiões, a entrevista que Freitas concedeu ao jornal *A Manhã*, em agosto de 1943⁴⁵, é muito esclarecedora a esse respeito. Quando perguntado pelo repórter se o “esforço de reorganização e desenvolvimento dos serviços estatístico-geográficos obedeceu a um "programa político", no melhor sentido da expressão”, o ibgeano respondeu:

E também programa administrativo, social e científico Mas, diz bem: programa sobretudo político. Porque, está se vendo, os esforços do Presidente Vargas ao criar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foram, acima de tudo, inspirados pelo "pensamento político" de unidade e progresso do Brasil. Não é preciso prová-lo depois do que já ficou lembrado (FREITAS, 1943).

Eles procuraram pensar o país, formularam diagnósticos e propuseram um programa de “renovação nacional”, em torno de reflexões que visavam à transformação do país, a partir do seu interior (e dos esforços e iniciativas da “marcha para Oeste”), da exploração de recursos e de riquezas não devidamente explorados, da defesa e da integração nacionais e de uma perspectiva que julgavam imprescindível: a educação e a promoção de uma pedagogia

⁴³ José Carlos de Macedo Soares nasceu na cidade de São Paulo a 6 de outubro de 1883. Bacharelou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo, lecionou Economia Política e Finanças na Escola de Comércio Álvares Penteado e dirigiu o Ginásio Macedo Soares, de propriedade da família. Militante ativo da Aliança Liberal, em 1930, apoiou a candidatura de Getúlio Vargas, a quem hospedou em São Paulo, tornando-se seu amigo e colaborador. Paralelo às lides políticas, encarregou-se de diversas missões diplomáticas no estrangeiro, a convite de Getúlio Vargas (GUIMARÃES, 2008).

⁴⁴ Foi o primeiro ocupante do cargo (1937-1950).

⁴⁵ Trata-se da mesma entrevista já assinalada que Freitas concedeu ao jornal *A Manhã*, em agosto de 1943, e que foi publicada pela *Revista Brasileira de Estatística*, na edição número 15, de julho/setembro de 1943.

civilizatória para a população brasileira em geral e para a população rural, em particular, considerada abandonada e isolada das políticas e ações de governo e dos possíveis benefícios advindos dos progressos econômico, social e cultural.

Por outro lado, pensaram também sobre a necessidade de agir no rumo da unificação dos esforços de coordenação e romper definitivamente com a dispersão das iniciativas isoladas dos estados, dos municípios, de ministérios e órgãos públicos, herança ainda do tipo de federalismo da República Velha. Nesse sentido, a complexa estrutura pensada pelos fundadores do IBGE almejava a unidade, mas sem passar por cima do que já fora feito e que funcionava, mesmo que, muitas vezes, precariamente e sem a devida coordenação. E foi assim que a instalação do Instituto Nacional de Estatística (INE) foi constituída, tendo como marco fundador a Convenção Nacional de Estatística, um instrumento elaborado com a finalidade de construir a coalizão articulada nos níveis administrativo, técnico e política, instrumento de representação capaz de dar a necessária sustentação ao novo instituto. A pesquisadora Jayci de Mattos Madeira Gonçalves em sua história da instituição intitulada *IBGE, um retrato histórico*, sintetizou os objetivos da convenção:

A Convenção Nacional de Estatística constituiu um instrumento de acordo interadministrativo entre a União e os estados, territórios, municípios ou entidades privadas visando a colocar, gradativamente, sob a influência unificadora do Instituto, a totalidade dos esforços e recursos que os poderes públicos e a iniciativa particular já estivessem dedicando ou viessem a dedicar a fins da estatística nacional (GONÇALVES, 1995, p. 28).

Eli Alves Penha também sistematiza os principais passos da construção do aparato estatístico nacional até a criação do IBGE, situando essa trajetória em um processo que nomeia como “contexto de centralização política do Estado Novo” (PENHA, 1993). O pesquisador do IBGE aponta uma trajetória das estatísticas que considera como de “institucionalização”, que compreende a constituição dos principais órgãos deste aparato estatístico nacional, que eram: o Conselho Nacional de Estatística, o Conselho Nacional de Geografia e o Serviço Nacional de Recenseamento (PENHA, 1993).

A elaboração dessa concepção em grande parte foi obra das reflexões e análises de Bulhões Carvalho, especialmente quando estava à frente da Diretoria Geral de Estatística, por duas vezes entre os anos de 1907 e 1931, nas três primeiras décadas do século XX. De acordo com Eli Alves Penha, “Deve-se também a Bulhões Carvalho a tentativa pioneira de cooperação entre os governos dos estados e da União, com vistas à racionalização dos serviços estatísticos” (PENHA, 1993, p. 67).

Teixeira de Freitas, em seu discurso na solenidade de instalação do Instituto Nacional de Estatística, em 29 de maio de 1936, também registra as inúmeras iniciativas nas quais Bulhões Carvalho já havia expressado este pensamento e, muitas vezes, o defendera, em relação à constituição de um aparato estatístico brasileiro. Conforme Senra cita em sua obra, a narrativa que marca o pensamento e o programa que Teixeira de Freitas propõe para o então nascente Instituto Nacional de Estatística é bem explícito na simetria entre as visões de Bulhões Carvalho e do próprio Freitas calcada na ideia de cooperação interadministrativa (SENRA, 2008).

No sentido de propiciar uma descrição abrangente, selecionamos um trecho que, embora longo, é bem elucidativo. Nessa detalhada descrição, o ex-secretário-geral do CNE elenca o conjunto dos elementos que moldaram a face do Instituto.

Os acordos intergovernamentais; 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; [...] (FREITAS, Apud SENRA, 2008, p. 53).

Ao concluir, Teixeira de Freitas faz a apologia de Bulhões Carvalho, salientando que esse conjunto de ideias e iniciativas já haviam sido enunciadas por ele ao longo de sua trajetória como homem de estatística, mas, fundamentalmente, como principal dirigente da Diretoria Geral de 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.” (FREITAS, Apud SENRA 2008, p. 53).

Teixeira de Freitas que trabalhou diretamente com Bulhões em diversas ocasiões e por quem nutria profunda admiração, sempre reconheceu o pioneirismo do “médico estatístico”, além de sua extensa cultura sobre a disciplina da ciência estatística.

Considero importante, também, apresentar neste tópico aspectos significativos do processo de construção do aparato estatístico em nosso país. Para isso, devemos conhecer como se expressaram as próprias vozes representativas do pensamento e das concepções do Estado Novo. Estas concepções vão se sustentar de acordo com ideia de “racionalização do governo”, que se manifesta como um mecanismo fundador de uma nova era para o Brasil.

Para desenvolver esse propósito, recorro ao *Relatório Capanema*, um documento que

foi encomendado pelo próprio governo Vargas ao seu ministro da Educação e Saúde no período de 1934-1945, Gustavo Capanema. O relatório foi produzido nos primeiros anos da década de 1940, com o objetivo de apresentar “uma visão aprofundada e de conjunto das realizações do Governo Vargas a partir de 1930”. O relatório é a base da livro organizado por Simon Schwartzman (1983), *Estado novo, um autorretrato*.

O relatório é dividido em duas partes, sendo que a primeira abarca a temática estruturada em torno do título “Getúlio Vargas e a organização do Estado”. Esta primeira parte é dividida em cinco capítulos e o primeiro tem por enfoque “A racionalização do Governo”, em cuja parte inicial é apresentada uma sinopse com seis pontos que resumem a proposta de “racionalização” sustentada pelos ideólogos estado-novistas⁴⁶. Aqui, nos interessa diretamente o ponto quatro, que tratava especificamente da criação e organização do IBGE, o que significava que as estatísticas eram entendidas como parte integrante do grande projeto racionalizador do Estado Novo. Neste sentido, o novo Instituto criado no período atendia ao chamamento que o texto fazia de que era imperioso que os serviços públicos fossem organizados “dentro dos preceitos técnicos, a fim de reajustá-los ao progresso geral, do qual já estavam muito distanciados”.

Portanto, o tópico capitalizava a institucionalização e o acerto da criação de um órgão com as características que o IBGE possuía e representava, conforme a definição: “Organizou-se, em um sistema nacional, perfeitamente articulado, a estatística de todos os problemas do governo, sob a alta superintendência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que se criou e se pôs em funcionamento” (RELATÓRIO CAPANEMA apud SCHWARTZMAN, 1983, p. 46).

Por sua vez, o ponto seis ao afirmar a importância de se “articular a administração municipal com a estadual, e esta, com a federal” (RELATÓRIO CAPANEMA apud SCHWARTZMAN, 1983, p. 46) também exercia papel fundamental dentro da nova organização político-administrativa do Estado-Novo, de acordo com uma perspectiva de viés extremamente centralizadora, mas, ao mesmo tempo, mantendo uma defesa da ideia de “entendimento e conjugação de esforços”. Essa formulação de unir a nação em torno do poder

⁴⁶ O primeiro ponto tratava da “remodelação integral” do serviço público no país, a partir do que se convencionou chamar de o reajustamento dos quadros e dos vencimentos dos servidores permanentes da administração pública federal. Os pontos dois e três tratavam das iniciativas nas áreas da imprensa nacional, organização de serviços gráficos e da criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). O ponto quatro tratava especificamente da criação e organização do IBGE, Já o ponto cinco apresentava as realizações no tocante à remodelação e construção das novas sedes de vários ministérios e, finalmente, o item seis defendia a nova orientação de articulação entre os níveis federal, estaduais e municipais, do ponto de vista administrativo.

central, federal, mas, ao mesmo tempo, procurando transmitir um “sentimento” de cooperação entre os entes federados será uma das marcas mais salientes de uma retórica que se procurou associar às políticas públicas do período, muito embora, o enfraquecimento dos poderes regionais e estaduais tenha sido uma ação vigorosa do varguismo. Essa retórica será também um dos eixos dos princípios de organização e funcionamento IBGE: uma coordenação que busca uma intensa centralização aliada a ampla estrutura federativa descentralizada e espalhada nacionalmente.

Assim constatamos que o espírito do *Relatório Capanema* afirma a necessidade de centralização, mas sem descuidar do equilíbrio entre centralização e descentralização. No caso do IBGE, tal dualidade, que estava expressa na fórmula de *cooperação interadministrativa*, foi interpretada por Schwartzman como uma espécie de transição do que pode ser considerada a influência da tradição de coordenação preconizada pelo sistema estatístico alemão, uma das inspirações de Bulhões Carvalho na formação do pensamento estatístico brasileiro – no início dos anos 1930 - para uma nova influência, a norte-americana que, nos anos de guerra, propunha uma maior centralização das atividades estatísticas. Esta nova influência ganha corpo e se consolida com o estabelecimento da aliança entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente a partir de 1942, quando o país decide se colocar ao lado dos “aliados” na luta contra as potências do “eixo”, na II Guerra Mundial.

Assim, Schwartzman constrói a narrativa da transição da inspiração alemã em direção a uma estatística mais aderente ao que estavam fazendo os Estados Unidos.

No início, o objetivo era coordenar o trabalho estatístico executado pelos municípios em todo o País, e a inspiração alemã foi explicitamente reconhecida pelo seu fundador, José Bulhões Carvalho. Um Conselho Nacional de Estatística foi formalmente estabelecido em 1936, sendo seguido por um Conselho Nacional de Geografia em 1937. Em 1942, quando o Brasil se juntava aos aliados na Segunda Guerra Mundial, um sistema muito rígido de centralização econômica e administrativa foi estabelecido, sob a inspiração dos EUA, e as instituições estatísticas e geográficas seguiram o exemplo. As entidades geográficas e estatísticas locais foram abolidas e absorvidas em uma burocracia nacional que permaneceu pelas décadas seguintes (SCHWARTZMAN, 1997).

Para avançarmos na compreensão histórica da construção do sistema estatístico nacional e de seu aparato técnico-administrativo, faço uma apreciação de um momento de significação especial nessa caminhada. Refiro-me à solenidade comemorativa do oitavo ano da instalação do Instituto, evento realizado em conjunto ao Dia do Estatístico, em 1944. A solenidade teve a presença do próprio presidente Getúlio Vargas e de vários ministros de Estados, dirigentes de órgãos públicos, políticos, militares e pessoal técnico. O acontecimento

foi noticiado detalhadamente em uma matéria na edição número 2, da *Revista Brasileira de Geografia* (RBG), de abril/junho de 1944. A matéria apresentava um histórico do IBGE associando a sua criação aos “primeiros dias após a vitória da Revolução de 1930, através de um projeto levado ao exame do Governo da República por intermédio do Ministro da Educação, no sentido de criar-se o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia [...] (RBG, 1944). A matéria afirmava que “Em oito anos apenas de atuação, o Instituto transformou por completo o conceito da estatística brasileira dentro e fora do país [...]”. E ainda capitalizava o reconhecimento auferido pelo Instituto em seu curto tempo de existência, ao mesmo modo que manifestava confiança no futuro, principalmente em virtude dos convênios firmados que apontavam para a criação das agências municipais de estatística:

Ampliando cada vez mais a sua atuação técnica e cultural, o IBGE inicia o seu nono ano de atividade com o prestígio inteiramente consolidado em todo o país, como uma das nossas mais eficientes entidades administrativas. Os seus esforços se voltam, no momento, para um plano de trabalho do mais relevante alcance nacional, em virtude das atribuições que lhe conferiu o Decreto-lei nº 4181, visando assegurar, como o exigem os interesses da segurança do país, o mais elevado grau de eficiência aos levantamentos estatísticos de caráter municipal. Nesse sentido, foram celebrados Convênios nas diversas Unidades Federadas, em virtude dos quais será transferida ao Instituto a responsabilidade da manutenção dos serviços estatísticos dos municípios (RBG, 1944)

Na solenidade, destaco dois pronunciamentos que podem ser considerados paradigmáticos de uma concepção de estatística que então predominava no período. Cito os discursos de Christovam Leite de Castro, secretário-geral do Conselho Nacional de Geografia e o do presidente do IBGE, José Carlos de Macedo Soares.

Consoante com a organização federalista do IBGE, cuja estrutura, como vimos, combinava os níveis nacional, estadual e municipal, além da destacada cooperação interadministrativa (que centralizava e coordenava os vários setores de estatística de ministérios e órgãos do Estado), o engenheiro Christovam Leite de Castro - um dos principais organizadores do Conselho Nacional de Geografia (CNG) e que foi seu secretário-geral desde sua criação, em 1937, até 1950, conforme assinalado anteriormente - marcou claramente o sentido de uma concepção estatística que preservava o alinhamento à política e aos ideários exarados pelos ideólogos e elites dirigentes do Estado Novo.

Leite de Castro deixava claro que os princípios que norteavam as práticas e a política do IBGE eram os mesmos que fundavam o Estado nascido na Revolução de 1930, isto é, percebe-se a tentativa de construção de uma identidade institucional, ou mesmo a possível permanência de um espírito de unidade que Castro procurou enaltecer. Ao mesmo tempo, e

como uma espécie de reforço à perspectiva identitária que procurava enfatizar, Leite de Castro criticava o que classificava como a “federação seccionalista”, que seria um defeito da organização nacional associada ao regime anterior a 1930, que teria sido marcado por divisões e desuniões regionais:

Praticávamos, até pouco tempo, a democracia formal, baseada na federação seccionalista, com a qual corríamos o grave risco do fracionamento do país, conforme sintomas que já se faziam sentir de maneira alarmante, na vida nacional. Surgiu então a Revolução de 1930, racionalizadora, realista, construtiva, a qual implantou no Brasil, depois de várias experiências e tentativas, o federalismo nacionalista. Imprimiu-se então um sentido nacional às soluções dos problemas políticos, sociais e econômicos (CASTRO, 1944).

Na sequência, o engenheiro defendeu a centralização política e administrativa operada pelo novo governo como um ganho institucional, ao mesmo tempo em que sustentava a originalidade de uma determinada “missão executiva”. Esta missão era, justamente, a centralização normativa aliada a uma descentralização executiva, ou seja, Leite de Castro atribuía ao sistema político-administrativo do Estado Novo a mesma concepção que presidia e estruturava o sistema estatístico operado pelo IBGE.

A vinculação ao centro é a característica fundamental do regime para que o Governo central possa dar rumos certos, uniformes e nacionalmente orgânicos aos movimentos da evolução do país. O Governo central realiza a uniformização, concretiza a centralização normativa e os governos locais, em regime efetivamente federativo, têm a missão executiva. Realizamos assim uma nova e original prática do federalismo, conveniente à nossa evolução e aos nossos destinos, a qual se resume na centralização normativa e na descentralização executiva (CASTRO, 1944).

O discurso de Leite de Castro não era simplesmente um momento retórico do então secretário do Conselho Nacional de Geografia, mas, antes de tudo, era um pensamento compartilhado, sedimentado e produto de reflexões e, evidentemente, a expressão das práticas dos dirigentes e técnicos do Instituto. A identidade entre o IBGE e Estado Novo se enquadra no método das modelizações de Desrosières, e aqui nos referenciamos – e trazemos à discussão –, de que o tipo de informação estatística guarda a necessária relação com um determinado tipo ou forma de Estado que, por sua vez, está condicionada por uma determinada orientação econômica.

A busca pela associação entre o modelo ibgeano e o Estado Novo em torno da ideia de equilíbrio entre um centro forte que subordina entes federados reflete, em boa medida – e se mostra como um efeito dessa política - o pacto entre a burguesia industrial, que alcançou um espaço de afirmação no Estado Novo e precisava de um poder central forte que impulsionasse investimentos e ações do Estado, particularmente em infra-estrutura, e os poderes tradicionais

organizados em torno da economia agrário-exportadora (MARINI, 2000, p. 76 e 77)

As falas técnico-políticas dos dirigentes do IBGE não necessariamente expressam de modo automático e mecânico essa situação, mas em seus elementos discursivos podemos averiguar que estão, sem dúvida, em sintonia com esses contextos. Deste modo, é factível verificar em trechos do discurso de Teixeira de Freitas proferido no evento de instalação do INE, em 1936, sua correlação com a citação acima de Leite de Castro e a conjugação de ambos com o quadro político-econômico de fundo do Estado Novo. Freitas, em seu pronunciamento, menciona “Os imperativos da vida nacional” que situam a estatística como um campo absolutamente indispensável e, ao mesmo tempo, como fator de prova, justificação técnico-científico e administrativa do Estado (Novo).

O IBGE surgia, então, por força do próprio Estado, isto é, de um Estado que só pode ter existência não como abstração, mas materializado em seus aparelhos. Deste modo, o exemplo das palavras de Teixeira de Freitas se coaduna às palavras de Leite de Castro, em particular no segundo parágrafo quanto Freitas deixa claro a concepção de fusão entre nação, estatística e Estado.

Não são efêmeros os seu propósitos, não é artificial a sua estrutura, não são unilaterais nem pessoais os seu pontos de vista que ele consubstancia. Bem ao invés, representa ele a etapa final de formação e unificação da estatística brasileira, logicamente decorrente dos imperativos da vida nacional fielmente interpretados e obedecidos. E porque exprime assim o sistema definitivo que a nação encontrou para integrar a evolução normal de seus serviços estatísticos, base da administração pública e mesmo das próprias atividades privadas, não é o Instituto somente um organização que permanecerá, senão também que se expandirá com vitalidade poderosa (FREITAS, 1990, p. 103).

Por seu turno, o presidente do Instituto, José Carlos de Macedo Soares, em seu pronunciamento na solenidade de 1944, teve como ponto principal a apresentação do relatório anual do IBGE dirigido ao presidente Vargas e ministros. No entanto, seu discurso foi muito além dos aspectos meramente formais quando procurou evocar o patriotismo, o nacionalismo e a perfeita simetria de propósitos que existiria entre o IBGE e os ideias defendidos pelo Governo. Macedo Soares engrandeceu o espírito colaborativo que norteava o sistema de instâncias que estruturava o aparato estatístico que se formou com o IBGE:

Finalmente, a presidência do Instituto contribui com o seu relatório anual, onde dá contas a Vossa Excelência de todos os detalhes da vida do Instituto e tem oportunidade de referir o que deve à colaboração patriótica dos srs.. Ministros de Estado e demais altos dignatários do Governo Federal, bem assim ao apoio dos governos regionais e dos esforçados prefeitos municipais de todo o país, e ainda ao devotamento dos servidores da instituição. Com aquela petição e esta oferenda, Sr. Presidente, tenho cumprido o honroso mandato que recebi dos Colégios dirigentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (SOARES, 1944).

Macedo passava então ao exame das atuações “social” e “cultural” do IBGE em suas iniciativas em prol da divulgação da estatística e do conhecimento relacionado à temática em geral, o que era promovido através de cursos e publicações. Ele evoca, inclusive, os testemunhos de membros da Igreja, tanto no sentido do reconhecimento dos trabalhos do Instituto, como no sentido de corroborar as ações e sugestões do Instituto em sua capacidade de influenciar à produção de novas leis como, por exemplo, normas legais destinadas a amparar às famílias.

Tanto a sua atuação técnica através dos trabalhos que já realizou, com a ação social e cultural que vem desenvolvendo por meio dos cursos que promove e dos trabalhos especializados que distribui largamente no país e no estrangeiro, e de modo especial pelas suas revistas, já se firmaram no conceito daqueles que podem compreender o seu alcance. Também é certo que testemunhos insuspeitos nos têm vindo do estrangeiro. O de Sua Santidade o Papa Pio XII, que Sua Eminência o Cardeal MAGLIONI, Secretário de Estado do Vaticano, nos transmitiu a propósito das sugestões do Conselho Nacional de Estatística sobre a lei de amparo à família, foi, por certo, o mais alto (SOARES, 1944).

Um outro aspecto muito relevante não é esquecido pelo presidente do IBGE. Trata-se da concepção que preside a estrutura organizativa da instituição, que, como tenho examinado ao longo desse item da tese, alia uma consistente centralização da esfera coordenadora com uma descentralização administrativa ao nível dos estados e municípios, além dos setores responsáveis pela produção de estatísticas nos ministérios. Os dirigentes do IBGE avaliavam que esse aparato organizacional podia assegurar uma política democrática em relação ao sistema de tomada de decisões com repercussões em todo o funcionamento do sistema. Em suas palavras, Macedo atribui ao próprio presidente Getúlio Vargas à origem dessa configuração: “O grande sistema ideado e pôsto em obra por Vossa Excelência, já comprovou o acêrto da patriótica e bem inspirada iniciativa do Govêrno da República ao criá-lo.” (MACEDO SOARES, 1944). E apresentou um exemplo internacional dessa apreciação ao se referir aos comentários proferidos sobre o IBGE por ocasião do oitavo *Congresso Científico Pan-Americano* que proclamou

com indiscutível autoridade que a fórmula original posta em prática por Vossa Excelência na organização do Instituto se recomendava à imitação de todos os países democráticos de administração descentralizada, isto é, em condições análogas às que caracterizam - e nem podiam deixar de caracterizar - a administração brasileira (SOARES, 1944).

A conclusão desse trecho do discurso do presidente do IBGE só confirmou essa dualidade centralização-descentralização, em torno de uma defesa que ele propõe do modelo centralizador (em sua contradição federativa), ou dito de outro modo, de uma contradição que

se expressa como “unidade dos contrários” e que, ao final das contas, nos diz muito da superestrutura jurídico-política do Estado Novo e da qual o IBGE, como não poderia deixar de ser, foi extremamente tributário:

E isto porque o Brasil conseguira, assim, dominar a contingência descentralizadora da auto-determinação, atingindo a unidade de sentido nacional, mas conseguida esta mediante a própria virtude da forma federativa, que também se afirma na livre solidariedade (SOARES, 1944).

Na retórica de Macedo, a unidade e a descentralização caminhavam juntas. Este pensamento, como temos observado, é uma das chaves que comandavam a concepção de constituição do aparato do IBGE e do sistema estatístico nacional. As tensões dessa contradição acabam por se refletir intensamente no órgão por força de sua própria estrutura nacionalizada (além de suas funções de coordenação e dos convênios interadministrativos celebrados), principalmente a partir de 1942, quando começam a ser instaladas as agências municipais de estatística, vinculadas às seções de estatística militar através de um sistema de cooperação com a política de defesa nacional. Senra explica esse processo e interpreta a sua gênese a partir das articulações de Teixeira de Freitas e Macedo Soares:

Pelo Decreto-lei no 4.181, de 16 de março de 1942, Vargas criava 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”.

[...]

No corpo do decreto-lei estavam as demandas históricas, já expressas na década de 1930. A identidade de Teixeira de Freitas é óbvia, nas ideias e na redação. Terá saído do Instituto, numa articulação harmoniosa entre Macedo Soares e o General Eurico Gaspar Dutra, então o Chefe do Estado-maior do Exército (e futuro Presidente da República), e, claro, o ideólogo do processo, Teixeira de Freitas. Agora as agências poderiam ser constituídas, completando-se a organização do Instituto [...] (SENRA, 2008, p. 174 e 180)

Por esse expediente, o Instituto conseguiu levar à prática a proposta de constituir uma repartição estatística e de coleta de informações em cada um dos municípios brasileiros, completando o processo de nacionalização do IBGE.

2.3 Ensinar e aprender a lição dos números

Durante o Estado Novo, o IBGE conheceu um período de grande influência nos círculos do poder e cumpriu um papel de destaque nas tarefas de organizador do sistema estatístico e geográfico necessários às concepções, aos planos e as práticas do Governo Vargas. Os dirigentes e principais técnicos do IBGE tiveram ativa participação nas discussões

e formulações não só, é claro, no seu campo específico de atividade, mas, também, nas elaborações a respeito de diversas questões nacionais. Nesse processo, estes dirigentes, técnicos e intelectuais do Instituto pensaram, discutiram e formularam uma série de propostas e sugestões que ficaram conhecidas na época como “Ideário Cívico do IBGE”. Tais concepções e propostas, que partiam de um diagnóstico da realidade brasileira, foram sistematizadas na forma de um programa para o Brasil, divulgado pela primeira vez, em 1941, com o nome de *Problemas de Base do Brasil*. Posteriormente, o documento foi sancionado pelo órgão máximo do IBGE, na condição de “anexo à Resolução nº 279, de 19 de julho de 1945, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística” (CAMARGO, 2008, p. 358).

O ideário cívico e *Problemas de Base do Brasil* são elementos paradigmáticos para o entendimento do que foi o IBGE nesse período, para a compreensão de qual era o pensamento de seus mais notáveis dirigentes, das articulações institucionais decorrentes dessas ideias, do contexto no qual foi produzido, enfim, de um conjunto de questões que, considera-se, estão sintetizadas no referido documento.

O ideário e a publicação revelam ainda a confluência das estatísticas, da economia e da política com o Estado nacional, conforme discutido no capítulo 1, em um plano teórico. Do mesmo modo que demonstra na prática a maneira como pensadores e dirigentes do IBGE transcenderam uma dimensão considerada técnica ao procurar intervir nas discussões em torno dos problemas nacionais e em procurar elaborar propostas para tais problemas, além de refletir sobre questões do Estado.

No período do Estado Novo, técnicos, intelectuais e personalidades ligados ao IBGE produziram e publicaram uma série de textos e artigos nas *Revistas Brasileiras de Estatística e de Geografia*. Esse movimento incluiu ainda publicações sobre eventos e solenidades que o Instituto organizou ou protagonizou, nos quais são expressas ideias, posicionamentos e análises que extrapolam as reflexões típicas sobre estatística e geografia. As páginas das revistas se mostraram abertas às discussões sobre política, economia, educação, entre outros temas.

Mas, por força de sua reflexão abrangente, na forma de um projeto para o Brasil, - um programa com várias propostas - *Problemas de Base do Brasil* é a expressão mais evidenciada desse movimento. É importante observar que os fundamentos da reflexão e do programa apresentados no texto não são justificados em torno de elaborações teórica, política ou sociológica. Para seu(s) autor(es), *Problemas de Base do Brasil* se justifica “à luz das revelações geográfico-estatísticas” (IBGE, 1950, p. 7). Ou seja, a estatística demonstrando a

sua condição de retratar, de radiografar a realidade

Deve-se esclarecer que o objetivo nesse item não é fazer uma análise exaustiva da publicação, mas examinar e discutir alguns dos aspectos que possuam mais interesse e afinidade com as discussões e hipóteses da tese.

Para os seus formuladores, esse corpo de ideias, portanto, não era fruto unicamente de seus pensamentos ou de meras abstrações, não era a organização de um programa geral ou de uma proposição teórica ou, até mesmo, o resultado de concepções ou posições políticas, doutrinárias ou afiliações científicas. O ideário era a expressão racional e sistematizada do conhecimento advindo dos inquéritos e pesquisas estatísticas, dos levantamentos geográficos, da apreensão da dimensão do território nacional. O conteúdo de *Problemas de Base do Brasil* surgia como a consequência natural e esperada dessa perspectiva de se considerarem os fatos, isto é, a realidade, as condições naturais, sociais e históricas brasileiras. Ao verificar as extremas dificuldades e problemas que afligiam o país, uma realidade refletida nos números, a publicação era taxativa:

A estatística, entretanto, já tornou patente toda essa desalentadora realidade. E essa simples revelação aponta os rumos novos em que poderá agir a Nação, segundo diretrizes sistemáticas e harmônicas com o pensamento construtivo que decorre da observação da vida nacional. (PROBLEMAS DE BASE DO BRASIL, 1950, p. 6)

O que é fundamental reter é a íntima associação entre as informações estatísticas e geográficas e a análise enunciada no documento. Acima de tudo, as informações funcionavam como comprovação e fundamentação técnico-científica para um projeto considerado de “renovação nacional”. Nesta fase da trajetória do IBGE parece não ser predominante uma mentalidade ou uma postura que possamos considerar como uma clivagem entre as dimensões técnico-científica e político-administrativa. Ao contrário, quando observamos o comportamento e as ideias expressas, por exemplo, por Teixeira de Freitas, ao longo de todo o período, verificamos a convivência em certa “harmonia” dos dois campos: ciência e política. Assim, parece não haver, no referido período, a presença de algum tipo de conflito ou distopia entre ciência e política nas práticas e ações do IBGE.

Alexandre de Paiva Rio Camargo, no seu estudo *O Ideário Cívico do IBGE: reformas sociais de base e Projeto de Brasil aos olhos da Estatística*, aponta a atitude de Teixeira de Freitas em relação à questão. Camargo situa o campo de possibilidades que os intelectuais na Era Vargas percebiam existir e no qual poderiam disputar espaços na defesa de suas proposições e na disseminação de concepções e ideias nos campos da educação, cultura, artes,

saúde, entre tantas outros problemas. Para isso, obviamente, deveriam estar alinhadas ao projeto geral do Estado Novo. O pesquisador esclarece que “neste quadro, o discurso estatístico emergiria como instrumento privilegiado para conhecer realidades distantes, organizar coletividades homogêneas e corrigir suas eventuais anomalias” (CARMARGO, 2008, p. 367). É neste sentido que Camargo procura esclarecer como Teixeira de Freitas pensava a ligação entre o saber e o discurso estatístico, e o que julgava um imperativo de participação e de ação dos “homens de Estado”.

Neste quadro, o discurso estatístico emergiria como instrumento privilegiado para conhecer realidades distantes, organizar coletividades homogêneas e corrigir suas eventuais anomalias. Os ibgeanos do período perceberam muito bem a possibilidade de sugerir políticas públicas fundamentadas no saber estatístico. Teixeira jamais conceberia as exigências atuais do ofício estatístico, que incluem a isenção e a quase total renúncia à análise dos dados. Combatia a percepção estritamente técnica da pesquisa em busca simplesmente de eficiência e racionalização (CARMARGO, 2006b, p. 367).

Como resultado das descrições de Camargo, podemos apreender que o IBGE, e mesmo o conjunto do sistema estatístico brasileiro, não se prendiam a um exclusivismo tecnicista ou mesmo cientificista. Ao contrário, sua originalidade estava mesmo em sua condição de pensar o país, além de, sob o “argumento estatístico”, na expressão cara a Desrosières, propor um programa geral e, portanto, político, para o país – ou de renovação nacional - como se afirmava na introdução de *Problemas de base do Brasil*.

Mas, creio, que nada mais adequado do que as palavras do próprio Mario Augusto Teixeira de Freitas para explicar e, por que não, justificar, o que ele considerava a ação, ou em suas palavras, “a contribuição” do IBGE à política. Acima de tudo, verificar as razões que motivariam e, mais do que isso, explicariam essa tendência quase que inevitável da prática dos técnicos do instituição. Na mesma entrevista já citada anteriormente, concedida ao jornal *A Manhã*, Freitas justificou de modo claro e expressivo o seu modo de pensar a articulação entre política e estatística.

Há mais alguma cousa. Há uma contribuição específica dos nossos pesquisadores no terreno político. E dizendo isso, está claro, refiro-me aos assuntos que interessam a melhoria das condições de convivência social e à racionalização dos seus fundamentos, segundo planos de governo condizentes com a nossa realidade - essa realidade que observamos, registramos e medimos dia a dia. Essa atuação "política" (no bom sentido) dos homens que servem ao Instituto é, aliás, natural. Não é superfetação, nem um extravasamento (FREITAS, 1943).

Na citação acima, observa-se que Freitas não verificava, como afirmamos mais acima, nenhuma espécie de conflito entre o que ele chamava de atuação “política”, e aí acrescida de uma adjetivação – a política “no bom sentido” - entre os pesquisadores e suas atividades

específicas. Havia, isto sim, uma “contribuição” à política resultante da primazia que os pesquisadores do IBGE acabavam adquirindo em relação às observações que realizavam sobre as condições de vida e sobre a realidade do país que pesquisavam. E a atuação “política” dos pesquisadores não continha nenhum interesse específico ou “superfetação”, mas ocorria por força de sua própria condição profissional. Em seu trabalho, os técnicos do Instituto estavam em posição de investigar os fatos que se revelavam, a partir do que poderia ser traduzido em uma posição de observador privilegiado:

Não invadimos seara alheia. Bem pelo contrário. Se ao Instituto, lhe cabe investigar, traduzir em números e esquemas, e sistematizar todas as condições fundamentais em que vive a Nação, é aos olhos dos técnicos do Instituto que se revelam em primeira mão as poderosas sugestões da observação realizada (FREITAS, 1943).

Os técnicos e a burocracia ibgeana, portanto, entendiam que possuíam um papel no processo de construção nacional e percebiam os espaços nos quais podiam intervir.

A historiadora Angela de Castro Gomes, no prefácio do volume III da *História das Estatísticas Brasileiras*, também analisa essa questão. Ela examina os papéis desempenhados por José Carlos de Macedo Soares e por Teixeira de Freitas no contexto das movimentações do Estado Novo.

Para Gomes, “tanto Macedo Soares como Teixeira de Freitas são homens de seu tempo”, o que significa que estariam voltados para a produção de um novo campo de saber e que podiam, pela novidade e originalidade dos acontecimentos em curso, ver e fazer acontecer as coisas naquele sentido de as tornar concretas em suas ações e iniciativas, isto é, passar da palavra à ação e acompanhar o resultado de suas iniciativas. A historiadora faz menção a um termo criado por Teixeira de Freitas para definir esse “novo” tipo de técnico ou profissional responsável por analisar estatísticas, mas com uma forte conotação de homem de Estado: “estatista” (GOMES, 2008, p. 25). Na verdade, integrantes de uma nova burocracia de Estado que se formava no bojo do Estado Novo.

Para a especialista, mais do que a criação e o uso de um simples vocábulo, embora pleno de significado, o que estava em jogo era a construção de um novo conceito ou uma mesmo de uma nova categoria.

Uma categoria, na terminologia dos antropólogos, nativa, e que, na minha leitura, remete a uma dupla inserção: homens das estatísticas e homens do Estado. Dessa forma, quero destacar a possibilidade de se pensar o IBGE e seus profissionais, como sugerido no próprio volume, como um locus de produção de conhecimentos sobre o Brasil, sob orientação de um “ideário cívico” (outra categoria nativa), o que significa dizer, o locus de uma práxis: de ideias indissociáveis de ação política.(GOMES, 2008, p. 25)

Acompanhamos o pensamento de Angela de Castro Gomes que procura elucidar as intervenções desses dois “homens de estatística” e “homens de Estado” e que, de um modo aberto e sem subterfúgios, amalgamaram saber científico e ação política.

O embaixador José Carlos de Macedo Soares, embora não tendo atuação relevante nos acontecimentos históricos que dizem respeito diretamente à criação e à constituição do Instituto nos primeiros anos da década de 1930, a partir do momento em que assume a sua Presidência, em 1936, irá cumprir papel chave e destacado na trajetória e na construção da influência alcançada pelo IBGE. Este fato ocorre fundamentalmente em função das amplas conexões e ligações que Macedo possuía com os diversos segmentos e grupos das altas classes paulistas e brasileiras, além dos núcleos dirigentes do Estado, após a Revolução de 30. São elementos que facilitaram e proporcionaram condições mais favoráveis ao desempenho, trânsito e reconhecimento da entidade. Conforme descreve a historiadora:

Macedo, o político paulista aristocrata, era a evidência de que em São Paulo nem tudo foi antigetulismo. Embaixador, liberal – com as contradições e limites do liberalismo e dos liberais durante o Estado Novo –, foi o encarregado das negociações políticas, abrindo caminhos junto a Vargas e junto às elites nacionais e internacionais. (GOMES, 2008, p. 26).

Já Teixeira de Freitas, de acordo com a pesquisadora, representava o paradigma do tipo de intelectual ou de técnico que se ajustava às ambições e propósitos do presidente Vargas em consonância com o tipo de Estado que buscava promover e com o tipo de pessoal que procurava contar e ter ao seu redor.

Teixeira de Freitas, certamente, era o protótipo do que Vargas chamava e desejava que fossem os “técnicos” do Brasil do pós-1930. Bem ao estilo das ambiguidades varguistas, técnicos eram aqueles que controlavam conhecimentos especializados e fundamentais ao planejamento de políticas públicas, sem se curvar a “interesses”, sobretudo os locais. (GOMES, 2008, p. 26).

Gomes propõe o que seria uma definição de “técnico” adotada e difundida no período do Estado Novo, que combina o saber do homem de “ciência” com o engajamento, ainda que com restrições, ao projeto de Vargas. Desse modo:

Técnicos eram os homens de “ciência”, respeitados pelo mérito de seu saber. Mas técnicos eram também os que se engajavam, ainda que com certas resistências, que precisavam ser toleradas, no interior da proposta estado-novista de Brasil novo. (GOMES, 2008, p. 26).

As questões levantadas por Gomes se coadunam com as visões presentes em torno do ideário cívico do IBGE, uma vez que o ideário é fruto da reflexão desses pioneiros. E esse debate se entrelaça com um outro sobre liberalismo e democracia, uma vez que tais discussões se apresentam, também, em *Problemas de base do Brasil*. Nenhum destes debates é estranho ao

Estado Novo, pelo contrário, estão presentes no discurso e na concepção de seus ideólogos. Esta concepção critica a visão liberal por seu individualismo, pelo seu apego e um modelo de formalismo político na questão representativa e, acima de tudo, por um aspecto doutrinário que os ideólogos estado-novistas julgavam muito grave: a omissão que consideravam existir por parte do liberalismo econômico em relação às condições de vida e de trabalho das massas, do povo, do trabalhador⁴⁷.

O fundamento justificador do ideário cívico, consubstanciado em *Problemas de base do Brasil*, eram as estatísticas, isto é, para seus idealizadores o ideário não era obra abstrata nem formulação meramente teórica, mas, antes de tudo, era fruto dos resultados obtidos por registros, pesquisas e censos, era obra de extrema racionalidade assentada em bases técnico-científicas. Mas as estatísticas iam além, eram mais do que um fundamento ou justificativa, pois desempenhavam um papel extremamente importante na mudança de um paradigma histórico associado à evolução democrática da sociedade.

Um dos momentos certamente mais emblemáticos que expressam essa visão das estatísticas e do Instituto ocorreu por ocasião da *Exposição Nacional dos Mapas Municipais*, em 1940, cuja solenidade de abertura aconteceu no dia 29 de maio, data do aniversário do IBGE. O evento fazia parte dos preparativos para as atividades do Censo que foi realizado no mesmo ano, o primeiro a ser conduzido pelo Instituto, através do Serviço Nacional de Recenseamento, órgão integrante do sistema liderado pelo IBGE. Na ocasião foram expostos os mapas dos então 1574 municípios existentes no Brasil, em consonância com as diretrizes da celebrada “Lei Geográfica do Estado Novo”, a Lei 311, de 2 de março de 1938. Além disso, houve apresentação e distribuição de uma série de publicações, como as Revistas Brasileiras de Estatística (RBE) e a de Geografia (RBG), do Anuário Estatístico do Brasil, de Sinopses Estatísticas, entre outros materiais.

Nesta solenidade de inauguração da exposição, a qual compareceram o presidente Getúlio Vargas, inúmeros ministros e autoridades, o ponto alto foi, sem dúvida, o

⁴⁷ Em *A invenção do trabalhismo*, Angela de Castro Gomes analisa os fundamentos no Estado Novo do que é tratado como “um novo conceito de democracia”, calcado na acepção de democracia social. Essa acepção não tinha por base o conceito abstrato de cidadão detentor de direitos e deveres civis e políticos, mas sim de uma cidadania que se constituía pela estruturação de um arcabouço trabalhista, pelo reconhecimento do valor universal do trabalho e por políticas de assistência e proteção, por intermédio de um corpo de direitos sociais que cabia ao Estado promover e garantir aos trabalhadores. A incorporação das massas trabalhadoras como portadoras de direitos e deveres trabalhistas passava a ser o centro dessa concepção democrática. Como define. “o projeto político do Estado Novo tratava de expurgar o conceito de democracia das ficções liberais, transformando-o em uma forma de organização estatal cujo objetivo era a promoção do bem estar do povo trabalhado (GOMES, 2005, p. 201).

pronunciamento do presidente do IBGE, José Carlos de Macedo Soares. Foi um longo discurso inspirado na frase dita por Vargas, por ocasião da instalação do Instituto, em 1936: “Fazer o Brasil maior e melhor”. Esta deveria ser a missão do órgão que então acabava de ser instalado.

Em sua alocução, Macedo Soares afirmou que a estatística era a expressão acabada do que ele classificou como um “imperativo categórico”, uma inspiração que, ele informava em seu discurso, vinha do *Instituto de Estatística da Itália*. Na ocasião, o órgão italiano era uma entidade que gozava de grande prestígio internacional, principalmente no período em foi dirigida pelo célebre demógrafo e estatístico Corrado Gini. Assim se expressou Macedo Soares sobre aquelas palavras:

Frase que exprime clara e segura compreensão do papel proeminente da estatística na civilização hodierna. Palavras que contêm aquele mesmo imperativo categórico que o Instituto Central de Estatística da Itália recebeu do seu genial fundador, responsável por uma obra política – controvertida, é certo – mas que há de ser colocada sem favor as de maior amplitude e complexidade dos tempos modernos: “Constituir-se um instrumento da ação do Governo – no presente e no futuro” (MACEDO SOARES, 1940 – grifos do autor).

Além da citação referida a Benito Mussolini de que o sentido da estatística era o de “Constituir-se um instrumento da ação do Governo – no presente e no futuro”, Macedo apoiou-se também, e mais firmemente, nas palavras do ex-presidente dos Estados Unidos, James A. Garfield, organizador do relatório do 9º Censo Norte-Americano, realizado em 1870, quando ainda era congressista. Macedo se referiu a duas citações destaque no pensamento de Garfield:

“O desenvolvimento da estatística obrigou os historiadores a reconstruir o passado, em moldes diferentes daqueles que o vinham fazendo. Sempre consideraram o homem do ponto de vista da gestão dos príncipes, das dinastias, dos regimes, das batalhas. Da massa social, da sua vida, do seu desenvolvimento, da sua força, dos seus elementos e das suas leis – a história pouco ou nada disse”.

“A pesquisa estatística penetra agora nas casas, nas prisões, nos hospitais, em toda a parte enfim onde a natureza humana sua insuficiência ou a sua potencialidade. Nesta exploração o estatístico descobre a origem da grandeza e da decadência das nações, e assim se transfigura em profeta de sua geração” (GARFIELD, apud SOARES, 1940, p. 15).

Nessas citações, o presidente do IBGE elaborou as suas considerações democráticas a respeito das funções da estatística de um modo um tanto distinto da expressa em *Problemas de base do Brasil*, mas, sem dúvida, em linhas de complementariedade política e ideológica. As palavras de Garfield são bem enfáticas ao descrever o que parecia surgir como uma contradição entre a história e o desenvolvimento das estatísticas. Antes da institucionalização

das estatísticas como elemento de conhecimento e saber sobre a sociedade e a população, a história descrevia os homens (a humanidade) pela ótica dos poderosos e das elites. Mas a pesquisa estatística, rompendo com essa visão, trouxe o homem comum e as massas para dentro do verdadeiro fluxo histórico. Como resultado, a estatística cumpriu uma função de democratizar a sociedade e valorizar o povo. Ou seja, coube à estatística, de certo modo, “descobrir o povo”, o que aconteceu seus pesquisadores saíram a campo e foram bater à casa dos trabalhadores e, a partir de então, puderam saber o que se passava nas residências, nos hospitais e nas prisões, ou seja, em todos os lugares onde o povo parecia estar, de uma modo ou de outro.

Sem dúvida, palavras bem apropriadas para um momento em que Macedo Soares pareceu querer valorizar uma retórica que conjugasse os interesses do IBGE aos objetivos de aproximação e expressão popular almejadas por Vargas e pelos dirigentes políticos do Estado Novo. Também não teria o Estado Novo “descoberto o povo”? Também não teria o Estado Novo operado a inclusão do trabalhador na vida do Estado e na legalidade trabalhista? Também não teria o Estado Novo lançado as bases de uma considerada democracia social?

O ideário cívico do IBGE, portanto, era uma “corrente de pensamento ibgeana” que ia além de uma nova proposta de “organização nacional”, assentada no ordenamento do quadro político-territorial (PENHA, 1997), e materializada em *Problemas de base do Brasil*, embora esse ponto fosse essencial em sua estrutura. O ideário era, acima de tudo, **uma proposta de reconhecimento e inclusão das massas no grande projeto do Estado Novo**, pela via da “revelação” estatística e geográfica, “inspirada pelo voz dos números”, defendida e praticada pelos técnicos (homens de ciência e de política) do IBGE.

Contudo, é importante assinalar que *Problemas de base do Brasil* não era um programa de desenvolvimento, nem um projeto econômico centrado na ampliação do mercado interno ou a complilação de uma série de proposições de políticas públicas. Seu sentido mais geral me parece ser educativo, pedagógico e civilizacional, apoiado em uma posição e “visão de mundo” de caráter mais elitista do que autoritário. O corte social de toda a narrativa é claramente “elite x massas” e, nesse sentido, se distanciava da ideologia de Vargas que, embora claramente, como é notório, negasse as lutas de classes, operava muitas vezes, pelo menos em nível retórico, no corte “classes produtoras x classes trabalhadoras”.

O caráter pedagógico e civilizacional que procurei acentuar fica manifesto na própria maneira como a concepção elitista é evidenciada, pois não apenas as massas precisavam superar a ignorância pela educação e pelo trabalho, mas as elites governamentais, em especial

nas municipalidades, também não estavam preparadas para a missão que deveriam cumprir.

[...] a falta de preparo especializado da maioria dos dirigentes, a ausência costumeira de controle, a acarretar prejuízos e irregularidades, e a inda a divisão dos serviços segundo a velha fórmula dos "compartimentos estanques", faziam - e ainda fazem - do nosso municipalismo, em certos casos, um critério de governo desatento a os interesses da população (PROBLEMAS DE BASE DO BRASIL, 1950. p. 5).

Contudo, a visão elitista do ideário pressupõe, como comentado acima, a inclusão das massas no processo social e político conectada a uma dinâmica de ocupação racional do território e, nesse sentido, se alinhava à política do Estado Novo de interiorização e “marcha para Oeste”.

A questão da interiorização era uma das preocupações acentuadas dos homens do Estado Novo. Demanda antiga, que datava do Império, ligava-se aos aspectos da segurança e defesa nacional, mas também dizia respeito à distribuição da população com vistas à ocupação dos vastos vazios territoriais e à exploração de riquezas e recursos nacionais. É um dos eixos de *Problemas de base do Brasil* e, de acordo com Camargo, era vista como um dever cívico para Teixeira de Freitas, o que explica suas preocupações sobre o país “gravitarem em torno do ruralismo”. Para Freitas, no entanto, esse pensamento queria dizer valorização do homem do campo e do municipalismo, “passando pelo planejamento eficiente da colonização” (CAMARGO, 2008, p. 380).

O historiador observa ainda em relação ao pensamento de Teixeira de Freitas e ao texto de *Problemas de base do Brasil* que “é bastante notável e curiosa a ausência de qualquer política industrializante em seu ideário para o Brasil”.

Talvez seja possível avaliar uma tendência entre os principais dirigentes do IBGE que orientaria a instituição na trilha do chamado ruralismo e de uma visão de que os esforços nacionais deveriam se voltar para o interior, no sentido de ser esse o caminho do país superar o atraso e o subdesenvolvimento. Nesse caso, seria importante, então, verificar dois aspectos da questão. O primeiro, examinar o que o texto de *Problemas de base do Brasil* pode nos informar sobre a problemática da industrialização em contraste com o ruralismo, que, de fato deve ser encarado muito mais como um efeito sócio-político que se eleva de uma base econômica agro-exportadora ou, no caso do bloco de poder do Estado Novo, a partir da condição de uma das expressões político-ideológicas destes mesmos setores da economia nacional.

Por outro lado, devemos examinar também a correlação de forças político-econômicas nas disputas no interior do aparelho de Estado, ou seja, o jogo das elites dirigentes e os ecos

de uma disputa travada entre setores orientados à vertente rural, agrícola e agro-exportadora versus uma elite modernizante, identificada com a industrialização e uma planificação econômica. (MARINI, 2000, p. 77).

Como foi apontado mais acima no texto, o ideário não deixa de ser uma proposta de inserção das massas no processo de renovação e organização nacional, que pode ser interpretado também como uma proposta de mudança das condições estruturais do país com a participação popular. Inegavelmente, o sentido dessa proposta de renovação nacional está voltado para a interiorização no espírito da “marcha para o Oeste”, o que não quer dizer recusa à industrialização. Senão vejamos: um dos pontos mais importantes da interiorização é a transferência da capital (“interiorização da metrópole federal”) para o interior (Goiás-Planalto Central), mas, de acordo com *Problemas de base do Brasil*, haveria uma etapa intermediária nesse processo, com a mudança da capital em um prazo mais curto para Belo Horizonte, Minas Gerais, uma vez que a transferência definitiva demandaria bem mais tempo. (PROBLEMAS DE BASE DO BRASIL, 1950, p. 17).

A escolha de Belo Horizonte não é aleatória, já que a cidade, de acordo com o texto “está a 600 km do Rio, ao qual se acha ligada por ferrovia, estrada de rodagem e linha aérea”, ou seja, uma situação privilegiada para impulsionar um surto industrial no interior, que é pensado, inclusive, nos moldes em que muitas vezes a industrialização era defendida no período, como um componente da defesa e da segurança nacionais.

[...] porque o surto industrial de Belo Horizonte se fará numa zona privilegiada e que precisa ser industrializada ao máximo, para que o Brasil tenha também no interior, fora do alcance imediato de ataques externos, as indústrias essenciais que, em consequência mesmo das possíveis agressões, nos podem faltar em virtude da paralisação dos núcleos de atividade fabril situados em zonas mais expostas; [...] porque esse centro industrial se tornará tributário do centro comercial do Rio de Janeiro, contribuindo assim para a grandeza econômica desta grande cidade, que continuará a ser, por tanto, a capital biodinâmica do país (PROBLEMAS DE BASE DO BRASIL, 1950, p. 20).

Em outros pontos de *Problemas de base do Brasil* a questão da industrialização é igualmente abordada, tal como corre no capítulo que discute a ocupação do território. Em torno da ideia de organização de um “Exército do Trabalho”, que seria o aproveitamento e o “recrutamento” dos contingentes de homens desocupados, sem trabalho, em situação de abandono nas grandes cidades, etc., haveria um estímulo ao trabalho nas regiões desocupadas ou mais necessitadas do país, ou seja, o interior. Mas as ocupações não seriam estritamente agrícolas ou rurais. Haveria forte estímulo à industrialização. De novo, a ajuda militar é solicitada, pois sem esse apoio, seria muito difícil por em prática essas iniciativas:

essa iniciativa, dando trabalho a inúmeros brasileiros infelizes e desocupados, valoriza-os física e socialmente [...] as medidas propostas oferecem, todas, a melhor solução para graves problemas de defesa militar [...] da execução do programa delineado resultará ainda vultoso desenvolvimento industrial e poderosa circulação interna de produtos com o correlato aumento do consumo, o que trará ao tesouro um grande acréscimo de receita (PROBLEMAS DE BASE DO BRASIL, 1950, p. 31).

Penha considera que, apesar da importância e da difusão do ideário cívico naquele período, sua influência não teria alcançado os resultados pretendidos, em particular aqueles almejados por Teixeira de Freitas, “mesmo considerando a forte pressão exercida pelo presidente do IBGE, embaixador Macedo Soares, para a implementação de algumas propostas contidas no ideário” (PENHA, 1997, p. 118).

O geógrafo apresenta duas justificativas que, em nossa visão, podem ser explicadas pela conformação do bloco no poder do Estado Novo, cujas forças principais eram os setores agro-exportador e a burguesia industrial. Penha defende que a implementação do plano ibgeano esbarrou em um grave equívoco, “a concepção onipotente do Estado nacional”, ou seja, uma suposição de que o Estado pairava acima das classes sociais e poderia, por sua força e potência, conduzir processos mais profundos de transformação social. Mas, contrariamente a essa percepção, “tanto no nível setorial, quanto no regional, o Estado Novo se viu obrigado a fazer concessões aos interesses oligárquicos [...]” (PENHA, 1997, p. 104). Deste modo, em sua argumentação e organização de um programa de renovação nacional, no caso, *Problemas de base do Brasil*, teria desconsiderado o poder de pressão política tanto das oligarquias agrárias como da burguesia industrial e, assim, não se constituiu em um documento que lograsse representar ou corresponder, de maneira mais efetiva e apropriada as circunstâncias e os interesses em disputa nas alianças da coalizão do poder.

Essas considerações são imprescindíveis pois procuram trazer algumas pistas sobre o contexto econômico e político no qual foi produzido o ideário e os impactos e forças que, de um modo ou de outro, acabaram por determinar seu papel e sua trajetória. Nesta perspectiva, acrescento a contribuição de Ruy Mauro Marini que utiliza o conceito de “compromisso político de 1937”, que se aproxima do mesmo conceito usado por Nunes (1997) e outros autores, para explicar a coalização das forças políticas do Estado Novo, a partir de “uma complementação entre interesses econômicos da burguesia e das antigas classes dominantes”, essas últimas, no meu modo de entender, mais comprometidas com as chamadas concepções ruralistas. No entanto, isto não quer dizer que as antigas classes compartilhassem da visão modernizante de “marcha para o Oeste” que, sem dúvida, continha as duas perspectivas em

disputa, uma tradicional, centrada nos interesses agrários, outra, modernizante, calcada nos interesses da industrialização que almejava a expansão de mercado de consumo para seus produtos (em direção também ao interior). As saídas discutidas no ideário para as grandes massas populacionais brasileiras (tanto as rurais como as “cidadinas”) devem ser escrutinadas tendo por fundamento que:

o Estado [Novo] garantia à burguesia um mercado imediato, o único na realidade que podia dispor na crise conjuntural mundial. Por suas características atrasadas, o sistema agrário mantinha, por outro lado, sua capacidade produtiva a um nível inferior às necessidades de emprego das massas rurais, forçando um deslocamento constante de mão-de-obra para as cidades (MARINI, 2000, p. 78).

Mas *Problemas de base do Brasil* sem dúvida corresponde a um esforço dos primeiros dirigentes do IBGE de participarem das discussões públicas, pensar o país e oferecer um plano de soluções no que podemos chamar de confluência da ciência com a política, em torno da justificativa do argumento estatístico.

2.4 A unidade ameaçada

A tarefa de compreender os múltiplos nexos que marcam e dão sentido a complexa trajetória do IBGE em suas relações ao longo de diferentes governos e as respectivas questões ligadas ao desenvolvimento, guarda múltiplos e díspares desafios.

Nos itens anteriores, examinei aspectos significativos dos processos de criação e de institucionalização do Instituto e, agora, nesse item, passo a analisar um aspecto que considero dos mais instigantes na história do IBGE. É o exame da crise que o órgão viveu em torno dos acontecimentos que o sacudiram, no segundo Governo Vargas, entre dezembro de 1951 e meados de 1952. Certamente, esta crise se não chegou a ameaçar efetivamente a existência do órgão público, abalou fortemente o seu funcionamento. O episódio teve início a partir de uma crítica publicada no jornal *Correio da Manhã* que questionava a qualidade e a consistência do trabalho técnico do IBGE, críticas essas que já vinham sendo debatidas internamente. Nos poucos meses em que perdurou a situação, houve intenso destaque na imprensa que acabou repercutindo no próprio Governo Vargas.

O IBGE possuía antecedentes de divergências internas, que surgiram ainda nos anos 1940, em torno de concepções distintas a respeito, fundamentalmente, da forma organizativa que o Instituto deveria constituir, estrutura essa que, em diferentes ocasiões, foi considerada demasiadamente centralizadora por técnicos. Visto sob um outro prisma, eram técnicos e

dirigentes que propugnavam por um modelo descentralizado e que valorizasse um sistema com um viés mais regional (estadual). Muitos deles, deve-se registrar, já atuavam em departamentos e organizações estaduais e municipais de estatística antes da criação do IBGE.

Como observa Leandro Garcia Rodrigues, no prefácio do volume *Teixeira de Freitas e a criação do IBGE: correspondência de um homem singular e plural*, não podemos nos referir a ideia de que existia consenso a respeito da estrutura e do funcionamento do IBGE. Nos estudos que realizou sobre a troca de cartas de Teixeira de Freitas com vários interlocutores, as diferenças entre alguns técnicos ficam bem bem assinaladas. Um dos episódios mais importantes ocorreu em São Paulo, no Departamento Estadual de Estatística (DEE) que, sob a direção de Djalma Forjaz, manteve uma relação de frequente tensão com a direção central do IBGE e as diretrizes por ela emanadas. Conforme registrou Rodrigues em sua análise da correspondência de Freitas:

Sabemos disso através destas missivas agora publicadas, já que muitos funcionários dos departamentos estaduais de estatísticas não aceitavam o modelo organizacional estruturado por Teixeira de Freitas, achando-o excessivamente centralizador e, por que não dizê-lo, autoritário, sufocando e mesmo extinguindo as liberdades federativas até então conquistadas. Nesta seara de desentendimentos e crises, o Departamento Estadual de Estatística de São Paulo tomou a iniciativa, com vários levantes e exonerações de alguns diretores, como Djalma Forjaz. (RODRIGUES, 2016, p. 26).

Assinalar a existência desses desentendimentos ajuda a traçar a rota do Instituto distante de uma perspectiva de uma aparente unidade, circunstância que desponta muito mais como um efeito ideológico ou como a manifestação do desejo dos pioneiros ibgeanos, que se empenhavam em demonstrar a existência de forte unidade no âmbito da coordenação exercida pelo Instituto. O objetivo de identificar essas diferenças é reconhecer a existência inevitável de contradições que, no quadro geral de análise, sabemos que atravessam quaisquer instituições, sejam públicas ou privadas.

Tal como se possa falar em crise, seja ela política, econômica, institucional ou de alguma outra natureza, essa também não nasceu fortuitamente, de uma hora para outra. Nesse sentido, procuro situar antecedentes que possam ajudar no entendimento de que as disputas e lutas internas acompanham as instituições desde o início, o que não quer dizer, por outro lado que toda e qualquer crise, quando ocorridas em distintos momentos históricos, devam necessariamente possuir laços ou vínculos entre elas.

É importante assinalar que essa crise foi tratada por autores que escreveram sobre a história do IBGE, como o pesquisador Nelson Senra e os geógrafos que pesquisaram a

história do Instituto, Eli Alves Penha e Roberto Schmidt⁴⁸. Embora com nuances nas abordagens e pesos diferentes a determinados acontecimentos em detrimento de outros, em todos os autores o início da crise está associado a certas atitudes e ações atribuídas ao general Djalma Polli Coelho, que sucedeu a José Carlos de Macedo Soares na Presidência do Instituto, em maio de 1951, indicado pelo presidente Getúlio Vargas.

Para um melhor entendimento dessa passagem da história ibgeana é necessário destacar algumas características singulares do segundo Governo Vargas, sendo pertinente, portanto, descrever ainda que em linhas gerais, algumas dessas características que, em certo sentido, formam o contexto no qual se processou a crise da instituição.

Em razão do carisma, força e presença política de Vargas, este foi um período no qual se aprofundaram diversas contradições políticas, econômicas, sociais e culturais. Entre estes elementos assinalo o fortalecimento do sentimento nacionalista, que pode ser exemplificado na campanha pelo monopólio estatal do petróleo, iniciada nos final dos anos 1940; pela reorganização de inúmeras frentes sindicais e retomadas de lutas e movimentos salariais que culminam com a greve dos 300 mil, em São Paulo, em 1953, e com a indicação de João Goulart para o ministério do Trabalho. Na cena mais diretamente política, foi a consolidação da forte polarização partidária entre a UDN e o PTB, ou vista por um outro ângulo, entre getulistas e antigetulistas. Tempo também de uma maior expressão das disputas e confrontos políticos na imprensa, especialmente após a criação do jornal *Última Hora*, em 1951; enfim, a conjuntura do segundo Governo Vargas é um momento de intensificação das lutas sociais no país, desde o seu início, ou melhor dizendo, ainda quando foram lançados os primeiros sinais de que Getúlio seria candidato a Presidente da República.

É uma situação que dá início ao rearranjo das forças políticas nacionais e abre um leque de contradições que são desencadeadas com a “reentrada” de Vargas na cena brasileira. Desse modo, se constitui um novo quadro de grande envergadura que vai expor transformações econômicas que já encontravam-se em curso com a afirmação definitiva do projeto desenvolvimentista capitaneado pelo Governo Vargas – desenvolvimentismo que irá ganhar amplitude exponencial e consolidação estrutural, posteriormente, nos anos JK – e que mexe com toda a superestrutura jurídico-política brasileira, refletindo-se de maneiras diferentes nos diversos aparelhos de Estado (IANNI, 2004; BIELSCHOWSKY, 1988).

⁴⁸ Senra trata do tema no volume III (1936-1972) da *História das Estatísticas Brasileiras* (2008); Penha, na sua dissertação *A Criação do IBGE no contexto de centralização do Estado Novo* (1997) e Schmidt na sua tese de doutorado, *A Geografia o os geógrafos do IBGE no período 1938-1988* (2000).

De um ponto de vista geral estrutural (ou sistêmico), o centro de todo esse processo, que cria novos órgãos voltados à expansão e ao crescimento econômicos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); que estrutura organismos especiais como a Assessoria Técnica, do Governo Vargas e os Grupos Executivos, de Juscelino Kubitschek, são as transformações na base econômica da sociedade. Todas essas mudanças significam um reordenamento estrutural, ou em outras palavras, uma reestruturação da máquina do Estado em torno do fortalecimento de um *aparelho econômico especializado*. A constituição desse aparelho está associada ao papel cada vez mais efetivo da intervenção do Estado na economia. Conforme esclarece Poulantzas, mesmo nas formas precedentes do Estado capitalista, ou seja, na etapa histórica do liberalismo econômico, já se verificava a existência desse papel estatal. O desenvolvimento do capitalismo no século XX, em especial, na montagem de engrenagens na conformação do Estado do bem-estar, as funções econômicas se ampliam e “induzem formas novas de especialização de determinados dispositivos do Estado na realização dessas funções” (POULANTZAS, 2000, p. 172).

É possível considerar que a crise do IBGE de 1951/1952, o Seminário de Estatística da CNI e, posteriormente, a formação do Grupo de Trabalho da Comissão Nacional de Planejamento (GT/Coplan) para discutir as estatísticas brasileiras, em 1962 – portanto, já sob o Governo João Goulart – integram o itinerário de reorganização e institucionalização do aparelho especializado econômico no Estado brasileiro. Tais episódios são, pois, elementos de um campo de pressões e contradições de projetos em disputa que atravessam o conjunto do Estado ao longo do período, no âmbito do que podemos considerar o entrelaçamento entre economia e política.

Assim, a virada desenvolvimentista está dialeticamente conectada à *extensão e consolidação* desse aparelho econômico especializado no seio do Estado brasileiro. Instituições como o IBGE são atingidas por essas reestruturações do Estado e, ainda que não logrem efetivamente acompanhar o processo em toda a sua amplitude, o que quer dizer que, naquele determinado momento, por diferentes motivos, não passem por um real processo de ajuste e adequação, não tem como evitar tais impulsos conjunturais. Assim é que, de um modo ou de outro, os impulsos conjunturais deixam marcas e consequências que, a médio prazo, vão convergir para reconfigurar e reorganizar o sistema estatístico brasileiro.

Certamente o IBGE parecia ainda não ter “esquecido” os tempos de afirmação e notoriedade conquistados no Estado Novo e que, de um modo ou de outro, ainda não haviam

sido desfeitos ou alterados no Governo Eurico Gaspar Dutra. Nesse sentido, é necessário que se aponte, mesmo que em caráter sucinto, o que representou o quadro de tensões nos anos 1940 até o desligamento de Teixeira de Freitas da secretaria-geral do Conselho Nacional de Estatística, em 1948.

Como descrito e verificado ao longo da tese, o Estado Novo foi o período no qual o IBGE se constituiu em um aparelho de grande prestígio e importância para as políticas públicas levadas a cabo naqueles anos. O Instituto nasceu da necessidade essencial para o Estado (Novo) que requeria prover meios de programar e coordenar, centralizadamente, os dados e informações estatísticas e geográficas referentes ao conjunto do país, isto é coletar, processar e analisar essas informações para os seus propósitos administrativos, econômicos, políticos, sociais e de defesa nacional.

O complexo sistema encabeçado pelo IBGE gerava uma série de medidas para a sua organização e adequado funcionamento. Por um lado, a centralização exercida através dos Conselhos Nacionais, tanto de Estatística como de Geografia, por intermédio da coordenação exercida pela Junta Executiva Central (JECs), na ala estatística, e pelo Diretório Central, na ala da geografia. Esses organismos atuavam em consonância à uma estrutura descentralizada nos estados constituída pelas inspetorias regionais do IBGE e pelos órgãos de estatísticas dos governos estaduais – as Diretorias Estaduais de Estatística (DEEs) ou órgãos similares – . Havia ainda uma estrutura vital para o sistema: a rede de agências municipais de estatística que, por sua vez estavam subordinadas às inspetorias regionais (SENRA, 2008, p. 187). A complexidade do sistema fez do Instituto um órgão que parecia estar – e efetivamente estava - em um permanente processo de “construção”, já que organizar e fazer funcionar todo esse arcabouço não era tarefa simples e descomplicada.

Senra (2016) não deixa de situar a questão, explicando que as divergências surgem ainda nos primeiros tempos da fundação do Instituto. Ele as localiza, notadamente, no estado de São Paulo. Podemos inferir que esse estado, por sua pujança econômica e por sua importância política, fatores esses acentuados nas primeiras décadas do século XX, mas cujo protagonismo já era decorrente da configuração sócio-econômica e política da República Velha, já era dotado de uma estrutura administrativa mais organizada e eficiente em nível regional, incluindo aí as atividades do setor estatístico. De acordo com as palavras de Senra:

Desde o início, ainda no tempo de escolha do Presidente do IBGE e já técnicos paulistas diziam que o centralismo proposto era excessivo e que iria sufocar as liberdades federativas. Ele sempre objetou, dizendo que o IBGE, ao contrário, nascia em espírito federativo, e assim seguiu rígido segundo sua concepção. Mas as crises

seguiram latentes, sempre a espera da melhor ocasião para explodir, e logo uma viria em meados dos anos 1940, e de novo em São Paulo, com a saída de Djalma Forjaz da direção do Departamento Estadual de Estatística; ainda naquela década São Paulo seria o promotor da próxima crise com a extinção daquele Departamento, sob os piores argumentos (SENRA, 2016, p. 36).

Como afirmam Beaud e Prévost (1997), o aparato estatístico é tributário das particularidades históricas e geográficas de um país, e a forma pelo qual se estrutura, por um lado, está subordinada às necessidades do Estado nacional e, por outro, acaba sendo também um fator de determinação do tipo de informação estatística que é demandada por esse mesmo Estado. Além do fato de que um aparato é também um espaço de tensões e discussões sobre a adequação e a eficácia do sistema.

Neste sentido, levar à prática todas as orientações e determinações da Convenção Nacional de Estatística, de 1936, que estruturou o sistema nacional estatístico, parece não ter se mostrado uma tarefa de fácil execução, que acabou por exigir mais do que apelos cívicos, ou exortações nacionalistas. As condições políticas e administrativas propiciadas pelo poder efetivo concentrado nas mãos dos aparelhos do Estado Novo foram, sem dúvida, um dos principais elementos, senão o mais importante, a permitir que tal estrutura fosse posta de pé e começasse a funcionar nos marcos imaginados e elaborados por seus fundadores.

Mas o sistema apresentava limitações. No Governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, em função da nova Constituição que proporcionou um quadro jurídico-político mais “aberto” do ponto de vista das liberdades e direitos formais, o IBGE começou a enfrentar certas dificuldades administrativas, legais e operacionais. Passou a ser questionado em algumas de suas práticas; a nova ordem constitucional que colocava a questão federativa nos termos de uma renovada autonomia estadual, o que deixara de ocorrer até 1945, criou novos problemas para o Instituto que dependia da manutenção dos termos consagrados nos acordos celebrados na Convenção Nacional e de normas e regulamentos aprovados ao longo do período 1936-1945 e que, agora, passavam a ser questionados pelos governos estaduais.

De acordo com as observações que Icléia Costa (1992), os anos 1950 a 1960 formam um período no qual o IBGE atravessou inúmeras crises em razão de fortes pressões pela modernização de seus processos que, por sua vez, correspondiam a uma situação que estava profundamente condicionada pelas circunstâncias pelas quais atravessava a economia do Brasil, em especial na crescente força dos setores mais ligados à modernização e à industrialização. Para a pesquisadora, o Instituto nessa época,

passa por crises decorrentes da avaliação de sua produção em relação a objetivos nacionais, a necessidade de modernização do sistema de produção de estatísticas

(censo - amostragem) e a padronização de acordo com organismos internacionais. São desenvolvidos estudos para a valorização e o desenvolvimento regional. Tem início a formação de técnicos da área de Estatística, através da criação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas [...] (COSTA, 1992).

A avaliação de Icléia Costa sobre os efeitos dos “objetivos nacionais” em relação a “modernização do sistema de produção de estatísticas” coloca duas questões que, embora articuladas, mantém contornos próprios. Uma diz respeito às ações levadas a cabo pelo IBGE ante a nova situação que vai se moldando no país e a outra diz respeito à formação dos quadros técnicos necessários.

Essas crises, como vimos na contribuição de Poulantzas, são o resultado das transformações operadas nas forças produtivas que se refletem no Estado. No Brasil, essa transformação materializa-se, principalmente, a partir dos anos 1940, quando os agentes econômicos industrializantes avançam decisivamente. Se a burguesia industrial desde o início do século ganha tónus e o país incrementa o seu parque industrial, será a partir do Estado Novo e, mais adiante, nos anos 1950, que esse processo se consolida definitivamente. A ideologia que anima essa trajetória é o desenvolvimentismo em suas distintas vertentes (BIELSCHOWSKY, 1988).

Ianni (2004) descreve o curso e as características dessa transformação que sacode o Brasil e que identificamos na base das mudanças operadas, que são refletidas nas crises, adaptações, ajustes e deslocamentos do Estado nacional brasileiro e de seus aparelhos e órgãos públicos, entre eles o IBGE, conforme assinala Icléia Costa. De acordo com Ianni, trata-se também de um momento no qual as forças produtivas avançam em sua compreensão a respeito destas mudanças que se verificam na economia nacional que, ao fim e a cabo, são o resultado, exatamente, do desenvolvimento dessas mesmas forças.

Ganhara o país a consciência de que a industrialização não somente era possível e necessária como também indispensável. Era uma imposição da conjuntura. Os processos econômicos, sociais, políticos, culturais, ideológicos, demográficos em andamento no seio da sociedade nacional não podiam ser abandonados ao seu “espontaneísmo”. Cumpria discipliná-los antes que tensões explodissem numa direção inesperada ou indesejável à classe dirigente (IANNI, 2004, p. 63).

No plano das práticas políticas do início dos anos 1950, pode-se dizer que o Governo Vargas começou sob o signo de uma pretendida “união nacional” que o presidente tencionava conduzir para buscar assegurar sua governabilidade e, ao mesmo tempo, contornar ou evitar, na medida do possível, seus críticos e, acima de tudo, afastar determinados setores políticos, econômicos e militares que, desde o fim do Estado Novo – e cada vez mais - lhe faziam oposição. Em sua análise na obra *O segundo Governo Vargas - 1951-1954*, Maria Celina

Soares D'Araújo, sustenta que Vargas procurou conferir um caráter apartidário ainda durante a sua candidatura, em uma situação que se mostrasse acima dos partidos e que tivesse um caráter de unidade nacional, ideia, aliás, que germinava desde o fim do Governo Dutra, quando os partidos e líderes políticos alimentaram tal proposição.

A proposta de “união nacional” conduziu a uma série de articulações e alianças políticas que Vargas promoveu, muitas com sucesso, na montagem de seu governo. Ele combinou representações partidárias com interesses regionais, atraindo representantes dos principais partidos e procurando contemplar os principais estados e regiões da federação. Desse modo, participaram da formação do primeiro ministério, o chamado “Ministério da Experiência” - o que transmitia a ideia de que possuía caráter apenas transitório, “de simples avaliação” - o PSD, PSP, PTB e até mesmo a UDN (NETO, 2014, p. 206).

E será esse contexto de montagem do governo Vargas que pode nos ajudar a compreender quando Senra (2008) narra que um grupo de ibgeanos “notáveis”, entre eles Rafael Xavier, Heitor Bracet e Waldemar Lopes⁴⁹ tentou impedir a indicação do general Polli Coelho, pois não o julgavam um nome adequado para presidir o IBGE⁵⁰. Para isso, teriam se articulado com Luiz Simões Lopes, na ocasião ministro da Educação, mas sempre personagem de grande influência no governo, no sentido de que ele comunicasse o pleito ao presidente Vargas. Ainda segundo Senra, para “surpresa dos envolvidos”, Teixeira de Freitas, quando consultado, não demonstrou restrições à indicação uma vez que considerou o nome de Polli Coelho um passo importante na junção do “G” (a ala geográfica) com o “E” (a ala estatística).

Devemos lembrar ainda que, na ocasião, Polli Coelho ocupava importante cargo no Exército, o de diretor do Serviço Geográfico do Exército (SGE) e que, em função dessa posição, mantinha uma relação de muita proximidade com o IBGE e o Conselho Nacional de Geografia (CNG). Polli desempenhou outra função de destaque, foi presidente da *Comissão de Estudos para localização da Nova capital do Brasil*, iniciativa que fora definida nas

⁴⁹ Na época: Rafael Xavier, secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística; Heitor Bracet, ex-diretor do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça e ex-presidente (interino) do Instituto e Waldemar Lopes, diretor-responsável da Revista Brasileira de Estatística, e que viria a ser nomeado, pelo presidente Polli, secretário-geral do CNE, em substituição a Rafael Xavier.

⁵⁰ Senra recorreu ao depoimento de Waldemar Lopes sobre o episódio. Nas palavras de Senra: “Waldemar Lopes – talvez como uma memória construída a posteriori – contou-me que na ocasião que o nome do general começou a ser veiculado, ele e um grupo de amigos se empenharam junto ao Presidente Getúlio Vargas para não nomeá-lo, sem especificar os motivos desta rejeição. Getúlio Vargas teria dito que o único nome que lhe justificaria “desconvidar” o general seria o de Teixeira de Freitas, de modo que se ele aceitasse a função o faria, mas os amigos não conseguiram convencê-lo a assumir o cargo” (SENRA 2016, p. 185).

disposições transitórias da Constituição de 1946 e constituída pelo Governo Federal no mesmo ano, cujo relatório conclusivo foi apresentado ao governo em 1948⁵¹.

Polli tomou posse na Presidência do IBGE em 02 de maio de 1951, mas sua indicação sofreu resistências como atestam inúmeras evidências. No entanto, deve-se assinalar que, de fato, havia uma “incerteza jurídica” que se originava no fato de que, sendo general da ativa, Polli estava submetido a uma legislação que estabelecia restrições para que pudesse assumir um cargo em um órgão civil, sob pena de perda da remuneração, além de outras disposições legais. Assim, essa incerteza acabou servindo de pretexto aos setores que resistiam ao seu nome.

Em carta que Polli encaminhou ao presidente Getúlio Vargas, datada de 28 de março de 1951⁵², o general informou que soube, por intermédio de Luiz Simões Lopes, da intenção do presidente em indicá-lo à Presidência do IBGE. Na carta, Polli diz a Vargas que Simões Lopes lhe contara também que havia recebido informações “segundo as quais eu seria prejudicado com tal nomeação” e que, nesse sentido, não querendo prejudicá-lo, Lopes comentou que Vargas dissera que “se encontra em dificuldades para resolver o caso”. Na carta, Polli apresentou argumentos de ordem jurídica, baseados em dispositivos legais que legitimavam a sua condição uma vez que tais dispositivos deixavam “bem claro os objetivos dos serviços de estatística: servir aos interesses da defesa nacional, isto é, a segurança militar do Brasil”, além de outras normas presentes do “Código de Vencimentos e Vantagens” dos militares que assegurariam a legalidade da nomeação. Portanto, a legislação que vinculava as atividades de estatística no país “aos interesses nacionais” justificariam a nomeação do militar para o IBGE, assegurando a sua legalidade. Ainda na carta, o general mostrava sua indignação com os acontecimentos pelo fato de “persistirem alguns auxiliares de Vossa Excelência em lhe informar que não será possível a Vossa Excelência me nomear para o posto em que me quis honrar com a sua escolha sem que daí adviesse prejuízo pecuniário para mim”.

A questão das incertezas jurídicas sobre a condição do presidente nomeado para o IBGE foram levantadas publicamente e o fato repercutiu na imprensa, a partir do momento em que o deputado Bilac Pinto, um dos mais destacados e influentes parlamentares da União Democrática Nacional (UDN), fez um pronunciamento na Câmara dos Deputados

⁵¹ Conforme o Relatório Técnico da Comissão de Estudos para localização da Nova Capital do Brasil. Rio de Janeiro. Em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185603>

⁵² Disponível no Arquivo do CPDOC na *Coleção Getúlio Vargas*. Classificação: GV c 1951.03.28

questionando a constitucionalidade da indicação. Além do discurso, Bilac Pinto encaminhou ao Governo um pedido de informações com várias indagações objetivando, em seus termos, o esclarecimento da nomeação por parte do presidente Vargas⁵³. A matéria decrevia as objeções do deputado ao dizer que “O sr. Bilac Pinto entende que a nomeação do general Polli Coelho para a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística atenta contra a Constituição e fere também o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares”.

Os indícios apontam ainda para o fato de Polli Coelho ser uma pessoa que gravitava nas esferas de contato de Getúlio Vargas, embora não fazendo parte de seus círculos mais próximos. Além disso, a pesquisa em periódicos da época mostra que Polli foi um importante aliado do general Newton Estillac Leal⁵⁴, durante a presidência deste no Clube Militar⁵⁵, na gestão 1950-1951, antes de Leal assumir o cargo de ministro do Guerra de Vargas, em 1951.

Embora a indicação de Polli Coelho contasse com o apoio de Teixeira de Freitas, as resistências não cessaram, muito menos as repercussões na imprensa. No entanto, diferentemente das matérias publicadas em maio que atacavam sua indicação, em 15 de junho foi a vez de a *Última Hora* defender o presidente do IBGE. Na coluna que mantinha na primeira página, ainda nos tempos iniciais do matutino, o próprio Samuel Wainer argumentou a favor das qualidades de Polli Coelho e da indicação do presidente Vargas⁵⁶.

Wainer procurou esclarecer o leitor sobre a questão da possível perda financeira que a Presidência do IBGE poderia acarretar a Polli como demonstração de sua vocação e de seu alto profissionalismo, pois o general era considerado “um dos mais notáveis especialistas que possuímos em assuntos de geografia e estatística”. E finalizava o artigo afirmando que o general estava no seu “verdadeiro lugar”, e que o Governo não poderia ficar privado de sua participação “no setor que lhe confiou o Presidente da República”.

Como disse anteriormente, em dois importantes momentos – a posse e a comemoração de 15 anos do IBGE – Teixeira de Freitas expressou expectativas favoráveis a Polli. Em ambos os momentos, Freitas pareceu buscar atrair o apoio de Polli, ou pelo menos

⁵³ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 1 maio 1951, 1ª pág.

⁵⁴ “Estillac Leal foi eleito presidente do Clube Militar derrotando o general Cordeiro de Farias em campanha marcada por intensa polarização ideológica. A chapa vitoriosa defendia teses nacionalistas e polêmicas, tais como o monopólio estatal do petróleo; o respeito incondicional à legalidade democrática e o não alinhamento internacional aos Estados Unidos, com críticas, inclusive, à intervenção norte-americana na Coreia”(Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001).

⁵⁵ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 12 maio 1950, p. 14.

⁵⁶ *Última Hora*, Rio de Janeiro, 15 jun. 1951, 1ª pág.

criar condições favoráveis que colaborassem com o seu propósito de conquistar aliados ao projeto que sempre norteou suas reflexões e práticas: o ideário cívico ibgeano. Nos discursos que pronunciou nos dois eventos, Freitas discorreu sobre a visão contida no ideário e nos propósitos que defendia, tomando por base o que considerava como diagnóstico da realidade nacional, que seria propiciado por informações estatísticas e geográficas coletadas, organizadas e sistematizadas pelo IBGE. Assim, para Teixeira de Freitas:

O estudo das condições existenciais do País, estudo pelo qual respondem de modo solidário os Conselhos Nacionais de Geografia e de Estatística, conduz, em seqüência lógica, ao delineamento e configuração das soluções básicas que emergem dos fatos observados com relação ao conjunto dos problemas da vida brasileira [...] São sugestões e diretivas que poderíamos chamar, umas, de "geopolíticas", outras, de "sócio-políticas" Referem-se à infra-estrutura da organização nacional e sugerem as medidas capazes de constituir o arcabouço estável e inabalável da segurança e unidade nacional, bem como de toda a sua obra de civilização e cultura (FREITAS, 1951).

E no mesmo pronunciamento julgava que Polli poderia sentir-se “levado a aderir de alma e coração ao "ideário cívico" do IBGE , tornando-se, como seu líder supremo, o mais autorizado e o mais entusiasta dos 'catequistas ibgeanos'" (FREITAS, 1951).

O ex-secretario-geral do CNE apontou as qualidades que considerava fundamentais para um dirigente do IBGE ao dizer que Polli, certamente, seria um “seguro timoneiro” para o Instituto. E ainda alertou ao presidente que assumia (conforme assinalei, assumia enfrentando o desagrado e a resistência de setores internos) de que “não faltarão pedras que lhe sejam jogadas. Nem armadilhas perigosas a dominar”. E aconselhava: “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” (FREITAS, 1951).

Já na solenidade das comemorações dos 15 anos do Instituto, em evento na cidade de Niterói, no dia 29 de maio do mesmo ano, novamente Polli foi saudado por Freitas como “grande figura de estadista e cientista” (SENRA, 2006, p. 399). Do mesmo modo, na reunião da Sociedade Brasileira de Estatística, em 30 de julho, Teixeira de Freitas, presidente da organização, fez questão de aprovar, ao final do encontro, um voto de louvor “ao constante apoio e à dedicada e valiosa colaboração oferecidos à sociedade pelo IBGE, por intermédio do seu presidente, General Djalma Polli Coelho e do Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, Sr. Waldemar Lopes”.⁵⁷

Nos meses seguintes, conforme se pode depreender da leitura do relatório da XI

⁵⁷ *Revista Brasileira de Estatística*, Ano XII, Julho/Setembro de N° 47, 1951b.

Assembleia-Geral do Conselho Nacional de Estatística, realizada entre os dias 01 e 12 de setembro de 1951, e publicado na *Revista Brasileira de Estatística*, edição nº 47, relativa aos meses de julho a setembro, prevaleceu um clima de concórdia nas relações entre a Presidência, os Conselhos Nacionais de Estatística e de Geografia, além, dos representantes do IBGE nos estados e os responsáveis pelos departamentos de estatísticas dos ministérios. Polli havia indicado para a secretaria-geral do Conselho Nacional de geografia um homem de sua confiança, o tenente-coronel Edmundo Gastão da Cunha, e, para a secretaria-geral do Conselho Nacional de Estatística, Waldemar Lopes, diretor-responsável da *Revista Brasileira de Estatística*. Além disso, fato registrado com orgulho na assembleia, o próprio presidente Vargas, em sua mensagem ao Congresso Nacional, no início daquele ano, havia dedicado uma seção à estatística nacional, enaltecendo à criação do IBGE e todo o trabalho realizado durante os 15 anos de existência do Instituto.

O fator desencadeador da crise foi uma nota avulsa (um “suelto”, no *linguajar* jornalístico dos anos 1950 - texto solto não vinculado diretamente a nenhuma matéria ou notícia factual) publicada no *Correio da Manhã*, em 21 de dezembro de 1951, intitulada *Um relógio atrasado*⁵⁸. A pequena nota de cinco parágrafos tecia críticas ao Instituto a partir do eixo de que as informações disponíveis não possuíam atualidade, não acompanhavam os acontecimentos e, por isso, usava a metáfora do “relógio atrasado”. Ou seja, um instrumento fora do tempo. Além disso, atacava o IBGE acusando-o de ser um órgão aparelhado e com excesso de servidores.

Registre-se que, embora a publicação da nota possa ter produzido um mal-estar entre os funcionários e os dirigentes, o Instituto já vivia um ambiente interno de questionamentos. Cerca de um mês antes da referida publicação, Lourival Câmara, renomado técnico do

⁵⁸ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 21 dez. 1951, 1º caderno, p. 4.

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

Instituto, ex-responsável pelo Departamento Estadual de Estatística de Santa Catarina (DEE/SC) havia apresentado ao presidente um relatório, por ele solicitado, sobre a situação do IBGE, intitulado *Exame crítico da estatística brasileira*. Lourival Câmara era engenheiro, estatístico, experiente servidor do IBGE, tendo realizado curso nos Estados Unidos, em especial na área de pesquisa por amostragem, técnica que, cada vez mais, alcançava grandes desenvolvimentos e conquistava prestígio entre os círculos de profissionais e pesquisadores da área nos Estados Unidos, Canadá e também em países europeus.

De acordo com a explicação de Câmara nas páginas iniciais, o objetivo do documento “fora estudar o problema da formação técnica do pessoal necessário à entidade”. No entanto, como ele esclarecia mais adiante, “Isto nos levou, conseqüentemente, a um exame do Conselho: seus objetivos, seu funcionamento, a qualidade de sua produção” (CÂMARA, 1951).

Além disso, como era sabido, Polli buscava promover mudanças no Instituto, incluindo métodos, rotinas e processos de trabalho, no sentido de procurar ajustá-lo ao que se consideravam novas demandas, conforme ele enunciara em seu discurso de posse:

Trago, como lema, o lema precioso de nossa bandeira: Ordem e Progresso. 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 (COELHO, 1951).

O fato é que diante da publicação no *Correio da Manhã*, o presidente do IBGE resolveu responder ao jornal. Em sua resposta, por intermédio de de uma carta publicada pelo mesmo diário, em 25 de dezembro, não discordou dos termos da nota. Não escondendo suas posições, deixou claro que aceitava as críticas endereçadas ao IBGE e sintetizou a sua posição em três aspectos: “[...] 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”⁵⁹

Segundo sua avaliação, portanto, as estatísticas produzidas pelo Instituto eram *atrasadas, caras e de duvidosa precisão*. As palavras de Polli não foram proferidas no vazio, ao acaso, nem correspondiam a uma resposta impensada e contingencial, antes ao contrário, refletiam com clareza as ideias que acalentava sobre a instituição e estavam em sintonia com

⁵⁹ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro 25 dez. 1951, p. 6.

o estudo perpetrado por Lourival Câmara.

O relatório possuía uma abertura nominada de *Razões do presente exame crítico*, na qual Câmara afirmava:

Do exame, ficou-nos a convicção de que esta magnífica obra nacional - quer dizer, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - se acha seriamente comprometida no seu rendimento, porque a improvisação, ao invés de solução técnica, tem acompanhado o tratamento de problemas oferecidos à entidade (CÂMARA, 1951).

Nesse sentido, o texto marcava uma posição inequívoca de questionamento das atividades do IBGE, em uma linha extremamente crítica, muito embora o estatístico tenha buscado aprofundar os temas, fugindo à superficialidade e procurando examinar a problemática da formação técnica em um contexto amplo.

A crítica extensiva promovida pelo relatório abarcava praticamente a totalidade dos fazeres do IBGE. O documento pode, inclusive, ser analisado em uma chave explicativa mais ampla tomando-se como referência a definição de “regime estatístico”, oferecida por Beaud, que compreende a organização estatística como um sistema complexo formado, em um momento determinado histórico, por estruturas, normas e práticas.

No relatório, Lourival Câmara lembrou também que as deficiências identificadas no Instituto estavam articuladas ao contexto político e econômico que o Brasil vivia naquele início de década.

Agora mesmo, Legislativo e Executivo empenham-se em estudar sérios problemas da vida nacional, como reforma agrária, assistência social, desenvolvimento industrial, alimentação, habitação, renda nacional, balança de pagamentos, inflação, emprego e trabalho, bem-estar social, transporte, recuperação ou valorização de certas áreas geográficas, organização econômica, além de muitos e muitos outros. Mínima, contudo, ou quase nula, é a contribuição que a estatística brasileira pode prestar através de documentação e análises - ao estudo dessas questões (CÂMARA, 1951).

Câmara foi mais além em suas interpretações a respeito da situação do IBGE, procurando demonstrar que, além das deficiências estarem evidenciadas diante das necessidades que o país demandava em relação aos problemas da vida nacional, em uma orientação voltada ao desenvolvimento, as pressões sobre o IBGE não estavam apenas em um campo geral ou abstrato. De acordo com o seu relatório, o Instituto já vinha sendo concretamente cobrado por essas ausências de informações econômicas, industriais e sociais, inclusive pelo presidente da República, Getúlio Vargas.

Tem a entidade, entretanto, sido alertada por estudiosos ou especialistas, quanto à necessidade da produção de estatísticas básicas. A II Conferência Nacional das Classes Produtoras (Araxá, 1949) recomendou providências "no sentido de que o sistema estatístico nacional seja aparelhado de forma a poder, em qualquer

momento, refletir com a máxima precisão e atualidade a realidade econômica brasileira". O Presidente Getúlio Vargas, em sua mensagem ao Congresso (março de 1951) manifestou a inexistência de estatísticas básicas no Brasil (CÂMARA, 1951).

Senra, no volume 3 de sua obra *História das Estatísticas Brasileiras*, dedica amplo espaço a descrição e análise da “Crise Polli Coelho”. De acordo com suas palavras, já existia entre os técnicos uma discussão sobre carências em relação a essas modalidades de inquéritos, mas, no entanto, não havia clareza sobre a verdadeira natureza de muitos dos problemas apontados no relatório de Lourival Câmara que, porventura, pudessem ser definidos como as questões ou as necessidades que o país precisava enfrentar. Para Senra, portanto:

Seria perfeito esse diagnóstico, se dois aspectos fossem realidade: primeiro, o de se saber quais eram, então, os problemas brasileiros; segundo, o de 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 a situação; o primeiro aspecto só se tornaria realidade sob a noção de planejamento, como forma de chegar-se ao desenvolvimento 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. De todo modo, valia a crítica do excesso e da escassez (SENRA, 2008, p. 405).

A explicitação de que a noção de planejamento não estaria ainda na ordem do dia em 1952 se, por um lado, em certo nível, corresponde à realidade do momento, por outro não dá conta de esclarecer alguns aspectos que já estavam em debate no país e que, naquele segundo Governo Vargas, ganhavam proeminência. Basicamente refiro-me, como já mencionei, à problemática do desenvolvimento e da industrialização.

Vargas procurava impulsionar o Estado nessa direção, procurava diminuir resistências políticas tentando montar um governo de unidade nacional, procurava, mais uma vez, apoio nas massas trabalhadoras e na crescente burguesia industrial brasileira. Sem dúvida, a crise do IBGE é reflexo desse ambiente, embora não devamos estabelecer relações mecânicas entre as duas questões. Até porque a crise desencadeada no órgão público, por sua intensidade e expansão em um curto espaço de tempo - em pouco menos de três semanas produziu enormes efeitos - acabou por transformar-se em um confronto que poderia ser definido em termos de *ataque/destruição à construção institucional da estatística e da geografia brasileiras “versus” uma resistência em defesa desse patrimônio.*

As investidas de Polli Coelho e Lourival Câmara foram respondidas imediatamente e de forma enérgica. Em 29 de dezembro, foi publicada no *Diário de Notícias* uma nota intitulada *Contra a reputação das estatísticas*, que procura retrucar de modo bastante contundente a resposta de Polli encaminhada ao *Correio da Manhã*.

Mas a linha central de argumentação, e que norteará toda a defesa do IBGE e o contra-ataque a Polli, é de que sua visão e a sua análise estão em contradição aberta com a própria concepção de um órgão de Estado de cuja idealização, empenho e incentivo esteve à frente o próprio presidente Getúlio Vargas. Nesse sentido, a matéria do *Diário de Notícias* explicava:

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.⁶⁰

A réplica de Polli foi rápida, já no dia seguinte, no *Correio da Manhã*. Subindo o tom, o general reafirmava que havia sido indicado por Vargas, que não fazia parte dos grupos internos do IBGE - “falange” - e reafirmava seus pontos de vista sem retroceder em nenhum aspecto, postura que manteve até o fim, até sua exoneração pelo próprio Vargas. Na resposta, Polli dizia:

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 cousa útil ao Brasil e não um mero suplemento aparatoso. [...] 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. [...]⁶¹

Não aceitando as críticas de Polli, na virada de 1951 para 1952, pelo menos 100 servidores que ocupavam cargos de chefia, inspetores regionais e outros país afora, afastaram-se de suas funções em protesto às críticas efetivadas pelo novo presidente. No início do ano, a crise já estava em todos os jornais da capital⁶² e nos mais importantes de São Paulo, além de alcançar também periódicos de diversos estados, extrapolando em muito as trocas iniciais de acusações veiculadas pelo *Correio da Manhã* e *Diário de Notícias*.

Entre a publicação primeira no dia 25 de dezembro de 1951 e os 10 primeiros dias de

⁶⁰ *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 29 dez. 1951, p. 4

⁶¹ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 30 dez. 1951, p. 2.

⁶² A cobertura jornalística da crise teve suas peculiaridades também em função do perfil e dos alinhamentos de cada um dos veículos. Enquanto *O Globo*, *Diário de Notícias* e *Tribuna da Imprensa*, por exemplo, fizeram uma cobertura mais “crítica” em relação ao general Polli, a *Última Hora* procurou, pelo menos nos momentos iniciais da polêmica, abrir mais espaços às posições do general. A crise serviu também para atitudes sensacionalistas como em *A Noite*, ou de aparência de mais neutralidade como as verificadas em *Jornal do Brasil* ou a da *Folha da Manhã* (São Paulo). No entanto, o registro geral adotado pela imprensa passou rapidamente de um primeiro momento mais equilibrado para um posicionamento mais definido em favor do grupo capitaneado por Teixeira de Freitas e Waldemar Lopes e de “oposição” ao presidente e suas ideias, principalmente quando este adotou uma política mais ofensiva internamente através de uma série de processos administrativos e “perseguições”.

1952, ou seja, em um período de apenas 15 dias, a crise eclodiu, expandiu-se e acabou “estabelecida” tanto na imprensa, como na instituição, mobilizando, a partir daí, setores do governo, incluindo ministros e a Presidência da República. Pela velocidade do acontecimento, é possível aventar a hipótese de que, apesar de apoios internos como o de Teixeira de Freitas, da capacidade intelectual de Lourival Câmara e da força da indicação getuliana, a ímpeto da resistência à sua indicação demonstrou não ter se dissipado e parece ter permanecido ao longo do ano de 1951.

Mas um fato novo teve influência decisiva no sentido de alterar a correlação de forças do processo de luta interna no IBGE; além de repercutir na imprensa que, mesmo levando-se em conta nuances e alinhamentos, procurava aparentar um certo equilíbrio jornalístico. O fato novo foi a “entrada” de Teixeira de Freitas no conflito se posicionando claramente contra Polli Coelho. Teixeira de Freitas, ainda que afastado do Instituto desde 1948, não teve como ficar alheio à polêmica, até mesmo porque grande parte das críticas, ainda que de modo velado, dissimulado e inteligentemente contornado, atingiam em cheio ao próprio ex-secretário. A aliança com Polli que até o final do ano de 1951 parecia sólida, desfez-se diante da polêmica que trazia à tona não apenas divergências pontuais ou episódicas, mas que confrontavam visões contrárias sobre o IBGE e a estatística brasileira.

Teixeira de Freitas endereçou uma carta diretamente ao presidente Vargas que foi publicada em diferentes periódicos⁶³, na qual respondia aos questionamentos e críticas de Polli Coelho. O tom geral da missiva é fortemente pessoal, muitas vezes assumindo, inclusive, um caráter testemunhal, já que o ex-secretário associava de modo estreito a trajetória do IBGE desde 1936 às suas iniciativas e intervenções à frente e na liderança do Instituto. Freitas retruca fortemente os argumentos de que as estatísticas brasileiras seriam “caras, atrasadas e de duvidosa precisão”; trata esse questionamento de um modo sarcástico, insinua que, a serem verdadeiras as assertivas de Polli Coelho, o IBGE teria passado todo o tempo, desde a sua criação, produzindo “mentiras” e desperdiçando o dinheiro do país.

Os estatísticos brasileiros, traindo 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 (FREITAS, 1952).

⁶³ Conferir em *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 12 jan. 1952, p. 3.

Nesse mesmo texto, ele critica os defensores da amostragem como solução para as questões levantadas dizendo que a “nova era” que se anunciava com os ditos métodos mais modernos e científicos não traria as anunciadas estatísticas “instantâneas” e sustentava que o “terremoto que quer destruir o Instituto” acabaria por fraturar o aparelho que permitia ao IBGE, em conjunto com as Forças Armadas atuar, “permanentemente em cada um dos municípios como instrumento da segurança nacional”. Ou seja, as novas técnicas, ao privilegiar pesquisas por amostra (partes/segmentos) da população como instrumento de inquérito estatístico em lugar da pesquisa do tipo censitária (exaustiva), deixaria de investigar a totalidade dos municípios, alterando o regime e a dinâmica do trabalho estatístico nacional, notadamente quando se levava em conta os acordos promovidos entre o IBGE e o Exército, em 1942, para a organização da rede de agências municipais de estatísticas presentes em todos os municípios do país. No entanto, como veremos na seção seguinte, a polêmica sobre as técnicas de amostragem serão, novamente, um dos pontos cruciais nos debates que ocorreram na Seminário de Estatística da Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1958.

Mas o ponto mais inflamado desta carta e que, certamente, muito provavelmente conduziu Vargas à decisão de constituir uma comissão de inquérito “para estudar o sistema estatístico brasileiro, e emitir parecer a respeito” (SENRA, 2008, p. 424), foi a atitude ao mesmo tempo firme e dramática de Teixeira de Freitas. O ex-secretário do CNE chamou para si toda e qualquer responsabilidade por possíveis erros, falhas ou desvios no sistema, colocando-se como o “único culpado” da situação. De acordo com suas palavras:

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 (FREITAS, 1952).

Freitas jogou com o peso de sua influência, prestígio e liderança em relação ao IBGE e, certamente, com os vínculos pessoais que possuía com o presidente Vargas, tanto ao nível de sua relação particular com o presidente, como pelo passado recente ao lado de José Carlos de Macedo Soares (homem forte no esquema varguista nos anos 1930), ex-presidente do Instituto e que, durante o seu mandato, fora a ponte entre Freitas, os dirigentes do IBGE e Vargas.

A criação da comissão para analisar o caso e tentar resolver a crise foi também uma saída honrosa para o Governo, diante do impasse entre a Presidência de Polli e os dirigentes tradicionais do Instituto, agrupados na Junta Executiva Central e ligados a Freitas. O apelo à

Vargas, além disso, sacramentou o fim da possível aliança que por alguns meses uniu Coelho e Teixeira, ao demonstrar a impossibilidade de um diálogo entre os dois para uma tentativa de superação da crise.

No entanto, foi em outro documento, chamado *Em defesa das “estatísticas brasileiras”*⁶⁴, também endereçado à Vargas (tal como a carta publicada nos jornais citada acima), mas dessa vez através da mediação do ministro da Justiça, Francisco Negrão de Lima, que Freitas “politizou” efetivamente sua intervenção. Neste sentido, ele procurou demonstrar que não interpretava o ataque de Polli Coelho às estatísticas brasileiras como um ataque a uma ideia geral, a um programa estatístico ou a uma determinada política pública, mas, antes de tudo, as investidas de Polli representavam um choque direto e frontal ao Estado nacional brasileiro, significavam um desrespeito à vontade geral de inúmeros setores da sociedade, sistematizada por intermédio de um instrumento democrático e representativo que foi a Convenção Nacional de Estatística que estruturou o Instituto, em 1936.

Incriminar, por conseguinte, a Estatística Brasileira, os seus órgãos dirigentes, o seu sistema, os seus princípios, os seus servidores, as suas atividades, os seus resultados, não é incriminar uma pessoa, um órgão administrativo ou uma classe, nem ainda, uma obra nacional já realizada: é incriminar a maneira pela qual os governos da Federação e dos Estados Unidos do Brasil colocaram e resolveram um problema comum, mediante solene instrumento de convenção; é responsabilizar ao mesmo tempo esses governos, por culpa de omissão na vigilância que deviam ter exercido sobre a conduta dos seus representantes ou delegados políticos – a Junta Central - quanto à União, e os Presidentes das Juntas Regionais, quanto aos Estados, no desempenho do mandato com o qual comparecem eles à Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística um dos dois Órgãos de direção suprema do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (TEIXEIRA DE FREITAS, 1952).

Polli reagiu e no mesmo período divulgou um documento (data de 30 de janeiro de 1952), dividido em duas partes. Uma seção de abertura que era uma carta (também) endereçada ao presidente Getúlio Vargas, na qual sistematizou a sua versão da crise e, em seguida, o documento propriamente dito que chamava-se *A questão do Conselho Nacional de Estatística*⁶⁵.

Na seção inicial, Polli Coelho transmitiu sua visão sobre a “troca de cartas” na imprensa, referindo-se as enviadas por ele ao *Correio da manhã* e a de seus contrários em outros periódicos, em especial as veiculadas no *Diário Carioca*, que Polli classificou como “virulento jornal de oposição sistemática ao Governo e que conta, dentro do IBGE com

⁶⁴ *Em defesa das “estatísticas brasileiras”*. Carta datada de 27 de fevereiro de 1952, arquivo digital disponível no Portal Eletrônico da Biblioteca do IBGE, nº de chamada: 061.27IBGE-F866e

⁶⁵ Documentos disponíveis no Portal Eletrônico da Biblioteca do IBGE, nº de chamada: 061.27IBGE-L864c

colaborador ou colaboradores (...)". O texto do então presidente do IBGE é duro e ele não é comedido em suas críticas, no entanto ressalva a competência e compromisso da maior parte dos técnicos e servidores .

Peço a Vossa Excelência, entretanto, que não veja em minha explicação acima a vontade de condenar tudo e todos. Sei que há cousas aproveitáveis e pessoas de alta capacidade no Brasil e no IBGE. O que estou dizendo aqui, é que não concordo em que se pretenda fazer do IBGE um tabu, qualquer coisa inatacável e sagrada. Ele tem fracassado tecnicamente em quase tudo em que é chamado a colaborar, constituindo-se, por isso, no "suplemento aparatoso" a que aludo em minhas cartas ao "Correio da Manhã". (POLLI COELHO, 1952) .

Ainda em relação aos debates ao longo das turbulências ibgeanas, Waldemar Lopes, já fora da secretaria-geral do IBGE, função que havia transmitido a Lourival Câmara, em janeiro de 1952, provavelmente redigiu e divulgou dois importantes documentos⁶⁶ *A crise do IBGE I – A razão dos demissionários* e *A Crise do IBGE II - Refutação ao folheto "A questão do conselho nacional de estatística"*, de autoria do presidente do Instituto, general Djalma Polli Coelho.

Vargas designa logo no dia 16 de janeiro, poucos dias, portanto, após a divulgação da carta de Teixeira de Freitas na imprensa, uma comissão “para estudar o sistema estatístico brasileiro e emitir parecer a respeito”, considerando que fora criada uma “controvérsia de natureza técnica no que diz respeito à economia, atualidade e exatidão dos processos estatísticos”, ou seja, os três pontos centrais levantados na publicação anônima no *Correio da Manhã*, pontos estes que se tornaram as questões centrais que balizaram as polêmicas, pelo menos no que diz respeito aos efeitos produzidos, tanto entre os servidores do IBGE, tanto na imprensa. Mas a justificativa para a formação da comissão ia além.

No texto, ficava claro que a controvérsia que havia repercutido tão gravemente na imprensa, do mesmo modo que nos meios político e técnico brasileiros, alcançara igualmente o Poder Executivo. Assim, o Governo observava que a mencionada controvérsia “atingiu ampla repercussão e põe em jogo as normas que presidem ao sistema estatístico vigente no País”, e que o fato de o IBGE estar diretamente subordinado ao Presidente da República determinava que o governo não poderia “permanecer indiferente a essa controvérsia”.

A comissão iniciou os seus trabalhos e produziu um relatório no qual, embora

⁶⁶ Senra procura esclarecer a autoria dos dois documentos: “O documento dos demissionários, anunciado por Teixeira de Freitas, sairia naquele mesmo mês, fevereiro, sob o título *A crise do IBGE: razões dos demissionários*, volume 1 com 42 páginas. Não tem uma autoria explícita, mas terá sido redigido por Waldemar Lopes (se é que ele não foi o único autor); terá sido fruto da discussão com inúmeras pessoas, entre outros, Tulo Hostílio Montenegro, Ruben Gueiros, João de Mesquita Lara, Alberto Martins, Heitor Bracet, Rubens Porto, Luiz Simões Lopes” (SENRA, 2008, 429).

reconheça muitas das debilidades do IBGE, não considerou a produção das estatísticas caras, nem que fossem desatualizadas ou de duvidosa exatidão. Em 17 de março, a comissão encerrou suas conclusões, entregou o relatório ao ministro da Justiça, Negrão de Lima. O ministro, em sua exposição de motivos, considerou positiva as conclusões da comissão e remeteu a documentação ao presidente Vargas, em 26 de maio. A 12 de junho o presidente da república aprovou a exposição de motivos do ministro, “secundando as conclusões da comissão” (SENRA, 2008, p. 439).

Polli Coelho afastou-se da Presidência em 24 de junho, embora só tenha sido oficialmente exonerado em 9 de setembro.

Já Lourival Câmara deixou a secretaria-geral do Conselho Nacional de Estatística em 1º de setembro, mas continuou no IBGE. Como desdobramento de seu relatório *Exame crítico da estatística* que, conforme vimos, tinha por objetivo a formulação de propostas para a formação técnica de pessoal, foi criada a Escola Brasileira de Estatística (EBE), em 1953⁶⁷.

Câmara foi designado seu primeiro diretor pelo então presidente do IBGE, desembargador Florêncio Carlos de Abreu e Silva. No ano seguinte, por intermédio da Resolução 442 da Junta Executiva Central, a recém-criada Escola Brasileira de Estatística teve seu nome alterado para Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) (SENRA, 2008, p. 450).

⁶⁷ O passo inicial para a criação da escola ocorreu a partir da realização da XII Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, em 1952, que aprovou através da Resolução 518 a criação de cursos regulares de estatísticas nos níveis elementar, intermediário e superior, de acordo com as recomendações do relatório de Lourival Câmara (*REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA*, nº 51, ano XIII, p. 344).

3 DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICAS

O Brasil está vivendo período de profunda e extensa transformação da sua história. Sem dúvida alguma, no transcorrer de sua existência, intensas e vitais modificações se verificaram, ensejando acontecimentos marcantes que constituíram as bases de nossa formação territorial, política, econômica e social.

Roberto Accioli

O país, num vigoroso impulso de desenvolvimento, está a exigir, com intensidade crescente, as medidas exatas de suas condições econômicas e sócio-culturais.

Sá Freire Alvim

3.1 Os desafios de uma nova conjuntura

As três palavras que dão nome ao capítulo 3, desenvolvimento, planejamento e estatísticas constituem a moldura e os pilares, que por assim dizer, sustentam o que considero os elementos que consubstanciam a relação entre o IBGE e o Governo João Goulart.

Não é possível compreender em todas as suas dimensões essa relação fora de uma abordagem que considere os dilemas e ao mesmo tempo os significados do que representavam na época as problemáticas, os debates e as políticas orientadas para o desenvolvimento e o planejamento, e considerando ainda o programa de reformas de base, ou de estrutura, como se referia a elas o presidente João Goulart. Assim, desenvolvimento, planejamento e reformas são léxicos que norteiam a relação do governo com o IBGE, embora nem sempre se expressando de modo claro e aberto.

É sob esse prisma que procuro examinar, nesse período, as determinações e os impactos dessas questões nas atividades, nas decisões e na organização do IBGE e, igualmente, no sistema estatístico nacional (SEN), cuja coordenação estava a cargo do Instituto, através do Conselho Nacional de Estatística (CNE).

Na trajetória do IBGE, alguns momentos se destacam nesta cena e os considero como

exemplares para o exame da relação entre governo⁶⁸ e IBGE: a criação do grupo de trabalho que discutiu as estatísticas nacionais, em 1962; os debates sobre reforma agrária, em 1963; as iniciativas no âmbito interno do Instituto para criar grupos de trabalho, além do aspecto central da pesquisa que é a publicação *Ação Governamental de João Goulart*, de janeiro e março de 1964.

Mas, inicialmente, considero que é importante caracterizar, em seus aspectos mais relevantes, ainda que de forma resumida, o quadro político e social que o país atravessava.

A renúncia de Jânio Quadros provocou a abertura de uma nova conjuntura no Brasil, e o movimento que pretendeu impedir a posse de João Goulart, desencadeada pelos ministros militares e por frações sociais conservadoras, reacionárias, anti-getulistas e antirreformistas, foi seu acontecimento inicial, e, simultaneamente, o vetor que acabou por balizar todo o período de João Goulart.

A resistência a essa tentativa de golpe e o movimento democrático e popular que garantiu a posse, mesmo que nos marcos de um acordo para a mudança de regime com a adoção do parlamentarismo, cuja finalidade era enfraquecer os poderes do novo presidente (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 147), foi uma vitória consistente dessas forças sociais naquele momento das lutas no Brasil. Este movimento que garantiu a posse de João Goulart sinaliza ainda a politização do operariado, dos trabalhadores e da classe média já que foi um episódio com uma qualidade superior às lutas de caráter eminentemente econômico e sindical, como são as mobilizações e greves salariais ou por melhores condições de trabalho. Octávio Ianni vincula à politização à crise deflagrada com a crise originada a partir da renúncia de Jânio Quadros à Presidência.

(...) ocorreu um intensa politização das massas urbanas: classe média e proletariado, destacando-se bastante uma parcela dos estudantes universitários. Esta intensa politização deveu-se, em primeiro lugar, à crise originada com o golpe de estado frustrado do Presidente Jânio Quadros; golpe esse correntemente conhecido como “renúncia” intempestiva, em agosto de 1961” (IANNI, 1971, p. 194)

A campanha que garantiu a posse de Jango, desencadeada por vários setores democráticos e legalistas e capitaneada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola, deve ser classificada como luta política.

Na Mensagem ao Congresso Nacional relativa ao ano de 1962, o presidente João Goulart esboçou sua compreensão dos fatos que o conduziram a Presidência e de como percebia o momento presente:

⁶⁸ Aqui a referência é aos governos em geral e não especificamente a um governo em particular.

Em consequência da crise, dos ajustes políticos para conjurar a ameaça de guerra civil, adotou-se o regime parlamentarista, mediante Emenda Constitucional votada na emergência. A transformação tem exigido muito das elites dirigentes. Não poupei esforços – e não os pouparei – para bom desempenho que o destino me reservou em condições tão adversas, com o devotamento, o desprendimento, o espírito de conciliação que a nação exigiria de qualquer de seus filhos em idênticas circunstâncias. O meu trabalho, que o país vem testemunhando, em favor da pacificação política e social, tem sido facilitado e estimulado pela ação do Conselho dos Ministros, pelo patriotismo das forças armadas e pela compreensão dos dirigentes políticos e das classes trabalhadoras (GOULART, 1962).

Mas para além do tom conciliador, dois desafios principais se apresentaram para Goulart e as forças sociais que o apoiavam. Primeiro, o de assegurar a estabilidade político-institucional para conduzir seu projeto e suas ideias mesmo nos marcos do parlamentarismo (DALLAND, 1969, p.141). O outro desafio, que corria simultaneamente ao anterior, era o de procurar construir um arco de alianças com a finalidade de restituir o regime presidencialista. Tais desafios passavam por duas perspectivas. Por um lado, o governo nascera da resistência ao golpe em um ambiente de maior consciência política do povo, o que o colocava diante de fortes expectativas por mudanças e reformas. Por outro lado, João Goulart aliava à perspectiva de mudanças a uma outra expectativa: a de retomada e recuperação do que podemos chamar de projeto histórico do getulismo (MOREIRA, 2011), do qual Jango não era simplesmente o herdeiro reconhecido.

Por conta de toda a sua história e trajetória, o projeto de Vargas também era o seu projeto, ao qual sempre esteve profundamente identificado, notadamente a partir do segundo governo de Getúlio (1951-1954) e, fundamentalmente, após o suicídio, quando foi portador da Carta-testamento.

Evidentemente que esta situação se manifestou diferentemente nos períodos parlamentarista e presidencialista, menos intensa no primeiro e manifestamente levantada no segundo. Em ambos os períodos, João Goulart expressou em discursos, atos e práticas uma concepção de poder estatal e de governo que pode ser sintetizada da seguinte maneira: o centro político-decisório de um sistema planejador/coordenador do desenvolvimento econômico do país apoiado na unidade entre burocracia e tecnocracia estatais, aliado às frações do empresariado industrial e comercial de corte nacionalista/protecionista e respaldado nas organizações sindicais de trabalhadores (operariado e setores assalariados em geral).

Nesse sentido, é importante trazer novamente as palavras do presidente Goulart, desta vez na Mensagem ao Congresso de 1963, o momento de lançamento do Plano Trienal. Nessa

feita, Goulart explicitou claramente o seu pensamento sobre o papel do Estado para o desenvolvimento e o planejamento. Goulart utiliza expressões como “planejamento global” e “rigorosa programação”, e prevê: “Não serão poucas as dificuldades a vencer nas fases iniciais da aplicação do planejamento como *método de Governo*” (GOULART, 1963). (grifos nossos)

Os propósitos do Governo Goulart estavam ancorados, também, em uma avaliação da situação internacional e, neste sentido, se expressavam em um ideário de soberania nacional⁶⁹, materializado nas ações e negociações que procuravam afirmar o Brasil como nação autônoma e independente, face ao contexto da Guerra Fria.

Na interpretação que proponho dos fatos históricos relevantes do período, essa concepção do pensamento e da *praxis* de João Goulart deve ser interpretada em simetria à construção getuliana, não apenas de um ponto de vista subjetivo ou ideológico, mas de um modo objetivo por parte de João Goulart, que procurava levar à prática método e fórmulas de governar e conduzir a política inspirado em Vargas⁷⁰.

3.2 Planejamento e engajamento estatístico

A centralidade do planejamento e do programa das reformas são uma chave para a compreensão do discurso e das ações de Goulart, e esse é um aspecto fundamental a ser apontado, pois igualmente revela, uma face extremamente pragmática de sua visão política. Goulart percebia as possibilidades de que a criação de um plano nacional de desenvolvimento poderia ser também um elemento facilitador para novos investimentos externos em linha com as diretrizes da política externa norte-americana.

Considero que Goulart é portador, também, por suas práticas e visão política, do viés do pragmatismo varguista, que pode ser considerado uma das “lições” getulianas fundamentais do convívio de Goulart com o seu “mestre”, como ressalta Jorge Ferreira

⁶⁹ João Goulart deu sequência à chamada “política externa independente”, iniciada por San Tiago Dantas, no Governo Jânio Quadros (Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930, 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001).

⁷⁰ A historiografia registra abordagens diferentes sobre os vínculos de Goulart com o getulismo. Obviamente, não há contestação sobre tais vínculos, mas, sobre seus conteúdos e maneiras pelos quais teria se expressado. Não pretendo revisar todo esse debate, que seria tarefa gigantesca e longe de meus propósitos. Mas destaco as análises de três autores que realçam esses vínculos em linha de síntese e continuidade programática e projeto de nação. Refiro-me à obra de Cássio Silva Moreira, *O projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as reformas de base e*; às elaborações de Marieta de Moraes Ferreira (João Goulart – Entre a memória e a história) e a obra de Moniz Bandeira (O Governo João Goulart).

(FERREIRA, p. 53, 2011).

O desenvolvimento como o resultado do planejamento econômico e social pensado e conduzido pelo Estado é temática essencial para se compreender os anos 1950/1960. Contudo, o desenvolvido induzido pela intervenção do Estado já era o norte da política econômica nacional desde a Revolução de 1930 e o posterior advento do Estado Novo. Mas nesse caso, trata-se ainda do que podemos chamar de origens de planejamento, ou seja, iniciativas de um Estado chamado a agir diretamente sobre a economia, através de programas e objetivos específicos e gerais, a partir das demandas colocadas pela industrialização associada à substituição de importações, de programas e objetivos ainda não submetidas completamente à lógica de um planejamento global ou geral, conforme vai se cristalizar posteriormente.

Octavio Ianni identifica as “origens da ideologia e prática do planejamento” no Brasil nos anos da segunda Guerra Mundial, ou seja, o período do Estado Novo. Aponta também os debates protagonizados por Eugênio Gudín e Roberto Simonsen que mobilizaram governo, empresários, industriais e estudiosos em torno de polêmicas como intervenção do Estado na economia, liberdade econômica, nacionalismo e participação do capital estrangeiro na economia. Nesse momento, tais debates já consideravam a relevância e significado de adoção das então chamadas técnicas de planejamento ou planificação. Ianni cita um conjunto de encontros e ações empresariais e de industriais em torno da liderança de Roberto Simonsen e de outros dirigentes de empresa e técnicos como, por exemplo, o *I Congresso Brasileiro de Economia*, em 1943, e a *Conferência das Classes Produtoras do Brasil*, realizada em maio de 1945, que colaboraram para o amadurecimento e reconhecimento da importância do planejamento.

De acordo com o cientista social, uma série de fatores acabaram por convergir para a prática do planejamento governamental no Brasil:

Foi uma combinação privilegiada de condições (economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo (IANNI, 1971)

Nos anos 1950 e 1960, em nível internacional, governar com os instrumentos do planejamento estava na ordem do dia. Os processos de reconstrução da Europa (cujo paradigma foi o Plano Marshall) e o do Japão, após o fim da II Grande Guerra, a afirmação do modelo econômico derivado do keynesianismo e de formas organizativas estatais sustentadas nas concepções do Bem-estar (*welfare state*) conquistaram espaços sobre o modelo do

liberalismo econômico (*laissez-faire*), hegemônico até então, mas que já sofrera forte revés no período entre guerras. Levada adiante principalmente pelos países europeus no pós-guerra, a ideia de que a planificação econômica seria atributo exclusivo do sistema implementado pela União Soviética e pelos países sob a sua esfera de influência passou de ser considerada também como possibilidade pelos governos de países de economia capitalista.⁷¹

No início dos anos 1960, os Estados Unidos serão na América Latina incentivadores relevantes do planejamento que, no entanto, é pensado na ótica de um esquema organizador da economia com vistas a um modelo de desenvolvimento e crescimento econômico que funcionasse muito mais como meio de construir barreiras à influência da Revolução Cubana, após a adesão de seus dirigentes ao marxismo-leninismo e a aproximação com a União Soviética, em 1961. Nesse sentido, estruturar um plano econômico/social passa a ser uma das condições estabelecidas pelas diretrizes formuladas pela *Aliança para o Progresso*⁷², o programa continental destinado a prover recursos financeiros, materiais e assessoria às nações latino-americanas, mediante ajustes e acertos em suas economias, além do compromisso de promoverem uma política externa de adesão e alinhamento que os aproximassem dos interesses norte-americanos. Rosemary Thorp assinala os interesses expressos na política dos Estados Unidos em relação ao estabelecimento da Aliança para o Progresso, notadamente após a eleição de John Kennedy, em 1960.

A ideia essencial era que os países contariam com fundos adicionais de apoio para as suas reformas; por parte dos Estados Unidos, a proposta consistia em 20 bilhões de dólares no espaço de 10 anos. Os temas principais eram a integração, a planificação, a reforma tributária, a modernização e reforma agrária e o investimento no setor social⁷³ (THORP, 2000, tradução nossa).

A *Declaração de Punta del Este* descrevia detalhadamente as perspectivas de desenvolvimento para os países da América Latina em consonância com os princípios da democracia liberal. Em relação à planificação, que no documento era classificada como

⁷¹ Em seu trabalho sobre as visões das direitas no Brasil, no período 1961/1965, o pesquisador Ricardo Mendes descreve concepções de planejamento mais orientadas ao mercado e à livre iniciativa em oposição àquelas centradas na intervenção do Estado e do poder público na esfera econômica. Assim, existiria uma diferenciação entre planejamento democrático e totalitário (MENDES, 2020, p. 65).

⁷² Conforme a Declaração da reunião da Organização dos Estados Americanos, realizada em Punta del Este, em agosto de 1961.

⁷³ O texto em língua estrangeira é: *La idea esencial era que los países contarían con fondos adicionales de apoyo para sus reformas; por parte de los Estados Unidos, la propuesta consistía en 20 000 millones de dólares en el espacio de 10 años. Los temas clave eran la integración, la planificación, la reforma tributaria, la modernización y reforma agrarias y la inversión en el sector social.* (THORP, 2000)

“programa de desenvolvimento⁷⁴”, o texto era bem explícito, inclusive na definição de prazos, metas e fundamentos dos referidos programas:

Os países latino-americanos participantes convêm em estabelecer ou fortalecer sistemas para a elaboração, execução e revisão periódica dos programas nacionais de desenvolvimento econômico social compatíveis com os princípios objetivos e requisitos contidos neste documento. Os países latino-americanos participantes deverão formular, dentro dos próximos dezoito meses, se possível, programas de desenvolvimento a longo prazo. Tais programas deverão abranger segundo as condições peculiares de cada país, os elementos esboçados no Apêndice (CARTA DE PUNTA DEL ESTE, Título Segundo, Capítulo II, 1964)

Nesse contexto geral, de dimensões nacional e internacional, é que ganharam substância as ideias e posições “reformistas” de Goulart, e que propiciaram o que se pode classificar como um **impulso reformista**. Contudo, cumpre ressaltar que tais posições não devem ser vistas como circunscritas especificamente ao período de sua Presidência e nem encontram sua origem aí. Durante o tempo em que foi o vice-presidente de Kubitschek, além de presidente do Senado Federal e da Comissão Executiva Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Jango já expressava preocupações com as reformas e o planejamento; e procurou intervir politicamente de acordo com esse pensamento.

Na conhecida carta do PTB, assinada por João Goulart, datada de 1959⁷⁵ e dirigida ao então presidente do Partido Social Democrático (PSD), senador Amaral Peixoto, são sistematizados um conjunto de projetos de leis e de propostas de emendas constitucionais que já se referiam ou propunham reformas e mudanças econômicas e sociais, principalmente no que se referia à reforma agrária. Tais propostas se encontravam em tramitação no Congresso Nacional e Goulart, através desse documento dirigido ao PSD, tentou promover gestões no sentido de que tais projetos pudessem ser debatidos, encaminhados e, na medida do entendimento alcançado entre os partidos, PTB e o PSD, votados e aprovados.

⁷⁴ Sunkel (2000) identifica a origem do termo “programação” na Divisão de Desenvolvimento Econômico da Cepal como um substituto para o termo “planificação”, uma vez que o segundo seria “considerado muito subversivo” em tempos de guerra fria.

⁷⁵ A carta de cinco páginas elenca um conjunto de 14 proposições entre emendas constitucionais e leis ordinárias já apresentadas ao Congresso Nacional. Goulart afirmava logo no início da missiva que a aprovação daquele conteúdo (o conjunto das proposições) tratava-se de “medida essencial e inadiável para enfrentarmos a crise social, que presentemente atravessa a nação” (GOULART, 1959).

Moniz Bandeira (2010) chama a atenção para o contexto econômico no qual foi escrita essa carta, quando a “política econômica de Lucas Lopes [ministro da Fazenda] corroía a popularidade de Kubitschek”. Bandeira comenta sobre uma outra carta de Goulart endereçada ao senador Benedito Valadares, quando ocupava interinamente a presidência do PSD, “em continuidade ao entendimentos que tivera” com o senador Amaral Peixoto, na qual igualmente mencionava as ditas propostas do PTB para negociações com o PSD, como alternativas de avanço e progresso para o Governo JK (2010, p. 141).

Na carta, Goulart considerava que as reformas tinham por objetivo, além de melhorar as condições de vida das populações urbanas e rurais, assegurar a ordem e a tranquilidade sociais face as incertezas geradas pelo “descontentamento” da população:

As medidas condensadas no texto que acompanham a presente carta não são novas no programa do Partido Trabalhista Brasileiro, nem representam a totalidade de seus propósitos e aspirações. São apenas as que nos parecem de caráter mais inadiável, tendo em vista o desajustamento crescente que o próprio desenvolvimento econômico da nação vai criando na sua estrutura social. (...) ao propor a adoção dessas reformas de profundidade, outro objetivo senão o de proporcionar a tranquilidade da nação, consolidando a sua ordem social interna, sobre a qual se fazem sentir os descontentamentos gerados pelo encarecimento da vida, pela debilitação financeira da grande maioria dos estados e pela manutenção nas zonas rurais de um regime improdutivo, em que a terra vem sendo objeto de especulação e em que os verdadeiros lavradores e criadores não têm acesso à propriedade, ao mesmo tempo em que milhões de trabalhadores rurais suportam as mais miseráveis condições de vida, vivendo praticamente à margem dos benefícios resultantes do trabalho nacional”.⁷⁶

A carta revela também outros aspectos das percepções de Goulart que não se limitavam a enumerar os projetos em tela, mas faz uma síntese analítica da situação do país. Em tom de denúncia, ele acusa o crescimento do poder de pressão dos grandes grupos econômicos estrangeiros atuantes no Brasil que “procuram conquistar a própria máquina administrativa do Estado para assumir as rédeas de sua direção econômica”⁷⁷.

Também Nilson Nobuaki Yamauti, em artigo no qual discute os principais modelos interpretativos das controvérsias sobre a reforma agrária no período, relata como João Goulart já trazia em suas preocupações e discurso o compromisso com as reformas desde a sua primeira campanha à vice-presidência, em 1955, até o plebiscito de janeiro de 1963, período ao longo do qual “Goulart vinha adotando a bandeira das reformas, sobretudo a agrária, como a sua principal plataforma eleitoral” (YAMAUTI, 2005).

Nesse sentido, é possível perceber uma continuidade política na ação e no pensamento de Jango e igualmente considerarmos que podem ser avaliados como um “eixo” de coerência que o acompanha desde os primeiros momentos de sua trajetória político-partidária. E, também, no mesmo sentido é possível verificar, ainda, o amadurecimento das ideias e da visão política de João Goulart sobre o Estado como promotor do desenvolvimento, como o organizador de reformas estruturantes, além do papel do planejamento como um instrumento capaz de conjugar os meios e os fins almejados pelas políticas de governo resultantes da

⁷⁶ Carta ao embaixador Ernani do Amaral Peixoto, datada de 02 de junho de 1959, p. 1 e 2. Arquivo Gustavo Capanema/CPDOC.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 3.

planificação estatal.

A pesquisa nos periódicos do período é uma rica fonte de evidências a respeito dessa temática. Em reportagem no *Jornal do Brasil*, de 15.11.1961, apresentada como exclusiva, Goulart revela algumas possibilidades quanto a forma de pensar a respeito da condução das diretrizes governamentais sobre o planejamento.

O Governo Jânio Quadros havia criado a Coplan (Comissão Nacional de Planejamento⁷⁸), mas Goulart, segundo a matéria, pensava em reeditar o Conselho de Desenvolvimento, nos moldes em que existira no Governo JK. Para isso, inclusive, havia preparado uma nova minuta, reorganizando o conselho, ao mesmo tempo em que extinguiu a Coplan, criada por Jânio Quadros. Mas o Conselho de Ministros (Tancredo Neves) “insistia em instalar” a comissão, apesar da resistência de Goulart. Pode-se averiguar de modo mais preciso as tentativas de articulação de Goulart em relação a esta questão na leitura de um editorial do mesmo *Jornal do Brasil*, dessa vez no início de 1962⁷⁹. Nesse editorial, intitulado *Projetos para a Aliança*, o periódico comentou as movimentações que o governo promovia no sentido de começar a tecer uma planificação econômica e social, mas observava que a ação do presidente estava em consonância com o programa da *Aliança para o Progresso*.

A pregação do planejamento é uma constante também nos discursos, entrevistas e pronunciamentos de João Goulart no decorrer de todo o seu mandato. Mas, como argumenta Dalland, há um momento de maior intensidade, já que “virtualmente em cada discurso público importante no início de 1963, ele repetia seus compromissos com o planejamento como base para seu programa de reforma e Plano trienal em particular” (DALLAND, 1969, p. 143).

Desenvolvimento e planejamento são, pois, os dois elementos que alicerçam o **impulso reformista** pelo qual o Governo João Goulart logrou posterior reconhecimento histórico. O programa de reformas é considerado um símbolo de seu mandato, mas não deve ser encarado como um mero recurso discursivo ou retórica política. Podemos localizar a origem do reformismo de Goulart, nos termos políticos e econômicos aos quais me refiro (associados às ideias de desenvolvimento e planejamento), no segundo Governo Vargas que, efetivamente, avançou nesse processo. Na qualidade de um fenômeno da mesma dimensão do desenvolvimentismo, o reformismo econômico e social acabou sendo também um dos selos do Governo de Juscelino Kubitschek e vai encontrar no período João Goulart sua expressão

⁷⁸ O nome oficial é Comissão de Planejamento Nacional, mas o uso acabou consagrando a forma Comissão Nacional de Planejamento.

⁷⁹ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 27 jan. 1962, p. 6.

política máxima, embora não tendo realizado todo o seu potencial em virtude das contradições do bloco no poder, da crise nacional e, principalmente, do golpe de abril de 1964.

Evidentemente que o IBGE, um órgão vinculado diretamente à Presidência da República, não poderia permanecer ou ficar alheio a esse impulso. Ao contrário, ele é, pela natureza de suas atividades, indissociável de tal determinação.

O IBGE, e devemos aqui avançar e considerar a totalidade do sistema estatístico nacional, liderado e coordenado pelo Instituto, são elementos constitutivos desse quadro. Nessa reflexão, lembramos que o aparato estatístico do Estado pode ser associado como um dos suportes de qualquer estratégia ou política de planejamento conduzida por governos (BEAUD e PRÉVOST, 1997; DESROSIÈRES, 2004).

A orientação para o planejamento representa, além disso, um aspecto da racionalização econômica pretendida por Goulart, mas como tantos outros aspectos de seu governo, esse também não ocorre sem lutas, embates e sem enfrentar inúmeras resistências. Localizo estas lutas como decorrentes das contradições sociais refletidas no Estado, ou melhor, contradições que atravessam os seus aparelhos, pois ter como objetivo governar mediante técnicas e políticas de planejamento/planificação estatal implicava, nas circunstâncias da época, em uma perspectiva simultânea de fortalecimento e concentração de poderes na esfera do Executivo. O grau de concentração e centralização requeridos pelo planejamento sempre foi uma controvérsia política e teórica, mas na perspectiva das tendências e correntes políticas contrárias a Jango transformou-se em mais uma fonte de turbulências, que acabou por contaminar também partidos e forças aliadas, em particular setores do PSD (DALLAND, 2011).

Por outro lado, registre-se o ambiente favorável à ideia de se promover o planejamento nos países da América Latina, conforme explicitarei, especialmente em torno dos termos da Carta de Punta del Este, de agosto de 1961, que justificava os esforços e a importância para os países “subdesenvolvidos” estruturarem seu processo de desenvolvimento, a partir de formulação de programas econômicos e sociais, sem com isso, no entanto, descuidar ou muito menos enfraquecer, o papel do mercado e da livre iniciativa do capital e das empresas (IANNI, 1971, p. 206). A compreensão por parte do Governo dos Estados Unidos de “abandonar sua política tradicional baseada na convicção de que o capital privado, por si só, possibilitaria o crescimento econômico da América Latina, passando a reconhecer a

necessidade de planos nacionais de desenvolvimento”⁸⁰, torna-se uma política de Estado, especialmente sob Kennedy. Tal compreensão acabou estendida às agências internacionais submetidas à influência dos Estados Unidos, como a própria Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Nesse sentido, quando discutimos a relação entre o IBGE, o Governo João Goulart e, conseqüentemente, o papel das estatísticas, necessariamente discutimos de acordo com o contexto de um governo que orienta o Estado e seus aparelhos na direção de “planejar para governar”, de acordo com os elementos de uma determinada conjuntura política. Nos encontramos, nesse sentido, na instância do poder político do Estado e, para isso, avançamos um pouco mais e consideramos uma definição de “poder” a partir da enunciação de Poulantzas (1977, p. 100), como “a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos”. A visão geral da necessidade do planejamento, sua elaboração e execução, para além da especificidade técnica, científica e administrativa, é um efeito direto de uma concepção de Estado e de sociedade. Tal efeito é o resultado do fato de o planejamento ser, antes de tudo, uma totalidade universalizante e, além disso, um plano de governo estruturado. Um “planejamento representa “interesses objetivos” de classes, frações de classe, grupos e segmentos sociais, ou em outras palavras, de um bloco no poder.

A definição que adoto de planejamento está associada, desse modo, à uma teoria de Estado. Não foi e nem é minha pretensão o aprofundamento de uma teoria do planejamento⁸¹ em si como fundamentação para uma apreciação histórica, como faz Dalland (1969), por exemplo, dentre outros autores⁸², embora em certas passagens recorra a suas reflexões para melhor descrever ou procurar explicar os acontecimentos.

Com efeito, nesse sentido, interessa inicialmente o entendimento do espaço, da compreensão e do papel da informação estatística em dois níveis centrais da problemática do planejamento requeridos pelo Estado (no caso pelo Governo João Goulart): (1) o nível referente à sua elaboração/produção a a utilização das estatísticas para conhecimento e

⁸⁰ Aliança para o Progresso, verbete temático, CPDOC. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/alianca-para-o-progresso-1> acesso em 5 set. 2019.

⁸¹ Ou então a uma teoria do desenvolvimento articulada à questão da industrialização, conforme Bielschovsky, por exemplo, e outros autores.

⁸² Entre os quais cito, além de Dalland (1966), Jonh Friedmann (1967), João Paulo de Almeida Magalhães (1962), F.A. Hayek (s/d) e Isaac Kerstenezky e Werner Baer (1964).

diagnóstico da realidade e (2) o nível voltado à sua implementação e disseminação com as estatísticas apresentando-se com instrumento para monitoramento e avaliação dos processos, programas e políticas públicas). Mas quero também realçar um outro papel que as estatísticas cumprem e que extrapola o “fator de ordem técnica” e ao qual considero como um tipo de função de aparelho, ou seja, o agir em sintonia com um sistema (a “máquina de Estado”)⁸³.

O Instituto, órgão ou organização coordenadora/produtora de estatística é, por assim dizer, convocado a intervir, participar, agir – a partir de seu conhecimento e domínio técnico-científico – em determinados momentos nos quais o Governo por força de um debate público, de uma crise ou de uma disputa necessita legitimar o seu discurso, fortalecer os seus argumentos ou mesmo amparar e sustentar em números e índices as suas medidas e decisões. Opera-se, nesse caso, em relação ao determinado órgão ou organização uma forma de **engajamento**, isto é, de envolvimento e compromisso com um objetivo governamental. Contudo, tal engajamento não é o produto de uma imposição política direta, nem se apresenta como o resultado mais ou menos evidente de uma **partidarização**. Ou seja, nas considerações do que estou chamando de engajamento, o domínio técnico-científico⁸⁴ (que é intrínseco às atividades do órgão) *permanece preservado*, mantendo intacta a sua capacidade de legitimação, mesmo quando e se questionado por forças sociais, grupos e partidos contrários. A razão para que assim as coisas aconteçam prende-se à condição de autonomia relativa das instâncias (econômica, política e ideológica) e aos limites próprios da intervenção do Estado na economia.

Os limites da intervenção do Estado emergem de sua própria constituição, de suas contradições internas, dos obstáculos derivados dessas contradições e mesmo de um processo de *não-decisão* sobre determinados domínios. Assim a “aparelhagem das estatísticas” e outros domínios como o aparelho fiscal estão articulados em um complexo dispositivo de tomada de decisões e como “burocracias relativamente autônomas e detentoras de suas competências” (POULANTZAS, 2000, ps.:194-199).

Uma vez que o Estado não é uma abstração, consideramos que a sua “existência”

⁸³ De acordo com Poulantzas, “O Estado capitalista arregimenta a produção da ciência que se torna assim uma ciência de Estado, imbrincada, em sua textura intrínseca, aos mecanismos de poder (...)”. (POULANTZAS, 2000, p. 55). Considero tal enunciado válido também à estatística na condição de ciência e de produção de informações.

⁸⁴ Poulantzas analisa as modalidades da função do Estado e distingue a função técnico-econômica, localizada no nível econômico do Estado (1977, p. 51 e 52).

encontra-se na materialidade de seus aparelhos e, também, no que consideramos como subaparelhos de Estado, ou seja, na sua assim chamada *ossatura material*, ministérios, órgãos, organizações, repartições, institutos, agências, etc. É muito mais essa condição constitutiva do Estado capitalista que nos informa sobre as reivindicadas autonomia e independência técnica dos institutos (órgãos nacionais de estatística) e das estatísticas em si. Ressalvo que tal condição não representa aqui nenhum rebaixamento seja da dimensão científica – inerente à construção do conhecimento e do saber da disciplina - ou do nível ideológico – presente em toda a sua intensidade que e desempenha um papel importante. O que pretendo ressaltar é a definição do órgão de estatística como integrante do aparelho econômico *especializado* de Estado⁸⁵, ou seja, a estatística é produto do saber científico e cumpre também funções ideológicas, tal como outros saberes, mas, acima de tudo, deve ser relacionada às funções econômicas do Estado.

O fenômeno que estou nominando de engajamento se assemelha ao que Sola (1998) chamou de “arregimentação”, quando se referiu ao processo de forte adesão dos “atores políticos” na ocasião em que foi lançado o Plano Trienal. De acordo com a cientista social:

A tônica dominante que vai de janeiro a março de 1963 foi a intensa atividade de *arregimentação* dos atores políticos e o inegável compromisso inicial com as diretrizes do plano por parte da maioria dos atores situados no Executivo. A julgar pelas declarações oficiais do presidente, pela composição do novo ministério e pelo empenho dos protagonistas em divulgar as propostas em suas respectivas frentes de atuação, seu principal objetivo consistiu em um esforço de construir o consenso de que o governo necessitava (FURTADO, 2011 apud SOLA, p. 19) (grifos meus)

Mas se a estatística atua no aparelho de Estado como uma força de engajamento, ela cumpre também o papel de meio de legitimação. A condição legitimadora da estatística opera na base dessa forma de engajamento ou arregimentação, não necessitando de uma imposição ou “manipulação”. No capítulo quatro, ao examinar a iniciativa e a trajetória da publicação *Ação Governamental de João Goulart*, aprofundo o processo de legitimação e a legitimidade que as estatísticas podem conferir, o que não quer dizer, contudo, que tal processo não seja alvo de questionamentos, contestações ou mesmo de desqualificações por opositores, isto é, o engajamento e a legitimidade não significam, necessariamente, aceitação ou consenso.

⁸⁵ É importante, no entanto, deixar claro que nessa breve exposição que apresentei objetivando esclarecer esse tema do engajamento não estou me referindo a casos concretos e manifestos de intervenção governamental direta em um órgão estatal. Também não se trata do que muitas vezes identificamos como críticas enunciadas por autoridades ou ainda de ações políticas abertas e explícitas sobre questionamentos da “veracidade” de resultados de pesquisas; graus de incerteza; divergências e debates técnico-metodológicos, além de manifestações de insatisfação de autoridades a respeito de índices e indicadores, ou assuntos e temas congêneres e correlatos. Esta seria uma outra problemática e discussão que não é o propósito nem o enfoque da pesquisa.

3.3 O sistema estatístico em debate

Como tenho procurado caracterizar, o debate sobre as alternativas do desenvolvimento brasileiro em todo o período do Governo João Goulart está indissolúvelmente associado à perspectiva do planejamento econômico e social e ao programa de reformas estruturais ou de base. E é nesse quadro que coloco a questão sobre como o IBGE, na qualidade de responsável pela coordenação do sistema estatístico nacional, se vinculava e se conectava a estes esforços e iniciativas governamentais. Na pesquisa que tenho desenvolvido, procuro demonstrar que o Instituto sofreu (internamente) os reflexos referentes às transformações e tensões sociais e políticas resultantes do processo econômico, principalmente a partir do segundo Governo Vargas.

O perfil do desenvolvimento nacional assentado em uma industrialização dependente, acelerada e visando à substituição de importações (IANNI, 2004; MARINI, 2000; SAES, 1996) não foi, por outro lado, capaz de superar estruturas e entraves que o limitavam. Mas o ímpeto desenvolvimentista alimentou uma imensa força propulsora, ainda que eivada de contradições, e colocou em foco uma série de discussões, problemas e diferentes demandas no campo da informação estatística, que foram encarados, de um modo ou de outro, pelos dirigentes e técnicos do IBGE, entretanto, nem sempre podendo ser resolvidos ou devidamente encaminhados.

Marilda Dias Alves, na obra *O desenvolvimento do sistema estatístico nacional* faz um breve histórico de determinadas iniciativas da direção do IBGE e do Governo que objetivavam a melhoria do sistema estatístico. A criação da Comissão Técnica de Revisão e Aperfeiçoamento das Campanhas Estatísticas –CTRACE, em 1957, foi uma destas iniciativas. Alves cita também uma resolução da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística (CNE), realizada em junho de 1962, que “reconheceu a conveniência de se rever o Esquema Fundamental da Ordenação Geral dos Assuntos da Estatística Brasileira”, revisão que foi realizado pela CTRACE a aprovada pela Junta Executiva Central (JEC) do CNE, um ano depois, em 7 de junho de 1963 (ALVES, 1988, p. 22). A autora relaciona essas iniciativas com as mudanças que ocorreram nos anos 1960 surgidas das necessidades relativas ao planejamento governamental e, inclusive, as associa diretamente com a criação da Comissão Nacional de Planejamento (Coplan), em 1961, por Jânio Quadros e que foi continuada por João Goulart, embora esse tenha pretendido fazer uma série de mudanças na comissão que acabaram não acontecendo.

Alves registrou o episódio que, conforme sua interpretação, conectava necessidades de informações estatísticas, planejamento e a articulação política representada pela criação da Coplan⁸⁶:

O planejamento de curto, médio e longo prazos dependia de informações e dados estatísticos significativos e coerentes, o que contribuiu para a criação da Comissão Nacional de Planejamento – COPLAN, diretamente subordinada à Presidência da República (Decreto nº 51 152, de 5 de agosto de 1961, e Decreto nº 154, de 17 de novembro de 1961) (ALVES, 1988, p. 23).

Em uma outra vertente, a pesquisadora Icléia Costa estruturou uma periodização que contempla as diferentes etapas atravessadas pelo Instituto na qual podem ser destacados dois momentos que dizem respeito diretamente às questões abordadas na tese. A primeira contempla o decênio compreendido entre 1950 e 1960 e, a segunda, o período que vai de 1960 a 1967, englobando, portanto, os anos de Goulart e os primeiros tempos do regime militar. De acordo com Icléia, no decênio 1950-1960 “o IBGE passa por crises decorrentes da avaliação de sua produção em relação a objetivos nacionais”, além de se colocar a necessidade de “modernização do sistema de produção de estatísticas (censo – amostragem)” e de buscar a padronização dos inquéritos de acordo com as orientações dos “organismos internacionais”. Já em relação à etapa seguinte 1960-1967, a pesquisadora diz que foi “um período de grandes transformações nos níveis técnico, político e administrativo” no qual foram “feitos estudos para a reformulação/estrutura do órgão, face à redefinição das estatísticas e os estudos voltados para o planejamento econômico e social”.

Ao examinar as duas etapas descritas acima, notamos que as “crises” que o IBGE enfrentou na década de 1950 estão estreitamente associadas ao desempenho de suas funções, ou seja, a sua capacidade, tanto de direção e coordenação, como de elaboração e formulação técnica, no sentido de responder às imposições que se apresentam em torno dos considerados “objetivos nacionais”. Mas o que eram esses “objetivos” se não os planos e as metas pensados e executados pelos governos do período? Planos estes que nada mais eram do que as dinâmicas e formas pelas quais se estruturava o processo de desenvolvimento na conexão recíproca entre seus meios e fins econômicos e sociais.

A pretendida “modernização do sistema de produção de estatísticas” refere-se às mudanças que deveriam ser promovidas para que o Instituto pudesse, de fato, adequar-se às

⁸⁶ Conforme visto anteriormente, Goulart não tinha grandes simpatias pela comissão que fora criado por Jânio Quadros e chegou a pensar em sua extinção. Mas acabou por mantê-la no organograma do governo. A Coplan era um órgão da Presidência da República, mas esteve subordinada a Celso Furtado, enquanto foi ministro extraordinário do Planejamento.

demandas de informação e conhecimento requeridas pelas forças econômicas, grupos industriais, pelas burocracias civil e militar e a tecnocracia estatal em geral, políticos, enfim, pelos diferentes setores das áreas pública e privada, classes e frações de classe, que, a partir de suas distintas posições, lugares e funções, encontravam-se à frente desse processo, em variados graus de poder, direção e mando.

A modelização proposta por Desrosières, abordada no capítulo 1, propicia fazer uma associação entre as transformações econômicas de fundo verificadas no país, as estatísticas e suas interações com os arranjos na estrutura do Estado e as dinâmicas operadas no mercado. De fato, trata-se de um movimento único, no qual os elementos estão em relação de unidade e complementariedade. No caso, conforme a formulação do cientista social francês, verificamos uma combinação de dois tipos de Estado. Se o Estado Novo tem um componente saliente do “Estado providência”, o segundo Governo Vargas, o Governo JK e o Governo Goulart podem ser mais associados ao modelo de “Estado keynesiano”.

Recordo que uma das características principais do “Estado providência”, conforme a proposição do especialista francês, é a proteção do trabalho assalariado, criando a necessidade de informações sobre trabalho, emprego, salário e condições de vida do trabalhador em geral, quadro que, em boa medida, está presente no período do Estado Novo. Já o modelo “keynesiano” procura informações econômicas, industriais, contas nacionais e modelos macroeconômicos. A forma pela qual ocorre a aceleração industrial do Brasil a partir do final dos anos 1940 e a sua ampla extensão nos anos 1950/1960 pode ser interpretada, em grande parte, em associação à “maneira de pensar a sociedade e a economia”, em termos do modelo keynesiano. (DESROSIÈRES, 2011).

Contudo, há que diferenciar as conjunturas dos Governos JK e João Goulart, no tocante não apenas ao que diz respeito às demandas estatísticas como em suas formas de relacionamento com o Instituto. No período JK, embora a temática do planejamento já fosse considerada e o governo tenha se orientado pelo Plano de Metas, as pressões sobre o IBGE se referem à carência de estatísticas econômicas, sociais e industriais (índices de emprego, variação de preços/inflação salários, custo de vida, produção industrial, etc.) e às críticas de ordem geral emanadas de associações e entidades da área industrial, além de economistas, jornalistas e profissionais consumidores de informação estatística.

A queixa principal enfocava o que seria a carência de atualidade e a qualidade em si da informação. Ou seja, são necessidades que estão mais associadas ao processo de desenvolvimento em curso que se expressava em um salto no crescimento econômico

brasileiro, puxado pelo surto industrial, do que às demandas formuladas pelos técnicos envolvidos diretamente com o planejamento, embora não se deva negligenciar esse aspecto, tanto da esfera pública como do setor privado.

Em importantes documentos do Governo JK como as *Metas de desenvolvimento econômico*, que contém a *Elaboração do plano de metas* se verificam a constatação e a crítica a essas deficiências. O texto afirmava que no estudo dos vários setores da economia:

“[...] se analisavam os orçamentos, as demandas e as fontes prováveis de suprimentos desses recursos, pesquisava-se ainda que forma preliminar, em face da *inexistência de estatísticas adequadas*, a inter-relação dos vários setores da economia vinculados ao programa”. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, 1958, p. 14) (grifos meus)

Já durante o período de João Goulart, a temática do planejamento estará no centro das preocupações governamentais e do debate nacional⁸⁷, e o papel e a função do Estado dirigente alcançam um estágio superior a do período de JK.

Apresento, a seguir, um quadro sinóptico comparativo dos Governos Juscelino Kubitschek e João Goulart, incluindo assuntos que serão tratados na sequência:

Tabela 1- Desenvolvimento, planejamento e estatísticas nos Governos JK e Goulart

<p>No Governo JK, as discussões sobre necessidades de informações estatísticas estão mais voltadas para atender ao surto de crescimento industrial. Verifica-se a pressão de entidades industriais, representações empresariais, jornalistas econômicos, técnicos do governo e acadêmicos.</p>	<p>No Governo João Goulart, o centro do debate e das necessidades de dados estatísticos desloca-se para uma orientação mais diretamente voltada ao planejamento econômico e social, em razão da visão de Estado do Governo Goulart e das conjunturas nacional e internacional.</p>
<p>O desenvolvimento e as políticas de programação econômica, como o Plano de Metas, precisam de estatísticas econômicas e industriais atualizadas, eficientes e fidedignas.</p>	<p>No período, acontece o lançamento do Plano trienal e os debates decorrentes sobre a criação de órgãos públicos responsáveis pelo planejamento colocam em pauta a transformação do sistema estatístico nacional.</p>
<p>O sistema estatístico é questionado por não estar conseguindo acompanhar o</p>	<p>Ocorre a criação do GT Coplan, as divulgações do Censo de 1960, a</p>

⁸⁷ Nesse debate, o governo sofria críticas de setores oposicionistas que, embora reconhecendo a importância do planejamento, combatiam a forma pela qual o tema era encaminhado pelo governo Goulart. Esses setores consideram que o governo conduzia o planejamento de modo “centralizado” e que sua elaboração estava nas mãos de “burocratas que pouco ou nada entenderiam das leis de mercado, o que levava a um empirismo e formalismo crescentes” (MENDES, 2020, p. 58).

curso acelerado do processo de desenvolvimento.

No período, ocorre o Seminário da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e também os preparativos para o Censo Geral de 1960.

O seminário foi um evento público para discutir publicamente as estatísticas brasileiras e formular recomendações. Contou com ampla divulgação e teve por base a articulação entre a CNI, órgãos da imprensa, grupos profissionais e pessoal do Estado.

participação do IBGE nos debates da Reforma Agrária e outros temas e, em janeiro de 1964, é realizado o lançamento da publicação de Ação Governamental de João Goulart.

O GT Coplan foi um evento de governo, voltado ao estabelecimento de um diagnóstico e a consequente apresentação de uma proposta para o sistema estatístico brasileiro em torno de uma questão de Estado: o planejamento do desenvolvimento econômico e social.

Vimos no capítulo dois como a grande crise que a instituição enfrentou em 1951 e 1952 tinha em sua base a problemática de visões diferentes a respeito de como conduzir o IBGE diante, exatamente, dos requerimentos do desenvolvimento, em especial a pressão pela produção de estatísticas econômicas e industriais, além das discussões e conflitos em torno da proposta de introdução dos métodos de pesquisa por amostragem, que eram postos em cena como a solução “modernizadora”, de um ponto de vista técnico-científico e econômico. As técnicas de amostragem poderiam ampliar o escopo dos itens e situações pesquisadas e, simultaneamente, baratear os custos da produção das estatísticas no Brasil. E vimos ainda as discussões entre pesquisadores, técnicos e burocratas que confrontavam suas visões de reordenamento da estrutura do IBGE e do sistema estatístico nacional.

Pode-se afirmar que os debates sobre censos e estatísticas e sobre o sistema estatístico nacional acompanharam o IBGE desde sua criação, mas verifica-se que alguns momentos históricos, por força de determinados interesses e circunstâncias e motivados por razões conjunturais específicas, condensaram tais discussões em acontecimentos singulares⁸⁸.

Ainda nos anos 1940, poucos anos após a criação do Instituto, conforme registra o pesquisador Leandro Garcia Rodrigues, divergências a respeito da estrutura do sistema nacional de estatística se mostraram associadas aos debates a respeito das liberdades federativas, questões estas que têm início ainda do Estado Novo. Conforme registra o pesquisador:

(...) muitos funcionários dos departamentos estaduais de estatísticas não aceitavam o

⁸⁸

Conforme confrontei acima com as reflexões da pesquisadora Icléia Costa.

modelo organizacional estruturado por Teixeira de Freitas, achando-o excessivamente centralizador e, por que não dizê-lo, autoritário, sufocando e mesmo extinguindo as liberdades federativas até então conquistadas. Nesta seara de desentendimentos e crises, o Departamento Estadual de Estatística de São Paulo tomou a iniciativa, com vários levantes e exonerações de alguns diretores, como Djalma Forjaz. (RODRIGUES, 2016, p. 27)

Tais divergências e controvérsias se agravaram a partir da “redemocratização” de 1946 e o ambiente gerado pela nova Constituição, que reestruturou o pacto federativo e expandiu autonomias. O novo contexto fez com que muitas administrações municipais questionassem na Justiça o Fundo Estatístico (selo)⁸⁹ criado anos antes, no período do Estado Novo. O fundo assegurava boa parte da receita para o funcionamento das agências municipais, através da cobrança de uma taxa sobre eventos, atividades culturais e recreativas no âmbito municipal (e que era destinada ao IBGE). Senra analisa as repercussões dessa situação que, inclusive, culminam com a saída de Teixeira de Freitas da secretária-geral no CNE, em 1948:

Até que vem a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Não por ela em si, mas pelo espírito federativo que ressurgiu, pondo em risco tanto os órgãos estaduais de estatística, quanto as agências municipais de estatística, seja por ações diretas na esfera estadual, seja por limitações indiretas afetando o orçamento institucional, ao agirem nos tribunais contra o Fundo Estatístico.

Teixeira de Freitas propõe retirar-se para facilitar os ajustes externos do Instituto. (...) (SENRA, 2016, p. 114)

Ainda em relação aos debates e divergências no interior do IBGE e a conexão desses episódios com às conjunturas nacionais, registro a grande crise de 1951/1952 que dividiu o Instituto, que ocorreu no período do segundo Governo Vargas, conforme analisado detidamente no capítulo 2 da Tese.

A realização do I Seminário de Estatística⁹⁰, promovido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em 1958, foi outro importante momento de discussões sobre o Instituto e o sistema estatístico. Do mesmo modo, devemos caracterizar a criação pela Comissão Nacional de Planejamento (Coplan), em 1962, ainda na fase parlamentarista do Governo João Goulart, de um Grupo de Trabalho (GT), “para estudar um plano de ampliação e atualização dos levantamentos estatísticos nacionais”.

O I Seminário de Estatística transcorreu no Governo JK, que, como sabemos, foi um

⁸⁹ Criada em março de 1942, no contexto do Decreto-Lei no 4.181, de 16 de março de 1942, a “quota de estatística” foi confirmada no Decreto-Lei no 5.951, de 10 de novembro de 1943, e no Decreto-Lei no 6.730, de 24 de julho de 1944. Por fim, sua arrecadação recebeu regulamento na Resolução no 186, de 3 de agosto de 1944, da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística (SENRA, 2008, p. 186).

⁹⁰ Referido no texto como I Seminário, Seminário da CNI ou seminário.

período exponencial do desenvolvimentismo brasileiro. Embora a administração de Juscelino tenha contado com substanciais aportes de capitais internacionais e com a instalação e os investimentos diretos de muitas empresas estrangeiras no país, foi também um período marcado por uma grande movimentação de um importante segmento da burguesia industrial brasileira. Esse segmento da burguesia propugnava por uma orientação econômica nacionalista e defendia políticas de caráter mais protecionista, por parte do governo (BIELSCHOVSKY, 1988; RAPOSO, 2011).

Nesse sentido, essa fração, que ao longo do período hegemonizou a direção da CNI, procurava se fortalecer no bloco no poder. Na mesma época, além do I Seminário de Estatística, a entidade da indústria promoveu uma série de outros eventos, entre eles o *Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste*, ocorrido em Garanhuns, Pernambuco, no mês de maio de 1959, do qual, inclusive, participou Celso Furtado. Esse evento estava associado à “Operação Nordeste”, programa lançado pelo presidente Juscelino Kubitschek⁹¹ e que teve como desdobramento a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

O Seminário de Estatística da CNI pode ser considerado como parte de uma estratégia visando influenciar, atrair e pressionar o IBGE (e o sistema estatístico nacional) para que promovesse e ampliasse a produção de informações que atendessem às suas inúmeras necessidades de conhecimento e monitoramento da realidade nacional por intermédio das políticas públicas adotadas, além das iniciativas do setor privado que surgiam com a aceleração do desenvolvimento. Em especial, requeriam informações que pudessem retratar com mais exatidão a situação do capitalismo industrial puxado por esses setores e, desse modo, demonstrassem o papel que já desempenhavam na economia e o protagonismo que desejavam ver aumentado, além do apoio que pretendiam obter em maior escala do Estado.

Esses setores consideravam que os números divulgados sobre produção industrial, participação da indústria na economia e outros indicadores econômicos não expressavam com fidedignidade a realidade do país e da indústria.

Ao mesmo tempo, o seminário foi uma iniciativa dessa mesma burguesia industrial com um outro objetivo: o de procurar estender suas alianças no aparelho de Estado com o objetivo de proteger seus interesses e, portanto, seus negócios, junto aos setores da burocracia governamental e círculos próximos, grupos que eram em grande parte responsáveis pela

⁹¹ *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 6 maio 1959, p. 7.

formulação, aprovação e execução das diferentes estratégias e programas governamentais.

Como apontou o cientista social Thomas Skidmore, ao analisar a política de desenvolvimento no período:

Kubitschek adaptou cuidadosamente o seu nacionalismo desenvolvimentista, a fim de ganhar a máxima simpatia de cada classe. Dos industriais ele podia esperar um apoio entusiasta. O início de sua presidência coincidiu com a aparecimento de um grupo de empresários paulistas de vivo espírito público. Em junho de 1957, a Confederação Nacional da Indústria deu início à publicação de uma revista mensal que defendia veementemente o programa de industrialização (SKIDMORE:209, 1979)⁹².

O seminário foi também o resultado de articulações da confederação com veículos de imprensa, como o jornal *Correio da Manhã*. Além disso, o encontro foi uma oportunidade de reconhecimento para os representantes de uma categoria profissional então em ascensão e processo de enraizamento em diferentes espaços de atuação na sociedade brasileira: os economistas⁹³.

Levando em contra todos esses aspectos, o *Correio da Manhã* defendia a realização do evento desde os primeiros meses de 1958 e em julho saudou a “acolhida” da proposição pelo Instituto Roberto Simonsen, da CNI.

Promovendo o seminário de estatística o Instituto Roberto Simonsen, da Confederação Nacional da Indústria estará proporcionando ao país inestimável serviço, ou seja, a atualização dos processos de apuração estatística no Brasil, e, de um modo especial, à equipe de economistas nacionais, às seções econômicas da imprensa e aos órgãos governamentais⁹⁴.

O seminário da CNI, que foi realizado entre os dias 9 e 19 de dezembro de 1958, teve grande repercussão nos meios industriais, empresariais e governamentais. Contou com a

⁹² A revista citada por Skidmore era *Desenvolvimento e Conjuntura*.

⁹³ Como afirma Maria Rita Loureiro (1992), a gênese do campo de economistas brasileiros ocorre entre os anos 1930 e 1964, com a instituição de cursos universitários, mas, acima de tudo, no âmbito do Estado. Deste modo, a formação da “competência específica do economista e de sua identidade” vai se estabelecer “sobretudo no interior dos órgãos governamentais e instituições de pesquisa aplicada”. Loureiro aponta a importância das agências governamentais e destaca o papel da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) em especial na pesquisa e elaboração de índices estatísticos. “Cabe destaque para o trabalho de elaboração das contas nacionais (na época inovadoras, mesmo em relação aos países desenvolvidos, e resultantes da implementação de políticas macroeconômicas inspiradas nas propostas keynesianas); e para a criação dos índices de preços [...]”. Nesta época (anos 1950 e 1960), o IBGE ainda não era o responsável pela confecção desses indicadores, o que só irá acontecer nos anos 1970 e 1980. Vale registrar ainda o papel do IBGE e de outros organismos na institucionalização da atividade de economia e no papel dos economistas, em particular no Rio de Janeiro, aonde foi criada, em 1945, a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil. De acordo com Loureiro, “[...] do ponto de vista tanto da transmissão como da criação de conhecimento econômico, muito mais importantes que a faculdade de economia eram centros como a FGV, o Grupo Misto BNDE-Cepal, o IBGE”. (LOUREIRO, 1992, apud Ekerman, 1989, p. 119).

⁹⁴ *Correio da manhã*, Rio de Janeiro, 24 jun. 1958, p. 6.

presença de cerca de 100 participantes (SENRA, 2008, p. 597), entre dirigentes do IBGE, de departamentos de estatística dos ministérios e órgãos públicos, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de técnicos e representantes da CNI, de nomes importantes da cena econômica e política nacional de perfil liberal como Eugênio Gudim e Octávio Gouveia de Bulhões. Contou ainda com personalidades de perfil desenvolvimentista como o diretor da FGV, Tomás Pompeu Accioly Borges⁹⁵, além, evidentemente, do próprio presidente da CNI, Lidio Lunardi.

O presidente da CNI em seu pronunciamento no encerramento do seminário expressou de modo claro os interesses que motivavam a entidade em associar o crescimento industrial às exigências de informações:

Desejo recordar a persistência determinação dos industriais brasileiros no propósito de terem asseguradas informações estatísticas fidedignas, atuais, e diversificadas dos vários setores de atividades do país. Esses elementos são indispensáveis à programação do desenvolvimento econômico do Brasil, a previsão e ao controle da execução dos planos, ao balanceamento e integração dos programas de empresa, no campo privado e na esfera governamental.

(...)

A grande evolução do parque industrial brasileiro que vem modificando basicamente o panorama econômico-social e político do país, exigiu acurada análise das estatísticas industriais, cuja melhoria se afigura indispensável às análises econômicas necessárias à aferição do grau de desenvolvimento e do equacionamento de fórmulas adotadas ao planejamento da expansão industrial⁹⁶.

Observa-se que Lunardi situa a evolução industrial como o motor que conduz o conjunto da sociedade, isto é, refere-se ao movimento de acelerada industrialização que ocorria no país. Ao mesmo tempo, o presidente da CNI⁹⁷ mostra que as informações econômicas são aquelas que devem ser consideradas como demandas pensáveis para o acompanhamento e aferição da “programação do desenvolvimento”, além de serem os elementos que tornam possível a realização de previsões, assim como o controle da execução do que foi programado.

Já para o pensamento liberal, as estatísticas econômicas não estavam necessariamente associadas ao planejamento ou a uma economia programada. Octávio Gouveia de Bulhões, então vice-presidente do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), caracterizou o pano de fundo do I Seminário de Estatística e o que deveria

⁹⁵ De acordo com a tipologia de Bielschowsky, Tomás Pompeu Accioly Borges era um desenvolvimentista nacionalista (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 152).

⁹⁶ *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 20 dez. 1958, p.2.

⁹⁷ Vale registrar que, de acordo com a tipologia criada para classificar os diversos atores desenvolvimentistas, Bielschowsky identifica a CNI na categoria de “desenvolvimentista do setor privado”, tanto no período do segundo Governo Vargas como no Governo JK (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 473).

nortear a iniciativa de sua organização: as questões de política econômica que mexiam com o país naquele momento e que, por isso mesmo, requeriam do IBGE respostas mais efetivas. Ao jornal *Correio da Manhã*, Bulhões declarou:

Espero que o Seminário consiga dar início e uma seleção de séries estatísticas que sejam bem expressivas para a análise econômica, sem representarem um custo muito elevado para aqueles que têm que sistematicamente responder aos dados que lhes são pedidos (BULHÕES, *Correio da Manhã*, 1958⁹⁸)

O outro economista da mesma corrente e um dos mais importantes representantes do pensamento e da ideologia do liberalismo econômico brasileiro, Eugênio Gudín, defendeu a importância da realização do encontro ressaltando a necessidade de informações econômicas para as decisões que precisam ser tomadas “por um homem de empresa”. Segundo Gudín, para uma decisão acertada são necessários o conhecimento que se tenha da própria empresa e o conhecimento do que se passa no setor de atividades no qual se atua. O economista esclarecia que,

as informações são sistematizadas através das estatísticas econômicas. Essas abrangem dados de população, produção, comércio, etc. Propondo dar ao homem de empresa uma ideia tanto do mercado dos produtos que elabora ou dos serviços que presta, quando(sic) do mercado que adquire as matérias primas⁹⁹.

Pedro Paulo Penido¹⁰⁰, presidente do *Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico*, órgão da CNI que promoveu o seminário, em pronunciamento na cerimônia de encerramento enalteceu a colaboração entre os “que fazem e os que usam as estatísticas” e elogiou os esforços conjugados no enfrentamento dos problemas ligados à economia nacional. A partir da colaboração entre os dois setores, produtores e usuários, Penido considerou que, “hão de beneficiar-se não só os setores da administração pública, como também as forças criadoras de nossa riqueza, dentre as quais cumpre destacar a indústria [...]”¹⁰¹. A retórica de Penido jogava luz sobre perspectivas progressistas e desenvolvimentistas da burguesia industrial naquela quadra política brasileira, e sinalizava seus movimentos e articulações visando a fortalecer o seu espaço no bloco no poder.

⁹⁸ *Correio da manhã*, Rio de Janeiro, 2 dez. 1958, p. 2.

⁹⁹ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 3 dez. 1958, p. 9.

¹⁰⁰ Pedro Paulo Penido foi também presidente do Conselho do Serviço Social da Indústria (SESI), no período 1956-1961.

¹⁰¹ *Última Hora*, Rio de Janeiro, 24 dez. 1958, p.13.

Também o presidente do IBGE, Jurandyr de Castro Pires Ferreira¹⁰², enfatizou o desenvolvimento, dizendo que o mundo atravessava um período “revolucionário” que se refletia no Brasil de um modo “especialmente acentuado”. Em consequência, Jurandyr Ferreira reconhecia as novas necessidades da economia e ponderava que era “fundamental adaptar-se tanto a técnica como a curiosidade científica ao molde econômico da vida moderna”¹⁰³.

O seminário teve por conclusão um documento contendo um conjunto de diversas “recomendações finais” em um livreto de 24 páginas mandado imprimir pelo Instituto Roberto Simonsen, em 1959.

A *Revista Brasileira de Estatística*¹⁰⁴, publicou matéria na qual analisou os resultados do seminário, além de divulgar as “recomendações finais” do evento. A reportagem definia as motivações do encontro ao situar o “debate acerca dos principais problemas das estatísticas brasileiras, em especial as relacionadas aos levantamentos mais diretamente ligados aos problemas econômicos”. Pode-se dizer, neste sentido, que a direção do Instituto tinha clareza sobre as alegadas deficiências das informações econômicas requeridas pelo processo do desenvolvimento em curso no país e, evidentemente, não poderia estar alheia a essa dinâmica. Na sequência do matéria, o tom do texto deixava claro a centralidade do “aperfeiçoamento das estatísticas” para a consecução do desenvolvimento:

Foram examinados os objetivos, extensão e profundidade dos inquéritos, o aproveitamento dos resultados, sua divulgação atualizada e as lacunas existentes nos atuais levantamentos, com a finalidade precípua de se alcançar o indispensável aperfeiçoamento das estatísticas nacionais, já reclamadas pelo atual desenvolvimento do país (*REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA*, 1958).

Considero, portanto, que o processo do desenvolvimento e as inúmeras questões daí decorrentes, entre elas os requerimentos por mudanças no sistema estatístico, são os elementos-chave para a compreensão do significado do I Seminário e de seus impactos para o IBGE.

A Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística registrou a realização do seminário e recomendou suas conclusões por intermédio da aprovação da Resolução nº 750, de 8 de junho de 1959 (SENRA, 2008, p. 597). Em 1962, na realização do GT, as

¹⁰² Presidente do Instituto em dois períodos: 1956-1958 e 1958-1961. Em 1958, licenciou-se para concorrer a uma vaga na Câmara dos Deputados, mas não foi eleito.

¹⁰³ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 dez. 1958, p. 4.

¹⁰⁴ RBE, número 75-76, ano XIX, julho/dezembro de 1958.

recomendações seriam, novamente, alvo de discussões, considerando, inclusive, que a maioria dessas recomendações acabou não sendo efetivada ou alcançada.

O outro momento que condensou as discussões sobre o sistema estatístico nacional, este no Governo João Goulart, foi a instalação do Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da Coplan. O GT foi criado através da edição do decreto nº 1283, de 25 de junho, de autoria do primeiro Conselho de Ministros da fase parlamentarista, presidido por Tancredo Neves. O decreto era absolutamente explícito em seus fundamentos sobre a necessidade imperiosa do planejamento como condição necessária e indispensável ao desenvolvimento e ao papel destinado ao IBGE nessa empreitada. Assim, o documento afirmava que “se impõe ao Governo a tarefa de planejar o desenvolvimento econômico, social e cultural do país, com base em estatísticas fidedignas e atualizadas” e que caberia ao IBGE promover e fazer executar as estatísticas nacionais¹⁰⁵.

E mais: o decreto mencionava também que o próprio Instituto manifestara a “conveniência” de procurar atender a demanda “cada vez maior de informações”, demandas estas que deveriam responder às “necessidades do planejamento do desenvolvimento do país”. Esse aspecto demonstra um ajuste entre os interesses do governo e os do IBGE, descaracterizando, a meu ver, uma possível ação de “fora para dentro” por parte do governo em relação ao Instituto.

O objetivo central do grupo era a discussão e a formulação de propostas em dois níveis: um nível imediato que propugnava que a proposição de ampliação e atualização das estatísticas estava vinculada “à demanda cada vez maior de informações e às necessidades do planejamento do desenvolvimento do país [...]”; e um segundo objetivo que julgo de caráter mais estratégico que visava à reestruturação do IBGE e, conseqüentemente, do sistema estatístico nacional. O GT da Coplan foi assumido como um grupo responsável por analisar e propor uma reformulação geral do sistema estatístico e também era chamado como “Grupo de Reorganização das Estatísticas Nacionais”¹⁰⁶.

A criação do GT para discutir as estatísticas nacionais fazia parte de um esforço do

¹⁰⁵ A criação do grupo de trabalho foi registrada pelo Jornal *Correio da Manhã*, em matéria publicada no dia 3.7.1962, p. 11.

¹⁰⁶ Essa definição não consta do decreto de 1962, do Conselho de Ministros, mas aparece em várias passagens do relatório, além de figurar como cabeçalho das folhas do referido relatório. O cabeçalho tem a seguinte formulação: *Presidência do Conselho de Ministros – Comissão Nacional de Planejamento – Grupo de Trabalho: Reorganização das Estatísticas nacionais.*

governo federal que pretendia intensificar sua influência e propor alternativas nos debates travados no país a respeito das complexidades da realidade nacional. A criação de grupos de trabalho era parte dessa tática de governo¹⁰⁷, além de ser uma medida cujo objetivo também se dirigia no sentido de perseguir novas e originais soluções para os inúmeros problemas econômicos e sociais brasileiros.

Contudo, a constituição de grupos de trabalho com a finalidade de discutir e oferecer alternativas sobre temas e problemas setoriais e regionais não foi uma invenção de João Goulart. Desde a formulação do Plano Salte, ainda no Governo Dutra, que a burocracia estatal e os governos passaram a organizar esses tipos e modelos de grupos com finalidades específicas. Além de grupos de trabalhos, vamos encontrar ainda outras iniciativas assemelhadas como a formação da assessoria técnica, no segundo Governo Vargas e os grupos executivos setoriais, organizados no Governo JK. Esses últimos se estenderam nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, que, inclusive, criou novos grupos executivos para setores ainda não cobertos pelos anteriores. Os grupos executivos foram mantidos e utilizados, inclusive, nos primeiros anos do Governo militar.

Além dos aspectos que podemos atribuir às condições econômicas e políticas do país, que descrevi acima, é importante assinalar outros acontecimentos que contribuem para a compreensão do momento em que foi criado o grupo de trabalho para discutir as estatísticas nacionais. Assim, estruturei uma cronologia que contextualiza de maneira sintética a criação do GT e funciona com um pequeno guia dos acontecimentos que marcaram ou influenciaram a relação entre o governo e o IBGE neste aspecto:

Tabela 2- Cronologia

Cronologia “O GT Coplan/IBGE e seu contexto”	
Antecedentes:	
Dezembro de 1958: Seminário de Estatística da CNI	
Setembro de 1960: VII Recenseamento Geral do Brasil (Censo 1960)	
Setembro de 1961	Posse de João Goulart

¹⁰⁷ João Goulart ao longo de seu mandato criou vários grupos de trabalho. Apenas em 1963, foram constituídos pelo menos nove GTs para analisar e propor alternativas para vários setores da economia. A fonte dessa informação é o próprio livro *Ação Governamental de João Goulart*, que relaciona, mês a mês, as atividades do presidente, no ano de 1963.

Abril de 1962	Visita de João Goulart aos Estados Unidos – Discussão com o Governo dos Estados Unidos sobre a Aliança para o Progresso
Maior de 1962	Criação da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap)
Junho de 1962	Criação do Grupo de Trabalho Coplan/IBGE
Julho/setembro de 1962	Criação de grupos e ações internas no IBGE
Setembro de 1962	Nomeação de Celso Furtado, ministro extraordinário do Planejamento
Setembro/nov. 1962	Propostas de mudanças no sistema estatístico
Novembro de 1962	Encerramento dos trabalhos do GT Coplan/IBGE
Dezembro de 1962	Apresentação do Plano Trienal
1º semestre 1963	Discussões sobre o Plano Trienal

Como se observa, um mês antes da criação do GT, em 23 de maio de 1962, o Governo havia instalado a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (Cocap) que, de certo modo, surgiu como uma resposta às pressões de vários setores da sociedade, entre os quais, editorialistas e comentaristas econômicos de inúmeros veículos da imprensa, de vários governadores, de membros do próprio governo, além de representantes de setores industriais e outros ramos da economia. Esses atores econômicos mostravam-se interessados nos programas de ajuda financeira prometidos pelas agências norte-americanas como a *United States Agency for International Development* (USAID) e organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), destinados a projetos de estímulo e promoção do desenvolvimento dos países da América Latina. Como observado, tal processo ganhou corpo a partir da Conferência de Punta del Este, em 1961, quando foi formalizada a constituição da *Aliança para o Progresso* que, inclusive, definia um prazo de 18 meses após a aprovação do documento final do encontro para os países apresentarem seus “programas de desenvolvimento”, conforme assinalado, também, anteriormente.

A criação do GT da Coplan, nesse sentido, pode ser compreendida também como um dos fatores que se somam a essa “resposta” do governo que objetivava receber os recursos financeiros da *Aliança para o Progresso* e, para isso, precisava, estruturar – ou reestruturar – todo um setor do Estado – do qual as estatísticas e, portanto, o IBGE e o sistema estatístico

nacional eram componentes essenciais – voltados aos fazeres do planejamento. A ideia corrente era que a primeira fase do planejamento que se pretendia estabelecer no país consistia do “esforço comum visando aperfeiçoar o sistema estatístico brasileiro”¹⁰⁸. O presidente João Goulart dissera, em seu discurso na solenidade de posse de Celso Furtado como ministro extraordinário (sem pasta) do Planejamento, que o governo necessitava de imediato de “uma radiografia geral do país para lançar-se à ação planejada pelo desenvolvimento a curto e a maior prazo”¹⁰⁹. Estava colocada na ordem do dia, de maneira clara, uma decisão política de reorganizar as estatísticas nacionais.

O grupo de trabalho realizou 17 reuniões entre julho e novembro, quando encerrou suas atividades e entregou o relatório final. Como observado, pode-se dividir os debates do GT em dois eixos: (1) o balanço e a discussão sobre a reestruturação do sistema estatístico e do IBGE e (2) a discussão sobre a produção das estatísticas, de acordo com a relação seguinte, apresentada aqui de acordo com a ordem temática do capítulo V do Relatório, intitulada “Produção de Estatísticas”:

Estatísticas agrícolas e outras de natureza primária

Estatísticas industriais

Estatísticas dos transportes

Estatísticas financeiras

Estatísticas demográficas e sociais (Estado e movimento da população, Estatísticas das migrações, Estatísticas da previdência social e do trabalho, Estatísticas sobre a saúde e assistência, Estatísticas relativas à educação e à cultura.

Campanhas estatísticas

Estatísticas censitárias

Fonte: Relatório Final GT IBGE/Coplan

Embora o grupo de trabalho dedicasse seções e relatores específicos ao tema da estrutura do sistema estatístico nacional e do IBGE, as discussões que envolveram a avaliação

¹⁰⁸ Declaração de Francisco Pedro Lócio Cavalcanti, coordenador setorial de Transportes da Coplan, no relatório final do GT [seção *Relatório preliminar sobre estatísticas de transporte e o planejamento setorial – Docs. (TF/22) 7 e 14/62*]

¹⁰⁹ *Desenvolvimento e Independência – discursos 1962*. Brasília, 1963, p. 155. Jango utiliza a metáfora da **radiografia**, muito comum para definir o trabalho estatístico. Outra metáfora muito usada também é a da estatística como **retrato** da realidade.

e a apresentação de propostas sobre esses pontos estão presentes em quase todas as seções do relatório. Isto se explica porque grande parte das críticas se dirigiam aos aspectos estruturais e sistêmicos como responsáveis pelas deficiências e problemas na organização e produção das estatísticas.

No documento *Subsídios para a reformulação do sistema estatístico brasileiro*, texto auxiliar às discussões apresentado ao GT Coplan, Alberto Passos Guimarães¹¹⁰ esboçou uma síntese analítica sobre as relações entre economia, desenvolvimento e estatísticas, em confronto com situação na qual se encontrava encontrava o IBGE, diante das mudanças pelas quais o país passava. No documento, Guimarães descreveu a sua percepção do quadro de discrepância entre o desenvolvimento nacional e a evolução do sistema estatístico:

As diferenças de ritmo entre a evolução dos sistemas estatísticos e o desenvolvimento nacional são fatos comuns no mundo atual e se repetem em intervalos de tempo tanto mais curtos, quanto mais rapidamente ocorrem as transformações econômicas e as mudanças sociais nos vários países

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 (GUIMARÃES, 1962).

A diferença de ritmo apontada por Alberto Passos Guimarães, contudo, não deve ser analisada unicamente como desvio, disfunção ou inoperância do Instituto, mas, sim, como um reflexo das contradições econômicas do desenvolvimento brasileiro. O próprio autor em sua análise reconhecia essa contradição.

De acordo com a linha de raciocínio proposta por Guimarães, é possível avaliar que a defasagem entre os tipos de estatísticas requeridas por técnicos do governo, empresários e especialistas, além das demandas por presteza e exatidão das informações, são fatos que se observam nos debates e na situação do IBGE (e do sistema estatístico nacional) ao longo de todo o período estudado. Mas julgo que essas questões estão mais associadas às contradições inerentes ao processo de incremento econômico e social, ao desenvolvimento das forças produtivas e suas conexões com o aparelho de Estado, do que a dificuldades ou deficiências internas do IBGE e do sistema estatístico, embora não se possa negar a existência de deficiências técnicas e organizacionais.

¹¹⁰ Alberto Passos Guimarães, escritor, ensaísta, jornalista, foi autor de importantes obras sobre as questões agrária e social do país. Esteve ligado ao IBGE entre os anos 1950 e 1970, onde produziu diversos estudos sobre os censos, no qual destaca-se o trabalho de 1953, *As favelas do Distrito Federal* (Fonte: *O Brasil em pauta - a trajetória da comunicação no IBGE*, 2018). No período de realização do GT Coplan, era chefe do Setor de Divulgação do Serviço Nacional de Recenseamento.

O Relatório Final do GT descrevia dificuldades nas operações como a “cristalização de processos obsoletos na execução dos levantamentos e a dispersão de esforços em inquéritos de importância secundária” e apontava ainda dificuldade na coordenação técnica, tarefa que cabia ao CNE¹¹¹. Uma das questões mais debatidas era a constatação da “necessidade de centralização”, isto é, de se concentrar em um único órgão determinados tipos de pesquisas, como os inquéritos industriais¹¹².

A centralização e maior efetividade das ações de coordenação foram dois pontos que dominaram as discussões, mas a proposta contida no capítulo III, que abordava a “Estrutura do sistema estatístico nacional” perseverou pela permanência da estrutura vigente, ao considerar:

No decorrer das reuniões do Grupo de Reorganização das Estatísticas Nacionais, nas quais foram examinados os documentos setoriais, apresentados pelos diversos relatores, tornou-se uma constante a tese da manutenção do atual sistema descentralizado ou da centralização das estatísticas básicas; da manutenção da linha mestra do Conselho Nacional de Estatística (...) (RELATÓRIO FINAL, cap. III, p. 5 1962).

Historicamente, a estrutura do IBGE combinava dimensões de forte centralização, através da secretaria-executiva do CNE com uma organização descentralizada através das agências municipais de estatísticas e das inspetorias estaduais¹¹³. A opção do grupo de trabalho preservava essa estrutura, embora reconhecesse as demandas por centralização. Deste modo, o relatório reconhecia o debate que pregava a revisão do que chamavam de “postulados da organização”. Para os relatores esses postulados mostraram-se “altamente louváveis à época em que foram traçados com o fim de alcançar-se a cooperação das três ordens administrativas, técnica e financeira, para os levantamentos estatísticos, mas cuja adequação à época atual é discutível” (RELATÓRIO FINAL, cap. III, p. 5, 1962).

O relatório trazia também o resultado das contribuições da CTRACE, a Comissão Técnica de Revisão e Aperfeiçoamento das Campanhas Estatísticas, com relação às recomendações do I Seminário de Estatística (Seminário da CNI). A comissão ficara encarregada de examinar o que havia sido feito, ou o que estava sendo encaminhado, no sentido de atender às recomendações. O trabalho da CTRACE, que foi publicado no relatório

¹¹¹ Relatório Final GT Coplan/IBGE, capítulo V, p. 2, 1962.

¹¹² Relatório Final GT Coplan/IBGE, capítulo V, p. 6, 1962.

¹¹³ Seriam correspondentes as atuais Unidades Estaduais do IBGE (UEs).

final do GT Coplan foi chamado de “Balanço dos resultados do I Seminário de Estatística”, mas nos quatro anos que separaram os dois eventos muito pouco foi realizado em relação às dezenas de sugestões apresentadas em 1958.

Em sua interpretação sobre o I Seminário, Senra avaliou que o balanço dos resultados foi 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”) (SENRA, 2008, p. 641).

Embora os dois eventos estivessem conectados e a CTRACE tenha avaliado e proposto um balanço das recomendações do seminário da CNI, o GT Coplan estava mesmo concentrado nos objetivos centrais a que se destinava.

Por sua vez, a direção do IBGE, além de acompanhar o desenvolvimento do grupo de trabalho da Coplan, promoveu algumas iniciativas no âmbito do Instituto em conformidade com as diretrizes de renovação das estatísticas nacionais impulsionada pelo Executivo.

O presidente Sá Freire Alvim¹¹⁴ logo comunicou internamente a criação do GT. Foi na reunião da Junta Executiva Central (JEC) do Conselho Nacional de Estatística (CNE), em 4 de julho de 1962, destacando “que havia sido assinado decreto criando, na Comissão Nacional de Planejamento (Coplan) um grupo de trabalho [...]”. O comunicado de Alvim saiu em ata do Boletim de Serviço do IBGE, de 20 de julho de 1962.

O IBGE buscou desenvolver ações que estivessem em consonância com os estudos do grupo da Coplan e, em 5 de setembro de 1962. Por intermédio da Resolução nº 722¹¹⁵, a JEC instituiu um grupo de trabalho interno com a finalidade de atualizar os levantamentos estatísticos econômicos, as estatísticas do comércio por vias internas e coletar em todo o país o registro industrial relativo ao ano de 1961. Nesse momento, o grupo de trabalho da Coplan encontrava-se em plena atividade. Anteriormente, a mesma JEC havia realizado uma reunião em 17 de agosto 1962¹¹⁶, na qual foi apresentado pelo secretário-geral do CNE, Lauro Sodré

¹¹⁴ José Joaquim de Sá Freire Alvim nasceu no Rio de Janeiro, em 10 de março de 1909. Em 1938, durante o Estado Novo, tornou-se assistente técnico do Ministério do Trabalho e, desse ano até 1945, oficial de gabinete. No segundo governo Vargas, voltou a exercer a função de oficial do Gabinete Civil da Presidência da República. Nomeado por Juscelino Kubistchek, foi prefeito do Distrito Federal de 1958 a 1960. Assumiu a Presidência do IBGE em 13 de novembro de 1961, ficando no cargo até 1º de outubro de 1963. (Memória Institucional IBGE).

¹¹⁵ *Boletim de Serviço do IBGE*, ed. 533, 21 set. 1962.

¹¹⁶ *Boletim de Serviço do IBGE*, ed. 530, 31 ago. 1962.

Viveiros de Castro, Projeto de Resolução que solicitava a abertura de crédito especial para as promover atividades de um Grupo de Trabalho que iria funcionar no sentido de “providenciar a atualização dos inquéritos econômicos”. Esse grupo, ao que tudo indica, parece ser o grupo que foi criado em seguida, no mês de setembro, para atualizar os levantamentos econômicos, conforme assinalado acima.

Registre-se, ainda, a proposta de criação de outro grupo especial de trabalho para “elaborar um plano de pesquisas especiais com a finalidade de obter índices de crescimento industrial do país, bem assim acompanhar sua execução”¹¹⁷. Esse grupo especial de trabalho correspondia a proposição do decreto 52.690, da Presidência da República, datado de 15 de outubro de 1963, portanto, já na vigência dos primeiros dias do mandato de Roberto Bandeira Accioli¹¹⁸.

Esse decreto alterava texto anterior de 4 de setembro que criava o referido grupo de trabalho, mas que atribuía a responsabilidade por suas atividades ao Serviço Nacional de Recenseamento (SNR). A “correção” efetuada na segunda publicação não era de importância secundária, já que a responsabilidade institucional correta pela empreitada só poderia ser do IBGE, na condição de coordenador do sistema estatístico nacional.¹¹⁹

Mas as iniciativas ibgeanas não se restringiam à criação de grupos de trabalho. O ambiente interno em torno da questão do planejamento refletiu a “situação externa”¹²⁰. Na

¹¹⁷ Trecho em aspas do ofício de Accioli encaminhado ao Ministro da Indústria e Comércio na qual solicita a indicação de um membro para compor o GT.

¹¹⁸ Roberto Bandeira Accioli nasceu no Rio de Janeiro, no dia 17 de janeiro de 1910. Bacharel pela Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, iniciou sua carreira no magistério ainda muito jovem, no Colégio Pedro II. Ocupou vários cargos públicos no país, entre os quais o de diretor do Ensino Secundário do Ministério da Educação e Cultura; secretário geral de Educação e Cultura da Prefeitura do antigo Distrito Federal e membro efetivo do Conselho Federal de Educação (1962). Durante o Governo de João Goulart, foi nomeado diretor do Colégio Pedro II - Externato (1962-1964). Foi autor de inúmeros livros didáticos de História Geral e do Brasil, entre outros. Ocupou a Presidência do IBGE de 14 de outubro de 1963 a 31 de março de 1964. (MEMÓRIA INSTITUCIONAL IBGE).

¹¹⁹ Assim ficou redigido o primeiro e principal artigo referido decreto: "Art. 1º Fica o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas encarregado de realizar pesquisas especiais com a finalidade de obter índices de crescimento industrial do País. § 1º O levantamento deverá fornecer dados para o período de 1959 a junho de 1963, e prosseguir de forma a manter informações atualizadas, com periodicidade a ser estabelecida. § 2º Para elaborar o plano de pesquisas e acompanhar sua execução, fica criando o Grupo Especial de Trabalho composto de um representante da Assessoria Técnica da Presidência da República; um representante do Ministério da Indústria e Comércio; um representante do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; um representante da Fundação Getúlio Vargas; e um representante do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a quem caberá a Coordenação do Grupo Especial de Trabalho.

¹²⁰ As expressões “interno” e “externo” que tenho usado têm um sentido meramente descritivo, com o objetivo de auxiliar a compreensão dos acontecimentos narrados. Do ponto de vista teórico, como sustento nas reflexões do capítulo 1, o IBGE integra o aparelho econômico de Estado, ou seja, é uma instituição/órgão do

assembleia geral anual do Conselho Nacional de Estatística realizada em conjunto com o Conselho Nacional de Geografia (XXII Assembleia Geral do CNE), em junho de 1963, a temática do planejamento e da mudança do sistema estatístico estiveram no centro dos debates em pauta.

Em seu discurso na abertura do encontro, o presidente Sá Freire Alvim caracterizou a conjuntura que o país atravessava como um dos momentos em que mais se precisava de números “corretos e atualizados”. Lembrou os estudos feitos pelo Grupo de Trabalho de 1962 que, de acordo com suas palavras, tinha como tarefa “a execução de um balanço da estatística brasileira e de um plano de adaptação às necessidades imediatas do planejamento econômico e social do país”. Alvim fez questão de registrar também o grupo de trabalho criado internamente para dar curso às orientações do GT da Coplan.

Na mesma assembleia¹²¹, ocorreram importantes desdobramentos dos debates sobre planejamento e sobre as medidas e mudanças que o IBGE procurava estruturar para se ajustar aos planos do governo. Foi aprovada a Resolução 814, de 23 de junho de 1963, que recomendava “a definição das estatísticas básicas do planejamento nacional”, considerando que a JEC, baseada em estudos da CTRACE, já havia aprovado, em 7 de junho de 1963, uma resolução que tratava do “esquema fundamental dos assuntos da estatística brasileira”.

A resolução 814 aprovava e incorporava ao CNE os projetos feitos e apresentados ao GT/Coplan que mais de perto interessavam “aos estudos do planejamento nacional”. Esses estudos citados haviam sido realizados pelo estatístico Ovídio de Andrade Júnior, Diretor do Serviço de Estatística da Educação e Cultura, juntamente com o economista Isaac Kerstenetzky¹²², Chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas. Além disso, a resolução incorporava como anexo o documento integral preparado e apresentado ao GT/Coplan pelos dois técnicos¹²³.

A assembleia aprovou uma outra resolução originada do Relatório Final do GT.

Estado, não é, portanto “externo” ao governo. Goza, como demonstrei, da autonomia relativa constitutiva própria do tipo de Estado capitalista, na acepção de Poulantzas.

¹²¹ O documento com as resoluções da XXII Assembleia geral do CNE intitula-se *Conselho Nacional de Estatística – Legislação – Resoluções da XXII Assembleia Geral: n^{os} 806 a 828*. Disponível na Biblioteca do IBGE.

¹²² Isaac Kerstenetzky foi presidente do IBGE de 1970 a 1979.

¹²³ O documento era Intitulado *Seleção de estatísticas para fins de exame das possibilidades de atendimento por um esboço de estrutura de um sistema estatístico nacional*. (Relatório Final do GT Coplan/IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 1962).

Tratava-se de uma palestra proferida pelo representante do Estado-Maior do Exército na Comissão Técnica de Revisão e Aperfeiçoamento das Campanhas Estatísticas (CTRACE), tenente-coronel Germano Seidl Vidal que, de acordo com a justificativa, sintetizava “o extenso trabalho resultante do relatório final do Grupo de Trabalho”.

Com essas resoluções, a assembleia do CNE revelava seu alinhamento com as preocupações que preconizavam a centralidade do planejamento como caminho para os desenvolvimentos econômico e social e para o progresso brasileiro, do mesmo modo que expressava adesão às ações governamentais que visavam a tais objetivos.

O que se nota, portanto, através dessas evidências foi uma importante movimentação interna no IBGE, visando responder às preocupações das áreas governamentais que propugnavam pelo planejamento nacional e, ao agir assim, respondia também aos setores econômicos, comerciais e industriais que intervinham no sentido de terem atendidas suas necessidades de informações econômicas e industriais.

E foi também neste sentido que avalio a edição do decreto de outubro de 1963, citado anteriormente, que manifestava a preocupação com o desenvolvimento e o crescimento industriais e a intenção que se acentuava, cada vez mais, de se alcançar maior conhecimento de um quadro que era o carro-chefe da política desenvolvimentista de João Goulart, bem como de seus antecessores, os presidentes Juscelino e Vargas.

O ano de 1962 testemunhou um outro acontecimento envolvendo a conexão entre o IBGE o Governo Goulart que, muito embora, não tendo para o desempenho do Instituto a mesma importância do que outros fatos, foi representativo do espaço que ocupava no governo. Ocorreu no período em que um decisivo debate econômico também ocupou o prosclênio da vida nacional: o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional que disciplinava a limitação da remessa de lucros para o exterior das empresas estrangeiras instaladas no país. Como se sabe, a lei foi votada em julho de 1962, mas Goulart não sancionou o projeto, deixando o prazo caducar, de modo que acabou sancionado pela Câmara dos Deputados, em setembro do mesmo ano (LOUREIRO, 2016).

Mas diante das pressões e das dúvidas a respeito do projeto aprovado, principalmente sobre alterações sofridas na proposta original, após uma série de emendas aprovadas, Goulart, em agosto, se dispôs a fazer “estudos” sobre a matéria, no sentido de analisar pontos que pudessem ser objeto de vetos, de acordo com as apreciações que pretendia realizar.

Deste modo, Goulart convocou os presidentes do Branco do Brasil e do IBGE para debater com eles o assunto. Sá Freire Alvim e Nei Galvão, então presidente do Banco do

Brasil, reuniram-se com Jango. Ao IBGE, de acordo com o *Jornal do Brasil*, caberia a tarefa de fazer um levantamento da situação dos capitais não brasileiros ativos no Brasil “uma vez que, tecnicamente, o IBGE está em condições fazer o recenseamento previsto no projeto quanto a capitais estrangeiros existentes no país”¹²⁴. A *Tribuna da Imprensa* publicou a matéria “Jango ouve restrições à lei sobre remessas”, na qual informou o encontro de Goulart com o presidente Sá Freire Alvim e a responsabilidade do IBGE em “fazer um levantamento estatístico sobre o assunto”¹²⁵.

3.4 O Plano Trienal, reforma agrária, reformas de base

No ano de 1963, a relação do Governo Goulart com o IBGE foi marcada por importantes acontecimentos como o Plano Trienal e a discussão sobre as diferentes propostas de reforma agrária. Esses acontecimentos estão absolutamente ligados às discussões que eram travadas sobre as mudanças no Instituto e no sistema estatístico nacional. Se o Estado estava no centro das movimentações conjunturais, o IBGE recebia seus impactos e acabava por acompanhar esta dinâmica de acordo com a conjuntura.

A nomeação de Celso Furtado como ministro sem pasta (extraordinário) do Planejamento e, em seguida, o decreto definindo suas atribuições acarretaram propostas de modificações para as estatísticas nacionais. O decreto do Conselho de Ministros nº 1.422, de 27 de Setembro de 1962, dispôs sobre “as atribuições do Ministro de Estado extraordinário responsável pelo planejamento”, e definiu que enquanto não fosse proposto pelo ministro extraordinário do Planejamento a “reestruturação dos órgãos responsáveis pelo planejamento”, a estrutura da Coplan ficaria subordinada ao ministro¹²⁶. Na estrutura da Coplan, estavam incluídos os grupos de trabalho, portanto, os que estudavam as mudanças no IBGE e no sistema estatístico. O governo se movimentava para centralizar, agrupar, as

¹²⁴ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 28 ago.1962, p.3.

¹²⁵ *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 22 ago. 1962, p. 3.

¹²⁶ Art. 2º Até que seja proposta pelo Ministro extraordinário a reestruturação dos órgãos responsáveis pelo planejamento geral, ficam subordinados ao mesmo as seguintes: Da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), criada pelo Decreto nº 51.152, de 5-8-61 e alterado pelo Decreto nº 154, 17-11-61: a) Secretaria Técnica; b) Comissões de Coordenação, Regional e Setoriais; c) Grupos de Trabalho. Da Comissão de Coordenação da "Aliança para o Progresso" (COCAP), criada pelo Decreto nº 1.040, de 25-5-62: a) Secretaria. Do Conselho do Desenvolvimento, criado pelo Decreto nº 38.744, de 1-2-56, alterado pelo Decreto número 43.393, de 12-3-58: a) Secretaria Geral.

estruturas do aparelho de Estado que se vinculavam ao planejamento.

Na sequência dos acontecimentos, a 14 de dezembro, antes do lançamento do Plano Trienal, foi publicado no Diário Oficial uma proposta-lei de reorganização governamental que atribuía a responsabilidade do “planejamento, coordenação e controle” à criação de um novo ente ministerial, o “Ministério do Desenvolvimento e Planejamento”. O órgão a ser criado incluiria todas as atividades dos “diversos setores da administração federal” que estivessem relacionados ao desenvolvimento e ao planejamento. A proposição menciona áreas específicas tais como os “programas contra a seca, saúde, ajuda aos índios, *o sistema estatístico*¹²⁷, assistência às municipalidades, bancos regionais e os territórios”. O sistema estatístico deixaria de ser ligado à Presidência e ocuparia um novo lugar no aparelho de Estado.

O novo ministério também receberia o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Fundação Brasil Central, a Fundação Getúlio Vargas, a Coplan e o Conselho para o Desenvolvimento (DALLAND, 1969, p. 146 e 147).

A criação de um ministério do planejamento era um dos pontos centrais da reforma administrativa pretendida por Goulart, prevista no Plano Trienal e representava uma inovação na administração pública brasileira. No entanto, foram inúmeras as reações contra a criação do que começaram a chamar de “superministério”. As críticas diziam que a novidade do ministério era a amplitude de suas funções e que caberia ao superministério funções executivas em vez de normativas¹²⁸.

A revista *O Cruzeiro* em uma extensa reportagem sobre o Plano trienal expressou as apreensões de grupos do PSD, da UDN e de outros segmentos políticos com uma possível concentração de poderosos órgãos que “constituirão, afinal, o Ministério do Planejamento, um superministério, capaz de submeter os demais à uma política rígida e inflexível”. Conforme esta visão, a constituição do novo ministério poderia representar um fortalecimento do Executivo sobre o Legislativo, ou seja, ampliar o poder do presidente João Goulart. A reportagem fazia referência a “acusações” de “muitos observadores” que identificavam “nessa absoluta centralização do planejamento da política administrativa do Governo uma ameaça à influência que o Congresso ainda tem sobre certas e determinadas áreas da política”.¹²⁹

A proposição acabou não prosperando e foi desmentida por Celso Furtado, a quem se

¹²⁷ Grifos nossos.

¹²⁸ *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 3 jan. 1963, p. 4.

¹²⁹ *O Cruzeiro*, Rio de Janeiro, 19 jan. 1963, p. 100.

atribuía tal iniciativa, e ignorada por Goulart. Assim, foi desanuviado o ambiente político possibilitando que o governo concentrasse seus esforços, naquele início de 1963, na execução e implementação do Plano Trienal (DALLAND, 1969, p. 146 e 147). Os propósitos do Governo João Goulart de criar o Ministério do Desenvolvimento e do Planejamento acabaram não saindo papel e, portanto, as estatísticas continuaram no seu lugar, isto é, no mesmo IBGE de sempre.

O Plano Trienal é objeto de muitas controvérsias por parte de analistas e historiadores. Para alguns, como Ianni (1971) e Moreira (2011), trata-se de uma avançada proposta de elaboração e concepção de planejamento e também de um projeto nacional. Já outros, como Dalland (1969) e Bielschowsky (1988), apesar de reconhecerem sua importância, realçam suas limitações e fraquezas.

Como não poderia deixar de ser, é um documento rico e abundante em números e estatísticas das mais diversas fontes tais como órgãos públicos e privados, departamentos de estatística dos ministérios e empresas públicas e estatais, ou seja, o sistema estatístico brasileiro. De um modo ou de outro, as informações encontravam-se sistematizadas e estruturadas sob a responsabilidade do IBGE. Mas embora já contasse com diversos dados muito atuais relativos ao Censo Geral 1960, notadamente do Censo Agrícola, o documento não deixava de observar que, em muitas áreas, ainda prevalecia a insuficiência, escassez ou deficiência de estatísticas¹³⁰. Por outro lado, no entanto, o plano reconhecia a existência e a qualidade de dados e informações disponíveis sobre inúmeras áreas, como os levantamentos e pesquisas organizados pelo Laboratório de Estatística do Conselho Nacional de Estatística, responsável por diversos índices da evolução real da produção do setor primário da economia nacional¹³¹.

O presidente Sá Freire Alvim procurou fortalecer o IBGE no debate que era travado em torno do Plano no início de 1963 e anunciou que o Instituto estava em condições de fornecer “dados atuais para a execução do Plano Trienal”¹³².

A declaração abria uma extensa matéria no jornal *Correio da Manhã* que era baseada em uma entrevista de Alvim. O presidente do Instituto admitia as deficiências do IBGE e

¹³⁰ Em algumas seções, são observadas críticas diretas: crescimento do consumo (p. 26), atividades industriais (p. 173) e eficiência do setor agrícola (p.128).

¹³¹ Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social /1963-1965 (Síntese), p. 132.

¹³² *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 23 jan.1963, p. 7.

assimilava as críticas, comentava sobre o grupo de trabalho da Coplan, mas, simultaneamente, reafirmava e procurava demonstrar que o Instituto tinha plenas condições de fornecer os dados necessários ao acompanhamento da implementação do Plano Trienal. Além disso, asseverava que na preparação do plano haviam sido utilizados, entre outros, dados e informações do Censo 1960. De acordo com suas palavras, “O IBGE está vivamente empenhado no fornecimento de dados estatísticos e no preparo da base geográfica para as fases de planejamento e execução do Plano Nacional de Desenvolvimento”.

Além disso, Alvim fez uma exposição sobre aspectos das divulgações dos Censos Industrial, Comercial e de Serviços, relacionados às demandas para o desenvolvimento. Mas concentrou boa parte de sua alocução exatamente na questão agrária, que era um dos pontos fortemente presentes e analisados no Plano Trienal e, como sabemos, uma questão que mobilizava ativamente o Brasil na época.

A entrevista tem um “espírito” que sugere uma espécie de transição, ou seja, uma travessia que Alvim parecia estar costurando no sentido de promover mais eficazmente a divulgação dos resultados do Censo e, em particular, do Censo Agrícola, divulgações essas que já estavam sendo realizadas, mas que ganhariam impulso poucos meses depois.

E foi o que aconteceu. Nos meses seguintes, as discussões sobre os projetos de lei que tratavam da reforma agrária dominaram grande parte das atenções da Câmara dos Deputados e do Senado federal, e, como não poderia deixar de ser, a imprensa repercutiu vivamente esses debates. O governo e o PTB atuaram no sentido de tentar aprovar um projeto de emenda constitucional que possibilitasse a realização de uma reforma agrária sem a prévia indenização em dinheiro, conforme determinava o parágrafo 16, do artigo 141 da Constituição. O líder do PTB na Câmara, deputado Bocayuva Cunha, apresentou projeto de emenda constitucional que no primeiro semestre de 1963 foi rejeitado na comissão especial que debatia o tema. No segundo semestre, o plenário também o rejeitou (GRYNSPAN, 2006, p. 73)

Desde 1961, o IBGE já vinha divulgando resultados do Censo Geral de 1960. As divulgações do Censo Agrícola recebiam maior atenção em função dos debates sobre a reforma agrária. A questão do campo¹³³, como se sabe, mobilizava opiniões e disputas desde os anos 1950 o que, provavelmente, acabou por influenciar nos trabalhos do Censo 1960, no

¹³³ O pesquisador Marcus Dezemone referencia a problemática da questão agrária ao descrever a importância dos debates, disputas e querelas ocorridas no Governo Goulart, ao fazer uma revisão da historiografia relativa ao tema e debater aspectos centrais da questão (DEZEMONE, 2016).

tocante a coleta dos dados agrícolas. Em dezembro de 1961, ou seja, ainda no início do mandato de Goulart, o diretor do Serviço Nacional de Recenseamento, Maurício Rangel Reis, adiantava à imprensa o início da divulgação das informações sobre o Censo Agrícola “que permitem desde já conhecer a estrutura agrária dos estabelecimentos agropecuários, essenciais aos planos da reforma agrária”.¹³⁴

No Relatório Final do GT/Coplan, na seção “Estatísticas Censitárias”, o mesmo Maurício Rangel Reis, responsável pela elaboração dessa parte do relatório, fez a exposição de uma inovação¹³⁵ que havia sido introduzida na Caderneta de Coleta dos recenseadores. A novidade técnica “permitiu a antecipação de dados fundamentais referentes à estrutura agrária (Relatório Final do GT/Coplan, seção Estatísticas Censitárias, p.19). Assim, de acordo com o relatório, havia sido possível divulgar as sinopses preliminares do Censo Agrícola ao longo de 1962, e mais, a antecipação dos dados possibilitou que eles pudessem ser utilizadas mais brevemente pelos “órgãos interessados”. Entre os quais a equipe de Celso Furtado que preparou o Plano Trienal.

O Censo 1960 não foi uma realização do mandato de João Goulart, mas do Governo Juscelino Kubitschek. A apuração dos dados teve início sob Jânio Quadros, seguindo-se o calendário e os processos técnicos conduzidos pelo IBGE.

O olhar mais atento à questão agrária, por assim dizer, já constava dos planos da pesquisa, tanto que o Instituto desenvolveu a inovação citada que tinha por objetivo antecipar, ainda que em nível preliminar, os resultados referentes à estrutura agrária nacional. O relatório da Coplan e a consulta a outras fontes não possibilitaram um aprofundamento desses acontecimentos, mas as evidências sugerem a preocupação por parte das autoridades e do próprio IBGE em retratar e apresentar de modo mais ágil e com maior grau de precisão a situação do campo – o que o Censo possibilitava, por ser uma pesquisa abrangente e geral.

Buiainain e Souza Filho esclarecem que os Censos realizados em 1960 (do mesmo modo que aqueles executados das décadas seguintes) incorporaram os avanços e as novas

¹³⁴ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 dez. 1961, p. 5.

¹³⁵ Segundo o relatório, a inovação referia-se a uma série de registros que eram feitos pelos pesquisadores simultaneamente ao preenchimento do questionário. Faço a citação integral que esclarece a inovação: “À medida que o Recenseador preenchia um questionário de cada estabelecimento agrícola registrava também na Caderneta dados sobre a condição do responsável, a área total cultivada, o pessoal ocupado, o número de tratores e arados. Após o levantamento total, esses elementos foram conferidos, codificados e apurados. Assim, foi possível divulgar até 31 de julho do corrente anos, dados preliminares do Censo Agrícola que já estão sendo aproveitados pelos órgãos interessados” (Relatório Final do GT/Coplan, seção Estatísticas Censitárias, p. 19). O relatório ainda informava sobre as tabelas que constavam na *Sinopse preliminar do Censo Agrícola*.

necessidades das políticas públicas, ao assimilar inovações técnicas, aperfeiçoando informações e propiciando quadros e análises mais apuradas da realidade. Os autores sustentam que as informações do censo agrícola foram fundamentais para “apurar os diagnósticos sobre a situação da agricultura, os quais embasariam as políticas agrícolas que seriam adotadas a partir de meados dos anos 1960 (BUIANAIN e SOUZA FILHO, 2014)

Contando com as informações disponíveis nas sinopses preliminares para o Censo Agrícola¹³⁶, o IBGE, tendo a frente o seu presidente Sá Freire Alvim, promoveu um amplo trabalho de divulgação e disseminação desses resultados durante o período em que os debates da reforma agrária se intensificaram, notadamente nos meses nos quais ocorreu a discussão dos diferentes projetos de lei no Congresso Nacional. Contudo, faço uma ressalva. A pesquisa nos periódicos da época¹³⁷ revela que a divulgação desses dados preliminares não apenas alimentou argumentos a favor das propostas de reforma agrária defendidas pelo Governo Goulart.

A riqueza e diversidade dos dados também forjaram argumentos que fundamentaram diferentes problematizações sobre a reforma agrária. Foi o caso, por exemplo, de uma longa reportagem publicada no Caderno Especial do *Jornal do Brasil*, domingo, 9 de junho de 1963, com o título “Reforma Agrária”. Contava, entre outros, com dados dos censos agrícolas de 1940, 1950 e 1960. No entanto, a reportagem criticava as informações alegando que não davam margem a que fossem analisados “em seu aspecto geral o status social do homem do campo”. O jornal relativizava os dados do Serviço Nacional de Recenseamento e dizia que ainda não havia sido determinada “a extensão das terras potencialmente aptas para culturas econômicas”.¹³⁸

Sobre a participação de Sá Freire Alvim na divulgação dos resultados, é emblemática a matéria publicada no jornal *Correio da Manhã*, no domingo, 26 de maio de 1963¹³⁹, matéria essa que foi repercutida em um editorial publicado na edição do *Correio da Manhã* de dois dias depois, na terça-feira, 28 de maio¹⁴⁰. No domingo, em uma ampla matéria publicada na

¹³⁶ De acordo com Senra foram divulgadas sinopses preliminares para o Censo Agrícola por unidades da federação de agosto de 1961 a agosto de 1963 (SENRA, 2008, p. 630).

¹³⁷ Pesquisa realizada nos periódicos disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

¹³⁸ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, caderno especial, 9 jun. 1963.

¹³⁹ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 26 maio 1963, p. 9.

¹⁴⁰ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 28 maio 1963, p. 6.

página 9 do primeiro caderno, ou seja, um espaço definido como “nobre” pelos padrões do jornalismo impresso, o título estampava: “Poder público tem menos terras do que se pensa, afirma estudo do IBGE”. O objetivo principal da matéria era desfazer a ideia difundida por opositores da reforma agrária proposta pelo governo de que as terras pertencentes ao poder público eram mais do que suficientes para uma reforma no campo. Ao mesmo tempo, a matéria pretendia comprovar, para efeito da reforma agrária, a necessidade do uso de terras “pertencentes a particulares”, uma vez que os dados do Censo Agrícola desmentiam as afirmações frequentes de que o Poder Público, considerando aí União, estados e municípios, era detentor de mais de 2/3 das “terras do país”.

Portanto, se fosse verdade toda essa pujança agrária do poder público não haveria porque requisitar as terras dos “particulares” para desapropriação com a finalidade de distribuição.

O autor da reportagem informava que o presidente do IBGE havia adiantado para o jornal uma “síntese do trabalho que vem sendo elaborado pelos técnicos da autarquia, com base no Censo Agrícola de 1960 [...]”. Alvim esclarecia de imediato que os trabalhos de apuração que ocorriam no Serviço Nacional de Recenseamento (SNR) “já permitiam apreciar, com dados atualizados, a estrutura agrária do país”. Na reportagem, eram apresentadas muitas informações sobre as regiões e estados brasileiros, de modo que a construção da argumentação surgia sólida e consistente. Apoiado nos dados, o presidente do Instituto, afirmava que: “Nos debates que se têm verificado sobre a reforma agrária surgem interpretações inadequadas acerca da disponibilidade de terras pelo governo”. O poder público não era “dono” de mais de 2/3 das terras brasileiras, “A não ser que se leve em conta a região amazônica, os imensos campos do Centro-Oeste e outras regiões ainda praticamente inexploradas”, explicava.

O editorial do *Correio da Manhã* de dois dias depois (28 de maio) era intitulado “Resposta definitiva”. Em tom muito afirmativo, criticava o excesso de projetos apresentados sobre o tema e tomava posição na polêmica sobre se a União seria mesmo proprietária de mais de 2/3, ou “66% das terras brasileiras”. O jornal confrontava os autores dos projetos dizendo que não tivera resposta de nenhum deles sobre o questionamento a respeito dos números que sustentassem a situação da alegada propriedade de terras da União. Mas, diferentemente deles, o IBGE havia respondido com “presteza e segurança”. De acordo com o editorial, a entrevista com o presidente Sá Freire Alvim, baseava-se em fonte “que não pode ser discutida: é o Censo Agrícola de 1960, o mais recente disponível e o mais moderno quanto

aos critérios usados”.

Mais uma vez, a legitimidade conferida pelo atribuído valor científico à estatística era posta na mesa do debate público, como argumento de autoridade que não poderia, ou não se deveria, questionar. Nessa descrição da participação do presidente do IBGE e da maneira como o *Correio da Manhã* assimilou e tratou a informação no episódio, podemos, mais uma vez, apreender a legitimidade do argumento estatístico. O título do editorial “Resposta definitiva” expressa a força da evidência dos resultados da pesquisa censitária como elemento de justificação para um posicionamento claro e irrefutável.

Desse modo, apoiando-se nos dados oferecidos pelo presidente do IBGE referentes a importantes estados da federação, o texto criticava a forte concentração agrária no Ceará, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. O editorial desenvolvia essa problemática para concluir que “O latifúndio está crescendo. Por isso a reforma agrária é inadiável”.

Mas a atuação sinérgica entre o IBGE e o Governo Goulart no tocante à reforma agrária não se esgotou no debate ao longo de 1963. Na gestão de Accioli, no início de 1964, novamente o IBGE mostrou mais uma contribuição para a consecução dessa reforma propugnada por Goulart. E dessa vez a iniciativa ocorreu na ala de Geografia.

Era costume do Instituto promover cursos de férias de geografia para aperfeiçoamento de professores, que, a depender das disponibilidades do IBGE e da temática, poderiam ser destinados a docentes de nível secundário, médio ou superior. Os cursos ocorriam entre os meses de janeiro e fevereiro ou nas férias de julho.

Sob a presidência de Accioli, o *Curso de Férias para Aperfeiçoamento de Professores de Geografia do Ensino Médio* realizado em janeiro de 1964 teve como tema “Geografia e Reforma Agrária¹⁴¹”. O próprio Roberto Accioli foi um dos conferencistas, mas o curso contou com a participação, como era de praxe, de renomados geógrafos do IBGE, como Orlando Valverde, José Artur Rios, Speridião Faissol, Pedro Geiger, Catarina Dias, Fernando Segadas, Valdemar Mendes, Artur Cesar Ferreira Reis, entre muitos outros¹⁴². Mais uma vez, a divulgação na imprensa¹⁴³ foi ativa com a publicação de várias notas e pequenas matérias

¹⁴¹ Vale observar também que no programa curso de férias realizado em 1963 constava uma conferências sobre o tema. O título era “O papel da Supra na formulação da política agrária nacional”, professor Hélio Brum. (REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA, edição jan./mar.1963, p. 145).

¹⁴² O geógrafo Roberto Schmidt de Almeida, em sua tese de doutorado “A Geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938 – 1998” (2000, p. 283-287) destaca a importância destes e de outros cursos, que eram organizados e promovidos pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG).

¹⁴³ A pesquisa na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional identificou a publicação de notas e pequenas

promovendo o acontecimento.

Vale ainda observar, ao longo do primeiro semestre de 1963, quando ocorreu o retorno do presidencialismo e o lançamento do Plano Trienal, o programa de reformas de base defendido pelo governo, incluindo uma reforma polêmica como era a da reforma agrária, contava com o apoio de veículos da imprensa, como o *Correio da Manhã* (FIGUEIREDO, 2015, p. 37) e o *Jornal do Brasil*, além de organizações empresariais, como a Confederação Nacional da Indústria e a simpatia difusa de amplos setores da sociedade. Mesmo alguns meses depois, o ambiente em curso das pretendidas transformações econômicas e sociais não era rejeitado por esses setores, embora o debate fosse intenso e altamente polarizado, especialmente em relação à reforma agrária, uma vez que diferentes projetos eram debatidos no Congresso Nacional, na imprensa, na universidade, sindicatos e em distintas organizações da sociedade. (FERREIRA, 2015; MENDES, 2005).

Conforme Ferreira e Gomes interpretam a respeito das reações e posições dos meios de comunicação e dos donos de jornais entre o final de 1963 e os primeiros dias de 1964, “não havia unanimidade sobre o Governo Goulart”. Para os dois autores, a pesquisa revela uma situação mais complexa quando se verifica o tratamento conferido por parte da imprensa ao Governo Goulart:

“Embora assustados com a avanço e a radicalização das esquerdas, sobretudo a partir de setembro de 1963 – quando ocorre a revolta dos sargentos – os donos dos jornais não desenvolviam uma oposição que possa ser tachada de agressiva e violenta a Goulart, como ocorrera com Vargas durante seu segundo mandato (FERREIRA e GOMES, 2014, p. 245).

Já no tocante aos aparelhos de Estado, havia grandes expectativas e o governo planejava, também aí, diversas mudanças estruturais. A proposta de reforma do Estado despertou intensos debates no país, em especial após a nomeação de Celso Furtado como ministro extraordinário do planejamento (e também, em seguida, com o retorno ao presidencialismo) e suas possíveis consequências, como a proposta de criação de um Ministério do Planejamento. Goulart, inclusive nomeou um ministro especial para cuidar da pretendida reforma, que foi Ernani do Amaral Peixoto. Das quatro reformas de base elencadas no Plano Trienal (Administrativa, Bancária, Fiscal e Agrária), a Reforma Administrativa era a primeira a ser apresentada e tinha por objetivo “introduzir o máximo de racionalidade na ação do governo, tanto em seus centros de decisão como nos de execução¹⁴⁴”.

matérias no *Correio da Manhã*, *Diário Carioca* e *Diário de Notícias*.

3.5 Os aparelhos de Estado em tensão: a nova Presidência do IBGE

O ano de 1963, e em particular o segundo semestre, foi marcado pela intensificação das lutas sociais e das contendas políticas. O porquê do insucesso do Plano Trienal, no qual o governo depositava muita esperança, é motivo de múltiplas controvérsias históricas, econômicas e políticas, mas as visões diferentes sobre o tema têm em comum a constatação de que as divergências de interesses e os ataques efetuadas ao plano tanto por setores empresariais, industriais e banqueiros, como por trabalhadores e assalariados acabaram levando Goulart ao recuo – posteriormente ao abandono - do plano (DALLAND, 2011).

Em consequência, o presidente acabou por promover uma mudança ministerial em junho que, no correr do semestre, alcançou também diversos postos e cargos na máquina estatal. O acirramento das lutas sociais, das disputas ideológicas e as crescentes tensões se expressava no quadro de arregimentação, deslocamentos e embates nos aparelhos de Estado, cujos efeitos não estavam concentrados apenas em sua materialização no “clássico” confronto entre os poderes Executivo (Presidência, ministérios, etc.) e Legislativo (por intermédio do “jogo” parlamentar de alianças e dissensões entre os partidos na Câmara dos Deputados e no Senado). A crise era profunda e atravessava o Estado, criando uma cena de desagregação nos órgãos públicos, nas empresas públicas e estatais e de forte abalo nas Forças Armadas.

A reforma ministerial de junho de 1963, resultado direto da crise, é considerada um episódio bastante simbólico daquele momento e foi interpretada pela historiografia de diferentes maneiras. Ferreira e Gomes (2014), sustentam a concepção de que reformas ministeriais constituem um dos “métodos mais convencionais para se obter apoio congressional, pois funciona como moeda de troca e alívio de tensões políticas”. Assim, situam que a reforma de junho “faz pensar nas dificuldades e na importância das relações entre o Executivo e o legislativo durante o governo Goulart” (p.168). Flávio Tavares, por sua vez, valorizou o sentido decisório de Jango naquela quadra política ao sustentar que com a mudança dos ministros, ele procurou resolver uma série de atritos e conflitos no interior do governo e entre o governo, aliados e adversários. Assim, de acordo com Tavares (2014, p. 31), “[...] a nova composição era absolutamente janguista, tanto à esquerda, quanto à direita”.

Posição próxima a de Tavares, é defendida por Dalland; para esse autor, diante dos desgastes que o Plano Trienal acabou gerando nas áreas empresarial, trabalhista, sindical,

parlamentar e na imprensa, Goulart “julgou necessário restabelecer o fato – pelo menos a seus olhos – de que era o centro do poder”. A reforma ministerial funcionou como um meio de afastar aqueles que agora eram um “estorvo”, ao mesmo tempo em que ampliava sua “margem de manobra, criando vagas na equipe ministerial” (2011, p. 474).

As incertezas e contradições do Governo João Goulart que muitas vezes são tomadas como disfunções¹⁴⁵ governamentais ou administrativas, pois certas interpretações têm como ponto de partida uma ordem democrática e um Estado idealizados, devem ser categorizadas de acordo com a dinâmica de um processo determinado por transformações e o revolucionamento das relações sociais, econômicas e políticas da sociedade nos anos 1960. Assim acontece porque as práticas sociais são processos carregados de dificuldades intrínsecas no que se refere “à realização de objetivos tangíveis”. (MÉSZÁROS, 2009, p. 49).

O Governo Goulart foi expressão de seu tempo e das possibilidades históricas concretas; Jango não foi um governante que pudesse ser conceituado como uma individualidade isolada, como alguém disposto a acertar ou errar sozinho. Antes disso, “suas aparentes contradições foram, na verdade, as contradições daquela conjuntura política” (MELO, BASTOS e ARAÚJO, 2006, p. 104).

E será nesse contexto que avalio que a mudança conduzida na Presidência do IBGE estivesse igualmente associada a uma tática de Goulart, entre opções possíveis naquela conjuntura, no sentido de procurar colocar em postos-chave do aparelho de Estado (em especial aqueles espaços subordinados e diretamente vinculados à Presidência) dirigentes políticos e técnicos habilitados – que simultaneamente fossem aliados ou correligionários políticos – comprometidas com ele, presidente, com o seu governo e com o seu programa de reformas; e que, ao mesmo tempo, pudessem promover, organizar e liderar iniciativas nesta direção.

No mês de setembro, em meio ao clima de alterações em posições de comando no governo, o *Correio da Manhã* registrava articulações do PTB e informava que “fontes trabalhistas” apontavam a indicação de Accioli para substituir Alvim na Presidência do IBGE¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Uma análise mais detalhada sobre modelos normativos societais e disfuncionalidade, ou “conjunto mal integrado”, relacionada ao “problema da legitimidade”, está presente em Poulantzas (1977, p. 216 e 217).

¹⁴⁶ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 20 set. 1963, p. 5.

Em carta enviada ao presidente João Goulart, datada de 18 de setembro¹⁴⁷, Sá Freire Alvim colocou o cargo à disposição, e, segundo relatava, estava reafirmando o que já havia feito por ocasião do retorno do país ao presidencialismo. Dizia na carta:

Quando do retorno do país ao sistema presidencialista, tive ocasião de dirigir-me a Vossa Excelência pondo à sua disposição o cargo com que me honrou. Acho que devo, nessa oportunidade, renovar aquela solicitação para que se digne Vossa Excelência dar-me substituto da Presidência do IBGE.

Alvim era um “getulista” como, inclusive, ele mesmo citou, ao final da referida carta, em um tom de despedida a João Goulart: “(...) peço-lhe que aceite meus renovados agradecimentos pela confiança com que sempre me distinguiu, desde os tempos do saudoso Presidente Vargas, com quem nós ambos aprendemos a amar o Brasil”.

No entanto, embora fosse um político e administrador experiente e tarimbado, Alvim não era um homem do PTB e, muito provavelmente, não participou das articulações em curso naquele momento quando o partido e João Goulart buscavam fortalecer posições no aparelho de Estado, em meio à intensificação da crise política.

Observo ainda que Sá Freire Alvim já sofrera críticas por parte de setores mais nacionalistas do PTB. Logo após o retorno ao sistema presidencialista, o jornal *O Semanário*¹⁴⁸ havia publicado dura matéria¹⁴⁹ apontando o IBGE como “filial do Clube da Lanterna¹⁵⁰”, em uma referência sarcástica ao grupo político liderado pelo governador Carlos Lacerda. Considerava o jornal que o Instituto, embora presidido por Sá Freire Alvim, que era “ligado ao presidente João Goulart por velhos laços de amizade”, estava sendo dirigido por “inimigos rancorosos do governo (...) que conseguiram envolver o antigo prefeito do ex-Distrito Federal¹⁵¹ e se apossar dos mais altos cargos de chefia da entidade”.

Vale registrar que o mesmo *O Semanário*, em matéria publicada em dezembro, portanto já na gestão Accioli, afirmava que “o IBGE em Brasília é um ninho de *gorilas* nada

¹⁴⁷ Acervo da Memória Institucional do IBGE.

¹⁴⁸ Veículo de comunicação ligado a setores da ala “esquerda” do PTB e a Frente Parlamentar Nacionalista.

¹⁴⁹ *O Semanário*, Rio de Janeiro, 31 jan. a 6 fev.1963, p. 7.

¹⁵⁰ Clube da Lanterna: Organização civil fundada em 28 de agosto de 1953, no Rio de Janeiro (então Distrito Federal) pelo jornalista Carlos Lacerda para combater o governo do presidente Getúlio Vargas (CPDOC, verbete do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro).

¹⁵¹ Sá Freire Alvim foi prefeito do Distrito Federal durante a Presidência de JK.

havendo adiantado a substituição do sr. Sá Freire Alvim pelo sr. Roberto Accioli”¹⁵².

Roberto Accioli foi nomeado presidente do IBGE em 1º de outubro de 1963 e seu mandato transcorreu de 14 de outubro do mesmo ano a 31 de março de 1964. Os discursos de Sá Freire Alvim e de Roberto Accioli, na cerimônia de transmissão do cargo foram registrados na *Revista Brasileira de Geografia* (RBG)¹⁵³.

Em sua alocução, Alvim procedeu a um balanço detalhado de seu trabalho e realçou a ligação do Instituto ao processo de desenvolvimento brasileiro e as iniciativas que ocorreram sob a sua administração, que sugeriam mudanças e ajustes envolvendo o IBGE. Ele justificou as propostas de mudanças como uma necessidade do desenvolvimento:

Mas aqui cabe uma observação, já em outras oportunidades feita e cuja repetição não constitui impertinência, pela sua importância: é que se impõe uma reformulação do sistema estatístico-geográfico, mediante um trabalho ponderado mas corajoso. Observatório das realidades nacionais, centro de pesquisas e averiguações de cunho científico, o IBGE necessita hoje de uma revisão de estrutura e de funcionamento. O país, num vigoroso impulso de desenvolvimento, está a exigir, com intensidade crescente, as medidas exatas de suas condições econômicas e sócio-culturais (ALVIM, 1963).

O ex-presidente, mais uma vez, estabeleceu os vínculos entre estatísticas e desenvolvimento, ao mesmo tempo em que destacou o papel do Instituto e sua relevância diante dessa perspectiva. Como não poderia deixar de fazer, assinalou ainda a realização do grupo de trabalho da Coplan e as medidas que, internamente, adotou em consonância com a política governamental de reformular o sistema estatístico nacional.

Esse Grupo de Trabalho cumpriu a sua missão, indicando, após longos e pacientes estudos, os pontos básicos e as linhas fundamentais para uma recomposição do sistema estatístico-geográfico. Em face das conclusões firmadas, aqui organizei outro Grupo de Trabalho, com técnicos experimentados e a par dos problemas em foco, para delinear o esquema da reforma que se pode considerar necessária (ALVIM, 1963).

Accioli, por sua vez, fez uma apreciação histórica, enfatizando o momento de criação do IBGE e o significado dos atos do presidente Vargas na empreitada de fundação do Instituto. Cabe observar que nos atos comemorativos do Instituto eram comuns as menções ao presidente Vargas e aos considerados pioneiros ibgeanos, em particular, Teixeira de Freitas e Macedo Soares. Mas avalio que a fala de Accioli não apenas mantinha essa tradição, como igualmente parecia, também, descortinar um sentido de confirmação da continuidade e da permanência getulista no Estado e na vida nacional brasileira.

¹⁵² *O Semanário*, 12 a 18 dez. 1963, p. 7.

¹⁵³ *Revista Brasileira de Geografia*, volume 25, p. 85-92, 1963.

Ao gênio criador de Getúlio Vargas deve o IBGE a sua existência, reunindo, em 1938, sob a mesma égide, o Instituto Nacional de Estatística de 1934 - e o Conselho Brasileiro de Geografia de 1937. O empenho do presidente Vargas pelo IBGE foi de tal modo expressivo que pessoalmente empossou seu primeiro presidente, o embaixador Macedo Soares, seu ministro do Exterior, na época, e afirmando que ao Instituto "lhe dera a sua casa e o seu ministro" pois para sua instalação inicial fora assegurado o próprio Palácio do Catete (ACCIOLI, 1963).

Ao concluir seu pronunciamento, o novo presidente do IBGE deixou marcada a direção que pretendia imprimir ao IBGE. O que estava em jogo seria defender e servir a pátria em um momento que Accioli considerava de projeção e avanço do Governo Goulart. Ele conclamou à unidade da instituição como um fator fundamental e imprescindível para a projeção do país:

Honrado pela confiança do eminente presidente João Goulart a quem me ligam laços da mais sincera admiração e real amizade, quero nesta hora conclamar todos a unirmo-nos decididamente no propósito de servirmos, sem medir esforços, ao IBGE, pois assim procedendo, servimos ao Brasil, e numa hora, em que a nossa pátria, graças ao atual governo se projeta tão dignamente no conceito nacional e internacional (ACCIOLI, 1963).

A mudança na Presidência do Instituto não passou despercebida na imprensa. O Jornal *Última Hora* registrou que a mudança havia sido “recebida com simpatia nos mais variados círculos”. Além de destacar as qualidades de Accioli, a matéria era concluída realçando a sua dedicação pessoal ao Presidente da República, “de quem merece direta confiança”.

O *Correio da Manhã* registrou ainda as publicações no Diário Oficial tanto da exoneração de Sá Freire Alvim como da nomeação de Roberto Accioli¹⁵⁴. O Diário da Noite destacou um aspecto institucional: o fato de que a posse de Accioli seria no Gabinete do Ministro da Justiça, Abelardo Jurema¹⁵⁵. Já a Tribuna da Imprensa, através da coluna de Hélio Fernandes, classificou como “desastrosa” a nomeação de Accioli¹⁵⁶.

O Conselho Federal de Educação (CFE), do qual Accioli fazia parte, aprovou uma proposta de congratulações por sua nomeação. O autor da proposta foi Alceu Amoroso Lima, proposta que foi referendada pelo presidente do CFE, Deolindo Couto¹⁵⁷.

Um pouco mais adiante, em janeiro de 1964, uma nota na mesma Tribuna revelou um

¹⁵⁴ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 2 out. 1963, p. 7.

¹⁵⁵ *Diário da Noite*, Rio de Janeiro, 12 out. 1963, p. 3.

¹⁵⁶ *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 14 out. 1963, p. 3.

¹⁵⁷ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 9 out. 1963, p. 9.

aspecto relevante das possíveis negociações políticas que parecem ter envolvido o IBGE e outros órgãos. De acordo com o jornal, Goulart faria a indicação do candidato do PTB à sucessão do governo da Guanabara (as eleições seriam em 1965) pois teria o apoio de Lutero Vargas¹⁵⁸, filho do ex-presidente Vargas, deputado estadual e presidente do PTB da Guanabara. Deste modo, de acordo com o jornal, Lutero apoiaria o nome apresentado por Goulart pois devia “ao chefe” indicações políticas, entre elas a de Accioli, na Presidência do IBGE¹⁵⁹.

No período compreendido entre o final de 1963 e o início de 1964, podemos ainda citar outros exemplos em relação ao quadro de mudanças em órgãos públicos da administração direta e em empresas estatais. Podemos destacar a indicação do general Osvino Ferreira Alves (janeiro de 1964) na Petrobras¹⁶⁰, em um momento no qual a empresa passava por profunda turbulência enfrentando uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), no Congresso Nacional; a do industrial Fernando Gasparian, para o Conselho Nacional de Economia (dezembro de 1963) e do almirante José Luis de Araújo Goyano, para a direção do Lloyd Brasileiro¹⁶¹ (dezembro de 1963).

A mudança no Ministério da Fazenda após a renúncia de Carvalho Pinto e a indicação de Ney Galvão foi um evento extremamente crítico, devido às divisões causadas entre aliados de Goulart, em especial junto a Leonel Brizola que pretendia o cargo. Mas a indicação de Galvão pode ser avaliada como uma tentativa de Goulart de buscar o próprio fortalecimento na máquina de governo, em detrimento de outras forças políticas, ainda que próximas a ele. A nomeação de Galvão atendia também a uma “última tentativa” de Goulart de “unir o PSD ao PTB no Congresso” (FERREIRA, 2011, p. 384).

Em relação a essas movimentações de Goulart, Moniz Bandeira (2010) desenvolve uma linha de argumentação que é importante de ser observada, pois realça a comportamento do indivíduo (Goulart) em suas conexões com o próprio governo que liderava e com os seus aliados, diante das circunstâncias cada vez mais adversas que enfrentava. Bandeira interpreta

¹⁵⁸ De acordo com Maria Celina D'Araújo, Roberto Accioli integrava o grupo de trabalhistas leais ao deputado Lutero Vargas, que comandou durante todo o período a seção do Partido Trabalhista Brasileiro do Rio de Janeiro (D'ARAÚJO, 1996, p. 75).

¹⁵⁹ *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 11-12 jan. 1964, p. 4.

¹⁶⁰ Conferir em *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 jan. 1964, 1ª página.

¹⁶¹ Conferir em *Correio da Manhã*, 24.12.1963, p. 2.

que naquele momento o presidente procurava sustentar o seu prestígio com as massas populares e as lideranças dos setores assalariados, além de procurar preservar o “seu comando sobre o PTB, cortando o ímpeto de quem ameaçasse contrastá-lo”. Assim, de acordo com o pesquisador, “Mais do que defender o governo, portanto, importava a Goulart, naquele momento, conservar sua liderança” (BANDEIRA, 2010, p. 308).

Outra nomeação importante, também em meio a uma situação de crise, dessa vez na área militar, foi a do almirante Cândido Aragão para o Comando do Corpo de Fuzileiros Navais. Houve ainda uma mudança diretamente na área política que foi a condução do vice-líder do PTB na Câmara dos Deputados, Doutel de Andrade, à liderança da bancada (outubro de 1963)¹⁶², em substituição a Bocayuva Cunha. Doutel desfrutava de sólidos vínculos com João Goulart¹⁶³, além de possuir um bom trânsito junto aos parlamentares do Partido Social Democrático (PSD), com os quais Goulart procurava dialogar e negociar com vistas ao avanço dos debates e possível aprovação dos projetos de reformas.

¹⁶² Conferir em *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 12 out. 1963, p. 4.

¹⁶³ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 13 out. 1963, p. 6.

4 A AÇÃO GOVERNAMENTAL DE JOÃO GOULART

4.1 Batalha de ideias e legitimação

A linguagem numérica não representa a nosso ver a frieza e a rigidez que dizem caracterizar a estatística. Pelo contrário. Possui calor, calor humano porque traduz trabalho, idealismo e confiança. Trabalho de um povo. Trabalho de técnicos que se dedicaram a reunir esses valores.

Roberto Accioli

No segundo semestre de 1963, as crises econômica, política, social e de Estado se acirraram. A polarização se agudizou cada vez mais e sua contradição central residia entre a crescente mobilização e organização dos trabalhadores e classes populares, por um lado, e a reação e a mobilização contrária de setores das classes dominantes que se encontravam, ou se percebiam, ameaçados diante da perspectiva de possíveis mudanças na sociedade brasileira.

No entanto, para o Governo João Goulart, o ano de 1963 começou com esperanças e expectativas em torno do lançamento do Plano Trienal e da expressiva vitória obtida no plebiscito que aprovou o retorno ao sistema presidencialista de governo. Mas como se observa, são muitas as controvérsias historiográficas sobre esse período, pois como bem interpretam Jorge Ferreira e Angela de Castro Gomes (2014), 1963 parece ser, também, um daqueles anos “que não acabou”. Os autores citam alguns episódios que contribuíram para fragilizar o Governo Goulart em 1963, como a rebelião dos sargentos em Brasília, as declarações do governador do Rio de Janeiro, Carlos Lacerda ao jornal *Los Angeles Times* e o pedido de estado de sítio que, em grande medida, foi uma resposta do governo a essa atitude de Lacerda (FERREIRA e GOMES, 2014, p. 195)

Rodrigo Patto Sá Motta descreve igualmente este contexto afirmando que os primeiros meses de 1963 foram marcados pela expectativa de que, “com autoridade e poderes plenamente restaurados, Jango pudesse governar de modo a desanuviar as tensões! (MOTTA, 2006, p. 136). Mas, de acordo com esse autor, durou pouco a “lua de mel” entre Goulart e os considerados setores moderados do espectro político. Por outro lado, “as esperanças de estabilização” econômica se esvaíram com o insucesso do Plano Trienal, a “temperatura” política esquentou por parte dos setores classificados de radicais como Leonel Brizola, além

da onde grevista desencadeada a partir de meados do ano. Desse modo, de acordo com o painel traçado por Motta, o presidente João Goulart acabou ainda mais fragilizado:

A crescente deterioração do quadro político e econômico ao longo de 1963 colocou Goulart em posição muito difícil. O presidente não conseguiu contornar os problemas econômicos cada vez mais graves, e via a situação política fugir-lhe inteiramente ao controle. A polarização inviabilizou as negociações para a aprovação das “reformas de base” no Congresso, especialmente a agrária (MOTTA, 2006).

Destaco também as análises de Fonseca e Monteiro em estudo sobre a política econômica do Governo Goulart. Eles situam o agravamento das condições econômicas e os novos desafios impostos ao presidente, após a reinstauração do sistema presidencialista:

Ao recuperar os plenos poderes da presidência, em janeiro de 1963, Goulart viu-se frente ao imenso desafio de conquistar a confiança dos agentes econômicos em sua capacidade (e vontade) de resolver os sérios problemas que o país enfrentava, agravados, em parte, por suas próprias ações durante a fase parlamentarista (FONSECA e MONTEIRO, 2005).

Outro especialista que também discute o período é Caio Navarro de Toledo, muito afirmativo ao considerar, inclusive, que o mandato de Goulart começou efetivamente em 1963, após a derrota do parlamentarismo:

A rigor, o governo de Goulart se inicia em janeiro de 1963, após a contundente derrota do regime parlamentarista. Com o apoio de amplos setores empresariais, e dos setores políticos nacionalistas e conservadores, a campanha para o retorno ao presidencialismo foi vitoriosa. A partir desse momento, Goulart deixava de desempenhar o papel que foi a ele atribuído com a implantação do parlamentarismo; deixava, pois, de ser uma autêntica “rainha da Inglaterra” que, embora reinasse, não governava...(TOLEDO, 2004).

Trata-se de visão analítica importante, embora extremamente controversa. Evidentemente que a posição de Toledo está longe de representar consenso ou mesmo que possa ser considerada uma apreciação disseminada entre os historiadores e pesquisadores do período. Mas é uma análise que ajuda no entendimento sobre essa fase do mandato de Goulart ao chamar à atenção para a alta relevância do período. Avalio que, de certo modo, a visão de Toledo converge com a ideia de Ferreira e Gomes de considerar 1963 como um “ano que não acabou”. Entendo as colocações desses especialistas – o início efetivo do governo ou o ano que não terminou - como sugestivas e indicativas de que as contradições daquela conjuntura ainda precisam de aprofundamentos e pesquisas que possam descortinar toda a sua riqueza, complexidade e desdobramentos.

As contradições entre classes e frações, como não poderia deixar de ser em uma situação de crise deflagrada e cada vez mais aberta, atravessavam todos os níveis e instâncias da sociedade e do Estado. Estavam no parlamento, na imprensa, na universidade, nas fábricas

e empresas, nas ruas, nas forças armadas, nas instituições e órgãos públicos. Mas a descrição das movimentações que ocorrem na “cena política¹⁶⁴” nos termos, por exemplo, em que é feito por Motta, não devem elidir uma apreciação sobre as contradições de fundo que explicam essas movimentações.

Novamente entramos em terreno repleto de controvérsias e dissensões e não é do escopo do projeto travar discussão extensa sobre a temática. Contudo, é importante considerar uma apreciação que possa oferecer uma proposta de síntese. Nesse sentido, Toledo (2004) apresenta a formalização de uma composição sobre a conjuntura daquele momento que, se por um lado, pode ser interpretada como reducionista, por outro, situa a problemática em termos gerais, procurando elucidar uma questão considerada como central pelo autor:

Em síntese, as classes dominantes e suas elites ideológicas e repressivas, no pré-64, apenas enxergavam baderna, anarquia, subversão e comunização do país diante de legítimas iniciativas dos operários, camponeses, estudantes, soldados e praças etc. Por vezes, expressas de forma altissonante e retórica, tais demandas, em sua substância, reivindicavam *o alargamento da democracia política e a realização de reformas do capitalismo brasileiro* (TOLEDO, 2004) (grifos do autor).

Na discussão apresentada nessa tese, considera-se que os aspectos concretos e objetivos da crise são revelados por sua determinação nos níveis econômico e político, tanto por seu lado estrutural, como por aquele conjuntural. Mas podemos dizer que a crise se apresenta também em uma outra dimensão, essa de caráter subjetivo e que se expressa, em um campo, ou numa arena, daquilo que muitas vezes pode ser chamado de batalha de ideias.

O crescimento dos conflitos e das contradições entre as classes, frações de classes e grupos sociais trazia para a ordem do dia, como corolário dos confrontos políticos, econômico-sindicais e sociais, uma crescente necessidade e um renovado interesse do povo em compreender, conhecer, construir uma reflexão e formar opiniões sobre toda a complexa realidade da crise. O crescimento das discussões, debates e tomadas de posição provocadas e despertadas pela intensidade e complexidade do momento levou amplas parcelas da população a procurar esclarecimentos, informações e conhecimento sobre o que se passava no país.

O governo João Goulart ao propiciar o alargamento da participação e da mobilização

¹⁶⁴ Uso aqui a formulação de “cena política”, a partir das considerações de Poulantzas: a “cena política” é o espaço das práticas políticas como as lutas das forças sociais organizadas em partidos, as representações partidárias de classe e as relações daí estabelecidas. Na cena política, observa-se ainda as chamadas defasagens entre política e economia, ou entre os interesses das classes. As defasagens descrevem que nem sempre os interesses políticos correspondem de forma automática aos econômicos e que podem ser, inclusive, divergentes e contraditórios (POULANTZAS, 1977, ps.: 239, 240 e 241). Dessa forma, considero que grande parte das análises sobre o período do Governo Goulart concentram-se em avaliações sobre a “cena política”.

das classes trabalhadoras em muitos aspectos acabou por estimular a construção de um espírito democrático, nacional-popular e progressista, que agiu no sentido de contribuir e incentivar esse novo clima de discussão e participação. Por outro lado, a construção desse campo de difusão e debate vai encontrar tanto entre as forças que apoiavam o Governo Goulart como nas forças contrárias a ele, motores de produção de toda a sorte de máquinas e esquemas de agitação, propaganda e pregações programáticas, políticas e ideológicas.

Napolitano (2014) na sua história do regime militar brasileiro traça um rico quadro da produção intelectual, cultural, artística, editorial, das campanhas de alfabetização e conscientização, entre vários tipos de ações e movimentos ocorridas de caráter popular e progressista no Governo João Goulart. O historiador apresenta toda esta situação como efeito da política reinante no período:

Todos esses movimentos são tributários do clima de utopia e debate propiciado pela agenda reformista do governo Jango não como meros reflexos da política na cultura, como tentativa de tradução estética e cultural das equações políticas (NAPOLITANO, 2014, p. 20).

Também Dênis de Moraes, em *A esquerda e o golpe de 1964*, descreve toda a constituição, por parte das forças, grupos e organizações identificadas com o pensamento e as ideias socialistas, comunistas e de esquerda em geral, de um amplo campo de iniciativas na “passagem dos anos 1950/1960”. Assim, Moraes analisa que esse período no qual os anos da presidência de Jango aparecem em destaque:

nos revela tempos de euforia desenvolvimentista, de acelerada politização da sociedade, de amplos debates sobre a eficácia revolucionária da arte, da explosão de reivindicações dos trabalhadores urbanos e rurais, de sonhos com uma Sierra Maestra que nos livrasse do imperialismo, do latifúndio e da miséria (MORAES, 2001, p.20).

Moraes descreve ainda a riqueza da produção editorial ao afirmar que: “Lia-se mais do que nunca”. O autor cita também a produção de importantes editoras nacionais como a Brasiliense e a Civilização Brasileira, essa responsável pela publicação da coleção *Cadernos do Povo Brasileiro*.

Em sua biografia de João Goulart, Jorge Ferreira descreve, de maneira igualmente positiva, o ambiente de animação intelectual daqueles anos. “O clima de efervescência artística e intelectual tomou a sociedade brasileira. Nunca se produziu tanto como no início dos anos 1960, coincidindo com a presidência de Goulart (FERREIRA, 2011, p. 281).

Do lado dos setores alinhados ao pensamento de direita, anticomunistas, antigetulistas e contrários ao programa de reformas de base de Goulart, também foi grande a produção de

materiais impressos, áudio-visuais e outros, principalmente pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPÊS) e pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Ferreira e Gomes (2014) ressaltam a produção e os métodos dessas instituições antijanguistas, antirreformistas e anticomunistas:

Os dirigentes do IPES souberam usar a mídia. Recorreram a empresas de relações públicas e de propaganda e se articularam com importantes jornais, rádios e televisões. Produziram amplo material de divulgação e publicidade, como colunas de jornal, livros, cartilhas, manifestos e panfletos que espalharam pelo país entre 1962 e 1964 (FERREIRA e GOMES, 2014, p. 68).

O quadro descrito acima tem a finalidade de embasar o meu enfoque dirigido no sentido de identificar a existência da produção de uma variada gama de tipos e formatos de publicações alcançado toda a sorte de matrizes políticas e ideológicas com o objetivo de proporcionar diferentes modos de entradas e de intervenção das forças políticas em seus embates, neste grande cenário de discussões e controvérsias sobre os problemas e as questões nacionais; sobre os desafios da economia, da política, da cultura, enfim, do Brasil.

Este enfoque procura, então, caracterizar as contradições entre posições antagônicas e a cena de crescente politização, de disputas de posições e uso de múltiplos materiais para persuasão, convencimento e formação de opiniões.

O historiador Ricardo Mendes tematiza essa arena construída em torno de distintas propostas e concepções a partir do que ele denomina de *ideias polarizadoras*, uma expressão que ajuda para a melhor compreensão dos acontecimentos em curso, ao mesmo tempo em que, na sua análise, ele verifica como essas ideias se mostravam, ou eram articuladas, como mecanismo de objetivação do desejo pelo poder e ao mesmo tempo de mobilização.

As diferentes concepções em torno dessas ideias-força representavam não somente o meio pelo qual se manifestava o desejo pelo poder, como também eram o próprio objeto do desejo. Apresentavam-se importantes como agentes de mobilização da opinião pública por se referirem a aspectos considerados fundamentais, centrais da vida do país naquele momento (MENDES, 2020)

Nesse campo de disputas encontra-se em tensão a própria legitimidade do governo e a sua condição efetiva de governar, exercer o domínio sobre o aparelho de Estado e, ao mesmo tempo, obter reconhecimento social. Era preciso convencer, persuadir, se defender. Principalmente, quando se expandiam ações que procuravam desacreditar e desqualificar o governo, pois conforme descreve o especialista Carlos Fico, “É incontestável a atuação dos empresários para a desestabilização do Governo Goulart, tanto quanto foi fundamental a atuação propriamente militar que surgiu das conspirações dispersas na caserna”. (FICO, 2014,

p. 42).

Entre os instrumentos que o Governo Goulart poderia dispor para intervir na arena das ideias, sem dúvida, a estatística era uma delas. Apresentar dados e números podiam justificar e comprovar acertos, propostas e ações governamentais. Além de permitir fazer previsões e traçar cenários. Nessas circunstâncias, reconhecimento e legitimidade se apresentam como fatores de grande importância para o processo político vivido pelo Governo Goulart.

Paulo Cezar Dutra Fonseca no artigo *Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart*, analisa as relações entre legitimidade e credibilidade (reconhecimento) tomando por base a política econômica como um fator capaz de conferir legitimidade e aceitação ao governo. Fonseca examina a lógica das medidas econômicas de Goulart levadas a cabo por cada um dos ministros da fazenda nos diferentes momentos de seu governo decifrando a racionalidade de cada uma delas e contestando o que seria uma trajetória errática e confusa do governo e de um presidente fraco na economia. Essa é uma crítica comum à política econômica do governo (SKIDMORE, 1979, p. 311)

Para Fonseca, a partir da formulação de diferentes propostas de política econômica, Goulart procurou legitimar politicamente o seu governo e lograr o reconhecimento junto aos inúmeros e diferentes setores sociais, seja aqueles de seu arco de alianças, sejam aqueles situados na oposição. No tocante à questão da legitimidade, Fonseca se apoia na tipologia de Max Weber sobre os fundamentos da dominação e do exercício da autoridade, considerando que:

No caso, interessaria a dominação racional/legal, probabilisticamente mais próxima do governo Goulart, já que reivindicada por ele como Chefe do Executivo por ter sido eleito segundo as normas constitucionais, configurando uma clara pretensão de legitimidade (FONSECA, 2005, p. 594).

Desse modo, o autor quer demonstrar que a política econômica de Goulart, diferentemente de versões consagradas, não foi errática, irracional, nem desconcertada. O pesquisador vai construir uma fundamentação na qual as ações de Jango no plano da economia devem ser consideradas racionais, em consonância com a definição weberiana do tipo racional/legal; aquele que é alicerçado na dominação burocrática (corpo de funcionários que pretendem ou exercem a dominação em nome do Estado) que, por sua vez, exercem sua autoridade respaldados em um perfil de caráter técnico.

Nesse ponto creio ser importante fazer um breve parêntese para tecer algumas considerações sobre a considerada “politização” da burocracia. As análises do cientista social

Edson Nunes¹⁶⁵ em seu estudo *A gramática política do Brasil* são uma importante contribuição nesta discussão para esclarecer o papel e a atuação dos funcionários/servidores públicos que em suas atividades procuravam construir um discurso de distanciamento da política e reivindicavam um “perfil técnico”. Nunes identifica a constituição de uma “nova arena política” no país, que seria a arena estatal, “onde técnicos disputavam concepções políticas e implementação de políticas alternativas”. Sua análise enfoca o segundo Governo de Vargas e o mandato de Juscelino Kubitschek, em torno dos debates e das disputas a respeito da questão do desenvolvimento, mas suas considerações podem ser aplicadas também ao Governo Goulart. Ele observa a existência de um consenso formado entre esse grupo de técnicos a respeito do desenvolvimento como “meta principal” para o país. No entanto, as opiniões se dividiam “quando se tratava de escolher *uma* estratégia a ser seguida”.

O autor avança em sua análise e constata que esses técnicos não constituíam um “grupo de pressão no sentido tradicional”, e nem uma tecnocracia. Mas que suas ações, que poderiam ser taxadas de técnicas, eram “totalmente politizadas” dentro dessa nova e “não convencional arena política”, isto é, o próprio aparelho de Estado ao qual estavam ligados – e atuavam - na condição de servidores. Nunes ressalta ainda que esses técnicos não eram filiados aos partidos. “Os técnicos eram profissionais bem sucedidos em seus próprios campos e evitavam ligações com empresários, militares e jornalistas” (NUNES, 1997, p.105).

A visão de Nunes analisa as conexões políticas por um viés institucionalista, ou seja, o papel que as instituições e os espaços construídos – como uma “nova arena” - podem jogar para configurar essas conexões. Poulantzas, como tenho procurado apresentar, utiliza a temática da autonomia relativa, isto é, a burocracia encontra espaços de atuação que derivam da constituição própria da forma capitalista de Estado. Mas julgo que as duas abordagens podem convergir para o esclarecimento de muitos dos aspectos do debate. E aqui fecho o parêntese.

Retomo observando que Fonseca, em oposição às teorias consagradas, não divide o governo Goulart em suas fases parlamentarista e presidencialista. Como seu enfoque parte da economia, ele prefere trabalhar com uma periodização centrada nas diferentes conjunturas em que a economia foi comandada por distintos ministros da fazenda. Ele quer demonstrar que a cada um desses momentos, que têm ministros diferentes, corresponde uma conjuntura que se expressa por uma racionalidade específica por parte do presidente João Goulart.

¹⁶⁵ Edson Nunes foi presidente do IBGE de 1986 a 1988.

Assim como Fonseca relaciona a economia (ou as medidas econômicas levadas a efeito pelo governo) considerando-a um possível mecanismo de legitimação, também a estatística deve ser considerada nesse mesmo sentido, ou seja, como um mecanismo de legitimidade. Inclusive, com maior grau de autoridade do que a economia, já que a estatística tem perfil técnico e social menos “politizado” que a economia. Economia e política caminharam juntas na história e continuam fortemente entrelaçadas, basta, por exemplo que se pense na “fórmula composta” *economia política* e em sua respectiva concepção, ainda que em desuso nos dias atuais. Por seu turno, a estatística possui uma trajetória histórica de crescente absorção de técnicas e métodos matemáticos e probabilísticos que, cada vez mais, foram contribuindo para construir a percepção do *argumento estatístico* como fundamentado na retórica de ciência da natureza (DESROSIÈRES, 2004).

O próprio Max Weber argumenta que o capitalismo é fortemente influenciado e dependente do desenvolvimento das “possibilidades técnicas” e que sua racionalidade “é hoje essencialmente dependente da calculabilidade dos fatores técnicos mais importantes”. O que Weber está a afirmar é a importância da utilização de uma “*técnica* do conhecimento científico” para o desenvolvimento do capitalismo.¹⁶⁶ (WEBER, 2002, p. 31).

Situando a questão em outro termos, podemos considerar a autoridade derivada das técnicas matemáticas e da calculabilidade condensadas nas estatísticas como um instrumento de divulgação e disseminação dos dados e números relativos à economia, tais como produção industrial, comercial, variação de preços, agricultura, emprego, investimentos, além dos indicadores sociais, ambientais e outros. Por efeito, essa autoridade técnica pode operar como fator chave de um processo racional de legitimação.

Na batalha das ideias, isto é, nos choques e nas contradições de concepções e, principalmente, na percepção social que avaliava o desempenho e o entrelaçamento de acertos e erros do governo em curso, a possibilidade de Goulart poder apresentar e expor com dados e números suas ações, realizações e metas podia se tornar um importante meio auxiliar do processo de (re)composição de sua legitimidade ameaçada.

O peso de uma publicação específica orientada a essa finalidade certamente contribuiria para esclarecer e afirmar o rumo, a direção e a dimensão destas realizações.

Entendo ser possível uma simetria com a argumentação de Fonseca. Assim, a partir da

¹⁶⁶ Nessa apreciação, o grande cientista social alemão refere-se ao desenvolvimento capitalista que ocorre no Ocidente. Para um aprofundamento dessa questão, conferir na obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*.

expressão de autoridade de caráter racional/legal, e apoiado na razão e saber das estatísticas, o IBGE e o CNE, responsáveis técnicos e administrativos pela produção e coordenação das estatísticas no país, reuniam também as condições políticas e burocrático-rationais de “pretensão de legitimidade”.

Portanto, é nesta cena de disputas e profundas tensões no campo político e da consequente necessidade de defender ideias e programas de governo que enquadrado o lançamento feito pelo IBGE da publicação *Ação Governamental de João Goulart*, em janeiro de 1964.

4.2 Conteúdo e forma de uma publicação

O livro de 182 páginas, em formato pouco maior do que um livro de bolso (13cm x 17 cm) não ocultava suas razões: a partir de dados e informações estatísticas e geográficas oficiais expressos em conteúdos textuais de linguagem simples, direta e sem grandes rebuscamentos técnicos, incluindo tabelas, gráficos e ilustrações, apresentava ações, realizações, metas e previsões na perspectiva de divulgar, promover e defender o programa de Governo de João Goulart inspirado e estruturado em torno do projeto de nação getulista.

Em um momento fundamental do país, *Ação Governamental de João Goulart* constituiu um instrumento de divulgação das iniciativas do governo, de formação da opinião pública e justificativa das reformas

O chamado formato de bolso, adotado pela publicação ibgeana, era muito utilizado nos livros destinados a um público que se pretendia mais amplo, em particular que alcançasse os operários, trabalhadores, sindicalistas, setores assalariados da classe média, militares de patentes subalternas e também oficiais nacionalistas e/ou legalistas, estudantes e segmentos mais ativos e organizados dos movimentos sociais e populares. Exemplo típico dessa opção de formato foi a coleção *Cadernos do povo brasileiro*¹⁶⁷, cujos livros eram todos nessa apresentação e os textos, embora muitas vezes tratando de temas complexos adotaram “uma linguagem acessível – sem deixar de ter seriedade teórica com o objeto tratado – a fim de atingir um público menos elitizado, numa palavra, o povo” (LOVATTO, 2010).

¹⁶⁷ Pode-se conferir na tese de Angélica Lovatto *Os cadernos do povo brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960: um projeto de revolução brasileira*. (2010).

O índice de *Ação Governamental de João Goulart*¹⁶⁸ abarcava as atividades econômicas e sociais do país em uma visão ampla e na qual se procurava transmitir a ideia de um conjunto articulado e integrado, enfatizando a concepção de planejamento, ou seja, os atos governamentais eram resultado de planos e programas definidos. Existia ainda a preocupação em mostrar continuidades e articulação entre programas, projetos em curso e prazos (muito deles com data de 1965, quando se encerraria o Governo Goulart). A organização do livro foi estruturada a partir das seguintes áreas e setores, conforme o seguinte quadro¹⁶⁹:

Tabela 3 – Estrutura do sumário de *Ação Governamental de João Goulart*

Prefácio	7
INDÚSTRIA	13
Siderurgia	
Cimento	
Petróleo	
Economia de divisas	
Investimentos	
Novo regime de importação.	
Frota Nacional de Petroleiros	
Material de Transporte	
Produção automobilística	
Veículos automotores	
Construção de navios	
Tratores	
Metalurgia	
Minérios	
Óleos e gorduras vegetais	
Pescado	

¹⁶⁸ Ao longo do texto, citada também como *Ação* e AGJG.

¹⁶⁹ O quadro segue o índice comum a primeira e a segunda edições da publicação. Os itens em caixa alta e hachurados são aqueles que guiam o índice. Coloquei a numeração apenas nos itens guias. Abaixo de cada item, seguem os tópicos que lhes são correspondentes. No anexo 2, estão reproduzidas as duas páginas do índice.

Extração vegetal

Índices do volume físico da produção industrial

Valor adicionado da indústria de transformação

ENERGIA	61
----------------	-----------

Potência instalada

Linhas de transmissão

Energia nuclear

AGROPECUÁRIA	73
---------------------	-----------

Censo agrícola

A SUPRA

Índices da produção agrícola

Efetivos bovinos

RODOVIAS E FERROVIAS	89
-----------------------------	-----------

Rede rodoviária

Rede ferroviária federal

COMÉRCIO E ABASTECIMENTO	99
---------------------------------	-----------

Comércio exterior

A Política cafeeira do Governo

Abastecimento

OUTROS ASPECTOS ECONÔMICOS	107
-----------------------------------	------------

Financiamentos do Banco do Brasil

Financiamentos do Banco Nacional do Desenvolvimento

Econômico

Investimentos de capitais estrangeiros

Renda per capita

Evolução dos negócios

Bolsas de valores

DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	119
------------------------------------	------------

SALÁRIOS	123
-----------------	------------

PREVIDÊNCIA SOCIAL	127
POPULAÇÃO E BEM-ESTAR	131
ENSINO	139
Despesa federal com o ensino	
Atividades educacionais	
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	147
COMPUTAÇÃO ELETRÔNICA DO IBGE	151
AGENDA GOVERNAMENTAL-1963	157

Fonte: Ação Governamental de João Goulart – 2ª edição/IBGE

Além desse temário/índice, a publicação incluía também a *Agenda Governamental de João Goulart*, um resumo do roteiro das inúmeras atividades administrativas e políticas realizadas pelo presidente ao longo do ano de 1963. Destaca-se ainda o prefácio assinado pelo presidente do IBGE, Roberto Accioli, um texto que pode ser interpretado como uma breve síntese da visão de um Brasil trabalhista, progressista e desenvolvimentista, alicerçada no que podemos considerar como um ideário getulista-janguista.

O livro foi publicado, janeiro de 1964, sob o impacto do que parte da historiografia considera o momento da conjuntura em que João Goulart “retoma” o projeto histórico getulista (segundo semestre de 1963 e início de 1964). O projeto implicava na adoção, de maneira explícita e decidida, por parte de Goulart, de uma série de bandeiras, proposições econômicas e sociais identificadas à trajetória e ao programa de Vargas (FERREIRA, 2011, p. 341; BANDEIRA, 2010, p. 240). Em outra linha de pensamento, Bezerra, Delgado e Oliveira Junior (2007) defendem que o Governo Goulart foi marcado por uma dinâmica de continuidades e avanços resultantes do fato de Jango ser “herdeiro da política trabalhista de Vargas, acoplando a ela uma real preocupação com o debate político democrático”. Os autores avançam em sua visão analítica e postulam que:

Dessa forma, o nacional-desenvolvimentismo janguista assume estratégia reformista, que possibilita crescentes discussões acerca de um projeto de cidadania social. Portanto, o projeto de Vargas é retomado através de uma maior ampliação dos movimentos sociais e uma crescente organização da sociedade civil (Bezerra, Delgado e Oliveira Junior (2007)

Contudo, embora reconheça essa inflexão do presidente, conforme apontam muitos autores, reafirmo o que tenho defendido ao longo da tese: a trajetória, ideias e práticas de

Goulart são indissociáveis do getulismo. A historiadora Marieta Ferreira sustenta, não sem razão, ainda que de forma simplificada, que o projeto político de João Goulart era “dar continuidade ao programa de Vargas e levar a legislação trabalhista ao campo” (FERREIRA, 2006, p. 25).

De todo o modo, independentemente das controvérsias interpretativas, os impactos das mudanças nas práticas e no ideário trabalhista conduzidos por João Goulart – que anteriormente considerei como **impulso reformista** – podem ser observados no temário, na estrutura e conteúdo textuais da publicação e, principalmente, no prefácio assinado por Roberto Accioli.

A seguir, passo à descrição e interpretação da estrutura e conteúdos textuais da publicação¹⁷⁰. A estrutura e o texto da publicação têm estilo monográfico, e pode-se dizer que não seguia, necessariamente, o padrão das divulgações regulares do IBGE, como os anuários, as sinopses estatísticas e outros formatos de divulgações¹⁷¹.

Antes porém, cumpre ressaltar a existência na história do IBGE de publicações no estilo monográfico contendo aspectos analíticos como o documento censitário *As favelas do Distrito Federal no Censo Demográfico de 1950*, compilado e redigido por Alberto Passos Guimarães e publicado em 1953. Esse formato monográfico de apresentar e disseminar as estatísticas não era nenhuma novidade e, inclusive, corresponde a maneira como surgiram as primeiras compilações de informações e dados censitários e demográficos de países e regiões, notadamente pelo viés da tradição alemã, conforme relatei em capítulo anterior.

Um outro exemplo muito demonstrativo desta tradição no caso do IBGE foi a *Coleção de Monografias*¹⁷², iniciativa que tinha por objetivo a publicação de livretos dedicados à descrição da história e da realidade dos municípios brasileiros, traçando um quadro dos aspectos demográficos, econômicos, sociais culturais, geográficos e outros, de cada uma das

¹⁷⁰ As descrições e interpretações feitas nesse ponto da tese são ampliadas posteriormente no item em que a tese coteja a publicação com o *Plano de Realizações do IBGE* e a *Mensagem ao Congresso*, em 1964.

¹⁷¹ As publicações típicas e tradicionais do IBGE como o *Anuário Estatístico do Brasil* ou as publicações contendo resultados censitários, cuja base eram os resultados de pesquisas dispostos em tabelas e/ou organizados em gráficos, além de comentários e explicações sobre metodologias utilizadas nas pesquisas.

¹⁷² O IBGE teve três iniciativas com o nome *Coleção de Monografias*, mas todas elas com o mesmo propósito, que foi sintetizado na resolução nº 654, de 8 de julho de 1955, da Assembleia Geral do CNE. O texto dizia que as monografias eram uma valiosa contribuição para o “conhecimento e divulgação dos mais variados aspectos da vida e do desenvolvimento dos municípios brasileiros”. O link a seguir permite o acesso para publicações efetivadas entre 1954 e 1976. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7113>

idades¹⁷³. A *Coleção de Monografias* teve início em 1954, quando estava a cargo Conselho Nacional de Estatística, e circulou até os anos 1980. Foram publicados centenas de livretos, cada um dedicado a um município, incluindo as capitais.

No caso de *Ação Governamental de João Goulart*, podemos constatar que o estilo monográfico combina e configura descrições, comentários explicativos e mesmo curtas análises com tabelas, gráficos e inclusive algumas artes que cumprem funções apenas ilustrativas¹⁷⁴. Mas existe uma lógica de encadeamento entre os tópicos que acaba gerando um efeito de “texto único”. Avalio que esse “fio condutor” é a racionalidade que preside a articulação entre as questões do planejamento, desenvolvimento e estatísticas, conforme tenho procurado esclarecer ao longo da tese e aprofundo no item em que cotejo aspectos da publicação com outros textos.

É importante, ainda, fazer aqui uma breve digressão sobre a autoria dos textos e sobre a produção de AGJG. A pesquisa identificou indícios sobre alguns desses colaboradores, a partir da consulta em arquivos dos órgãos de segurança, como o Serviço Nacional de Informações (SNI). Em diferentes relatórios que, por sua vez, são relativos a diferentes momentos e situações do país, são apontados nomes que colaboraram com a execução do livreto.

O documento do SNI, identificado como “informação nº 467”, do ano de 1970¹⁷⁵, procurava mapear servidores públicos que ocupassem cargos de redatores e que possuíam registros em prontuários naquela agência. Sobre o IBGE, informava que, naquele momento (1970), contava com 37 redatores, dos quais 22 não eram “prontuariados” e sete possuíam registros com “antecedentes negativos”. Um deles era o redator do Instituto, Antonio Ignácio Ferreira Santos, classificado como “agitador ou subversivo” e que, entre outras atividades, havia colaborado na redação da publicação *Ação Governamental de João Goulart*, “que resultou em inquérito” (o que significava uma acusação e um “antecedente negativo”). O documento relatava ainda que, de acordo com o presidente do IBGE em 1966, general

¹⁷³ De acordo com nota explicativa que constava nos livretos nos anos 1950 e 1960, cada publicação fazia parte da “série de monografias municipais organizada pela Diretoria de Documentação e Divulgação do Conselho Nacional de Estatística”.

¹⁷⁴ Cabe ressaltar uma certa proximidade estilística entre *Ação Governamental de João Goulart* e algumas publicações da *Coleção de Monografias*, em especial as edições dedicadas às capitais, por serem mais abrangentes e extensas.

¹⁷⁵ FUNDO: Serviço Nacional de Informações - arquivo: BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.70014931 – Dossiê- (ARQUIVO NACIONAL)

Aguinaldo Senna Campos, o redator Antonio Ignácio Ferreira Santos não havia sido incriminado no IPM instaurado naquele órgão e por isso não teria sido demitido. Santos, portanto, continuou no IBGE e, inclusive, em 1965 foi o redator da 1ª edição da monografia sobre Brasília, lançada naquele ano e um dos principais títulos da *Coleção de Monografias*.

Já o nome do jornalista e redator Vanderlino Virgílio Nunes, servidor do Ministério da Agricultura e que foi requisitado por Accioli¹⁷⁶, em outubro de 1963, para trabalhar no IBGE, assumindo o cargo de superintendente do Serviço Gráfico do órgão, aparece citado em um relatório do SNI com data de 24 de janeiro de 1978¹⁷⁷. O tema em questão era o monitoramento da criação do “Centro de Memória do Jornalismo da Associação Brasileira de Imprensa (ABI)”. O documento do SNI descrevia os objetivos do centro, o plano inicial de trabalho e os jornalistas participantes. Um dos pontos programados pelo plano de trabalho seria o “Levantamento da reforma editorial e gráfica empreendida a partir de 1956 pelo Jornal do Brasil”. O relatório identificava os jornalistas que já haviam prestado depoimentos sobre o assunto e apontava quais deles possuíam “registro” na Agência Rio de Janeiro (AJR) do SNI. Vanderlino, que aparecia na lista de jornalistas vinculados ao *Jornal do Brasil*, foi alvo da investigação e denunciado porque, segundo o SNI, havia sido “signatário de diversos manifestos” e “responsável pela impressão e distribuição de diversas publicações de cunho promocional, entre as quais o livro 'Ação Governamental de João Goulart', no Comício da Central, em 13 Mar 64”¹⁷⁸.

A citação no relatório da agência de informações sobre a responsabilidade de Vanderlino pela impressão da publicação do IBGE, muito provavelmente, se referia ao período em que o redator esteve à frente do Serviço Gráfico da instituição, quando nomeado por Accioli. Ao encerrar essa breve digressão, registro que a consulta aos arquivos do SNI foi um caminho, portanto, que possibilitou o conhecimento desses profissionais que participaram da confecção da publicação.

Quanto aos textos de *Ação Governamental de João Goulart*, eles eram divididos em tópicos e subdivididos em itens - de acordo com o índice - e possuíam uma forte unidade

¹⁷⁶ Conforme ofício encaminhado ao ministro da Agricultura, Oswaldo Cavalcanti da Costa Lima Filho (ACERVO MEMÓRIA IBGE).

¹⁷⁷ Fundo: Serviço Nacional de Informações – arquivo: BR DFANBSB V8 - BR DFANBSB V8.MIC, GNC.AAA.78109080 - centro de memória do jornalismo (cmj). - Dossiê – (ARQUIVO NACIONAL)

¹⁷⁸ Como vimos, um relatório data de 1970 e o outro de 1978. Mais adiante veremos como em 1985 *Ação Governamental de João Goulart* ainda foi citada em relatórios dos órgãos de segurança.

discursiva. Contudo, a estrutura da obra possibilitava a leitura separada ou independente de uma seção ou outra da publicação, por aqueles que porventura tivessem interesses específicos ou dirigidos a tal ou qual assunto.

Só o IBGE, ou fundamentalmente o IBGE, reunia as condições de produzir um documento/livro com as características de *Ação Governamental de João Goulart*. Esse fato, que se evidencia por si, deriva de sua atribuição de coordenador do sistema estatístico nacional¹⁷⁹ e, portanto, órgão que centralizava e que podia dispor (e reunir) do conjunto das informações necessárias sobre os múltiplos aspectos da realidade nacional e sobre o Governo. Creio que as duas questões, (1) condição de produzir a publicação desejada e necessária, e (2) efeito de legitimação conferido pela informação estatística são os dois fundamentos que sustentaram a decisão de fazer o livreto.

A simples verificação dos tópicos do índice já demonstra a relevância das questões que comandavam os esforços e o sentido do desenvolvimento brasileiro não apenas no Governo Goulart, mas em todo o período da chamada Era Vargas¹⁸⁰. A organização do temário também sugere uma lógica entre um “bloco” de questões que podemos considerar como de fundamentação econômica (indústria, energia, agropecuária, rodovias e ferrovias, comércio e abastecimento e outros aspectos econômicos – esse, na verdade, enfocava mais as questões de ordem financeira -) e outro “bloco” voltado às temáticas mais associadas às dimensões social, de formação e bem estar humano (salários, previdência social, ensino, representação política e computação eletrônica do IBGE).

A percepção da divisão do índice em dois blocos (“econômico” e “social”), além da abrangência temática encontra pontos de contato com avaliações historiográficas sobre as iniciativas do Governo Goulart, isto é, o governo foi ativo e realizador, em oposição a interpretações que dão relevo a uma possível paralisia decisória¹⁸¹, desconcerto e caos

¹⁷⁹ De acordo com as normas legais relativas à estatística brasileira e, conforme, sintetizado, no decreto 1.283, de 25 de junho de 1962, que criou o Grupo de Trabalho para estudar as estatísticas nacionais diante das necessidades do planejamento nacional, cabia ao IBGE “promover e fazer executar em regime nacionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais” (COPLAN – *Relatório Final do GT*, 1962).

¹⁸⁰ Para simples efeito de periodização estou considerando a Era Vargas, do ponto de vista político, encerrada em 1964. Do ponto de vista econômico e social, creio que as polêmicas são várias sobre quando, e se, foi encerrada a Era Vargas.

¹⁸¹ Nos termos expostos no trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos (FICO, 2014, p. 44). A paralisia decisória embora diga respeito às relações entre Executivo e Legislativo acaba transmitindo uma imagem de um governo inoperante e não realizador. Ainda recorrendo a Ferreira e Gomes, destaco com os autores que “até o segundo semestre desse ano (referem-se a 1963) não ocorreu o que diversos analistas qualificam como paralisia decisória (FERREIRA e GOMES, 2014, p. 212).

administrativo. Ferreira e Gomes reconhecem um conjunto de ações governamentais que, verificamos, estão representadas na publicação do IBGE. Os autores elencam tais realizações:

Também durante o governo Jango foram criadas a Eletrobras, a Universidade de Brasília e o Código Brasileiro de telecomunicações, que lançou as bases para a fundação da Embratel. No mesmo sentido, estão os debates sobre os planos do que seria, futuramente, a hidrelétrica de Itaipu e o porto de Tubarão, fundamental para escoar a produção de minérios da Companhia Vale do Rio Doce. Ainda durante esse governo foram inauguradas as usinas siderúrgicas Usiminas, Ferro e Aço de Vitória e Cosipa. Vale lembrar, igualmente, a realização da III Conferência Nacional de Saúde. Algo igualmente pouco assinalado, mas que demonstra a ação de Goulart em áreas como educação, energia, comunicação e legislação do trabalho (FERREIRA e GOMES, 2014, p.; 213)

A proposta da publicação é o balanço das realizações governamentais no período corrente (1961-1963), mas os números e as informações apresentados situam o quadro de continuidade e sequência das ações. Um balanço não deixa de ser uma “prestação de contas”, e sendo assim, julgo que *Ação Governamental de João Goulart* pode ser interpretada também nessa chave, ou seja, não seria apenas a exposição das realizações do governo, mas teria um sentido de compartilhar e mostrar o que fora feito, o que seguia em curso e o que estava prometido.

No entanto, as indicações constatadas a partir da enunciação do (prefácio do) presidente Roberto Accioli não são suficientes para se entender a publicação desta maneira. Na parte final do prefácio, ele diz: “A presente publicação que ora o IBGE oferece se baseia em dados estatísticos que representam uma síntese da ação governamental” (ACCIOLI, 1964). E vai concluir afirmando “o justo afã de reproduzir com a maior atualidade o constante progresso brasileiro [...]” (ACCIOLI, 1964). Portanto, creio ser possível propor uma definição aproximada da intenção de Accioli, nos seguintes termos: *Ação Governamental de João Goulart era uma publicação do IBGE que objetivava apresentar em dados atuais a evolução do país.*

Em AGJG, está presente a preocupação metodológica das publicações estatísticas em registrar a serialidade das informações, na maioria dos casos em tela construindo as tabelas a partir do ano 1960, mas, dependendo do tema ou da área enfocada, as séries têm início em anos anteriores. Já as projeções, em sua maioria, estão associadas ao ano de 1965, término do governo, mas determinados temas e áreas ligadas a investimentos de médio ou longo prazo são apresentados em perspectivas mais amplas.

O tópico *Indústria* com 47 páginas e subdividido em 19 áreas econômicas (itens formatados no índice) desponta como o principal assunto, ao refletir o eixo base do processo

de desenvolvimento brasileiro. A industrialização “somada” ao nacionalismo é uma das alavancas do getulismo e da visão empreendida pelo Governo Goulart. Nas considerações de Edson Nunes (1997), o nacionalismo, marca central do conjunto de um período (Vargas/JK/Goulart), para além do aspecto ideológico, deve ser considerado uma “*estratégia*”¹⁸² para sustentar opções desenvolvimentistas” (o chamado nacional-desenvolvimentismo).

A industrialização era o corpo e a alma da concepção de desenvolvimento que as principais correntes políticas e econômicas brasileiras, puxadas pelo Estado, levaram adiante naqueles anos. Talvez não possa ser considerada um consenso, já que para as correntes classificadas como neoliberais por Bielschowsky, ainda que não negassem a industrialização, por certo necessária, “preocupavam-se, primordialmente, em defender o sistema de mercado, como fórmula básica de eficiência econômica” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 43).

Economistas importantes e influentes no IBGE, como Isaac Kerstenetzky, por exemplo, na época chefe do *Centro de Contas Nacionais da FGV* e um ativo participante do seminário da CNI e do GT/Coplan, ainda que não postulasse a centralidade do planejamento e do nacionalismo, sustentava a importância do processo de substituição de importações e a “inevitabilidade da industrialização”(KERSTENETZKY e BAER, 1964).

O texto de abertura do tópico *Indústria* é ilustrativo dessa ligação entre os processos de desenvolvimento e industrialização, ao mesmo tempo em que enaltece as medidas efetivadas e os estímulos promovidos pelo Governo Goulart:

Surto de desenvolvimento caracteriza o Brasil de hoje. Medidas efetivas, de grande alcance econômico e social, tomadas pelo Poder Público, estão possibilitando uma série de transformações positivas em nosso parque industrial. A aceleração do processo de industrialização do País reflete-se, hoje, na vigorosa expansão experimentada pelas indústrias de base, graças aos estímulos proporcionados pelo atual Governo, através de órgãos especializados, no fortalecimento do parque manufatureiro de consumo, e bem assim no rápido desenvolvimento econômico de inúmeros setores de atividades (IBGE, 1964, p. 13).

A apreciação da *Indústria* no período Goulart, embora valorizando suas iniciativas e proposições, situa o governo em continuidade com as realizações dos governos anteriores. O Governo Goulart é descrito como impulsionador da industrialização e do desenvolvimento planejado, mas não é apresentado como detentor de uma política extraordinária ou inaugural. A frase inicial do texto de abertura - *Surto de desenvolvimento caracteriza o Brasil de hoje* -, em boa medida, traduz uma situação que extrapola o governo. Em outras palavras, o “surto”

182

Grifo do autor.

que o país estaria vivendo traduzia um quadro de aceleração das forças produtivas e revolucionamento de suas relações de produção, mas este quadro, de acordo com o texto, só estaria sendo possível pela ação do poder público, isto é, o Governo Goulart.

O tópico *Indústria* deve ser apreendido com o tópico seguinte que tratava de *Energia*, temáticas absolutamente conectadas e interdependentes. Embora apresentando dados de potência instalada, evolução da produção de energia elétrica e programas de construção de linhas de transmissão, o tópico enfocava os inúmeros projetos de expansão energética¹⁸³ em estágios diferentes de execução no sentido de “resolver o problema com vistas à industrialização nacional” (IBGE, 1964, p. 62). Outro ponto ressaltado no tópico tratava de *energia nuclear* ao considerar que: “A conjugação do trabalho de recuperação econômica do país com a implantação de uma indústria nuclear representa uma consequência do tempo e da necessidade presentes”. Além desse aspecto, o texto capitalizava a institucionalização ocorrida no governo do monopólio estatal “sobre os minerais atômicos” e “sobre a energia atômica em todas as suas fases de desenvolvimento e aplicação”(IBGE, 1964, p. 70).

Destaco também na análise da obra o tópico *Outros aspectos econômicos*, cujo enfoque são as questões financeiras. Aqui, são valorizados os investimentos e empréstimos do Banco do Brasil como “decorrência do esforço do Poder Executivo no estímulo ao setor privado da economia”, além de descrições e tabela relativa aos créditos concedidos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) para inúmeros projetos ligados à infraestrutura. O tópico trazia ainda tabela com os montantes de investimentos estrangeiros no país entre 1960 e 1962.

Outro tema que a publicação valorizava significativamente era a questão agrária que no índice tinha o título de *Agropecuária*. Os números e informações abrangiam o setor em seu conjunto, mas a reforma agrária era o centro do tópico. Como descrevi no capítulo 3, a direção do IBGE teve um papel ativo nessa questão, que foi uma luta permanente do Governo João Goulart e uma discussão que mobilizou amplos setores da vida nacional em todo o período. Na publicação, a questão rural, como veremos a seguir, também era enfocada no tópico *Desenvolvimento do Nordeste*, o que reforça o interesse e a preocupação com um dos temas sensíveis do período.

A abertura do tópico, tal como no relativo à *Indústria*, era igualmente analítico ao relacionar as metas e objetivos do governo no tocante ao tema e à visão predominante no

¹⁸³ Os projetos nomeados eram: Furnas, Urubupungá, Paulo Afonso, Três Marias, Charqueada, Capivari e Cachoeira Dourada (IBGE, 1964, p. 63).

ambiente estatal brasileiro naquele momento:

Não obstante a atual estrutura agrária do País o Governo João Goulart tem desenvolvido esforços para alcançar maior rendimento neste setor de atividade econômica, principalmente no que se refere às culturas básicas para alimentação. Deve-se frisar que apenas 3 milhões de brasileiros são proprietários de terras cultiváveis, e estas, em grande parte, vêm sendo utilizadas como veículo de especulação imobiliária, desviadas do seu principal objetivo, ao passo que a menor porção lavrada apresenta rendimento médio sofrível (IBGE, 1964, p. 73).

O texto e as tabelas apresentavam totais de produção agrícola e da produção correspondente dos principais itens da lavoura nacional (índices da produção agrícola), destacando medidas específicas ao café e cacau, através da atuação do Grupo Executivo de Racionalização da cafeicultura (GERCA) e da Comissão Executiva do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira (CEPLAC). A dissertação do tópico concedia grande relevância à situação do campo nos termos postos pela necessidade de transformações no meio rural e às iniciativas efetivadas, aquelas em curso e os projetos do governo nessa direção. Os pontos básicos expostos eram a reformulação do Ministério da Agricultura; as políticas de assistência e financiamento aos produtores rurais; a aprovação do regimento da Comissão de Planejamento da Política Agrária (CPPA); a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e os resultados do Censo Agrícola que foram comentados e expostos em três apresentações gráficas: (1) distribuição das terras (2) exploração da terra no Brasil, (3) área dos estabelecimentos.

Do mesmo modo como acontecera na gestão de Sá Freire Alvim, quando dos debates sobre a reforma agrária no Congresso nacional¹⁸⁴, as conclusões baseadas nos números do censo corroboravam a necessidade da reforma agrária como “um dos pontos fundamentais da ação política do atual governo” (IBGE, 1964, p. 81).

O tópico *Desenvolvimento do Nordeste* reflete, do mesmo modo que *Agropecuária*, um dos grandes temas que atravessavam a sociedade brasileira: a situação rural do país e, em particular, a situação do Nordeste. Essa era percebida como terreno de conflitos e mobilizações, área que necessitava de intervenções públicas para solucionar seus problemas, conforme aponta o historiador Marcus Dezemone, ao discutir a percepção construída a respeito da região nos anos 1950:

O Nordeste era cada vez mais representado como símbolo do atraso e região-problema do Brasil. De principal polo da economia colonial, a região consagrou-se durante a República como área que demandava recursos e investimentos públicos. Uma das

¹⁸⁴

Dicutido anteriormente no capítulo 3.

maiores expressões desse processo foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, no governo JK, respondendo à comoção causada quando Antonio Callado publicou uma série de reportagens sobre a “indústria da seca” (DEZEMONE, 2016).

Os dados e as propostas apontados na publicação partiam, fundamentalmente, do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, que definia um amplo programa para a região “mediante a progressiva modificação de sua estrutura agrária e da transformação da estrutura da economia de sua zona semi-árida. O plano contemplava outras medidas sob a responsabilidade da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Ainda sobre o Nordeste, deve-se frisar que o IBGE, através do Conselho Nacional de Geografia, fora designado para realizar uma pesquisa sócio-econômica “sobre os diversos aspectos da atividade do homem nordestino em correlação com o meio geográfico [...]”. O CNG também colaborava na execução do plano de desenvolvimento da região¹⁸⁵.

O tópico *Salários* inicia o que pode ser chamado de segundo bloco da publicação, que se concentra nos aspectos sociais e nas questões ligadas mais diretamente à vida dos trabalhadores e dos assalariados. E já na abertura deste primeiro tópico há o resgate histórico da “instituição” do salário mínimo, em 1940¹⁸⁶, definido como “uma das mais importantes conquistas do trabalhador brasileiro”. São apresentadas tabelas com a evolução do salário mínimo entre 1960 e 1963 e explicitada a política governamental referente às propostas de reajustes e revisões:

O atual Presidente da República, que sempre foi um dos mais ardentes defensores do salário mínimo, tudo tem feito no sentido de proporcionar às classes trabalhadoras um mínimo salarial humano e justo, sem descurar de outras reivindicações dos assalariados, que constituem a categoria mais afetada pela elevação do custo de vida. (IBGE, 1964, ps.: 123 e 124).

O texto informava sobre a instituição do salário-família e do décimo terceiro salário. O tópico seguinte sobre *Previdência social* publica dados sobre aposentadorias, pensões e auxílios e uma tabela mostrando o incremento das destinações de recursos para essas finalidades. Já o tópico intitulado *População e Bem-Estar* apresenta os investimentos governamentais em saúde, saneamento, abastecimento alimentar, além de formular o quadro da população brasileira, a partir de dados dos recenseamentos de 1940, 1950 e 1960. Um gráfico mostrava a evolução das populações urbana e rural, revelando o forte adensamento da

¹⁸⁵ As informações constam das declarações do coronel Waldyr da Costa Godolphim, então secretário do CNG, em matéria do *Jornal do Brasil*, de 15.4.1962, p. 4.

¹⁸⁶ O salário mínimo foi instituído pelo decreto-lei 2.162, de 1º de maio de 1940.

população urbana. Em 1960, o percentual rural ainda suplantava o urbano (55%/ // 45%). Uma tabela com estimativas da população para o período 1961/1970, previa o total de 95 milhões de brasileiros ao fim do decênio.

O tópico *Ensino* apresentava as metas, realizações e investimentos do *Plano Nacional de Educação*, um dos pontos fortes do Governo Goulart. A importância conferida ao tema na ótica do desenvolvimento preconizado por Goulart estava expressa logo na abertura do tópico: “O Governo João Goulart vem demonstrando através de medidas concretas que a educação é um dos principais fatores do aceleração do progresso nacional” (IBGE, 1964, p. 139).

Representação Política discorria sobre o que se considerava como o “aumento da politização do povo brasileiro”, tendo como critério o “aumento dos votos atribuídos aos candidatos que pregam as reformas das instituições, um maior amparo às classes trabalhadoras e uma política externa que considere o papel importante do país na conjuntura mundial atual”. O documento publicava quatro tabelas com a distribuição dos parlamentares eleitos pelas principais siglas partidárias brasileiras na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e nas assembleias estaduais. As tabelas apresentavam as alterações dos quantitativos de parlamentares de cada um dos partidos verificadas nas eleições ocorridas no período de 1945/1962.

O exame do último tópico, *Computação eletrônica do IBGE*, revela as preocupações do Governo e do IBGE em demonstrar a importância e o significado da ciência e das novas tecnologias para o almejado desenvolvimento e o compromisso do Governo Goulart com tal propósito. A mesma preocupação, avalio, se expressava no item *energia nuclear*, manifestada no tópico *Energia*. Na abertura de *Computação eletrônica do IBGE* o texto, mais uma vez, afirmava a importância e a necessidade das estatísticas no quadro nacional:

A medida que se acentua o ritmo do progresso do Brasil, torna-se necessária uma contribuição cada vez maior da estatística, a fim de que se tenha uma noção tão exata quanto possível da evolução do país e se disponha, ao mesmo tempo, dos dados necessários ao conhecimento dos problemas que surgem, exigindo rápida solução (IBGE, 1964, p. 151).

E em seguida, defendia a interconexão das metas de aprimoramento das estatísticas com o desenvolvimento tecnológico, “A técnica moderna propiciou-nos, no campo da eletrônica, meios capazes de dotar o trabalho estatístico da rapidez e eficiência que lhe são exigidos” (IBGE, 1964, p. 151).

O IBGE foi um dos primeiros órgãos da administração pública brasileira a contar com computadores de médio e grande porte, na época uma novidade absoluta, não apenas no

Brasil, mas no mundo. A aquisição do primeiro equipamento desse tipo para o Instituto ocorreu no Governo JK e o segundo no Governo Goulart. Os equipamentos destinavam-se aos trabalhos do Censo 1960, mas posteriormente, foi montado o Centro de Processamento de Dados do IBGE, em 1963, já no Governo Goulart. O tópico relatava uma série de trabalhos realizados pelo centro em cooperação com outros órgãos públicos, como universidades, a Fundação Getúlio Vargas e a Petrobras.

À guisa de conclusão a respeito das considerações feitas sobre os conteúdos presentes na publicação, verifica-se: (1) o papel de extrema relevância atribuído às estatísticas para o desenvolvimento e o planejamento (2) uma forte homologia entre os temas e respectivas informações estatísticas com as questões mais importantes que mobilizavam a conjuntura nacional e, conseqüentemente, o Governo João Goulart; (3) A principalidade de informações econômicas tendo por base o setor industrial (industrialização), fundamento da visão de desenvolvimento do governo; (4) o enfoque também forte em relação à questão agrária, abordada como área econômica em si e em sua especificidade como um problema do Nordeste brasileiro.

A seguir, passo ao exame do prefácio de *Ação Governamental de João Goulart* escrito pelo presidente do IBGE e às reflexões pertinentes sobre o papel da estatística como força de legitimação.

Roberto Accioli que, como vimos, tinha uma sólida militância no PTB, foi candidato a deputado estadual, nas eleições de 1960, além de ter sido presidente do partido no Estado da Guanabara durante certo tempo, procurou expressar no prefácio o *ethos* getulista de João Goulart. Accioli buscou, também, caracterizar o impulso reformista do presidente em conexão à trajetória histórica da construção varguista. A citação a seguir que pode ser lida em conexão aos objetivos programáticos e doutrinários do Governo João Goulart é uma síntese apurada da concepção e dos pilares centrais getulianos. Nesta concepção, sobressai o espírito do que seria a grande “coalização histórica” construída por Vargas, na qual ele teria conclamado *todas as classes* “à obra de recuperação nacional”, mas coube ao *trabalhador* ser a grande alavanca do progresso do país. (grifos nossos)

O Presidente João Goulart, ao se defrontar com a realidade nacional exalçou a obra de Getúlio Vargas que teve uma antevisão do Brasil dos nossos dias. Vargas conclamou todas as classes à obra de recuperação nacional. Quando a capacidade de investimento era ainda relativamente débil - lembremo-nos dos sacrifícios e do tempo exigido para a construção de Volta Redonda - o grande Presidente foi buscar a alavanca do progresso nacional na alma, no coração e no braço do trabalhador brasileiro. Para isso, dignificou-lhe a existência, proporcionou-lhe segurança, deu-lhe direitos ao lado de deveres. A legislação trabalhista e previdenciária, de que o

Brasil se orgulha, foi o grande impulso à obra de nossa emancipação econômica (ACCIOLI, 1964).

Observa-se no texto como Accioli expõe o getulismo e o reformismo de Goulart quase que como uma revelação, uma descoberta que emana da defrontação com a “realidade nacional”. É importante frisar Accioli percebe a realidade nacional como uma força fora e além do governo ou do Estado, mas que, justamente, cabe ao governo e a líderes como Getúlio e Jango intervir para transformar tal realidade. Mas o que Accioli chama de realidade não é fruto de uma idealização produzida por exercício de imaginação e da ideologia. O presidente do IBGE entende o conceito de realidade como expressão de um concreto e de um real que pode, e deve, ser expresso em números, ou seja, a realidade materializada a ser descrita e mostrada ao povo e à nação através de um meio adequado a tal finalidade: o argumento estatístico.

A história do IBGE e a história (geral) da estatística demonstram como a informação estatística encontra-se naturalizada e como os fatos estatísticos são apresentados como espelhos a refletir a realidade da sociedade e das coisas do mundo (a “verdade em si” dos fatos humanos, sociais e econômicos). Ou, em outros termos, conforme o questionamento que se responde a si mesmo, “em que sentido a quantificação e os algoritmos estatísticos contribuem para *performar o mundo social*, em configurações variadas e agenciamentos nos quais as peças se complementam umas as outras?”¹⁸⁷ (DESROSIÈRES, 2011, tradução nossa). (grifos nossos)

É relevante assinalar nessa descrição o trato singular das estatísticas promovido pela presidência de Accioli, em um momento especial, para cumprir uma determinada função, ou seja, aquela que procurou servir, exatamente, como uma **força de legitimação** do programa de reformas e das realizações que Jango tentava levar adiante. É mais, a visão de que as estatísticas não poderiam estar descoladas dos processos de planejamento e desenvolvimento nacional nos moldes pretendidos pelo governo Goulart. E aqui, novamente, retomo uma questão – a da legitimidade e do processo de legitimação - que costura as hipóteses da tese.

A expressão **força de legitimação** que uso nesse caso diz respeito à condição de se buscar fazer uso das estatísticas a partir da sua dupla determinação: como instrumento de prova e como ferramenta administrativa, conforme nos ensina Desrosières.

¹⁸⁷ O texto em língua estrangeira é: *en qué sentido la cuantificación y los algoritmos estadísticos contribuyen a performar el mundo social, en configuraciones variadas y en agenciamentos en los que las piezas son complementarias unas de otras?* (DESROSIÈRES, 2011)

Poulantzas pensa o conceito de legitimidade a partir do binômio “formas de Estado – formas de legitimidade” (1977, p. 308) e verifica a predominância de tais ou quais aspectos ao se considerar os efeitos distintos de prevalência da dominância no Legislativo ou no Executivo. No caso do Executivo, a legitimidade, em boa medida, está assentada no saber próprio da burocracia (ainda que dissimulado) e na personalidade do “chefe”, que exerce o poder por “delegação do aparelho de Estado” e apresenta-se como “representante da unidade povo-nação”.

As estatísticas constituem um dos saberes de um segmento de formação técnico-científica da burocracia de Estado não apenas do ponto de vista daqueles que a produzem (servidores públicos¹⁸⁸ diretamente ou outros técnicos subordinados à coordenação e orientação dos primeiros), mas também pelo crivo de serem informações oficiais, informação de Estado. Isso quer dizer que carregam já uma autoridade que transcende a ciência ou a técnica, porque o caráter oficial se apoia na autoridade do poder constituído pelo Estado. O poder das estatísticas se encontra no saber técnico-científico, mas não apenas aí. As estatísticas públicas são informações oficiais amalgamadas à autoridade do Estado: carregam a legitimidade do saber técnico-científico e ao mesmo tempo são recobertas pela legitimidade do poder político do Estado.

E se a legitimidade também pode ser pensada como aceitação ou consentimento, as estatísticas, por força de sua dupla determinação e, em especial, na qualidade de ferramenta administrativa do Estado e portadoras do efeito do saber-poder, agem para convergir formas de aceitação e demonstração de autoridade (reflexos da relação saber-poder), ou como também analisei anteriormente, na condição de *argumento*. Minimamente, a afirmação conjunta desses fatores “forçam” uma atitude de neutralidade diante da considerada condição irrefutável da verdade dos dados apurados e condensados em índices. No caso de uma publicação específica como *Ação Governamental de João Goulart*, informações que vão associadas a realizações e programas de governo.

No propósito de Accioli exposto no prefácio, o raciocínio vai mais além, pois também se apoia na concepção de que as estatísticas são mais do que números rígidos e frios, em outras palavras, superam a exclusividade do nível técnico-científico ao trazer em si uma outra

¹⁸⁸ Aqui, refiro-me à questão do saber-poder, própria da burocracia de Estado, enquanto corpo de servidores públicos dedicado ao trabalho intelectual. Os inúmeros afazeres da produção e coordenação das estatísticas públicas são parte integrante desse trabalho. No dizer de Poulantzas, “intelectuais portadores do saber-ciência tornam-se funcionários (universidades, institutos, academias, diversas sociedade de estudo) do Estado pelo próprio mecanismo que fez dos funcionários deste Estado intelectuais” (POULANTZAS, 2000, p.55).

especificidade: a força do trabalho do homem. Assim, neste modo singular de um saber de Estado propiciado pelas estatísticas está contido o trabalho humano ou, como esclarece Accioli:

Toda essa contribuição no sentido do reerguimento do País e em benefício do nosso povo, que vem sendo o objetivo máximo do governo do Presidente João Goulart pode ser expressa em números.

A linguagem numérica não representa a nosso ver a frieza e a rigidez que dizem caracterizar a estatística. Pelo contrário. Ela possui calor, calor humano porque traduz trabalho, idealismo e confiança. Trabalho de um povo. Trabalho de técnicos que se dedicaram a reunir esses valores (ACCIOLI [IBGE], 1964).

As estatísticas assumem com Accioli uma linha de encontro com as velhas concepções da estatística como “descobridora do povo”, só que em uma nova roupagem: o trabalho humano que é, em realidade, o resultado do trabalho do povo que se descobre a si mesmo em uma de suas produções, a estatística.

No prefácio à segunda edição, Accioli fundamenta a nova tiragem, apresentando dois argumentos. Primeiramente, ele reafirmava o objetivo central do livro que seria divulgar os resultados das políticas implementadas pelo governo mas, em seguida, justificava a obra em função do grande interesse da opinião pública em conhecer melhor a realidade do país:

Essa demanda de uma obra que tem por finalidade a caracterização objetiva dos principais problemas da nacionalidade e dos resultados obtidos pelas medidas concretizadas pelo Presidente João Goulart indica que ela veio ao encontro da opinião pública, desejosa de um melhor conhecimento da realidade nacional (ACCIOLI, 1964).

Mas da primeira para a segunda edição são introduzidas novidades que parecem apontar para uma finalidade bem determinada: tornar a apresentação mais amigável, clara e, conseqüentemente, facilitar a compreensão, por intermédio do recurso de tornar os gráficos aprimorados e aperfeiçoados.

Ainda no prefácio, Accioli esclarecia que “O texto, de uma edição para outra, não sofreu alteração de monta, salvo em atualizações de dados que quisemos levar ao limite máximo das possibilidades da informação estatística”. Mas, Accioli informava que, em relação aos gráficos, havia-se procedido “a uma revisão geral [...] no sentido de incorporar-lhes os novos aspectos introduzidos”. Alguns gráficos e tabelas tiveram os dados atualizados¹⁸⁹, contudo as modificações mais efetivas dizem respeito à forma de

¹⁸⁹ Páginas 22, 28, 29, 31, 34, 93, 97 e 124. Em um apêndice, apresento uma tabela com a relação dos gráficos que foram revistos da 1ª para 2ª edição.

apresentação.. Em outros termos, é possível considerar que houve um ajuste para tornar a publicação mais acessível a um tipo de leitor talvez não tão familiarizado com as apresentações gráficas estatísticas convencionais. Ao todo 28 gráficos foram revistos de modo mais significativo, além de terem sido acrescentadas quatro ilustrações complementares em determinados tópicos com o aproveitamento de espaços em branco, de acordo com a paginação. As ilustrações eram as seguintes; figura representativa do átomo simbolizando a energia nuclear, p. 72; ilustração de um bovino, p.86, no tópico Agropecuária; ilustração de homem com uma mala/valise, p.98, no tópico Rodovias e Ferrovias e ilustração de mão depositando voto em uma urna, p. 150, no item Representação Política).

Nesse sentido, as evidências que são os próprios novos gráficos produzidos, apontam para o uso da técnica conhecida como *Isotype* (*International System of Typographic Picture Education*), um método criado na Áustria e na Alemanha, ao longo dos anos 1920 e 1930 pelo economista e cientista social, Otto Neurath, e por um conjunto de colaboradores. Neurath definia o objetivo do sistema criado por ele e sua equipe como o desenvolvimento de “símbolos de fácil compreensão e lembrança” que deveriam ser combinados para estruturar uma comunicação eficiente e de fácil assimilação. Em última instância, a meta era tornar a informação estatística, sem prejuízo do rigor técnico e científico, mais compreensível e, portanto, mais democratizada.

A partir das considerações de Neurath, o designer e comunicador visual brasileiro Ricardo Cunha Lima sugeriu uma definição de *Isotype* como um sistema composto “por uma determinada configuração de símbolos pictográficos que Neurath chamava de 'signos', que poderiam ser modificados dependendo do contexto da informação a ser descrita”. De acordo com essa definição sugerida por Lima,

Esses pictogramas eram organizados seguindo uma sintaxe precisa desenvolvida por Neurath e sua equipe. O sistema ISOTYPE deveria, primeiramente, oferecer os fatos mais importantes da proposição que estivesse descrevendo e, para tanto, o designer deveria seguir as regras propostas no sistema. (LIMA, 2008).

O uso do sistema *Isotype* naquela época pelo IBGE parece denotar o interesse do Instituto em utilizar métodos de divulgação que pudessem ser mais acessíveis a um público maior, diverso e não necessariamente especializado. O uso do método testemunha ainda, em grande medida, a pesquisa de novas linguagens e métodos de disseminação de estatísticas, atitude que também é uma das marcas da trajetória do IBGE.

Como sabemos, *Ação Governamental de João Goulart* data de 1964, mas em 1960, no

livro, *O Brasil em Números*, uma publicação anual e tradicional do Instituto, por exemplo, já se verifica a apresentação de resultados estatísticos nestes formatos pictóricos¹⁹⁰. Tais formatos, cuja técnica *Isotype* é o paradigma fundamental, são reconhecidos na história da estatística como a estatística pictórica em si que, como observa Janssem “pode ser usada para comunicar resultados da ciência e das humanidades, do conhecimento científico e do conhecimento cotidiano.” Mas o método era utilizado também – e até os dias de hoje tem sido assim não apenas na estatística, mas principalmente em comunicação e sinalização visual pública – com a finalidade de proporcionar uma uniformização das ações de comunicação, ou seja, construir uma linguagem simbólico/pictórica simples, eficaz e com a capacidade de, sem perder o rigor técnico e científico, ser compreendida mais facilmente.

Em anexo, é apresentado um comparativo entre as páginas com quadros/tabelas tradicionais de representação estatística da primeira edição e aqueles produzidos com a técnica *Isotype*, utilizados na segunda edição da publicação.

O uso de *Isotype*, então, tencionava propiciar maior compreensão e assimilação das informações através de recursos gráficos que, aliados a um texto de estilo mais “jornalístico” e, de certo modo, preparado com um viés didático, revelava o propósito de tornar os resultados e a disseminação estatística mais abrangente. Que ela alcançasse, como dito, um público não necessariamente técnico e até mesmo não habituado à linguagem estatística. A tese considera que, ainda assim, tratava-se de um público mais engajado, atuante, com um grau mais elevado de consciência social e política, formado por estudantes, intelectuais, dirigentes sindicais e trabalhistas, ativistas e militantes sociais, militares subalternos e oficiais, entre outros, conforme citado.

A iniciativa de tornar a informação estatística mais acessível e, nesse sentido, poder operar como um elemento de comprovação da racionalidade e da autoridade do Estado já estava presente em outros momentos da trajetória do Instituto de estatísticas desde os anos iniciais ainda no Estado Novo¹⁹¹. Mas deve ser considerada, sem dúvida, um dos traços que distinguem a relação entre o IBGE e o Governo João Goulart.

Dessa perspectiva, a posição de Accioli e dos dirigentes do IBGE em lançar a

¹⁹⁰ O uso da técnica *Isotype* é aqui esboçado, como disse, a partir das evidências que são os próprios gráficos publicados. Para uma análise e uma compreensão histórica mais precisa desses fatos, seria necessário pesquisa direta sobre o tema, o que não é objetivo da tese.

¹⁹¹ Como discutido no capítulo 2, o Ideário Cívico do IBGE, por exemplo, já tinha a pretensão de levar ao debate público o pensamento dos fundadores do Instituto.

publicação pode ser interpretada como parte de uma tática que visou reagir às acusações de errático, incoerente e irracional que, como sabemos, o governo era sistematicamente acusado. Em especial, o presidente João Goulart que era alvo de sistemáticas campanhas de desqualificação e de seguidos ataques. Nesse aspecto, o pesquisador Cássio Silva Moreira mostra que o governo comandado por Goulart foi alvo de muitas contestações desde o seu início, que colocavam em risco permanente a sua legitimidade. Essa situação recrudescer muito, conforme visto, a partir do segundo semestre de 1963.

O governo João Goulart gerou inúmeras controvérsias, pois desde que assumiu a Presidência do país houve enorme contestação por segmentos de políticos civis e de militares sobre sua legitimidade e uma constante luta para obtê-la. Goulart foi eleito vice-presidente com Jânio Quadros, embora fossem adversários, já que a constituição permitia a eleição de presidente e Vice-Presidente de chapas separadas (MOREIRA, 2011).

O lançamento da primeira edição de *Ação Governamental de João Goulart* contou com uma tiragem de 100 mil exemplares, algo muito expressivo para a época. Esse número foi alardeado em matérias jornalísticas¹⁹² após o golpe que procuravam associar essa quantidade (considerada um excesso) ao uso indevido de verbas públicas. Contudo, a evidência mais adequada sobre a tiragem encontra-se no diálogo entre o secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística (CNE) na gestão Accioli, Paulo Rangel, e o representante do Ministério do Trabalho no CNE, Nirceu da Cruz César, durante uma reunião da Comissão Censitária Nacional (CSN), em 5 de fevereiro de 1964, conforme consta na ata da referida reunião publicada no Boletim de Serviço do IBGE¹⁹³. O diálogo é esclarecedor também sobre aspectos das condições de produção e sobre os reflexos causados pela obra em integrantes do governo Goulart.

Durante a reunião, Nirceu comentou que acabara de receber e estava folheando uma “publicação inédita do Instituto”, e que, segundo percebera, “tratava-se de uma publicação de dados estatísticos atuais, destinada a demonstrar o desenvolvimento do país, refletindo a ação harmoniosa e conjunta de todos os que se empenham no sentido de transformar o Brasil na maior potência mundial, conforme a previsão de Steffan Zweig”. O representante do Ministério do Trabalho destacou o fato de a obra evidenciar o “nosso desenvolvimento” e que sendo um informativo conciso “deveria pela sua utilidade ter uma tiragem avultada”.

O secretário-geral do CNE, Paulo Rangel, então respondeu a Nirceu informando que a

¹⁹² No item O Oficial e o subversivo são apresentadas matérias sobre a questão e o tema é examinado.

¹⁹³ *Boletim de Serviço*, 607, 21 de fevereiro de 1964. A passagem assinalada e as seguintes constam da mesma ata.

publicação “fora elaborada com base em estatísticas oficiais divulgadas ou a serem divulgadas pelo Anuário e ainda, por estimativas preparadas por órgãos do Governo”. Rangel concluiu afirmando que a “apresentação em tamanho reduzido contendo não somente tabelas mas também gráficos e comentários visou a obter grande penetração: motivo pelo qual sua tiragem foi de 100.000 exemplares”.

O comentário de Nirceu na reunião do Comissão Censitária Nacional, um órgão colegiado vinculado ao sistema estatístico nacional e do qual participavam integrantes de inúmeros outros órgãos do governo, reflete o espírito e a expectativa de que o Governo Goulart estava orientado ao desenvolvimento e procurando promover esse caminho com os instrumentos disponíveis, no caso, uma publicação do IBGE, “com base em estatísticas oficiais”. A publicação testemunhava esse esforço e o seu formato (“tamanho reduzido”, isto é, livro de bolso) e a sua estrutura editorial (gráficos, tabelas e comentários) só confirmaram essa disposição. Na ocasião, Nirceu apresentou também a proposta de um voto de congratulações com o presidente, o secretário-geral e seus auxiliares, em razão da oportunidade da publicação, proposição essa que gerou um inquérito após o golpe de 1964, conforme descrevo posteriormente.

4.3 Lançamento, distribuição e repercussões na imprensa

Do ponto de vista do que classificaríamos como planejamento de “assessoria de imprensa”, constatamos que o Instituto organizou o lançamento da publicação em duas etapas; uma primeira etapa preparatória na qual o alvo foram as publicações de pequenas notas na imprensa¹⁹⁴ informando que o IBGE lançaria uma publicação com as realizações governamentais de João Goulart. Simultaneamente, na mesma ocasião, apresentaria também um balanço das atividades recentes e os planos atuais e futuros para o Instituto.

No dia 31 de janeiro de 1964, Accioli recebeu jornalistas e convidados na sede do IBGE para uma entrevista coletiva com o objetivo de promover o lançamento propriamente

¹⁹⁴ Um bom exemplo foi a nota publicada no *Correio da Manhã*, em 29 de janeiro, p. 2, conforme texto reproduzido a seguir: (título) *IBGE vai expor ação de jango*. (texto) *Sintetizando a atividade desenvolvida pelo atual Governo no triênio 1961/1963, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística elaborou um trabalho denominado “Ação Governamental de João Goulart”, que será apresentado ao público e à imprensa no próximo dia 31, no gabinete do presidente do IBGE, sr. Roberto Accioli. Na ocasião, o professor Accioli concederá entrevista à imprensa, dando a conhecer o plano de realizações do IBGE para o biênio 1964/1965, e expondo o que foi realizado sob sua administração, de outubro até a presente data.*

dito da publicação, também chamada pela imprensa de “síntese estatística das atividades do país desde 1961¹⁹⁵”. Nesta reunião com os jornalistas, então, ao mesmo tempo em que apresentou o livro no qual compilava a ação do governo Goulart e um painel geral de suas atividades, o presidente do IBGE expôs as linhas gerais de um plano de trabalho da nova administração para a instituição. O plano envolvia mudanças na estrutura do órgão, no planejamento das pesquisas, na área de geografia, no setor gráfico, entre várias outras medidas. Esse programa de trabalho seguia as normativas do *Plano de Realizações do IBGE para o biênio 1964-1965*, editado no final de 1963, uma das primeiras iniciativas da gestão Accioli.

Ainda que de modo um pouco improvisado, verificamos que as propostas que Accioli apresentou em relação a mudanças no IBGE, em boa medida, tentavam se adequar aos questionamentos que o Instituto vinha atravessando, e que se traduziram nas indicações e proposições condensadas no documento final do grupo de trabalho de 1962, e que, inclusive, em certo nível, foram incorporadas no *Plano de Realizações*. Em outros termos, a nova direção do IBGE (do mesmo modo que a presidência de Sá Freire Alvim) pareceu se mostrar sensível às discussões e propostas para superar as deficiências apontadas no Instituto já desde o Seminário da CNI, em 1958; nos debates travados no GT/Coplan e àquelas vocalizadas por diferentes interlocutores, em distintos momentos do período. Trata-se de uma compreensão da questão que podemos localizar no domínio político, uma vez as mudanças propostas para o IBGE e o sistema estatístico nacional significavam redirecionamentos no sentido de ajustes às transformações que o Governo Goulart procurava promover, de acordo com as possibilidades concretas que detinha de interferir na conjuntura.

No tocante à imprensa, deve-se considerar que a estratégia de Accioli foi exitosa, uma vez que no dia seguinte, 1 de fevereiro, e também nos dias seguintes, foram publicadas matérias e reportagens no *Jornal do Brasil*, *Correio da manhã*, *Diário Carioca*, *O jornal*, *Jornal do Comércio*, *Última Hora*, *Correio Braziliense*, *Diário de Pernambuco* e *Diário do Paraná*¹⁹⁶.

O tom geral das matérias veiculadas foi de aceitação e reconhecimento em relação à publicação *Ação Governamental de João Goulart*. Do mesmo modo, houve boa recepção no que diz respeito às proposições administrativas e organizativas para o Instituto, além dos

¹⁹⁵ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 2 fev. 1964, p. 3.

¹⁹⁶ Pesquisa feita na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

planos para a modernização dos trabalhos estatístico, geográfico e dos censos, defendidos por Roberto Accioli.

Pelo conteúdo dos textos publicados, verificamos que Accioli em sua interlocução com os jornalistas buscou associar o papel do IBGE ao desenvolvimento e ao planejamento, de acordo com os esforços e o significado que o Governo João Goulart procurava imprimir ao seu discurso e às suas práticas. Mas também ficava claro nas matérias o compromisso com as mudanças preconizadas para o Instituto, muito provavelmente como resultantes dos debates travados em torno das necessidades estatísticas requeridas pelo governo, conforme às orientações emanadas do GT/Coplan e de outras iniciativas.

A matéria publicada pelo *Jornal do Brasil*¹⁹⁷ combinava no título as duas questões proferidas pelo presidente do IBGE. Com o título *Desenvolvimento do Brasil provoca dinamização e reaparelhamento do IBGE*, o texto, através da fala de Accioli, sintetizava com clareza esse pensamento: “O aceleração do processo de desenvolvimentismo do Brasil passou a exigir um planejamento exato, com base necessariamente em dados mais fidedignos e atuais”, afirmava o dirigente, logo na abertura do texto. O “reaparelhamento” a que Accioli se referia envolvia a contratação de mais técnicos e o aumento do efetivo de servidores, de modo que as metas de transformação no Instituto e as almejadas mudanças no sistema estatístico “não poderão ser alcançadas se o IBGE não receber mais material humano especializado”. (ACCIOLI [JB], 1964).

O *Correio da Manhã*¹⁹⁸ estampou o título *Accioli quer mudar estrutura do IBGE*, também relacionando essa mudança às necessidades impostas pelo desenvolvimento, isto é, o IBGE deveria mudar porque só assim poderia atender ao que era exigido pela realidade. Accioli parecia ter uma percepção de urgência sobre o assunto, de acordo com a sua declaração veiculada no jornal:

no processo acelerado de desenvolvimento que atravessa o nosso país, mesmo os planejamentos estatísticos bem elaborados são logo ultrapassados, com o progresso simultâneo das atividades sócio-econômicas, e mesmo, em face do incremento demográfico brasileiro (ACCIOLI [CORREIO DA MANHÃ], 1964).

Accioli informou ainda que o IBGE tinha planos para a “realização de campanhas de valorização cultural” e destacou, também, que “a autarquia tem a seu encargo a execução do

¹⁹⁷ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1 fev. 1964, p. 10.

¹⁹⁸ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 2 fev. 1964.

plano de coleta das Forças Armadas e pretende expandir os serviços de estatística militar¹⁹⁹”. Sobre as reformas de base, de acordo com o jornal, Accioli respondeu que, não apenas como presidente do órgão, mas também como cidadão, considerava “imprescindível a realização das reformas de base, principalmente a reforma agrária, o que, segundo ele, estava ”demonstrado não só pelos números imparciais e objetivos da Estatística, como pela própria realidade do país. É importante assinalar essa declaração de Accioli sobre a reforma agrária, pois é uma reafirmação da força do argumento estatístico – em seus aspectos de neutralidade e imparcialidade - como elemento legitimador das propostas e das realizações do Governo João Goulart.

A matéria do *Correio da Manhã* valorizou a proposta defendida por Accioli de realização quinquenal dos censos econômicos e não mais a cada 10 anos, uma medida que ia ao encontro das demandas de ampliação e diversificação de informações econômicas preconizadas desde os debates travados nos anos 1950 por setores da burocracia pública ligados ao planejamento, por empresários, industriais, economistas e especialistas de diversos setores. A proposta de alteração da periodicidade dos censos econômicos constava do Relatório Final do GT da Coplan e era, inclusive, uma das proposições do documento auxiliar elaborado por Ovídio de Andrade Júnior e Isaac Kerstenetzky²⁰⁰.

O *Diário Carioca* em uma matéria na primeira página intitulada “Roberto Accioli divulgou a 'Ação Governamental de João Goulart’”²⁰¹ destacou, na abertura do texto, os dois pontos que o presidente do IBGE considerava básicos; em suas palavras: “Dinamização da atividade da instituição, de modo a capacitá-la a exercer com eficiência sua tarefa fundamental no planejamento das atividades do setor privado e do poder público, e o seu total aparelhamento” (ACCIOLI [DIÁRIO CARIOCA], 1964). A fala de Accioli sobre o aceleração do processo do desenvolvimento e a imposição da necessidade de “dados fidedignos e atuais” também foi usada na reportagem do *Diário Carioca*, do mesmo modo que nos outros jornais. O matutino abordou as relações entre o reaparelhamento e a dinamização do IBGE com os requerimentos do desenvolvimento e do planejamento e tocou

¹⁹⁹ As estatísticas militares eram demandas das Forças Armadas que o IBGE era encarregado de executar. Tinham origem ainda nos anos 1940, no ambiente da II Grande Guerra e das necessidades de defesa nacional que as Forças Armadas consideravam indispensáveis.

²⁰⁰ Na década de 1970, os censos econômicos se tornaram quinquenais, sendo realizados em 1970, 1975, 1980 e 1985 (SENRA, 2009, p. 375).

²⁰¹ *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 1 fev. 1964, p. 1.

em pontos que outros jornais não o fizeram.

Neste sentido, Accioli dizia na matéria que considerava que as publicações do IBGE deveriam atingir “um círculo mais amplo de leitores” e que a principal publicação do Instituto, o *Anuário Brasileiro de Estatística*, passaria a ter outras obras que o complementassem, com o propósito de ampliar o “círculo de leitores” alcançado pelas divulgações do IBGE. Ainda de acordo com essa diretriz, Accioli associou o lançamento de *Ação Governamental de João Goulart* ao mesmo propósito. O veículo de comunicação divulgou, também, as ideias do plano cultural, detalhando as medidas propostas (além das publicações complementares para expandir o público, realização de mostras tratando de atividades nacionais que fossem “objeto de levantamentos estatísticos”, entre outras).

O *Diário de Pernambuco*²⁰² noticiou a entrevista de Accioli coordenada a uma matéria local, a partir de informações transmitidas pelo inspetor regional do IBGE, Aulete Caldas. O texto esclarecia que, conforme “o noticiário da imprensa carioca”, Roberto Accioli entregara aos jornalistas a publicação *Ação Governamental de João Goulart*, uma “síntese estatística das atividades do País desde 1961”. Na ocasião, de acordo com a notícia, Accioli afirmou que o IBGE deveria ter sua “sua estrutura atualizada e os seus quadros aumentados de material humano tecnicamente qualificado”. O mandatário do IBGE justificava tais medidas considerando que “o aceleração do processo de desenvolvimento do País exige um planejamento exato, com base em dados mais fidedignos e atuais”. A matéria do jornal pernambucano se estendia pelos distintos tópicos presentes nos demais periódicos

Outro periódico de fora do Rio de Janeiro²⁰³ que tratou do assunto foi o *Correio Braziliense*²⁰⁴, que publicou uma nota na coluna “Dia do Presidente”, espaço que divulgava e comentava as atividades de João Goulart. A nota informava que seria apresentado à imprensa e ao público o trabalho *Ação Governamental de João Goulart*, uma exposição das atividades do Governo João Goulart no triênio 1961/1963.

Na pesquisa da tese, foram identificados também comentários críticos em relação à entrevista de Accioli. A coluna *Comentário Econômico*²⁰⁵, que era um espaço de análise

²⁰² *Diário de Pernambuco*, 18 fev. 1964, 2º caderno, p. 6.

²⁰³ Pesquisa realizada na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

²⁰⁴ *Correio Braziliense*, 31 jan. 1964, 1º caderno, p. 7.

²⁰⁵ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 7 fev. 1964, p. 11.

econômica do *Jornal do Brasil*, no dia 7 de fevereiro dedicou sua nota principal, cujo título foi “Estatísticas”, à situação do IBGE e às estatísticas nacionais. O articulista afirmava que “a situação das estatísticas nacionais é de tal ordem, que se pode dizer, sem medo de errar, não temos estatísticas válidas, pelo menos no que concerna as de cunho econômico precípua”. Mas, a partir das declarações de Accioli, que defendera o reaparelhamento e a dinamização do Instituto, o jornalista dizia que o “O IBGE tem papel de relevância no campo das estatísticas” e que “o sr. Accioli pode contar com amplo apoio se decidir-se a remoralizar as estatísticas brasileiras”. Em tom de cobrança, a coluna concluía se dirigindo a Accioli: “Estaremos aqui para apoiá-lo se estiver certo, para criticá-lo se não estiver [...] para defender com todas as forças seu programa, se este corresponder ao que exige o País em matéria de estatísticas”.

Já a *Tribuna da Imprensa*, em sua conhecida oposição ao Governo João Goulart e ao getulismo, atacou severamente o IBGE e Roberto Accioli, no intuito de atingir o presidente da República. Como parte de um editorial de primeira página que criticava duramente medidas de Goulart, o texto comparou a publicação do Instituto às edições do extinto Departamento de Imprensa e Divulgação (DIP), órgão que coordenava as comunicações e a propaganda do governo durante o período do Estado Novo. Dizia o texto:

Pelo desintegrado IBGE, foi lançado dias atrás um livro, semelhante às hoje apodrecidas edições do DIP, sobre “as realizações do Governo João Goulart”, que, segundo a passional e desautorizada palavra do presidente daquele órgão, superam as obras do não menos dinâmico Juscelino Kubitschek” (*TRIBUNA DA IMPRENSA*, 3.2.1964, 1ª p.)²⁰⁶.

Mas, quando cotejada com os outros jornais, a *Tribuna da Imprensa* foi uma voz destoante, fundamentalmente pelas razões conhecidas de sua “política editorial” anti-getulista.

Na construção das hipóteses de trabalho, considero que a ideia de preparar e lançar o livreto tratando das realizações do Governo João Goulart possui também, por parte de Accioli, um forte sentido de uma ação de caráter educativo, que pode ser expresso em sua elaboração de que a publicação iria atender ao desejo da população por “um melhor conhecimento da realidade”²⁰⁷. Essa finalidade estaria alicerçada em dados e informações que permitiriam esse conhecimento maior e mais abrangente do país e das iniciativas de um governo que procurava se colocar ao lado dos trabalhadores, dos assalariados, das classes subalternas e da população

²⁰⁶ *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 3 fev. 1964, 1ª pág.

²⁰⁷ Nas entrevistas para o lançamento de AGJG, Accioli anunciou uma outra medida que vai ao encontro dessa proposição: a utilização da Gráfica do IBGE para a impressão de material escolar e “publicações em vários idiomas para atender a divulgação do Brasil no exterior” (*Diário Carioca*, 1 fev. 1964, 1ª pág.)

em geral.

Accioli era um educador, professor catedrático de história, diretor do Colégio Pedro II e membro do Conselho Federal de Educação. Ele procurou imprimir, no curto espaço em que presidiu o IBGE, uma orientação de trabalho que privilegiasse e fortalecesse os aspectos de formação e educação através dos usos e possibilidades das estatísticas. e em seu discurso de posse no Instituto fez questão de lembrar esta sua condição, ao afirmar, “A minha presença nesta Instituição decorre, sob certo aspecto, da afinidade existente entre as suas elevadas finalidades e a especialização que caracteriza a nossa atividade docente. Alto teor educativo inspira a orientação deste Instituto[...]”²⁰⁸.

Pela ótica de Accioli e pelas iniciativas que estava propondo, desenhava-se algo como uma “pedagogia estatística” que, de alguma forma, recriava vínculos com uma corrente da história da estatística que valorizava a disciplina como um instrumento que havia aberto as portas da sociedade para o “descobrimento” da vida do povo, da própria “existência” do povo, através das pesquisas demográficas, sociais e econômicas, isto é, as estruturas de medições nacionais. Além da considerada relevância do que seria a sua missão como um fator de qualidade para a educação e a formação do cidadão²⁰⁹. Ainda no sentido de conhecer mais sobre o pensamento de Accioli é oportuno acrescentar algumas considerações feitas por ele na ocasião de sua posse no cargo de diretor do Externato do Colégio Pedro II, em 1961. Conforme registro da pesquisadora Licia Hauer, Accioli, em seu discurso, discorreu sobre suas concepções a respeito das duas características que ele julgava que um pedagogo do Colégio Pedro II deveria apresentar:

a do **incitador** preocupado sem cessar de abrir novos horizontes intelectuais aos estudantes, de estimular sua curiosidade, de suscitar seu entusiasmo, sem conferir importância capital aos conhecimentos eles próprios e a do **instruidor** que busca, antes de tudo, facilitar a aquisição do saber por um ensino claro, simples, metódico, graduado, com cuidado, as dificuldades, isto é concede a preeminência à atitude didática ela mesma (ACCIOLI, apud HAUER, 2007). (destaques em negrito da autora)

Os fragmentos dos dois discursos, o da posse no IBGE, em 1963, e o da posse na direção do Colégio Pedro II, em 1961, revelam a consciência de Accioli com a importância da educação e da escolha dos métodos pedagógicos mais indicados, seja no nível de uma

²⁰⁸ *Revista Brasileira de Geografia*, out./nov. De 1963.

²⁰⁹ No capítulo 2, discuto esses aspectos na análise do ideário cívico, em discursos e textos de Macedo Soares e de Teixeira de Freitas que afirmam essa perspectiva. Esse aspecto está associado ainda às correntes que atribuíam um “espírito salvacionista” à estatística, o que também foi debatido no mesmo capítulo.

instituição escolar, seja em relação a um órgão estatístico.

Com o objetivo de sistematizar em termos quantitativos a recepção na imprensa da publicação *Ação Governamental de João Goulart*, apresento uma tabela (ver em anexos) com os jornais que publicaram matérias a respeito. A tabela está dividida em dois períodos²¹⁰: o primeiro trata do lançamento e da divulgação do material e o segundo período, após o golpe, relaciona os jornais que publicaram matérias que relacionavam o livreto a práticas consideradas “subversivas”.

Quanto à divulgação e à distribuição de AGJG, os indícios verificados em fontes do IBGE e em matérias jornalísticas fornecem pistas sobre como pode ter sido realizada a disseminação da publicação e da boa recepção e aceitação que o livro obteve junto aos segmentos destinatários, conforme discutido acima. Accioli explicitou publicamente a sua avaliação do impacto e da finalidade do livro para o trabalhador, o público-alvo que era considerado o principal da publicação:

“por ser um livro de bolso, escrito numa linguagem acessível, a “Ação Governamental de João Goulart” vem obtendo grande penetração no seio das classes trabalhadoras, fazendo parte das constantes consultas que realizam, a fim de conhecer a obra governamental de Jango” (ACCIOLI, *Diário Carioca*²¹¹, 29.2.1964, p. 3).

Na mesma matéria, Accioli esclarecia que o livro havia sido distribuído em todos os estados brasileiros e que “o trabalhador, ao certificar-se do que vem realizando JG, discute com o patrão, certo de que está dizendo e defendendo”.

Ainda em relação à disseminação da obra, houve um encaminhamento da Presidência do IBGE (memorando do setor de expedição) para a distribuição em órgãos governamentais, conforme documento datado de 6 de março de 1964, que informava a expedição de 40 exemplares, mas sem especificar a quais órgãos de destinavam²¹².

Ação Governamental de João Goulart foi distribuída também no Comício das Reformas, realizado no dia 13 de março de 1964. Podemos considerar que este poderia ser um forte motivo a justificar, inclusive, o fato de ser sido efetivada a segunda edição no mês de março, logo em seguida a primeira edição (que ocorreu em janeiro) com as modificações examinadas, mencionadas no texto acima. O próprio Accioli afirmara que nas próximas

²¹⁰ Este anexo é acompanhado de uma nota explicativa a respeito do conteúdo e do recorte da pesquisa sobre a publicação e outros temas de interesse da tese pesquisados na Hemeroteca Digital.

²¹¹ *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 29 fev. 1964, p. 8

²¹² Disponível no arquivo da Memória Institucional IBGE.

edições a publicação seria “modernizada e ampliada”, e que constituía um “trabalho altamente técnico, com levantamento de dados nas fontes oficiais, nos diversos setores da indústria, comércio, agricultura, ensino, entre outros”²¹³.

Sobre a distribuição no Comício das Reformas, o jornalista Wilson Figueiredo antecipou em sua coluna no *Jornal do Brasil*, no dia 11, que o “pequeno livro”, por iniciativa do IBGE, seria distribuído no evento, e que barracinhas estavam sendo preparadas para a tarefa²¹⁴. Já na edição do dia 13, portanto no dia do comício, o mesmo *Jornal do Brasil* publicou outra nota, na qual esclarecia como estava sendo organizada a distribuição:

“Ao lado da saída principal da Estação D. Pedro II, e em outros pontos circunvizinhos foram armadas barracas para distribuição de milhares de livretos sobre “realizações e planos do Governo João Goulart. Nas barracas serão afixados cartazes com os dizeres “Ação Governamental de João Goulart – 1961/1963” (*JORNAL DO BRASIL*, 13.3.1964, p. 3)²¹⁵

É possível que a segunda edição, provavelmente impressa no início de março, tivesse afinidade, exatamente, de ser amplamente distribuída nos comícios que estavam programados pelos movimentos populares. Como se sabe, o comício no Rio de Janeiro foi o primeiro e os outros acabaram não se realizando (BANDEIRA, 2010, p. 311).

Além dessas formas de distribuição, a divulgação alcançou igualmente a área militar. Na coluna “Militares”, do jornalista Elmo Lins, no jornal *Tribuna da Imprensa*, foi feito um registro em tom crítico, comum nas rixas da *Tribuna* com João Goulart. Dizia o jornalista que “Sargentos do Exército em função burocrática receberam um folhetim, editado pelo IBGE, que fala sobre as reformas e plano governamental do sr. João Goulart. Aos sargentos servindo na tropa, não adianta”²¹⁶.

No último item desse capítulo examino o uso e a posse da publicação como elemento acusatório nos inquéritos policiais-militares (IPMs) promovidos nos primeiros meses do regime militar.

Nos apêndices, é apresentada tabela sintética das evidências examinadas que combinam tipos de público e locais de distribuição de AGJG.

²¹³ *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 29 fev. 1964, p. 8.

²¹⁴ FIGUEIREDO, Wilson. Segunda Seção. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 11 mar. 1964, p. 8.

²¹⁵ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 13 mar. 1964, p.3.

²¹⁶ LINS. Elmo. Militares. *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 19 mar. 1964, p. 5. Malgrado o tom ácido, essa pequena nota é um indício do esforço de Accioli em fazer chegar a publicação a distintos segmentos.

4.4 *Ação Governamental de João Goulart, o Plano de Realizações e a Mensagem ao Congresso Nacional*

Buscar os pontos e as temáticas comuns entre *Ação Governamental de João Goulart* com outros documentos, tanto os do próprio Instituto, como o *Plano de Realizações do IBGE para o Biênio 1964-1965* ou entre aqueles enunciados por João Goulart, como a introdução da *Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional*, lida pelo presidente em Brasília, no dia 14 de março, é uma opção metodológica que possibilita cotejar o livreto em pontos de simetria, homologia e diferenças com outros textos, por assim dizer, pertencentes ao mesmo campo. Os documentos têm finalidades diversas, mas estão entrelaçados por temas, questões e debates que os aproximam. O *Plano de Realizações do IBGE para o biênio 1964-1965* é um documento que sintetiza as principais diretrizes para todas as áreas de atuação do Instituto. Já a *Mensagem Presidencial* parte de uma análise geral sobre o país e apresenta o planejamento e o orçamento governamental para o ano corrente, em um momento decisivo da conjuntura nacional, de importância crucial para Goulart.

Minha proposta em relação ao exame dos referidos documentos é, fundamentalmente, apontar linhas de convergência e aproximação entre a publicação e os outros textos objetivando cotejar, comparar o documento do IBGE com os conteúdos expressos nesses outros documentos, e, assim, procurar uma compreensão mais avançada das relações entre o Governo Goulart e o IBGE.

É claro que por sua natureza e especificidade uma publicação estatística, um plano de realizações do IBGE e a *Mensagem Presidencial* possuem estrutura e enfoques distintos, mas não fogem a centralidade dos temas que unificam e conferem o sentido do pensamento, do ideário e do programa do Governo João Goulart.

Esses pontos de unidade reforçam o que tenho procurado caracterizar como essencial na relação do IBGE com o governo que são os modos como a estrutura nacional de estatísticas públicas articula-se com os processos do desenvolvimento e do planejamento e quais os efeitos e impactos de tais políticas no sistema estatístico.

A análise dos três documentos demonstra que o Governo João Goulart, de fato, se movia por uma racionalidade cuja essência residia, como tenho procurado caracterizar, na concepção da importância e do protagonismo da ação do Estado para o desenvolvimento e para uma política distributivista que promovesse a melhoria das condições de vida do povo em geral. O planejamento estatal é, neste significado, a condição de o Estado de planejar,

programar, coordenar, executar e monitorar a economia nacional, ou melhor dizendo, o todo da formação social brasileira. Mas, ao mesmo tempo, o conceito que define tal Estado não descarta ou anula as iniciativas empresariais da burguesia brasileira, em particular o setor industrial de corte mais nacionalista.

A dialética do Estado que planeja e o planejamento que estrutura o Estado e a sociedade está no âmago dessa racionalidade. Ou em outros termos é a **racionalidade em si**²¹⁷, é o real para o Governo João Goulart, embora, obviamente, não o seja para os seus adversários. Essa racionalidade vai se manifestar em unidade e de modo coerente ao longo do seu governo, assim como em sua trajetória individual²¹⁸.

O texto de Ação Governamental de João Goulart é bem afirmativo nas indicações de que as ações e as realizações são coordenadas, estão submetidas a planos, compõem um todo articulado cujo centro estratégico é o desenvolvimento planejado. No texto de AGJG, não havia espaço para improvisações ou espontaneísmo nas ações governamentais.

O tom pedagógico sobressai em passagens nas quais a concepção de planejamento como fundamento para o desenvolvimento são mais bem explicitadas. Mas na concepção do Governo Goulart, como tenho examinado, o desenvolvimento tem uma finalidade expressa: a questão social. Ele converge e tem por objetivo a distribuição de renda (em um Estado que se pretende fortemente distributivista) e a elevação do nível e da qualidade de vida da população. No item do índice relativo aos “Aspectos econômicos”, esses preceitos são muito bem definidos em uma passagem emblemática. Inicialmente, planejamento, desenvolvimento e finalidade social são apresentadas em sua unidade:

Compreendendo que, para assegurar o desenvolvimento de maneira harmônica e a distribuição equânime dos encargos e frutos desse desenvolvimento, impunha-se planificar e coordenar as atividades nacionais, nos setores básicos da vida do País, cogitou o Presidente da República, logo que assumiu o Governo, em setembro de 1961 da elaboração de um plano visando assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria das condições de vida do povo

²¹⁷ Para essa discussão, ver Desrosières (2011), que aponta, de acordo com Max Weber, “a racionalização da ação pública como um atributo dos Estados modernos, associada à padronização da gestão do mundo social, desenvolvimento da burocracia e papel crescente de técnicos e engenheiros”. No capítulo 1, ao discorrer sobre as modelizações proposta por esse autor, introduzi essa discussão. Mas em minha abordagem, a racionalidade da “ação pública” do Governo Goulart (e da “Era getulista”) se estrutura, logo, se expressa, na articulação entre Estado, desenvolvimento e planejamento, cabendo à estatística o desempenho a partir do lugar que ocupa no aparelho econômico de Estado.

²¹⁸ Por outro lado, é mister esclarecer que esse tipo de racionalidade não diz respeito, nem se refere às análises comuns em Ciência Política e mesmo em História, do tipo de racionalidade que toma como referencial as vertentes das escolas teóricas baseadas na “Teoria da Escolha Racional”. Tratam-se de conceitos e abordagens absolutamente diferentes. O exemplo canônico que se fundamenta nesse referencial teórico é a obra de Argelina Figueiredo *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*.

brasileiro (...) (ps.: 114 e 115).

Na continuidade do texto, são expostos os efeitos pretendidos pela política:

(...) reduzir a pressão inflacionária; criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam mais amplamente pela população; intensificar a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e da saúde pública; orientar a atividade econômica de forma a reduzir as disparidades regionais e eliminar os entraves de ordem institucional ao progresso da nação (ps.: 114 e 115).

Mas um outro aspecto também se mostra relevante: as realizações específicas que são dimensionadas em planos regionais e/ou setoriais e descritos em sintonia ou em ligação à perspectiva abrangente do planejamento nacional. Neste sentido, alguns tópicos ganham relevo, como por exemplo, os setores de energia e de produção industrial. A industrialização, como tenho descrito, é a espinha dorsal dos projetos de planejamento e do desenvolvimentismo e o documento do IBGE é expressivo a este respeito:

A manutenção do *ritmo de desenvolvimento* tem sido uma das tarefas que mais têm absorvido o esforço do Governo João Goulart. Como resultado do *planejamento governamental*, tem sido conseguida a progressiva substituição de produtos manufaturados importados por artigos produzidos no País, ao mesmo tempo em que se atendem as necessidades da expansão mais intensa da procura por produtos Industriais (AGJG, p. 56). (grifos meus).

No setor de energia, ao apresentar os dados e a evolução dos números, os comentários procuram demonstrar com clareza o planejamento setorial que coordenava e orientava a expansão, o crescimento e os investimentos na área:

No seu esforço de levar avante um *plano* que traçou no início de seu Governo, e que nada obstante os inúmeros obstáculos vem pondo em prática com decisão, alcançou-se no ano findo o total de 6,7 milhões de kW de potência. Os *planos do governo* indicam para este e o próximo ano a elevação dessa potência respectivamente para 7,7 e 8,6 milhões de quilowatts. (p. 64).

Na publicação, a combinação do desenvolvimento com o planejamento também ganha associação com as projeções demográficas feitas pelo IBGE, cujo ano paradigmático era 1970, quando a população brasileira estimada alcançaria o número de 95 milhões. O planejamento devia levar em conta as taxas de crescimento da população, pois só assim seria possível “possibilitar uma progressiva elevação das condições de vida da massa consumidora brasileira” (AGJG, p. 131, 1964). A distribuição de renda, ou distributivismo, e a justiça social também faziam parte da racionalidade do desenvolvimento/planejamento. Pode-se dizer que, certamente, eram seu horizonte e razão final. E, novamente, esse horizonte só seria alcançável através da planificação e coordenação e da remoção dos obstáculos que pudessem estar travando o desenvolvimento:

Justamente, o que distingue a transformação por que passa agora o País é a concomitância de problemas, entrelaçados uns aos outros, numa renovação constante de planejamentos, exigindo sua execução, árduo e permanente trabalho (...) Esse trabalho de inovação e de planejamento colide muitas vezes em obstáculos provenientes de preconceitos ou rotinas acumulados, requerendo tais empecilhos redobrado esforço para os remover (ACCIOLI, 1964, p. 6)

Quanto ao *Plano de Realizações*, ele contemplava diretivas e orçamentos para as várias áreas do IBGE, mas era em sua apresentação que estavam sistematizados os objetivos do Instituto para o biênio e um delineamento geral da conjuntura que determinava o sentido do plano que conformavam o papel, a missão e a responsabilidade do IBGE no quadro nacional.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística tem que atender ao imperativo de acompanhar o ritmo de progresso do Brasil com seus trabalhos técnicos, que são fundamentais ao planejamento em correspondência ao desenvolvimento dos programas de trabalhos e de seus resultados, dia a dia; caso contrário perderá substância e deixará de contribuir, na medida certa da realização daqueles objetivos. (Plano de Realizações, 1963).

A apresentação ia além e relacionava de modo inequívoco as mudanças necessárias e reclamadas pelo Governo Goulart e por entidades representativas, grupos e organizações da sociedade alinhadas à causa do desenvolvimento e do planejamento e que exerciam pressão sobre esse mesmo governo, conforme detalhei anteriormente. O IBGE também tinha de estar alinhado e preparado para suas finalidades nesse processo:

O aceleração do processo desenvolvimentista e o seu planejamento que se propõe formular, em bases mais objetivas, torna-se imprescindível aparelhar o Instituto para estas tarefas hoje prementes e de maior amplitude, atualizar-lhe a estrutura legal adaptando-as às suas finalidades e dotar o seu quadro pessoal de novos elementos, especialmente técnicos (IBGE/PLANO DE REALIZAÇÕES, 1963).

O plano é datado de novembro de 1963, cerca de um mês após a posse de Accioli e pouco mais de um mês anterior ao lançamento de AGJG. Como Accioli informa na apresentação, ao chegar no Instituto, “encontramos a solicitação para o referido trabalho aguardando as necessárias providências”. Na sequência de seu raciocínio, o presidente do IBGE expressou de maneira muito afirmativa o seu entendimento de qual deveria ser a base da relação do IBGE com o governo, ou melhor, com os objetivos e as metas do desenvolvimento articulado ao planejamento. Apesar do pouco tempo que tivera para analisar os dados e “formular os planos gerais”, aquele documento, dizia Accioli, já era reflexo do pensamento da atual administração, “pois procuramos no exíguo tempo de que dispusemos, traçar uma diretriz e equacionar os meios necessários a colocar o IBGE a serviço dos

superiores interesses e necessidades do governo” (IBGE/PLANO DE REALIZAÇÕES, Apresentação, 1963).

Revela-se, desse modo, o nexos de uma relação que, por sua vez, era determinada pelas próprias condições da realidade e pela lógica da racionalidade que presidia o governo: o IBGE precisava estar integrado aos “superiores interesses” nacionais; as necessidades do governo; “as altas finalidades de fazer o país progredir rápida e ordenadamente”. (IBGE/PLANO DE REALIZAÇÕES, Apresentação, 1963).

A Mensagem ao Congresso Nacional de março de 1964 é uma peça de grande envergadura política, programática e doutrinária. Como não poderia deixar de ser está ancorada nas questões do desenvolvimento e do planejamento, fundamentada em números e informações, oriundas do amplo leque de produtores de estatísticas que formavam o sistema estatístico nacional. E nem poderia ser diferente, já que a estatística em sua forma de ferramenta de governo, “marca o ritmo e coordena múltiplas atividades sociais e serve de guia à ação pública” (DESROSIÈRES, 2011).

O planejamento é apresentado como um princípio de governo e de Estado, fundado na razão, ou nas palavras de Goulart, em “critérios racionais”²¹⁹:

A introdução do planejamento, como norma de ação governamental, que permite a distribuição de esforços e meios, segundo, a magnitude dos problemas, e a fixação de critérios racionais na disciplina da ação administrativa, demonstram a previdência e a exatidão com que tem procedido o Poder Executivo (GOULART, MENSAGEM AO CONGRESSO, p. VII)

O governo avançou também em sua perspectiva ao constituir um subaparelho de Estado que pudesse conduzir e dirigir o “sistema de planejamento”. Foi a criação da *Coordenação do Planejamento Nacional*, ainda sob a gestão ministerial de Celso Furtado. Na Mensagem ao Congresso, o presidente da República recapitulou esse acontecimento:

Preocupou-se também a Administração em imprimir sequência à atividade pública, com o que foi obtido melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Esse pensamento é que levou o Governo, em seguida à aprovação do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, à criação de um sistema de planejamento, com estrutura adequada à ordem institucional vigente o que fez por intermédio do Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que criou a Coordenação do Planejamento Nacional.

Existe, agora, um órgão aparelhado para orientar as providências governamentais e estabelecer os critérios que devem ser observados na execução de projetos prioritários,

²¹⁹ Nos diferentes pronunciamentos de Goulart são enunciadas definições de planejamento sempre vinculadas à administração racional, que é um dos postulados do conceito de planejamento. Na Mensagem ao Congresso, Goulart refere-se ao planejamento como “ordenação racional de procedimentos que asseguram a propriedade e a coerência das atividades administrativas” (GOULART, Mensagem ao Congresso, p. 3, 1964).

possibilitando, assim, correto desdobramento do Plano de Desenvolvimento (GOULART, Mensagem ao Congresso, p. XXXII, 1964).

A Coordenação do Planejamento Nacional, da mesma maneira que ocorreu quando da definição das atribuições do ministério sem pasta do planejamento, também assumia para si os grupos de trabalho da Coplan²²⁰, o que, pode-se pressupor, incluía o GT das estatísticas. A responsabilidade por acompanhar estas atividades, de acordo com o decreto, caberia à Assessoria Técnica da coordenação.

Na mensagem, Goulart também esclareceu, em seus termos, a importância que deveria assumir em seu governo a Coordenação Nacional do Planejamento. Do plano fazia parte a incorporação de várias estruturas do Estado e de outras criadas pelo governo, e que fossem vinculadas, de um modo ou outro, ao planejamento. Entre elas, constava a Comissão Nacional do Planejamento e os diversos grupos de trabalhos criados ao longo do período do governo. O desenvolvimento com planejamento requeria, objetivamente, a centralização administrativa e a unidade entre meios e fins :

Visando à necessidade de correlação e coerência na atuação dos diversos órgãos que assessoram o Governo ou para ele promovem estudos, *os Grupos de Trabalho, criados por decreto para a execução de tarefas específicas*, e a Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento ficaram subordinados à Coordenação do Planejamento Nacional.

A esse órgão foi ainda subordinada a Secretaria Técnica da Comissão Nacional do Planejamento (COPLAN), encarregada do controle das obras e empreendimentos da União, do levantamento e elaboração de dados para a realização das pesquisas e dos estudos necessários ao aperfeiçoamento das políticas e dos programas de ação do Governo Federal (GOULART, Mensagem ao Congresso, p. 4, 1964). (Grifos meus).

Em resumo, o que verificamos é que a relação entre o IBGE e o governo, notadamente nos meses em que esteve sob a presidência de Accioli, ancorou-se em uma unidade estratégica que, se por um lado já acontecia na gestão de Sá Freire Alvim, é exponenciada e robustecida com o novo presidente.

Para sintetizar esse item, preparei um quadro com *citações exemplares* de cada um dos documentos analisados que expressam o caráter da unidade entre eles.

220

Conforme descrito no capítulo 3 da tese.

Tabela 4 - Citações

<u>Ação Governamental de João Goulart</u>	<u>Plano de Realizações</u>	<u>Mensagem ao Congresso</u>
<p>Justamente, o que distingue a transformação por que passa agora o País é a concomitância de problemas, entrelaçados uns aos outros, numa renovação constante de planejamentos, exigindo sua execução, árduo e permanente trabalho.</p>	<p>O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística tem que atender ao imperativo de acompanhar o ritmo de progresso do Brasil com seus trabalhos técnicos, que são fundamentais ao planejamento em correspondência ao desenvolvimento dos programas de trabalhos e de seus resultados, dia a dia; caso contrário perderá substância e deixará de contribuir, na medida certa da realização daqueles objetivos.</p>	<p>A introdução do planejamento, como norma de ação governamental, que permite a distribuição de esforços e meios, segundo a magnitude dos problemas, e a fixação de critérios racionais na disciplina da ação administrativa, demonstram a previdência e a exatidão com que tem procedido o Poder Executivo.</p>

Apresento também uma tabela (apêndice D) que faz pequeno resumo da cronologia das publicações analisadas e fatos relevantes relacionados mês a mês nos anos de 1963 e 1964.

4.5 O Oficial e o subversivo

Após a queda do presidente João Goulart, já no dia 9 de abril, foi editado o Ato Institucional – que depois da edição dos atos institucionais seguintes passou a ser conhecido como AI-1 – que abriu o caminho para cassações, acusações e a instauração de inquéritos policiais-militares (IPMs), além de inquéritos administrativos. No caso do IBGE, comentamos as situações noticiadas pela imprensa que envolveram o Instituto e aquelas que se referem à publicação *Ação Governamental de João Goulart*, também noticiadas na imprensa ou em inquéritos, não necessariamente envolvendo o Instituto,

A exoneração de Roberto Accioli foi publicada no Diário Oficial da União em 10 de abril de 1964 e vinha assinada pelo presidente da República em exercício, Ranieri Mazzili, que, no mesmo documento, nomeava o general Aguiinaldo José Senna Campos para a Presidência do IBGE. A publicação foi reproduzida no Boletim de Serviço do IBGE 615, com data de capa de 17 de abril de 1964.

Antes, porém, da nomeação do general Senna Campos, o Instituto foi presidido interinamente pelo tenente-coronel do Exército, Waldir da Costa Godolphim, que fora secretário-geral do Conselho Nacional de Geografia, nomeado na gestão de Sá Freire Alvim, em 21 de novembro de 1961, permanecendo no cargo até 21 de outubro de 1963, quando foi substituído por Speridião Faissol, reconhecido profissional da área de geografia do IBGE, nomeado por Roberto Accioli.

No Boletim de Serviço do IBGE 641, de 10 de abril de 1964, anterior, portanto, ao boletim que exonerou Accioli e nomeou o general Aguiinaldo José Senna Campos, foi publicada uma nota assinada por Godolphim intitulada *Aos servidores do IBGE*, com data de 8 de abril. Nesta nota eram feitas considerações sobre a situação do país, além de serem apresentadas justificativas para as medidas em curso adotadas pelo novo governo. O último parágrafo da nota continha uma orientação aos servidores do Instituto sobre as atitudes deles esperadas. Deste modo, ao tratar da situação interna específica do IBGE, a nota era clara e direta ao explicitar qual deveria ser o comportamento dos servidores durante aqueles dias.

(...)

No âmbito interno do IBGE sendo vital um ambiente de disciplina e de dedicação ao serviço para o pronto restabelecimento da normalidade funcional, conto com a colaboração de todos os servidores da Casa, ciente de seu patriotismo, estando, porém, disposta a administração a, se necessário, tomar as medidas cabíveis para salvaguardar a ordem e preservar o bom nome do funcionalismo da instituição (IBGE, Boletim de Serviço, 1964).

Internamente, a orientação aos servidores estava voltada para a constituição de um ambiente de “pronto restabelecimento da normalidade funcional”, em nome da “ordem”²²¹, em relação ao ambiente mais geral das novas medidas impostas ao país. Externamente, a imprensa noticiava algumas iniciativas de investigações envolvendo o IBGE.

²²¹ Sobre o momento atravessado pelo IBGE em 1964, o geógrafo Pedro Geiger, que trabalhou no IBGE desde primeiros anos da década de 1940 até os anos 1980, em depoimento ao *Programa de História oral do IBGE*, abordou os impactos do golpe no instituto. Segundo ele, ninguém foi expulso, preso, “demissionado” ou aposentado no período. Ele declarou, inclusive, que existia uma “célula comunista” no instituto. Geiger atribuiu a não perseguição a um espírito de proteção e acolhimento existente em algumas instituições brasileiras, a partir das atitudes de determinadas pessoas que possuíam esse espírito protetor, fruto de uma tradição ou cultura. Ele citou ainda o caso ocorrido nos anos 1940 quando o então presidente do IBGE, Macedo Soares, acolheu no instituto fugitivos do Nordeste que haviam participado da revolta de 1935, como o desenhista e ilustrador do Instituto, Percy Lau. (Depoimento à História Oral do IBGE-minutos 20' a 23). Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=ocE_4hzGclg. Acesso em set. 2020. Pode-se considerar que, em certo sentido, o depoimento de Geiger encontra respaldo nos relatórios do SNI, vistos anteriormente, que informavam a “não demissão” do redator Antonio Ignácio Ferreira Santos. Este mesmo relatório informava sobre o caso de Alberto Passos Guimarães, que também teria cargo de redator do IBGE na época. Guimarães igualmente não foi demitido, pois, do mesmo modo que Santos, não pode ser incriminado, conforme relatava no documento o presidente do Instituto, general Senna Campos.

Essas iniciativas apontam para uma finalidade de procurar identificar desvios na administração de Accioli e, em particular, em relação à administração dos recursos financeiros destinados às impressões no parque gráfico da instituição, na época um dos mais importantes do poder público e mesmo um dos maiores e mais bem equipados do país.

O novo presidente do IBGE, general Senna Campos, também atuou nessa direção. Mandou proceder a um levantamento no órgão “relativamente à impressão no Serviço Gráfico desse Instituto de publicações de cunho político-promocional, determinada pela anterior administração do IBGE”. No relatório²²² encaminhado ao então chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, general Ernesto Geisel, com a data de 29 de abril de 1964, Senna Campos informava a designação de uma comissão de inquérito administrativo para apurar irregularidades no Instituto relativas a essa questão, além de designar uma comissão constituída por membros da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística com o o objetivo de “reexaminar a moção de congratulações com o presidente do IBGE e o Secretário-geral do IBGE, por motivo da publicação do livreto “Ação Governamental de João Goulart”.

As evidências apontam justamente que essa moção a ser investigada seria aquela moção (votos de congratulações) proposta por Nirceu da Cruz César na reunião da Comissão Censitária Nacional na qual teve contato com a publicação e ouviu as explicações de Paulo Rangel, conforme examinado anteriormente²²³.

Por seu turno, a imprensa registrou as investigações ou as meras acusações levadas a cabo em relação ao Instituto. A *Tribuna da Imprensa* publicou, no dia 24 de junho de 1964, extensa reportagem²²⁴ na qual procurava associar João Goulart à corrupção, à existência de uma verba secreta que seria distribuída a seus aliados e apoiadores, a ligações com os comunistas e ao empreguismo. A reportagem era dividida em nove blocos e um deles tinha o título de “IBGE” e citava um “dossier” que estaria “em poder dos militares encarregados da devassa no IBGE, em um levantamento feito nas publicações daquele órgão”.

O texto da matéria denunciava que o presidente João Goulart “desperdiçava verbas em

²²² Documento disponível no Acervo da Memória Institucional do IBGE. No acervo encontra-se, no entanto, apenas o texto que é o encaminhamento do relatório ao general Ernesto Geisel, não constando os anexos citados ao longo do relatório.

²²³ A pesquisa não conseguiu evidências a respeito dos resultados ou da conclusão desse inquérito.

²²⁴ BRAGA, Mauro. Clube dos contemplados. *Tribuna da Imprensa*, Rio de Janeiro, 24 jun. 1964, p. 8.

publicações sem nenhum interesse para a administração”, citava a publicação e a receptividade que conquistara entre os militares. Dizia a reportagem:

As publicações políticas feitas na gráfica do IBGE em pouco menos de seis meses atingiram CR\$ 75 milhões. As publicações, em sua maioria, recebiam dos ministros militares elogios, como aconteceu com a denominada “Ação Governamental de João Goulart”, cuja impressão foi de 100 mil exemplares. (TRIBUNA DA IMPRENSA, 1964)

O *Jornal do Brasil* (JB), em 6 de maio de 1964, noticiou que “Goulart gastou dinheiro do IBGE com obras em espanhol²²⁵”, a partir de informações de inquérito “instaurado no Palácio do Planalto”. As tais publicações em espanhol eram um outro alvo das “denúncias” com as quais procuravam envolver o mandato de Accioli. De acordo com esse inquérito noticiado pelo *Jornal do Brasil*, Roberto Accioli teria gasto quase a totalidade dos 75 milhões de cruzeiros que estavam destinados às publicações regulares do IBGE em “obras de caráter subversivo” (o mesmo valor informado pela *Tribuna da Imprensa*). A matéria do JB elencava vários títulos em espanhol e citava que *Ação Governamental de João Goulart* – que não teve versão em espanhol - tivera duas edições de 100 mil exemplares cada, atribuindo, pelo tom do texto, uma pecha de irregularidade, ao tamanho da tiragem.

O IBGE não foi investigado apenas na sede, na época, Estado da Guanabara, mas também em outros estados da federação. Uma nota publicada no *Diário da Noite*, de São Paulo, no dia 5 de maio de 1964²²⁶, dava conta de que no Rio Grande do Sul, “as autoridades militares” trabalhavam no sentido de promover um amplo “levantamento das atividades subversivas em todo o estado”. Entre os órgãos investigados, encontravam-se o CNE (Conselho Nacional de Estatística) e o IBGE, embora a matéria não seja clara a respeito da conclusão das investigações, dando a entender que, em relação ao trato do dinheiro público “nada de incorreto foi constatado”.

Já em 1965, a matéria “Auditoria ouviu mais subversão”, publicada na *Última Hora*, em 5 de março, informava que o tenente-coronel Luis de Aquino Leite prestara depoimento como testemunha de acusação contra o também tenente-coronel, Herculano Augusto Virmond, (seu comandante no 8º Grupo de Artilharia de Costa) e o primeiro-tenente Carlos Augusto Garcia de Fonseca. Aquino acusava Virmond de “procurar aliciar subordinados para a subversão”.

²²⁵ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 maio 1964, p. 4.

²²⁶ *Diário da Noite*, São Paulo, 5 maio, 1964, p. 11

Nessa matéria, o enfoque estava na suspeição da publicação, pois o texto informava que os dois militares respondiam a processo na 3ª Auditoria Militar e “como provas de subversão o tenente-coronel acusador citou uma publicação distribuída no quartel, 'Ação Governamental de João Goulart' ”.

Sobre este caso , o Projeto Brasil Nunca Mais (BNM), no sumário 511²²⁷, relata a ação penal 1550/64 cujos acusados são Herculano Augusto Virmond e Carlos Augusto Garcia da Fonseca. No relatório do 8º Grupo de Artilharia de Costa consta:

Dias antes da conhecida reunião dos sargentos no Automóvel Clube, o Ten. Cel. Kardec Lima, da DGP, pediu a um sargento do 8º G A Cos M que levasse para o Ten. Cel. Herculano alguns exemplares da publicação “Ação Governamental de João Goulart” para serem distribuídos aos sargentos da unidade. O Ten. Cel. Kardec é um dos comunistas mais conhecidos no Exército. O sargento não levou ditas publicações (BNM, sumário 511, p. 2).

A pesquisa em periódicos revelou uma atenção do então nascente Governo Militar ao episódio com o inquérito que atingiu alguns militares, talvez, exatamente, pela importância atribuída ao fato de oficiais do Exército, tanto subalternos como superiores, manifestarem apoio ao Governo João Goulart. A posse e utilização da publicação como um instrumento de disseminação e, provavelmente, como forma de se tomar conhecimento de maneira sistematizada e estruturada (através de informações estatísticas) das realizações e planos de governo parecia ser um elemento de atribuição de suspeita e, possivelmente, atitude classificada como “subversiva”.

A pesquisa revelou também a existência de inquéritos na esfera no Departamento de Ordem Política e Social (Dops), que investigaram sindicalistas e que, do mesmo modo que os militares, foram acusados de subversivos e com os quais foram encontrados exemplares de AGJG. A primeira página de “O Jornal”, edição de 23 de julho de 1965, trazia matéria com o título “DOPS desarticula plano de agitação no meio sindical²²⁸”. O texto informava que três ativistas “estariam se infiltrando nos meios sindicais, objetivando a volta da situação vigente antes da revolução”. O texto continuava informando que em “poder dos três, as autoridades encontraram farto material subversivo” e, na sequência da matéria, entre outros títulos citados figurava *Ação Governamental de João Goulart*.

A publicação do IBGE foi tratada pelos militares que assumiram o poder em dois

²²⁷ Os dois foram acusados de “Aliciação e incitamento e tentativa de supressão da independência do Brasil”. Conforme <http://bnmdigital.mpf.mp.br/sumarios/600/511.html>

²²⁸ *O Jornal*, Rio de Janeiro, 23 jul. 1965, p. 1 e 5.

níveis. Um nível que se ajusta ao discurso que faziam e reforçavam sistematicamente de uso indevido de verbas públicas que teriam sido usadas em “publicações políticas” ou “de cunho político-promocional”, elemento este que se ajustava à combinação de corrupção e subversão com a qual pretendiam incriminar o Governo João Goulart. Observa-se, contudo, que tanto nas matérias jornalísticas como no IPM do coronel Virmond, não é citado que a publicação foi produzida diretamente pelo IBGE e, igualmente, não é feito nenhum comentário a respeito do conteúdo ou das informações que constituem a publicação. O centro da denúncia parece ser a utilização da Gráfica do IBGE para a impressão de publicações indevidas.

E em um outro nível no qual atribuem à obra um espectro de suspeita ou acusação, já que em inquéritos e investigações, a citação da publicação funcionou como indício ou prova contra o suspeito ou o acusado. O caso do Tenente-Coronel Virmond, contudo, teve desfecho favorável, pois o militar acabou absolvido das acusações que lhe foram imputadas, embora o Ministério Público Militar tenha recorrido da decisão que, apesar disso, não foi alterada na instância superior²²⁹.

Mas as evidências possibilitam avançar mais na compreensão desses níveis e colocam em pauta outras questões. A atribuição de suspeita e desqualificação da publicação é um mecanismo que está inserido na dimensão geral dos primeiros momentos do golpe, calcados nas ações ofensivas iniciais dos militares voltadas a qualquer tipo de material que pudesse ser considerado “subversivo”.

O cientista social João Batista de Abreu procurou esclarecer os sentidos do uso e a relação entre os termos “subversão” e “desvio de verbas públicas” desde os primeiros tempos do regime militar. Deste modo, Abreu observa que:

Inicialmente, 'subversivo' servia para designar os políticos cassados e os recém-indiciados nos chamados IPMs (Inquérito Policial Militar), instaurados nos primeiros anos do regime militar. Estes inquéritos englobavam tanto os acusados de práticas políticas condenáveis pelo regime quanto os suspeitos de desvios de verbas públicas. Com o tempo, “subversivo” tornou-se uma palavra para tachar todo aquele que, de uma maneira ou de outra, se opunha ao regime de exceção recém-instalado (ABREU, 2000, p. 23).

Em suas considerações, o pesquisador comenta um artigo de Tristão de Athayde (pseudônimo do escritor Alceu Amoroso Lima), no *Jornal do Brasil*²³⁰, intitulado “A inversão semântica”, no qual o articulista também discorre sobre o assunto. Usando um tom de ironia,

²²⁹ Conforme Sumário BNM 511, *BRASIL NUNCA MAIS*. Disponível em <http://bnmdigital.mpf.mp.br/sumarios/600/511.html> Acesso em 10 set. 2019.

²³⁰ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 jul. 1970, p. 6

Athayde verifica que no jargão da “Revolução” de 64, as duas palavras passaram a funcionar “geminadas”, sendo citadas na maioria das vezes em conjunto na díade “corruptos e subversivos”.

Em sentido próprio representam uma inversão da ordem natural das coisas, no plano moral e no plano político. Desde que a “revolução” de 64, porém, passou a usar a expressão 'corruptos' e 'subversivos', a torto e a direito, confundindo culpados e inocentes, a expressão caiu no ridículo e perdeu totalmente o seu sentido pejorativo para adquirir um sentido cômico, indiferente, quando não lisonjeiro (ATHAYDE, 1970).

As iniciativas e tentativas de desqualificação de *Ação Governamental de João Goulart* podem ser interpretadas como desdobramentos e efeitos do que a tese procurou classificar anteriormente como batalha de ideias, uma vez que, em grande medida, estão conectadas às campanhas e iniciativas anti-Goulart. Essas ações já vinham sendo promovidas por organizações como o IPÊS, o IBAD e seus satélites, e também incluíam setores da grande imprensa, parlamentares e militantes de partidos opositores, grupos de militares, alas da Igreja, intelectuais, etc (MENDES, 2020). Essas campanhas foram ativas na criação de um ambiente de enfraquecimento e desestabilização do Governo João Goulart (FICO, 2014, p. 42).

Certamente, a questão de fundo dos ataques à *Ação Governamental de João Goulart* diz respeito ao próprio momento de deposição do presidente. Esses dias e meses iniciais do novo regime deram início a um tempo de perseguições de adversários, além de iniciativas que visavam ao desmonte do governo e tentativas de “desconstrução” da imagem do mandatário deposto, o que abrangia o cerco e a censura a instrumentos de comunicação, publicações e outros meios.

Some-se a esse quadro o aparelhamento do sistema de censura e os constrangimentos e impedimentos à produção de diversas modalidades de materiais como livros, livretos, jornais, cartilhas, filmes, produções radiofônicas e demais meios que se demonstrassem identificados com as ideias trabalhista, socialista, comunista, nacionalista, reformista e toda e qualquer publicação ou veículo de comunicação e cultura que defendesse – ou aparentasse defender - o governo deposto, as reformas ou mudanças sociais (MENDES, 2020, p. 192). Nesse contexto, *Ação Governamental de João Goulart* do mesmo modo que uma série de outros títulos, livros e edições recolhidos ou proibidos de circular foi, igualmente, proscrita²³¹.

²³¹ Fico discute esse ambiente como parte de uma “operação limpeza”, incentivada fundamentalmente por militares da chamada “linha-dura”, entre 1964 e 1966, no âmbito das decisões emanadas dos Atos Institucionais 1 e 2 (2014, p. 72, 74 e outras).

Já em um outro nível, é necessário inicialmente nos interrogarmos sobre os elementos que integram o que podemos classificar como o *caráter distintivo* da publicação: tratava-se de documento governamental, cujo conteúdo eram números e informações oficiais apurados na gama de instituições que compunham o sistema nacional estatístico. Era uma obra criada, editada e impressa pelo órgão público responsável exatamente por este sistema estatístico. Grande parte da imprensa, no final de janeiro de 1964, saudou a publicação em conformidade com essa perspectiva, como foi o caso do *Jornal do Brasil*.

“O livro, editado pelo IBGE, faz uma análise das realizações do atual Governo no triênio 61/63, e apresenta, com base em dados oficiais, as perspectivas de desenvolvimento da economia nacional, sobretudo nos setores em que a atuação do Governo é mais intensa”²³².

Em outros termos, como todo e qualquer documento estatístico emanado do IBGE era confiável e estruturado tecnicamente como instrumento de informação e divulgação. Foi disseminado por um governo legítimo e atuante em conformidade com as instituições e o arcabouço legal vigente no país. O conteúdo, já analisado anteriormente, era constituído de estatísticas econômicas, industriais, agrícolas, de transportes, sociais, enfim, um conjunto de informações públicas e disponíveis sobre os três anos de mandato de João Goulart.

A pesquisadora argentina Claudia Daniel em seu estudo *Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista* descreve um momento de inovação e expansão da atividade estatística em seu país, nos anos 1950 e 1960, no quadro da conexão entre as ideias de programação econômica, planejamento e desenvolvimento. Mas essa situação acabou encerrada, a partir da instauração do ambiente de perseguição ideológica durante o regime autoritário, nos anos 1970, que passou a desconsiderar certas variáveis e indicadores sociais, convertidas em estatísticas “subversivas”. Daniel avança uma explicação sobre o caráter perigoso ou suspeito que certos “números” adquiriram:

No regime autoritário e de perseguição ideológica que caracterizou o autodenominado Processo de Reorganização Nacional, certas variáveis e indicadores chegaram a se converter em estatísticas “subversivas”. De algum modo, a matemática posta sob suspeita pelo militares no poder e o caráter perigoso que adquiria a retórica dos números, supunha ao mesmo tempo reconhecer e colocar nas estatísticas uma dimensão política usualmente velada pela concepção técnica de ferramenta neutra a qual ainda hoje está associada. (DANIEL, 2013, tradução nossa)²³³.

²³² FIGUEIREDO, Wilson. Segunda Seção. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 jan. 1964, p. 8.

²³³ O texto em língua estrangeira é: *En el régimen autoritario y de persecución ideológica que caracterizó al autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, ciertas variables e indicadores se llegarían a convertir en estadísticas “subversivas”. De algún modo, la matemática puesta bajo sospecha por los militares en el poder y el carácter peligroso que adquiriría la retórica de los números, suponía al mismo tiempo reconocer y*

A questão colocada por Claudia Daniel assinala a metamorfose que certas variáveis e indicadores sociais sofreram no regime autoritário argentino, ao mesmo tempo em que desnuda a “dimensão política” da estatística, denunciando sua pretensa neutralidade. No entanto, avalio que a elaboração que define a dimensão política da estatística como “usualmente velada” pela concepção técnica, acaba elidindo o aspecto de que a dimensão política é dada centralmente pela *condição de ser* da estatística pública. Ela extrai sua legitimidade, como vimos, não apenas do conhecimento e do instrumental técnico-científico (que é a mesma pretensão de neutralidade típica da ciência em geral), mas pela autoridade que lhe “empresta” o Estado. O caráter oficial da estatística pública é, em essência, o que podemos considerar também o seu caráter político.

Além disso, a apreciação de Claudia Daniel não deve ser contaminada por duas questões: a “manipulação”, que é o ato premeditado, a partir de interesses políticos ou econômicos, de alterar, adulterar ou maquiagem os números; e a distorção, que é a forma mais ou menos escamoteada de “forçar”, “ajustar”, “torcer” a informação de acordo, também, a interesses econômicos ou políticos (a ideia vulgar de que “torture os números e eles falarão o que você quiser”).

E aqui, nesse ponto, julgo necessário tratar novamente de alguns pontos que remetem à dupla articulação da estatística, ou seja, como elemento de prova e como ferramenta de Estado. Além da consideração de que na história do Governo Goulart identifiquei ainda uma outra “terceira articulação”: a estatística na condição de um dos elementos constituintes das esferas integrativas do desenvolvimento e do planejamento.

Apoiado nas elaborações de Poulantzas, dizemos que o Estado “declama a verdade de seu poder (...) produz o saber e as técnicas de saber”. E segundo o autor, essas técnicas de saber não devem ser subsumidas à ideologia, pois “as estatísticas 'burguesas' (...) elementos do saber do Estado com fins de estratégia política, não são mera mistificação” (POULANTZAS, 2000, p. 31).

Se pudermos considerar essa proposição do cientista social grego não apenas por seu viés negativo (a inevitabilidade do aparato de dominação do Estado), mas, antes, por um outro lado, aquele que possa nos remeter para o primeiro plano das disputas sociais refletidas no Estado, a partir da temática de autonomia relativa, então, teremos uma ferramenta para ajudar na compreensão do acontecimento histórico.

Como vimos, as estatísticas são um componente da produção de um saber e de um conhecimento de Estado, de sua autoridade e do exercício do poder. Além disso, ou melhor, talvez por causa disso, a informação estatística deve ser estável e harmônica, isto é, reunir condições de ser aceita e validada por todos os interessados e não estar sujeita a variações e incertezas; seus números devem expressar com “objetividade” as realidades pesquisadas (DESROSIÈRES, 2011; LATOUR, 2011). Fundamentalmente, os números e índices devem transmitir confiança e dispor de legitimidade. O reconhecimento social é crucial para a estatística mesmo diante da ausência de consenso, da concordância plena sobre métodos e resultados ou em conjunturas de crises econômica, política e social.

Desqualificar a publicação, taxá-la de instrumento de propaganda, como publicação de “cunho político-promocional”, associá-la a ilações de corrupção (mal uso de verbas públicas), podem ser interpretadas como maneiras adotadas para enfraquecer e eficácia que aqueles números e índices representavam como aspectos positivos das realizações de Goulart, justamente respaldados pela legitimidade oriunda desse saber estatístico. Independentemente do aspecto de que a publicação pudesse ser interpretada como tendo um cunho “político-promocional”

As evidências também permitem uma outra avaliação, a de que pode ter havido um uso político-oportunista em investigações e inquéritos no sentido de que a publicação poderia representar, como de fato ocorreu, uma prova material, uma evidência concreta de apoio ou simpatia ao Governo deposto. Ou seja, a criação de uma circunstância que permitia a um denunciante ou a um investigador apontar uma prova contra o acusado pelo fato de que possuía a publicação, que poderia tê-la “distribuída no quartel”²³⁴ ou a utilizado para formar grupos de discussão sobre a situação do país.

A pesquisa constatou ainda que, em ações de cumprimentos de mandados de busca e apreensão durante o regime militar, *Ação Governamental de João Goulart* era relacionada como “material de doutrinação” ou “material subversivo” no mesmo nível que livros políticos, doutrinários, teóricos e outros tipos de publicações sindicais e de ativismo. É o que se pode verificar em um mandado da Delegacia de Ordem Política e Social, registro nº 1.125, em serviço realizado do dia 7 para o dia 8 de agosto de 1969. Na busca e apreensão na qual é citada a publicação *Ação Governamental de João Goulart* são citados livros de Marx, Roger Garaudy, Erich Fromm, Régis Debray, Maurício Vinhas, exemplares dos cadernos do povo,

²³⁴ *Última Hora*, Rio de Janeiro, 5 maio 1965, p. 2.

entre outros²³⁵.

Outro fator que deve ser levado em conta no exame histórico do período diz respeito ao reconhecimento e ao respeito institucional que o IBGE adquiriu no país e também em nível internacional. O Instituto mantinha estreitos vínculos com os meios intelectuais, acadêmicos e profissionais, contava com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), oferecia diferentes cursos sobre estatística e, principalmente, cursos na área de Geografia para formação e aperfeiçoamento de professores. Acima de tudo, era extremamente respeitado pelo acerto e eficácia e domínio técnico das operações censitárias que realizava.

Ainda que estivesse em muitas ocasiões sujeito a críticas e controvérsias, notadamente nos aspectos de carência de tipos de estatísticas requeridas, sobre atualidade e assertividade dos números, em relação a novas pesquisas e metodologias (como os debates sobre a implantação da técnica de amostragem), questões que foram examinadas ao longo da tese, o Instituto possuía amplo respaldo técnico, científico e administrativo. Sua história era ancorada na mística criada nos tempos “heroicos” de sua fundação no Estado Novo.

Possivelmente, esse era um fator que dificultava nos atos de perseguição e investigação públicas estabelecer críticas diretas à publicação do IBGE. Por isso, quando o faziam, *Ação Governamental de João Goulart* e outras publicações eram apresentadas como um desvio, como resultado da má administração ou de ato de “subversão”. Evidentemente que o ímpeto de apagar e fazer esquecer as iniciativas do Governo João Goulart se sobrepuseram a tais considerações, do mesmo modo que é possível considerar o mesmo em relação aos aspectos positivos e inovadores a respeito das discussões e propostas que envolviam mudanças na instituição e no sistema estatístico nacional.

Os novos mandatários do país tiveram o cuidado de distinguir ou apartar do que consideravam a estrutura regular do IBGE e dos Conselhos Nacional de Estatística e de Geografia as publicações e outros materiais do Instituto que porventura pudessem estar associadas ao Governo Goulart ou que parecessem estar²³⁶. Essa perspectiva foi adotada em

²³⁵ A relação citada é referente ao IPM 500, documento FIN.49BR DFANBSB AAJ.0.IPM.500 (Fonte: Arquivo Nacional). Outro caso é o que consta no documento BR DFANBSB N8.0.PRO, referente à busca e apreensão do inquérito nº 20/69—DOPS—GB (Fonte: Arquivo Nacional).

²³⁶ Vinte e um anos depois da deposição de Goulart, o livreto ainda era citado em documentos dos órgãos de segurança. No Fundo *Serviço Nacional de Informações*, do Arquivo Nacional, existe um relatório, de 1985, que mapeia inúmeras pessoas nomeadas para o primeiro Governo Leonel Brizola (1983-1987), no Rio de Janeiro. O relatório identifica e apresenta um pequeno “currículo” de cada um dos nomeados. Accioli fora nomeado para a subsecretaria da Secretaria de Educação e em seu currículo consta: “ex-presidente do IBGE. Nesta função imprimiu no IBGE milhares de exemplares do livro 'Ação Governamental de João Goulart', nos primeiros meses

alguns textos jornalísticos, como no caso de matéria do *Jornal do Brasil* (examinada anteriormente) cujo título “Goulart gastou dinheiro do IBGE com obras em espanhol”, procurava atribuir ao próprio presidente da República um tipo de interferência indevida no Instituto. Por outro lado, algumas sindicâncias que foram conduzidas no âmbito de subcomissões vinculadas à Comissão Geral de Investigações (CGI) acabaram arquivadas por falta de documentações.²³⁷

O Instituto de estatística e geografia assim como o conjunto dos aparelhos do Estado nacional brasileiro passavam ao controle dos detentores e dirigentes do novo regime que se implantava no país. Ao assumir a presidência do IBGE em abril de 1964, o general Senna Campos²³⁸, entre outras medidas efetivadas, “ordenou a criação de diversos grupos de trabalho com o intuito de fazer uma vasta varredura na Casa e em seus métodos de trabalho (SANTOS, 2008, p. 672).

A partir dessas questões, podemos encontrar algumas pistas sobre os objetivos e o percurso de uma publicação do IBGE identificada com as diretrizes do Governo João Goulart e lançada em um momento de grave crise no país.

de 64” (ARQUIVO NACIONAL, arquivo BR DFANBSB V8.MIC, GNC.CCC.85011663 - pedro paulo cintra dos santos. - Dossiê).

²³⁷ *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 26 maio 1964, 1ª página.

²³⁸ A intervenção (militar) nos órgãos públicos está muito presente nos debates sobre o período imediatamente à deposição de Goulart e ao pós-64 em geral (SANTOS, 2008, p. 672; BANDEIRA, 2010; GORENDER, 2003, p. 79; NAPOLITANO, 2014, p. p.67) . Creio ser preciso definir o caráter de intervenção propriamente dito, que é o ato de força e arbitrariedade do poder que se instaura (o que ocorreu no IBGE e em outros órgãos após o golpe). No entanto, vale lembrar de uma outra situação histórica, que foi a presença e o papel dos militares na trajetória de determinadas instituições públicas brasileiras. É o caso, também, do IBGE. A participação e influência de militares no instituto data de sua fundação, a começar pelas gestões realizadas por Juarez Távora (por conta de sua proximidade com Teixeira de Freitas) junto a Vargas para a criação do instituto (SENRA, 2008). Por outro lado, em 1942, por força da necessidade de estatísticas militares em razão da II Guerra, o IBGE compôs um acordo com o Exército que permitiu que o instituto se enraizasse em todo o território nacional, com a implantação das agências municipais de estatística. O primeiro presidente do IBGE após o mandato de Macedo Soares (1936-1951) foi um militar, o general Polli Coelho. Os militares também participavam ativamente dos Conselhos Nacional de Estatística, de Geografia e do CTRACE, pois as três forças armadas tinham assento nos referidos órgãos. Um outro militar de destaque no sistema estatístico foi o tenente-coronel Germano Seidl Vidal que foi, inclusive, secretário-geral do CNE na gestão do general Senna Campos, após o golpe (ficou no cargo até outubro de 1964). Mas o tenente-coronel Germano representou o Exército no CNE e no CTRACE nos anos 1960 e teve uma relevante participação no GT/Coplan, em 1962, como representante do Estado Maior do Exército e como responsável pela seção “Campanhas Estatísticas”, do relatório final do GT. Um outro militar ligado à história do IBGE foi o tenente-coronel Waldir da Costa Godolphim que foi secretário-geral do Conselho Nacional de Geografia, na gestão de Sá Freire Alvim, de 1961 a 1963. Godolphim dirigiu o instituto nos primeiros dias após o golpe e a deposição de Roberto Accioli.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

I

A origem e o centro da pesquisa foram o interesse em torno da singularidade, características e trajetória da publicação *Ação Governamental de João Goulart* e as relações daí decorrentes entre o governo e o IBGE. No correr da pesquisa, no entanto, pode-se verificar e perceber que outros fatos também caracterizaram esta relação e foram igualmente importantes. Esses “novos” fatos surgiram como evidências empíricas, uma vez que foram sendo apreendidos em seus significados no curso dos resultados das pesquisas realizadas nos periódicos e em outros arquivos.

Os novos fatos surgem assim como “descobertas”, pois o enfoque inicial estava fundamentalmente orientado às investigações sobre os acontecimentos vinculados à *Ação Governamental de João Goulart*.

Uma destas “descobertas” corresponde a um episódio bastante significativo que foi o impacto das divulgações das sinopses dos resultados preliminares do Censo Agrícola 1960 em relação aos debates a respeito dos projetos de reforma agrária que tramitavam no Congresso Nacional, em particular, ao longo de 1963.

No episódio, a participação do presidente Sá Freire Alvim através de entrevistas e declarações a diferentes periódicos reforçou a importância de se investigar esse momento da relação entre o Instituto e o Governo Goulart.

Já em relação ao exame das atividades do grupo de trabalho no âmbito da Coplan (GT) e à pesquisa do relatório final ocorreu um processo diferente. O evento já constituía objeto primário de investigação, no entanto, o melhor entendimento de seus significados conduziu a uma “recontextualização” do episódio, de modo a esclarecer a unidade que o GT possuía com os outros acontecimentos.

Não era intenção do projeto realizar uma reconstituição histórica detalhada da relação entre o Governo João Goulart, o IBGE e o sistema estatístico nacional, pois seria tarefa bem acima das possibilidades concretas da pesquisa. As metas do projeto eram examinar os aspectos que caracterizaram a relação entre governo e Instituto, tendo como porta de entrada a publicação *Ação Governamental de João Goulart* e cotejar seu conteúdo, objetivo e percurso com outras publicações afins e outros fatos do mesmo período. Nestas considerações finais, retomo alguns pontos do desenvolvimento de tal processo.

Cumprido um esclarecimento a respeito da seleção de fatos históricos, iniciativa que envolve uma decisão sobre relevância e interesse diante dos objetivos propostos e da

verificação das hipóteses. Ao discutir o que é um fato histórico e o comportamento esperado dos historiadores sobre como interpretá-los, Edward H. Carr afirma que os fatos não falam por si. Para o pesquisador, “os fatos falam apenas quando o historiador os aborda: é ele quem decide quais os fatos vêm à cena e em que ordem ou contexto” (CARR, 1982, p. 47). Assim, ao propor “quais os fatos que vêm à cena e em que ordem ou contexto”, o pesquisador toma uma decisão sobre o que julga mais relevante e coerente com seus propósitos e com o seu projeto.

Os fatos apresentados não possuem necessariamente conexão causal entre si ou algum tipo de ordenamento ou hierarquia, antes se revelavam em sua especificidade. Guardavam entre si pontos de convergência e um sentido comum que a narrativa e a interpretação procurou apontar e compreender. O que os identifica, o que têm em comum, está na razão de que podiam nos “dizer” alguma coisa sobre a relação Governo João Goulart/IBGE. A porta de entrada foi *Ação Governamental de João Goulart*, mas considero que o GT Coplan/IBGE, a divulgação dos dados do Censo Agrícola e as discussões em torno da questão do planejamento e do Plano Trienal, são alguns destes fatos abordados e que foram levados “à cena”.

Em graus e níveis diferenciados esses fatos estão amarrados e determinados por um momento que, como vimos, caracterizava-se pelo impulso do desenvolvimento econômico e social, pelo reformismo, pela concepção do planejamento orientado pelo Estado. Tal era o sentido histórico mais geral, porque do ponto de vista conjuntural ficou a marca das crises econômica, política e de Estado.

No que toca às estatísticas, o momento foi de discussões e proposições que visavam à superação de debilidades na produção das informações, no funcionamento do IBGE e no sistema estatístico nacional. Era preciso que os dados pudessem responder (ou atender) às demandas requeridas pelo curso das transformações econômicas e sociais; que o sistema fosse reestruturado de acordo com os novos tempos. As situações envolviam decisões políticas e administrativas que o governo precisava encaminhar.

Ao mesmo tempo, cada um desses fatos está conectado a um outro nível do processo vivido pelo governo. Refiro-me aos esforços e iniciativas do Governo Goulart em não perder (ou reconquistar e manter) sua credibilidade, sua legitimidade, seu reconhecimento. Mas os fatos, cuja matéria-prima são ações e discussões (ou seja, práticas sociais e práticas discursivas) se apresentam e são percebidos como instrumentos pelos quais o Governo Goulart procurou estruturar argumentos, se defender e disputar espaços com seus adversários e as forças políticas e sociais que o contestavam. São os efeitos produzidos na cena política.

É relevante ainda registrar nesta conclusão as diferentes matizes que, de uma maneira ou de outra, estavam expressas na publicação, como, por exemplo, o que foi chamado de “pedagogia estatística”. Pode ser considerada uma característica da ação de Roberto Accioli que, por um lado, está conectada a um sentido histórico da estatística como “descoberta” e “revelação” da realidade e, portanto, das condições de vida da população. Por outro lado, revela a intenção de disseminar a informação estatística para além do que seria o público de especialistas. Esse viés pedagógico pode ser associado, também, ao fato de Roberto Accioli ser um educador e perceber o IBGE em sua dimensão de produtor de conhecimento. Vale recordar o seu discurso de posse, no qual afirmou: “A minha presença nesta Instituição decorre, sob certo aspecto, da afinidade existente entre as suas elevadas finalidades e a especialização que caracteriza a nossa atividade docente” (ACCIOLI, 1963).

Ainda sobre essa questão, conforme apresentado na tese, é possível interpretar as mudanças nos gráficos da publicação como uma iniciativa para torná-la mais compreensível ao público não especialista²³⁹ de acordo com esse mesmo viés. Ou seja, um aperfeiçoamento com uma finalidade pedagógica, um sentido educativo.

II

Mas nessas conclusões, julgo importante proceder a algumas considerações a respeito da relação fulcral entre estatísticas e Estado que procuramos observar ao longo da história brasileira das estatísticas. Os historiadores e cientistas sociais, do mesmo modo que os pioneiros e dirigentes do IBGE que refletiram e se envolveram com o tema em diferentes momentos – e aqui me refiro as estatísticas em geral e não apenas aos censos – o pensaram como função e atribuição do Estado Nacional. Procurei descrever, em especial no capítulo 2, o que poderia ser considerado um sentido e uma orientação de tal processo, que foi coroado com a criação do IBGE, nos anos 1930. Igualmente, buscou-se compreender o IBGE como um aparato estatístico e que este poderia ser pensado como um aparelho econômico de Estado. Como vimos, o IBGE seguiu seu curso e se desenvolveu com força ao longo de toda a Era Vargas em uma trajetória que, em boa medida, perdura até os dias atuais.

Assim, julgamos possível propor a interpretação que associa desenvolvimento, planejamento e estatísticas em linha com esse sentido geral (estrutural) da trajetória e da evolução das estatísticas e do IBGE.

²³⁹ Modificação verificada na segunda edição do livreto.

De acordo com o raciocínio aqui esboçado, verificamos que a conjunção entre economia, desenvolvimento, planejamento e estatísticas não deve ser considerada um atributo específico do período, mas por certo que adquiriu contornos próprios nos eventos examinados na tese, em função do desenho da conjuntura do período 1961/1964.

A ideia de planejamento, no caso do Governo João Goulart¹ pode ser compreendida como a premissa de governar com planejamento, ou seja, em torno de um eixo que visa dirigir o Estado em torno de programas, diretivas e orientações para o conjunto da sociedade e que transcende a concepção de planejamento enquanto um “plano escrito” produzido por especialistas, economistas, empresários, demógrafos, engenheiros, técnicos, etc.

O que procurou-se refletir é uma aceção de que, no caso de João Goulart, governar com planejamento vai além do Plano Trienal, que, evidentemente, foi fundamental e chave no contexto no período. Governar com planejamento deve ser compreendido como um governo que almejava fortemente agir de acordo com uma racionalidade que expressava e significava que ele – o Governo – agia considerando o conjunto da população e de seus problemas, que compreendia a economia em uma dimensão fortemente social e que essa racionalidade deveria ser, portanto, tecida e estruturada como bem-estar social. Em outros termos, o Governo deveria agir de modo calculado e coordenado e não simplesmente deixar as coisas por conta do mercado ou da ação espontânea e dos interesses das “forças econômicas”.

O planejamento deveria ser entendido como ação permanente do governo em uma lógica incremental de construção nacional. Esse aspecto fica evidenciado na publicação *Ação Governamental de João Goulart*, em uma passagem do item relativo à “População e Bem-Estar”:

Vinculando o desenvolvimento econômico do País à melhoria das condições de bem-estar do povo, o Governo João Goulart coloca o problema em seus devidos termos, ao erigir o homem em objetivo máximo das realizações que marcam o progresso do País. Nas medidas de planejamento adotadas, o atual Governo não tem perdido de vista que, de acordo com as taxas de crescimento da população, as iniciativas devem ser coordenadas de forma a possibilitar uma progressiva elevação das condições de vida da massa consumidora brasileira. Para os 95 milhões que constituirão a população brasileira no início da década dos setenta, vêm sendo traçados planos a longo prazo, destinados a permitir padrões de existência cada vez melhores. (IBGE, 1964, p. 131)

A temática do planejamento, portanto, como vimos, se irradia para todo o aparelho de Estado, em especial para o IBGE, por sua condição de produtor e coordenador das estatísticas nacionais. É possível constatar a nítida preocupação em mostrar e relevância do planejamento na condução das políticas e do programa de Governo, expressos de modo inequívoco na publicação.

Assim, fica estabelecida a relação entre estatísticas e planejamento, partindo da premissa de que o Estado age no sentido de planejar, ou seja, intervir racionalmente para orientar e coordenar a economia nacional, de acordo com metas e objetivos programados.

Na interpretação desenvolvida, a partir das evidências apresentadas, existe uma articulação da fase atravessada (anos 1950/1960) pelo Estado capitalista com o planejamento e as instrumentos requeridos para isso, como é o caso das estatísticas. Esta articulação não ocorre pela justaposição de instâncias ou pela ação intervencionista do Estado na economia, como se fora uma anomalia ou de uma disfunção de seu papel ou, ainda, apenas para corrigir rumos ou promover uma reorientação pontual. O Estado exerce funções econômicas por si, em seus aparelhos, e age no sentido de assegurar a reprodução das relações econômicas estruturais (POULANTZAS, 2000). O Estado detém um aparelho econômico que integra diversos organismos em sua estrutura, incluindo os órgãos produtores de informação estatística, sejam institutos, agências ou autoridades coordenadoras e normativas.

Por outro lado, como igualmente argumentado, a legitimidade da informação estatística pública é derivada da confluência entre a dimensão técnica-científica e a autoridade emanada do Estado. É o aspecto que Desrosières define como a “confiabilidade”, que ele mesmo explica a partir da verificação do vínculo entre as duas autoridades, que muitas vezes parecem estar apartadas: a autoridade da ciência e a do Estado. Na verdade, não estão, antes combinam-se em uma multiplicidade de determinações. Ainda de acordo com o pensador francês, “a estatística pública deriva tanto da ciência como da sociologia das instituições e do Estado”.(DESROSIÈRES, 1996).

O que necessita ser reafirmado, ainda, é que a informação estatística disseminada deve ser reconhecida como verdadeira porque pretende espelhar a realidade. O reconhecimento de tal premissa, contudo, não é impedimento para o questionamento dos dados, da metodologia ou da fidedignidade dos resultados dos inquéritos. No entanto, a crítica a uma informação estatística seja por qual razão for não anula nem invalida a sua legitimidade, ao contrário, é uma demonstração de sua força, pois a contestação traz embutida o reconhecimento da validade da informação e só é realizada em função, exatamente, desse reconhecimento. Mas existem dois outros fatores que estão na essência da legitimidade estatística: ela deve necessariamente transmitir credibilidade e neutralidade.

Quando o Governo Goulart age para demonstrar o acerto de suas políticas públicas, de seu programa e propostas apoiado em resultados e informações estatísticas, e aqui me refiro a ação dos presidentes e dirigentes do IBGE nos episódios analisados na tese, ele está buscando

comprovar a consistência político-administrativa, técnica e mesmo científica de suas ações (atribuição de neutralidade). A legitimidade estatística é, nessa perspectiva, um fator do processo de legitimação pretendido pelo governo, notadamente, como vimos, na conjuntura de acirramento das lutas sociais em que esse fator se mostra mais relevante ainda.

A legitimidade e o reconhecimento das estatísticas, além da credibilidade do IBGE, foram as condições necessárias para a edição e a disseminação de *Ação Governamental de João Goulart* (lançamento em janeiro de 1964), mas, uma vez distribuída e alcançando os “públicos” a que se destinava, a publicação não pode evitar a sua absorção, ou integração, ao circuito das lutas políticas que atravessavam a conjuntura. Deste modo, como assinalado, *Ação Governamental de João Goulart* foi um instrumento governamental e oficial na arena da batalha das ideias, com sua distribuição sendo promovida, inclusive, em episódios cruciais e decisivos do período como o Comício da Central, em março de 1964.

Neste caso, para se buscar uma compreensão mais adequada da associação entre política e estatísticas, deve ser feita uma diferenciação entre dois níveis possíveis de como pode ser verificada a expressão de tal associação.

Um nível é aquele existente quando nos referimos ao IBGE (órgão produtor e coordenador) e às estatísticas em geral na condição de subaparelho estatal e, neste caso, estamos na instância da autoridade do Estado, do poder político que recobre os aparelhos de Estado. As estatísticas públicas, informações oficiais, são atributos do Estado e, portanto, indissociáveis do poder político condensado no Estado. A voz oficial é a voz da autoridade estatal.

A outra apreciação diz respeito a informações oficiais sistematizadas em uma publicação que tem como um de seus propósitos “ingressar na arena” das lutas sociais e políticas (divulgação, distribuição, disseminação) em um determinado momento histórico atravessado por crises econômica, política e de Estado.

A primeira apreciação nos informa sobre o campo do político (autoridade pública), ou seja, o nível do Estado. A segunda apreciação nos informa sobre o campo concreto das lutas sociais, políticas e econômicas que são travadas pelas classes, grupos, indivíduos, partidos e organizações, nas diferentes conjunturas e situações históricas. Os dois campos estão absolutamente interligados e podemos dizer que se complementam, mas guardam identidades e diferenças que devemos distinguir.

Como descrevi, a publicação não foi questionada na correção dos dados apresentados sobre o Governo Goulart, nem quando de seu lançamento (início de 1964), nem após a

deposição do presidente João Goulart. Também como observado ao discutir as peculiaridades da informação estatística, a discordância ou o questionamento de um resultado, por exemplo, sobre sua abrangência, sobre a expectativa da divulgação de um determinado índice, ou desacordo em relação a uma previsão, não alteram a pertinência ou a correção dos números apurados/coletados, tratados tecnicamente e divulgados.

Neste sentido, não há nenhuma evidência atribuída a integrantes do Governo Goulart e do IBGE de que possam ter influenciado ou manobrado para alterar ou ajustar resultados que favorecessem o governo. A pesquisa em jornais e nos documentos acessados também não revelaram nenhuma insinuação ou acusação nesse aspecto, embora existissem apropriações distintas dos resultados, críticas a metodologias e mesmo a qualidade e fidedignidade de informações.

As suspeitas levantadas e as acusações feitas, como vimos, diziam respeito ao suposto uso de verbas públicas do IBGE pelo Governo Goulart e pela Presidência do Instituto para impressão de obras de caráter subversivo ou de cunho pessoal²⁴⁰; pelo uso do serviço gráfico do IBGE para impressão de livretos de cunho político-promocional e pela posse e/ou distribuição do livreto, considerando-o, sem justificativa racional ou positiva, “subversivo”.

Mas mesmo a proposta de impressão de obras em outros idiomas para divulgação no exterior também não eram ignoradas anteriormente, uma vez que o próprio Accioli, em sua entrevista coletiva para a divulgação de seus planos e para promover o lançamento de *Ação Governamental de João Goulart* havia informado sobre a meta de realizar “a divulgação de uma série de publicações em várias línguas, para atender a divulgação do Brasil no exterior [...]”.

Diante das acusações e suspeitas, a expressão que parece mais adequada para definir a situação é aquela sugerida por Jean-Pierre Beaud (2014), ao discutir as relações entre política e estatísticas, de que estas foram situações “extra-científicas”.

Creio que ser possível também sustentar a perspectiva de que *Ação Governamental de João Goulart* cumpriu funções de prestação de contas do governo, embora esse objetivo, como vimos, não tenha sido enunciado como prioridade por Roberto Accioli, no prefácio ou nas entrevistas. Mas quando considerada a dimensão democrática, em um sentido corrente de que se deve dar publicidade e transparência às ações e ideias de um governo, a publicação, sem dúvida, exerceu também essa função.

²⁴⁰Conforme visto anteriormente. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 6 maio 1964, p. 4.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Vera Lúcia Cortes; BONAFÉ, Luigi; MALAVOTA, Leandro Miranda. *PNAD: Um registro histórico da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio: 1967 – 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

ABRANTES, Vera Lúcia Cortes; ALMEIDA, Roberto Schmidt de. *Biobibliografia dos fundadores do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE / CDDI Memória Institucional, s//d.

ABREU, João Batista de. *As manobras da informação: análise da cobertura jornalística da luta armada no Brasil: (1965/1979)*. Niterói: EdUFF, Rio de Janeiro: Mauad, 2000.

ACCIOLI, Roberto Bandeira. Discurso proferido na solenidade de posse. *Revista Brasileira de Geografia*, Ano XXV, n. 4, p. 497, out/dez., 1963.

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. O IBGE e a evolução da ideia de desenvolvimento no Brasil. *Revista Geográfica do Instituto Panamericano de Geografia e História*, n. 120, p. 05 - 26, jul/dic.1994.

_____. *A Geografia e os Geógrafos do IBGE no Período 1938-1998*. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de Estado – Notas sobre os aparelhos ideológicos de Estado*. 8. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALVES, Marilda Dias. *O desenvolvimento do sistema estatístico nacional*. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

ANKERSMIT, F.R. History and political theory. In: *Political representatiton*. Califórnia: Stanford University Press, 2002.

ARMATTE, Michel. Introduction aux travaux d'Alain Desrosières: histoire et sociologie de la quantification. *Statistique et société*, v. 2, n. 3, p. 17-23, nov. 2014. Disponível em: <<http://statistique-et-societe.fr/article/view/672>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil, 1961 – 1964*. 8. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BAER, Werner ; KERSTENETZKY, Isaac. Substituição de importações e industrialização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 5-24 , jul. 1964. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1790/2740>> Acesso em: 04 jan.2020.

BEAUD, Jean-Pierre. A transformação do trabalho estatístico e a emergência de uma sócio-história da estatística. *Publicações SEI – Série Estudos e Pesquisas*, 90. Disponível em <https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=284>

Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. Controverses, crises et changement dans les systèmes statistiques. *Statistique et société*, v. 2, n. 3, p. 41-48, nov. 2014. Disponível em: < www.statistique-etsociete.fr >

Acesso em: 10 nov. 2018.

_____; PRÉVOST, Jean-Guy. La forme est le fond – la structuration des appareils statistiques nationaux (1800-1945). *Revue de synthèse*, 4^e s., n., oct/déc. p. 419-456, 1997.

BEZERRA, Emanuela Antunes; DELGADO, Lucília de Almeida Neves; OLIVEIRA JUNIOR, Vrgílio Coelho de. Um olhar sobre uma lacuna: o governo João Goulart. In: *Seminário Nacional de História da Historiografia: historiografia brasileira e modernidade*, 2007, Ouro Preto. Ouro Preto: EDUFOP, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BOITO JUNIOR, Armando. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. *A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)*. Tese (Doutorado) - Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BUIANAIN, Antônio Márcio e SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. Censos agropecuários e a política agrária no Brasil: 1920-2006. In: SENRA, Nelson (coord.). *O Censo Entra em Campo - O IBGE e a história dos Recenseamentos Agropecuários*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. p. 212 – 234.

BURKE, Peter (org.). *A nova escrita da história – Novas perspectivas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1992.

CALICCHIO, Vera; COUTO, André e SETEMY, Adrianna. *Confederação Nacional da Indústria (CNI)*. Verbete do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/confederacao-nacional-da-industria-cni>>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CÂMARA, Lourival. *Exame crítico da estatística brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Estatística, 1951.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. A história da geografia no IBGE: um preâmbulo. In: SENRA, Nelson. *Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. p. 301 a 308.

_____. *As instituições estatísticas na história social da ciência: algumas perspectivas e especificidades*. Fortaleza: Comunicação apresentada no XXV Simpósio Nacional de História, 2009. Disponível em:

<<https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019->

01/1548772189_cf49ee7a189d760eb34d27a8e7958972.pdf >Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. O Ideário Cívico do IBGE: reformas sociais de base e Projeto de Brasil aos olhos da Estatística. In: *História das estatísticas brasileiras* (vol.: 3) - Estatísticas organizadas (1936-1972). Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2008, pp. 356-394.

CARVALHO, José Luiz S. Carvalho. *Relatório apresentado do Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas pelo Dr. José Luiz S. De Bulhões Carvalo (Director Geral de Estatística)*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1908. 206 p. Relatório técnico.

CARR, Edward Hallet. *Que é história?* 9. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

CASTRO, Christovam Leite de. Conferências. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 295-303, abr./jun., 1944.

CENTRO DE ESTUDOS DE PROBLEMAS BRASILEIROS. *A Missão Cooke no Brasil*. Relatório dirigido ao presidente dos Estados Unidos da América pela missão técnica americana enviada ao Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1949. 435 p. Relatório técnico.

COELHO, Djalma Polli. *A questão do Conselho Nacional de Estatística*. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1952. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br>> .Acesso em: 05 nov. 2018.

_____. Discurso de posse no IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, n. 46, p. 244-245, abr./jun. 1951.

COSTA, Idéia Thiesen Magalhães. *Memória Institucional do IBGE: em busca de um referencial teórico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.

DALLAND, Robert T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Lido, 1967.

D'AGUIAR, Rosa Freire (dir.). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

_____. Celso Furtado e a Aliança para o Progresso. *Cadernos do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 25, jul./dez. 2019.

DANIEL, Claudia. De Dirección a Instituto: el devenir de la estadística pública argentina durante el desarrollismo. *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013b. Disponível em: <<http://www.aacademica.org/000-010/380>> . Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Estadísticas sociales para el proyecto desarrollista. *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://www.aacademica.org/000-038/657>> . Acesso em: 12 nov.2018

_____. Modelos para armar: estadísticas públicas em Argentina e Brasil y Brasil entre 1930 y 1950. *Estadística Española*, v. 58, n. 190, p. 181-204, 2016.

_____. *Números públicos: Las estadísticas en Argentina (1990-2010)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013. (Colección Popular/713).
Disponível em: <www.fce.com.ar/archivos/pdfs/DanielNP.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *Sindicatos, carisma e poder. O PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. O governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. *Revista Tempo - Dossiê*, 2009. Disponível em:
<www.scielo.br/pdf/tem/v14n28/a06v1428.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018

DESROSIÈRES, Alain. Las palabras y los números - Para una sociología de la argumentación estadística. *Apuntes de investigación del cecyp*, n. 19, p. 75-101, ener./ jun 2011.
Disponível em: <<http://www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/337/315>>
Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. *Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado*. Rio de Janeiro - Comunicação à Conferência "Informação para uma sociedade mais justa" - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (org.), 27 a 31 de maio de 1996.
Disponível em: < <https://archive.org/search.php?query=desrosieres>> . Acesso em: 11 jan. 2018.

_____. *La política de los grandes los números – História da la razón estadística*. Barcelona: Editorial Melusina, S.L., 2004.

_____. *Managing the economy*.
Disponível em: < [www.docentes.unal.edu.co/pnpachecod/docs/DesrosieresManaging\[1\].pdf](http://www.docentes.unal.edu.co/pnpachecod/docs/DesrosieresManaging[1].pdf)>
Acesso em: 25 fev. 2018

DESROSIÈRES, Alain. *Reflejar o instituir: La invención de los indicadores estadísticos*. Comunicação para o Observatorio Interregional de lo Político y por la Asociación Francesa de Ciencia Política. Paris, 1996.
Disponível em: <www.docentes.unal.edu.co/pnpachecod/.../reflejar_o_instituir.pdf>
Acesso em: 12 out. 2016

DEZEMONE, Marcus. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 36, n. 71, p. 131-154, 2016.

DUNCAN, Joseph W. e SHELTON, Willinan C. U.S. Government contributions to probability sampling and statistical analysis. *Statistical Science*, v. 7, n. 3, p. 320-338, 1992.
Disponível em: <<https://projecteuclid.org/euclid.ss/1177011230>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

ENGELS, Friedrich. *Anti-Dühring*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FELDHUES, Paulo Raphael Pires. *A Confederação Nacional da Indústria e o Nordeste*

Brasileiro: o desenvolvimentismo nas páginas de Desenvolvimento & Conjuntura (1957-1964). Tese (Doutorado em História) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *Getúlio Vargas: uma memória em disputa*. Disponível em <www.bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 01 dez.2017.

_____. João Goulart: entre a memória e a história. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 7 - 31.

FERREIRA, Jorge; GOMES, Angela de Castro. *1964 – O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

FERREIRA, Jorge. *João Goulart – uma biografia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. O golpe faz 50 anos – Cinco questões sobre o Governo Goulart e a crise política de 1964. In: ALONSO, Angela; DOLHNIKOFF, Miriam (Org.). *1964: Do golpe à democracia*. São Paulo: Hedra, 2015. p. 43 - 69.

FICO, Carlos. *Além do golpe: a tomada do poder em 31 de março de 1964 e a ditadura militar*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

_____. Ditadura militar brasileira: aproximações teóricas e historiográficas. *Revista Tempo e Argumento*, Florianópolis, v. 9, n. 20, p.05-74, jan./abr. 2017.

FIGUEIREDO, Adma Harmam de. Formação territorial. In: FIGUEIREDO, Adma Hamam de (org.). *Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 10 - 39.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Brasil na encruzilhada-Democracia ou reformas? In: ALONSO, Angela ; DOLHNIKOFF, Miriam (Org.). *1964: Do golpe à democracia*. São Paulo: Hedra, 2015. p. 27 - 41

FONSECA, Paulo Cezar Dutra. Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. *Est. econ.*, São Paulo, v. 34, n.3, p. 587-622, jul./set 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ee/v34n3/v34n3a07.pdf>> Acesso em: 17 jul. 2020

FREITAS, Mario Augusto Teixeira de. *Em defesa das “Estatísticas Brasileiras”*. Carta encaminhada ao ministro da Justiça Francisco Negrão de Lima. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 jan.2018

_____. 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/CDDI, 1990.

_____. Discurso proferido na posse do general Djalma Polli Coelho na Presidência do IBGE, em 02 de maio de 1951. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n. 46, abr./jun.1951.

FRIEDMANN, John. Why do planning theory? *SAGE Publications*, London, v. 2, n. 1. p. 7-10.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Análise do 'modelo' brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GEIGER, Pedro Pinchas. Geografia e planejamento. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 29, t. 3, p.111-118, 1967a.

GOMES, Angela Maria de Castro. Memórias em disputa: Jango, ministro do Trabalho ou dos trabalhadores. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 31-55.

_____; D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. *Getulismo e Trabalhismo: tensões e dimensões do Partido Trabalhista Brasileiro*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1987.

GONÇALVES, Jayci de Mattos Madeira. *IBGE, um retrato histórico*. Rio de Janeiro: IBGE/CDDI, 1995.

GORENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1998.

_____. *Combate nas trevas*. 6. ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

GOULART, João Belchior Marques. *Carta enviada a Ernani do Amaral Peixoto, presidente do PSD*. Arquivo CPDOC, classificação GC 1 1959.06.02. Carta datada de 2 de junho de 1959.

_____. *Desenvolvimento e independência – discursos 1961*. Brasília, 1962; Estado da Guanabara: Gráfica do IBGE, 1962.

_____. *Desenvolvimento e independência – discursos 1962*. Brasília, 1963; Estado da Guanabara: Gráfica do IBGE, 1963.

GOULART, João Vicente. *Jango e eu: memórias de um exílio sem volta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 57 - 77.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Subsídios para a reformulação do sistema estatístico brasileiro. In: *Relatório Final do GT/Coplan*. Rio de Janeiro: IBGE, 1962.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. José Carlos de Macedo Soares: a investidura na presidência do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. In: *Embaixador Macedo Soares, um príncipe da conciliação: recordando o 1º presidente do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE/Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2008. p. 7-12.

HAUER, Licia Maciel. *Colégio Pedro II no período da ditadura militar: subordinação e resistência*. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

HAYEK, F.A. Pleno emprego, planejamento e inflação. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 1-16, abr. 1957.

Disponível <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1877/2758>>

Acesso em: 4 jan. 2020.

HUDSON, Michael. “*Creating wealth*” through debt: the west’s finance-capitalist road.

Disponível em:< http://cooperative-individualism.org/hudson-michael_creating-wealth-2018-may.pdf> Acesso em: 20 fev. 2021.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

_____. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

IBGE. *Ação Governamental de João Goulart*. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

JANSEN, Wim. Neurath, Arntz and ISOTYPE: The Legacy in Art, Design and Statistics. *Journal of Design History*, v. 22, n. 3. Disponível em: doi:10.1093/jdh/epp015. Acesso em: 21 jul. 2020.

LABBÉ, Morgane. L’arithmétique politique en Allemagne au début du 19e siècle : réceptions et polémiques. *Jornal Electronique d’Histoire de Probabilité et de la Statistique*, v. 4, n. 1, juin/june, 2008. Disponível em:< www.jehps.net>. Acesso em: 25 fev. 2018.

LANARI, Raul Amaro de Oliveira. *O Projeto de Reorganização Nacional de Mário Augusto Teixeira de Freitas: estatísticas, território, Estado e Nação (1908-53)*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

Disponível em:

<www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/.../tese_corrigidafinal.pdf>.

Acesso em 25 nov. 2018.

LANGE, Oskar. *Economía política – I Problemas generales*. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1966.

LATOURETTE, Bruno. *Ciência em ação – como seguir cientistas e engenheiros mundo afora*. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

LENINE, V.I. A catástrofe que nos ameaça e como combatê-la. In: *Obras Escolhidas*, Tomo II. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

_____. Conservarão os bolcheviques o poder de Estado? In: *Obras Escolhidas*, Tomo São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

_____. Uma das questões fundamentais da revolução. In: *Obras Escolhidas*, Tomo II. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

LIMA, Ricardo Cunha. Otto Neurath e o legado do ISOTYPE. *Revista Brasileira de Design da Informação*, v. 5, n. 2, p. 36-49, 2008.

Disponível em: <<https://infodesign.emnuvens.com.br/infodesign/article/view/54>>

Acesso em: 14 jul. 2020.

LOPES, Tiago Camarinha. *Planejamento econômico para a industrialização e o desenvolvimento: o Brasil entre as lógicas de mercado e controle (1930-1956)*. Dissertação(Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

LOUREIRO, Maria Rita. Economistas e elites dirigentes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 7., ed.20, p. 47-65, 1992.

LOVATTO, Angelica. *Os Cadernos do povo brasileiro e o debate nacionalista nos anos 1960: um projeto de revolução brasileira*. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Planejamento e a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 7-28, out. 1962.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1812/2813>>

Acesso em: 04 jan. 2020.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 21, n. 41, p. 13-34, 2001.

MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *O Capital: crítica da economia política*, livro I. Rio de Janeiro: 26. ed. Civilização Brasileira, 2008.

_____. *O Capital: crítica da economia política*, livro I. Boitempo, edição eletrônica.

_____. *O 18 Brumário e Cartas e Kugelmann*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

MÉDICI, André César. Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil (Notas para

uma discussão). *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, n. 7, 1990.

MELO, Hildete Pereira de; BASTOS, Carlos Pinkusfeld e ARAÚJO, Victor Leonardo de. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. p. 79-106.

MENDES, Ricardo Antônio Souza. Anti-reformismo e a questão social no Brasil: o golpe de 1964. In: FREIXO, Adriano de ; MUNTEAL FILHO, Oswaldo (orgs.). *A ditadura em debate: Estado e sociedade nos anos de autoritarismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. p. 33-78.

_____. Marchando com a família, com Deus e pela liberdade: o "13 de Março" das direitas. *Varia hist.*, v. 21, n.33, p.234-249, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-87752005000100012>> Acesso em: 06 jan. 2018

_____. *Visões das direitas no Brasil (1961-1965)*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2020.

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência: a determinação social do método*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MORAES, Dênis. *A esquerda e o golpe de 64*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2011.

MUNTEAL, Oswaldo. *As reformas de base na Era Jango*. Tese (Pós-Doutorado em Administração Pública), EBAPE/FGV, 2008.

NAPOLITANO, Marcos. *1964 – A história do regime militar brasileiro*. São Paulo: Contexto, 2014.

NETO, Lira. Getúlio: *Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. Poder: a variável oculta na mudança organizacional o caso do processo de mudança planejada do IBGE. *Anal.&Conj.*, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, set/nov, 1990.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Irene Rodrigues de. *Sobressaltos da ordem e barganhas do progresso: a Missão Cooke e a implantação da CSN (1942-1946)*. Comunicação apresentada no XIV Encontro Nacional da ANPUH-RIO, 2010. Disponível em: <<https://anais.anpuh.org/?p=18886>>. Acesso em: 26 dez. 2017

OLIVEIRA, Zuleica Lopes C. de. Indicador social: uma noção controversa. In: PASTORINI, Alejandra; ALVES, Andrea Moraes; GALIZIA, Silvina V. (org.). *Estado e Cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 137-154.

OTERO, Hernán. Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera série, n. 16 y 17, segundo semestre de 1997 y primero de 1998. Disponível em: <ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n16_17/n1617a05.pdf> . Acesso em 13 jan.2018.

OTERO, Jorge. *João Goulart: Lembranças do exílio*. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 2001.

PENHA, Eli Alves. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IBGE/CDDI, 1993.

PILLON, Jean Marie. Approcher les données de gestion au moyen de la sociologie historique de la quantification. *Statistique et société*, v. 6, n. 1, pp. 11-15, juin, 2018. Disponível em: <www.statistique-et-societe.fr>. Acesso em: 11 out. 2018.

PIOVANI, Juan Ignacio. Los orígenes de la estadística: de investigación socio-política empírica a conjunto de técnicas para el análisis de datos. *Reflexiones*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo I, 1, 2005.

PORCARO, Rosa Maria. *Produção de informação estatística oficial na (des)ordem social da modernidade*. 2000. 186 f. Tese (Doutorado) - Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro; Zahar Editores, 1975.

_____. *A crise das ditaduras: Portugal, Grécia e Espanha*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Poder político y classes sociales en el Estado capitalista*. 30. ed. Mexico, D.F.: Siglo XXI Editores, 2007.

_____. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR, Caio. *História e desenvolvimento – A contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

QUETELET, A. *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou Essai de physique sociale*. Tomos 1 e 2, 1835. Disponível em <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k817719?rk=21459;2>>

RAPOSO, Eduardo. *Banco Central do Brasil: o leviatã brasileiro: uma interpretação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2011.

RIBEIRO, Darcy. *Nossa herança política*. Rio de Janeiro: PDT, s/d.

RODRIGUES, Leandro Garcia. Missão e testemunho: a correspondência de Teixeira de Freitas e a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. In: SENRA, Nelson (org.). *Teixeira de Freitas e a criação do IBGE: correspondência de um homem singular e plural*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2016.

SAES, Décio. *A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas*. In: *Crítica Marxista*, s/d. Disponível em:

<www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivosbiblioteca/artigo40critica7parte3.pdf>

Acesso em: 28 abr. 2018.

_____. Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, 1996. Disponível em

<<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/39345/24161>>

Acesso em: 23 ago. 2018.

SANTOS, Marco Aurelio Martins. Perfil biográfico - Senna Campos, o presidente militar que veio com o golpe. In: SENRA, Nelson. *História das estatísticas brasileiras – Estatísticas organizadas (C.1936-C.1972)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SENRA, Nelson. *História das estatísticas brasileiras (vol.: 1) – Estatísticas Desejadas (1822-C.1889)*. Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2006a.

_____. *História das estatísticas brasileiras (vol.: 2) - Estatísticas legalizadas (1889-1936)*. Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2006b.

_____. *História das estatísticas brasileiras (vol.: 3) - Estatísticas organizadas 1936-1972)*. Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2008.

_____. *História das estatísticas brasileiras (vol.: 4) - Estatísticas formalizadas (1972-2002)*. Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2009.

_____. *Bulhões Carvalho, um médico cuidando da estatística brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2007.

_____. *Uma breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, CDDI, 2005.

_____. *Teixeira de Freitas e a criação do IBGE: correspondência de um homem singular e plural*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2016.

_____. ; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio (org.). *Estatísticas nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

SHILLING, Paulo R. *Como se coloca direita no poder, 1 – Os protagonistas*. São Paulo: Global Editora, 1979.

SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina. un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, v. 32, n. 128, 1993. Disponível em: <www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018

SILVA, Dissolane Vargas da. *Getúlio Vargas e João Goulart: mestre e discípulo*. Santa Maria/RS: Anais do X Encontro Estadual de História (ANPUH-RS), 2010. Disponível em: <http://www.eeh2010.anpuhrs.org.br/resources/anais/9/1278081375_ARQUIVO_GETULIOVARGASEJOAOGOULART.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2017

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. *Discurso de Transmissão de Cargo da Presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna*, 1999.

Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm>>. Acesso em: 04 set. 2011.

_____.(org.). *Estado novo, um autorretrato*. Brasília: CPDOC/FGV, Editora Universidade de Brasília, 1983.

_____. Legitimidade, Controvérsias e Traduções em estatísticas Públicas. *Revista Teoria & Sociedade*, p. 9-38, dez. 1997. Disponível em:

<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?page_id=546&lang=pt-br>. Acesso em: 11 jan. 2018

_____. *O IBGE, quatro anos depois*. Documento preparado para discussão com as autoridades federais, 1998. Disponível em :<

<http://www.schwartzman.org.br/simon/4anos.htm>>.

Acesso em: 07 out. 2011

_____. *O presente e o futuro do IBGE*. Rio de Janeiro: IBGE, 1994.

SOARES, José Carlos de Macedo. Discurso pronunciado no Oitavo aniversário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 2, abr./jun., 1944.

SUNKEL, Osvaldo. La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios. In: *La Cepal en sus 50 años - notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000.

TAVARES, Flávio. *1964: o golpe*. Porto Alegre/RS: L&PM,2014.

TÁVORA, Juarez. *Uma vida e muitas lutas*, v. 2: a caminhada no altiplano. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1974.

THORP, Rosemary. El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años

cincuenta y sesenta. In: *La Cepal en sus 50 años - notas de un seminario conmemorativo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, p.13-28, 2004.

TWYMAN, Michael. *The significance of Isotype*.

Disponível: <<http://isotyperevisited.org/The%20significance%20of%20Isotype.pdf>>

Acesso em: 19 ago. 2020.

VALVERDE, Orlando. Improvisações em torno de Teixeira de Freitas. In: *Encontro Comemorativo do Centenário de Teixeira de Freitas*. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, IBGE, 1994.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo. O Congresso Estatístico de São Petersburgo em agosto de 1872. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 378-387, 1946.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2002.

_____. *Ensaio de sociologia*. Organização de Gerth, H.H. E Mills, Wright C. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

YAMAUTI, Nilson Nobuaki. A aplicação da teoria marxista de Estado na interpretação do golpe militar de 1º de abril de 1964. *Acta Sci. Human Soc. Sci.*, Maringá, v. 28, n. 2, p. 219-239, 2006.

Disponível em:

<periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/viewFile/154/77>

Acesso em: 25 nov. 2018.

FONTES BÁSICAS

MANUSCRITAS

a) Acevo da Memória IBGE do Centro de Documentação e Disseminação de Informações

Guia de consulta ao Acervo Memória IBGE

Seção: IBGE/Documentos Administrativos

Pesquisas nas pastas relativas aos anos 1961 a 1965

(Documentos pesquisados)

Cartas da Presidência

Memorandos da Presidência

Ofícios da Presidência

Pareceres da Presidência

Portarias da Presidência

Telegramas da Presidência

Cartas e cartões da Secretaria-geral

Memorandos da Secretaria-geral

Ofícios da Secretaria-geral

Telegramas da Secretaria-geral

Seção: IBGE/Personalidades

b) Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)

Arquivos:

b.1) João Goulart (JG)

Documentos:

JG pr 1962.07.00

JG pr 1963.07.04

JG e 1964.05.00

JG pr 1964.02.19

JG e 1964.08.24

JG e 1966.05.05

JG pr 1961.08.25

JG pr 1962.08.00

JG e 1964.04.00/1

JG pr 1961.09.00

JG pr 1962.00.00/2

b.2) Getúlio Vargas (GV)

Documentos:

GV c 1952.12.17/1

GV c 1952.09.10/3

GV c 1951.03.28

GV c 1951.01.09/2

GV c 1953.03.23/3

GV c 1953.11.20/2

b.3) Juarez Távora (JT)

Documentos:

JT dpf 1941.09.18

b.4) Evandro Lins e Silva (ELS)

Documentos:

ELS pi Goulart, J. 1961/1964.00.00

b.5) Ernâni do Amaral Peixoto (EAP)

Documentos:

EAP psd-n 1961.08.31

EAP an 1961.09.01

b.6) Gustavo Capanema (GC)

Documentos:

GC 1 1956.07.

c) Arquivo Nacional

Coleção Teixeira de Freitas

Coleção João Goulart

Coleção *Correio da manhã*

Fundo Serviço Nacional de Informações

Fundo Comissão Geral de Inquérito Policial-Militar

Fundo Conselho de Segurança Nacional

FONTES IMPRESSAS

a)- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IBGE. Ação Governamental de João Goulart. 1ª. e 2ª. edições. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

_____. *Boletim de Serviço do IBGE*. 1962, 1963, 1964

Números: 502, 521, 524, 528, 530, 533, 536 (1962)

Números: 548, 589, 590, 591, 592, 594, 603 (1963)

Números: 602, 605, 606, 607, 609, 614, 615 (1964)

_____. *Censo Agrícola de 1960*. Série nacional, volume II – 1ª parte. Rio de Janeiro: IBGE/Serviço Nacional de Recenseamento, 1967.

_____. *Curso de férias para aperfeiçoamento de professores de Geografia do ensino médio* – janeiro/fevereiro de 1963. Rio de Janeiro: IBGE, 1964.

_____. *Curso de férias para aperfeiçoamento de professores de Geografia do ensino médio* – janeiro/fevereiro de 1964. Rio de Janeiro: IBGE, 1965.

_____. *Exposição nacional dos mapas municipais (notícia)*. Rio de Janeiro, IBGE, 1940.

_____. *Plano de realizações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o biênio 1964-1965*. Rio de Janeiro, IBGE, 1963.

_____. *Revista Brasileira de Estatística*. 1940, 1941, 1942, 1943, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964.

Números: 1, 2, 3, 4 (1940)

Números: 5, 11, 15, 16 (1941, 1942, 1943)

Números: 25, 26, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 39 (1946, 1947, 1948, 1949)

Números: 42, 44, 45, 46, 47, 48 (1950, 1951)

Números: 49, 50, 51, 52 (1952)

Números: 53, 54, 55 (1953)

Números: 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 (1954, 1955)

Números: 65, 66, 67, 68, 69.70, 71.72 (1956, 1957)

Números: 73.74, 75.76, 79.80, 81.82, 83.84 (1958, 1959, 1960)

Números; 85.86, 87.88, 89.90, 91.92 (1961, 1962)

Números: 93.94, 95.96, 97.98 (1963, 1964)

_____. *Revista Brasileira de Geografia*. 1939, 1944, 1961, 1962, 1963, 1964, 1967, 1988.

Números: V1.2, V2.3, V3.4 (1939)

Números: V6.2 (1944)

Números: V23.1, V23.2, V23.3, V23.4 (1961)

Números: V24.1, V24.2, V24.3, V24.4 (1962)

Números: V25.1, V25.2, V25.3, V25.4 (1963)

Números: V26.1, V26.2 (1964)

Números: V29.3 (1967)

_____. *Revista Brasileira dos Municípios*. 1948, 1950, 1951, 1952, 1962, 1963.

Números: 1, 3, 9, 10, 11,12, 13, 14, 17, 57.58, 59.60, 61.62, 63.64

b)- BRASIL NUNCA MAIS - BNM

Sumário do BNM 511, Ação penal 1550/64 relativa a Herculano Augusto Virmond e Carlos Augusto Garcia da Fonseca, p. 5.

Disponível <http://bnmdigital.mpf.mp.br/sumarios/600/511.html>

c)- CÂMARA DOS DEPUTADOS

Carta de Punta del Este - Estabelecimento da Aliança para o Progresso dentro da estrutura da Operação Pan-Americana. Departamento de Imprensa Nacional, 1964. Texto anexado à justificativa do Projeto nº 1337, de 1963, de autoria do deputado Marco Antonio, Câmara de Deputados, 1964.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=16066D96A01A55978B7AB9C96B518357.proposicoesWebExterno1?codteor=1197041&filename=Dossie+-PL+1337/1963>

Acesso em: 05 abr. 2021

Problemas de Base do Brasil. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Serviço gráfico do IBGE, 1950. Disponível em Biblioteca Digital da Câmara do Deputados.

Disponível em:

<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3122>

Acesso em 23.5.2018

d)- COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO (Coplan)

Relatório final do grupo de trabalho instituído pelo Decreto 1283, de 25 de Junho de 1962. Rio de Janeiro: datilografado/mimeografado, 1962. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=213980>

e)- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1963- 1965 (Síntese), 1962. SEPLAN - Biblioteca Digital do Ministério do Planejamento

Disponível em:

<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>

Acesso em 26/9/2017.

FONTES ÁUDIO-VISUAIS

a) ACERVO DE HISTÓRIA ORAL DO IBGE

Entrevistas com:

Elson dos Santos Mattos (2011)

Manoel Antônio Soares da Cunha (2002)

Pedro Pinchas Geiger (2006)

Roberto Schmidt de Almeida (2011)

Disponível em <https://memoria.ibge.gov.br/historia-do-ibge/projeto-historia-oral/galeria.html>

b) CANAL NO *YOUTUBE* “SUA COMUNICAÇÃO COM JOSÉ WILLE”

João Goulart discursa em Londrina, data incerta, 1959-1960

Gravação da Rádio Guairacá de Mandaguari, preservada por José Wille Scholz

Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gczW761ayoY>

c) FILMES

JANGO. Direção de Silvio Tendler. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas 1984.120'. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=SaU6pIBv9f4>

MILITARES DA DEMOCRACIA: OS MILITARES QUE DISSERAM NÃO. Direção de Silvio Tendler. Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, 2014. 97'49".

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6hD8JIHbu3w>

O DIA QUE DUROU 21 ANOS. Direção de Camilo Tavares. São Paulo, 2010. 60'17".

Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ltawI64zBEo>

PERÍÓDICOS (HEMEROTECA DIGITAL – BIBLIOTECA NACIONAL)

Correio Braziliense (1960-1969)

Correio da Manhã (1950-1959 / 1960-1969)

Diário Carioca (1950-1959 / 1960-1969)

Diário da Noite (RJ) (1950-1959 / 1960-1969)

Diário da Noite (SP) (1950-1959 / 1960-1969)

Diário de Notícias (1950-1959 / 1960-1969)

Diário de Pernambuco (1950-1959 / 1960-1969)

Jornal do Brasil (1950-1959 / 1960-1969)

Jornal do Comércio (1950-1959 / 1960-1969)

Luta Democrática (1950-1959 / 1960-1969)

O Jornal (1950-1959 / 1960-1969)

O Semanário (1960-1969)

Revista O Cruzeiro (1960-1969)

Revista Manchete (1960-1969)

Revista Novos Rumos (1950-1959 / 1960-1969)

Tribuna da Imprensa (1950-1959 / 1960-1969)

Última Hora (1950-1959 / 1960-1969)

Apêndice A- Cronologia**1963**

Julho	Coordenação do Planejamento Nacional
Outubro	Posse de Accioli
Novembro	Plano de Realizações do IBGE

1964

Janeiro	1ª edição de AGJG
Março	2ª edição de AGJG
Março	Comício das Reformas
Março	Mensagem ao Congress

Apêndice B - Gráficos revistos da 1ª para a 2ª edição de *Ação Governamental de João Goulart*

Tópico	Nº p.	Tópico	Nº p.
Produção de aço em lingotes	15	Ilustração	72
Consumo de cimento	17	Produção agrícola	77
Investimento da Petrobrás	23	Ilustração	86
Veículos de autopropulsão	29	Rebanho bovino	87
Veículos automotores	31	Extensão da rede rodoviária	90
Tratores	34	Locomotivas em tráfego	93
Produção de metais	36	Extensão da rede eletrificada	95
Produção de alumínio primário	38	Ilustração	98
Produção de chumbo primário	40	Comércio Exterior	100
Extração mineral	43	Exportação de café	103
Exportação de minério de ferro	48	Financiamentos autorizados pelo BNDE	111
Produção do pescado	52	Salário mínimo	125
Extração vegetal	53	População urbana e rural	137
Valor adicionado da indústria	60	Despesa federal com o ensino	140
Energia elétrica	65	População escolarizada	145
Produção de energia elétrica	67	Ilustração	150

Fonte: IBGE. *Ação Governamental de João Goulart*, 1ª e 2ª edições

Apêndice C - Públicos e distribuição identificados**Públicos e distribuição de *Ação Governamental de João Goulart***

Trabalhadores em geral

Dirigentes e ativistas sindicais

Militares – oficiais subalternos e superiores

Órgãos governamentais

Comício das Reformas

Fonte: Periódicos e documentais disponíveis

Apêndice D - Quantitativo de matérias jornalísticas sobre *Ação Governamental de João Goulart*

Jornais	Período fevereiro e março/1964 Lançamento e divulgação	Período Pós-Governo Goulart
Correio Braziliense	1	
Correio da Manhã	3	1
Diário Carioca	5	
Diário de Notícias	2	-
Diário de Pernambuco	1	
Jornal do Brasil	6	3
Jornal do Comércio	1	-
Luta Democrática	2	
O Jornal		1
Tribuna da Imprensa	4	1
Última Hora	1	1
Total	26	7

Fonte: Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional

Nota explicativa: A pesquisa foi realizada na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional (BND), com o uso da ferramenta de busca da hemeroteca. Foram pesquisados todos os periódicos disponíveis no acervo digital, em nível nacional. O acervo digital não contempla diversos títulos de periódicos nacionais. No entanto, o conjunto dos títulos disponíveis e pesquisados constituem uma base representativa e significativa para o conhecimento e a compreensão relacionado aos objetivos da pesquisa da tese.

Para a consecução da pesquisa, foi utilizado um conjunto de palavras-chave abarcando diferentes entradas e abordagens de modo a assegurar a investigação mais ampla e extensa possível.

Além da pesquisa relativa à publicação *Ação Governamental de João Goulart*, a tese pesquisou 40 temas relativos ao escopo dos objetivos do projeto e do sumário. No total, cerca de 500 links foram consultados e registrados.

Anexo A – Comparativo

Nas páginas à direita estão os quadros produzidos com a técnica *Isotype*. O cimento é representado por sacos, a frota por figuras de automóveis e os investimentos por sacos de dinheiro.

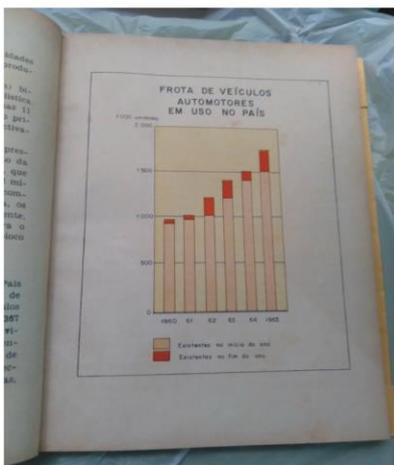
COMPARATIVO DE QUADROS ESTATÍSTICOS ENTRE A 1ª E A 2ª EDIÇÃO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL DE JOÃO GOULART



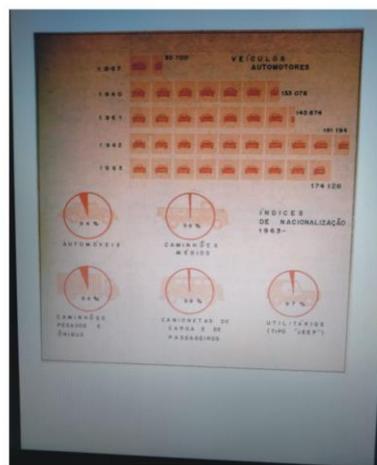
Quadro consumo de cimento - 1ª edição



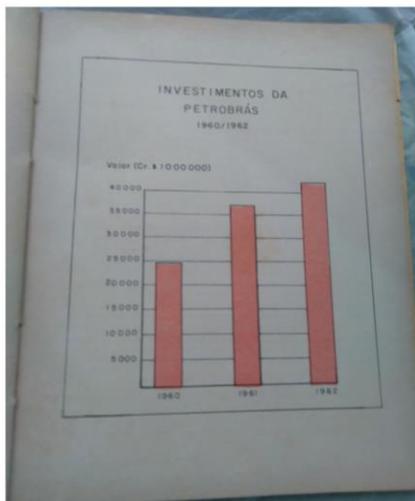
Quadro consumo de cimento - 2ª edição



Quadro frota de veículos- 1ª edição



Quadro frota de veículos- 2ª edição



Quadro investimento da Petrobrás- 1ª edição



Quadro investimento da Petrobrás- 2ª edição

Anexo B - Índice

Páginas primeira e segunda do índice/temário de *Ação Governamental de João Goulart* (páginas 11 e 12 da publicação)

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
Prefácio	7
INDÚSTRIA	13
Siderurgia	13
Cimento	16
Petróleo	18
Economia de divisas	22
Investimentos	22
Novo regime de importação	24
Frota Nacional de Petroleiros	24
Material de Transporte	27
Produção automobilística	27
Veículos automotores	30
Construção de navios	32
Tratores	33
Metalurgia	35
Minérios	41
Óleos e gorduras vegetais	49
Pescado	51
Extração vegetal	53
Índices do volume físico da produção industrial	56
Valor adicionado da indústria de transformação	59
ENERGIA	61
Potência instalada	64
Linhas de transmissão	68
Energia nuclear	69
AGROPECUÁRIA	73
Censo agrícola	78
A SUPRA	81
Índices da produção agrícola	82
Efetivos bovinos	85
RODOVIAS E FERROVIAS	89
Rede rodoviária	89
Rede ferroviária federal	92

	<i>Págs.</i>
COMÉRCIO E ABASTECIMENTO	99
Comércio exterior	99
A Política cafeeira do Governo	101
Abastecimento	104
OUTROS ASPECTOS ECONÔMICOS	107
Financiamentos do Banco do Brasil	107
Financiamentos do Banco Nacional do Desenvolvi- mento Econômico	110
Investimentos de capitais estrangeiros	113
Renda <i>per capita</i>	114
Evolução dos negócios	116
Bôlsas de valores	117
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	119
SALÁRIOS	123
PREVIDÊNCIA SOCIAL	127
POPULAÇÃO E BEM-ESTAR	131
ENSINO	139
Despesa federal com o ensino	139
Atividades educacionais	141
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	147
COMPUTAÇÃO ELETRÔNICA DO IBGE	151
AGENDA GOVERNAMENTAL — 1963	157

Anexo C - O Estado, o mercado e as estatísticas

	Formas de pensar a sociedade e a economia	Modo de ação	Tipos de estatísticas e de modelizações
Estado Engenheiro A produção e os homens (Desde o século XVII)	Instituição hierarquizada e organização racional França de Colbert a De Gaulle URSS	Otimização sob restrição. Redução de custos. Planejamento. Tecnocracia. Grandes trabalhos. Visão de longo prazo.	Demografia. Produção em quantidade física. Tabelas de comércio interindustrial. Balanços materiais.
Estado Liberal O comércio e os preços (Desde o século XVIII)	Estado mínimo. Fisiocracia. Um grande mercado. Livre concorrência.	Luta contra o corporativismo. Livre comércio. Leis antitruste para proteger a concorrência.	Estatísticas que promovem a transparência de mercados (caso da agricultura americana). Medidas de eventuais posições dominantes. Participação de mercado.
Estado Providência O trabalho assalariado e sua proteção (Desde o século XIX)	O mercado de trabalho não é um mercado como outro qualquer. Deve ser protegido.	Leis sobre a jornada de trabalho, acidentes, desemprego, pensões. Sistemas de seguro obrigatório, garantia dos direitos sociais.	Estatísticas de trabalho, salários, desemprego. Levantamentos de orçamentos dos trabalhadores. Índices de preços ao consumidor. Desigualdades sociais segundo categorias sócio-profissionais.
Estado Keynesiano A demanda global e seus componentes (Desde os anos 1940)	O mercado não pode funcionar sozinho sem produzir crises. Deve ser regulamentado em nível global.	Monitoramento e gestão do <i>gap</i> possível entre oferta e demanda global via políticas monetárias e orçamentárias.	Contas nacionais. Análise da situação econômica. Ciclos. Orçamentos econômicos. Modelos macroeconômicos
Estado Neoliberal Policentrismo, incentivos, vencedores (Desde os anos 1990)	Um grande mercado. Livre concorrência sem distorções. Financeirização. Estruturação de centros de tomada de decisão sob a forma de redes.	Mudança de direitos para incentivos. Ex.: Bonus Malus. Mercado de carbono. Transformação das administrações em agências. Contratualização. Coordenação por emulação.	Objetificação de espaços de novas equivalências. Objetivação das qualidades contratuais das estatísticas. Construção e uso de indicadores para avaliar e classificar desempenhos. O <i>benchmarking</i> completa ou substitui diretivas e regulamentos. Debates sobre a quantificação do PI

Fonte: DESROSIÈRES, Alain. *Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística*, 2011. T radução livre do original.