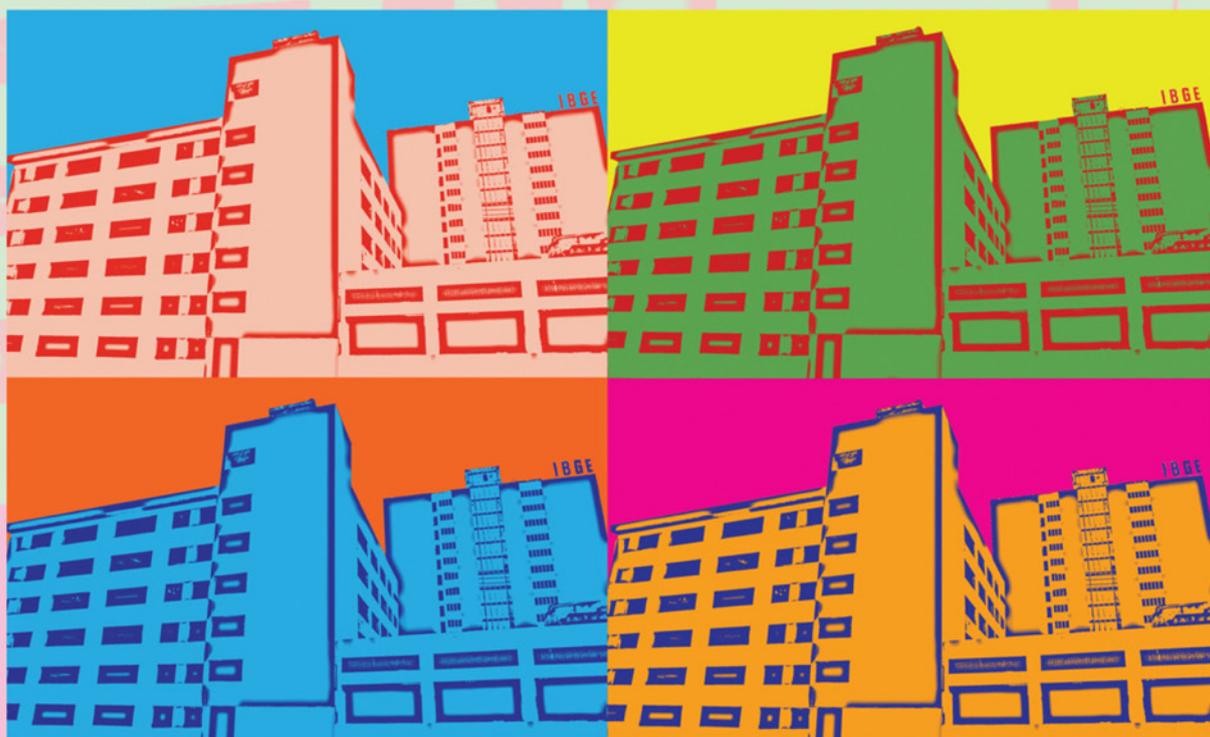


# HISTÓRIA DAS ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS

NELSON SENRA



volume 4

## ESTATÍSTICAS FORMALIZADAS (c.1972-2002)



**IBGE**  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**HISTÓRIA DAS  
ESTATÍSTICAS  
BRASILEIRAS**

---

**NELSON SENRA**

**Prefácio por  
Gilberto Hochman**

volume 4  
**ESTATÍSTICAS FORMALIZADAS**  
(c.1972–2002)

Presidente da República  
**Luiz Inácio Lula da Silva**

Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão  
**Paulo Bernardo Silva**

## **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**

Presidente  
**Eduardo Pereira Nunes**

Diretor-Executivo  
**Sérgio da Costa Côrtes**

### ÓRGÃOS ESPECÍFICOS SINGULARES

Diretoria de Pesquisas  
**Wasmália Socorro Barata Bivar**

Diretoria de Geociências  
**Luiz Paulo Souto Fortes**

Diretoria de Informática  
**Luiz Fernando Pinto Mariano**

Centro de Documentação e Disseminação de Informações  
**David Wu Tai**

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

### UNIDADE RESPONSÁVEL

Centro de Documentação e Disseminação de Informações

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

**HISTÓRIA** DAS  
**ESTATÍSTICAS**  
**BRASILEIRAS**

---

**NELSON SENRA**

**Prefácio por**  
**Gilberto Hochman**

volume 4  
**ESTATÍSTICAS FORMALIZADAS**  
**(c.1972–2002)**

**Rio de Janeiro**  
**2009**

## **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**

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

ISBN 85-240-3873-X (obra completa - meio impresso)

ISBN 85-240-3874-8 (v.1 - meio impresso)

ISBN 85-240-3875-6 (v.2 - meio impresso)

ISBN 85-240-3876-4 (v.3 - meio impresso)

ISBN 85-240-3877-2 (v.4 - meio impresso)

ISBN 85-240-3880-2 (v.1 - CD-ROM)

ISBN 85-240-3881-0 (v.2 - CD-ROM)

ISBN 85-240-3882-9 (v.3 - CD-ROM)

ISBN 85-240-3883-7 (v.4 - CD-ROM)

© IBGE. 2009

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

### **Elaboração do arquivo PDF**

Roberto Cavararo

### **Produção da multimídia**

Marisa Sigolo Mendonça

Márcia do Rosário Brauns

### **Capa**

Idelaização Aldo Victorio Filho

Execução Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

Gerência de Editoração/Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI

Prédio de uma unidade do IBGE, na Magueira, Rio de Janeiro. Foto Álvaro da Silva Vasconcellos. Acervo do IBGE. Foto colorizada e tratada eletronicamente a partir de original.

### **Folhas de Guarda**

Arcos da Carioca: lâmina relativa a 1991. In: Arcos da Carioca (1755-1991), 4. ed., 1991. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

O Porto do Rio: lâmina relativa a 2002. In: O Porto do Rio (1608-2002) - Um passeio no tempo. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

A

ISAAC KERSTENETZKY

*In Memoriam*

# Sumário

## Apresentação

## Prefácio por Gilberto Hochman

## Introdução geral à obra

### **Informação estatística: forma de saber, fonte de poder**

- Uma noção de poder
- Uma noção de saber
- A natureza das estatísticas
- As estatísticas brasileiras
- Intenções de trabalho

## Introdução ao volume

### **Informação estatística e planejamento (nacional, regional e local)**

- O modelo inicial, na concepção de Teixeira de Freitas
- O modelo revisto por Isaac Kerstenetzky (em seus ajustes temporais)
- A história revisitada (depoimentos e homenagens)
- Divisão deste tempo: três seções e um conjunto de apêndices
- Participações fundamentais

## PARTE 1:

### **Demanda ajustada, oferta estável (c.1972-c.1985)**

## Capítulo 01

### **Novo rumo (I): críticas ao sistema vigente desde 1936**

A crítica de 1958

A crítica de 1962

A crítica de 1964

*Antecipação do futuro plano geral*

*O IBGE e a revolução de 31 de março*, por Edison Cattete Reis

## Capítulo 02

### **Novo rumo (II): crítica síntese promove mudanças (primeira fase da Fundação, 1967)**

A crítica de 1966

Mudanças desvirtuadas (1967)

Lentidão nas mudanças (1967-1970)

Avaliação das reformas (1970)

*O Plano Nacional de Estatísticas Básicas - PNEB*

## Capítulo 03

### **Novo rumo (III): colocando as mudanças nos trilhos (segunda fase da Fundação, 1973)**

Espírito da reforma (1970-1973)

Legislação essencial (1973-1975)

Legislação adicional (1975-1979)

Isaac Kerstenetzky, o homem certo na hora certa

*O Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG*

## Capítulo 04

### **Isaac Kerstenetzky repensa e fomenta a estatística brasileira (1970-1979)**

Uma trajetória do planejamento brasileiro

O Governo na Economia de Mercado

A) Sistema integrado de pesquisa-planejamento

B) Sistema integrado de informações estatísticas

A teoria na prática

Revisitando antigas idéias

À guisa de conclusão

*Werner Baer, Mário Henrique Simonsen e Annibal V. Villela  
prestam louvor a Isaac Kerstenetzky*

*Edison Cattete Reis presta louvor a Isaac Kerstenetzky*

*Maristela Sant'Anna, Jane Souto e Magdalena Cronemberger  
prestam louvor a Isaac Kerstenetzky*

## Capítulo 05

### **O inventário do passado: Isaac Kerstenetzky e a refundação da memória do IBGE, por Alexandre de Paiva Rio Camargo**

Um coliseu em ruínas  
Reverberações do antigo legado  
Com a palavra, o técnico  
Reinventando o otimismo: a mística  
Planejamento “psicológico” x planejamento econômico  
O “novo calendário”  
O “grande Instituto Kerstenetzky de investigações sociais”:  
nova visita a um velho problema  
Afinidades eletivas

## Capítulo 06

### **Conhecendo os dissidentes: os dados não estruturados do ENDEF e a configuração da pobreza no Brasil, por Alexandre de Paiva Rio Camargo**

O marco zero  
A concepção  
Quadro teórico  
Metodologia  
Casos extremos  
“Fome censurada”  
Um balanço para um novo tempo  
Ponto final  
*Parga Nina: pesquisador e humanista, por Maria Cecília de Souza Minayo*

## Capítulo 07

### **Território modelado: notas sobre redes, saberes e representações da geografia do IBGE, por Alexandre de Paiva Rio Camargo**

A criação do Conselho Nacional de Geografia: entre a memória e a história  
A) Teixeira de Freitas: a Geografia como projeto  
B) Macedo Soares, embaixador da Geografia  
A *Revista Brasileira de Geografia* e a organização do campo geográfico  
A Geografia científica e o IBGE  
A) O conflito de gerações  
B) A revolução quantitativa  
Pontos finais

## Capítulo 08

### **Visão da ENCE (I): mudanças defendidas e não promovidas (1970-1985)**

Origem em ambiente polêmico  
Posição na Fundação (primeira e segunda fases)

A ENCE na visão de Tânios Abibe (I e II CONFEST)  
A ENCE na visão da missão francesa  
A ENCE centra discussão na pós-graduação  
Ponto parágrafo

### Capítulo 09:

#### **Jessé Montello, primeiro estatístico na presidência: uma gestão na sombra (1979-1985)**

Tempo do “prendo e arrebento”  
Reações contra a gestão  
Balanço de questões  
Mudanças na estrutura  
Umas poucas gestões adicionais  
Parênteses: análise do sistema estatístico (Graciano Sá)  
Uma gestão na sombra: justo ou injusto?

### PARTE 2

#### **Demanda desajustada, oferta instável (c.1985-c.1995)**

### Capítulo 10

#### **Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães: quatro nomes, uma única gestão (1985-1992, 1ª parte)**

A gestão Edmar Bacha  
A) Intenções manifestas  
B) Administração em movimento  
C) Realces no programa estatístico  
D) Sistema Estatístico Nacional  
E) Final de gestão  
A gestão Edson Nunes  
A) Intenções manifestas  
B) Administração em movimento  
C) Realces no programa estatístico  
D) Sistema Estatístico Nacional  
E) Final de gestão  
As gestões seguintes

### Capítulo 11

#### **Nos 50 anos do IBGE, nasce o projeto Memória, por Marco Aurélio Martins Santos**

Meio século de IBGE em exposição  
A exposição do cinquentenário  
Lançamento editorial  
Instituindo a memória

Série para ficar na História

Homenagens a quem de direito

*IBGE: 60 anos de história motivam outra exposição,  
por Marco Aurélio Martins Santos*

*Arte entre números e mapas, por Marco Aurélio Martins Santos*

## Capítulo 12

**Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães:  
quatro nomes, uma única gestão (1985-1992, 2ª parte)**

A gestão Charles Mueller

- A) Intenções manifestas
- B) Administração em movimento
- C) Realces no programa estatístico
- D) Sistema Estatístico Nacional
- E) Final de gestão

A gestão Eduardo Augusto Guimarães

- A) Intenções manifestas
- B) Administração em movimento
- C) Realces no programa estatístico
- D) Sistema Estatístico Nacional
- E) Final de gestão

As gestões seguintes

## Capítulo 13

**Visão da ENCE (II): em tempo de reforma, críticas e reações (1985-1995)**

A ENCE no contexto da reforma

Reações internas

Avaliação de comissão externa

Novos rumos

Ponto parágrafo...

## Capítulo 14

**Eurico Borba e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994)**

A gestão Eurico Borba

- A) Intenções manifestas
- B) Aspectos da trajetória
- C) Estudos ambientais

A gestão Silvio Minciotti

- A) Intenções manifestas
- B) Aspectos da trajetória
- C) MERCOSUL: sinopse estatística

Uma síntese de ambas as gestões

PARTE 3

**Demanda reajustada, oferta estável (c.1985-2002)**

Capítulo 15

**Simon Schwartzman e Sérgio Besserman:  
dois nomes, uma única gestão (1994-2002, 1ª parte)**

A gestão Simon Schwartzman  
O IBGE sob o olhar da missão canadense  
O IBGE sob o olhar de Simon Schwartzman  
Momento de grandeza: encontro nacional (60 anos do IBGE)  
Momento de reflexão interna: o IBGE na Reforma do Estado  
Ao sair do IBGE, Simon Schwartzman analisa o futuro  
Razões da saída, algumas divagações especulativas

Capítulo 16

**O outro lado do espelho: o universo da sociologia das estatísticas,  
por Alexandre de Paiva Rio Camargo**

As estatísticas na sociologia da ciência: perspectivas e especificidades  
A) Palavras iniciais  
B) Estatísticas e tecnologias políticas  
C) Estatísticas e conceitos científicos: breves considerações  
D) A organização institucional da atividade estatística  
Uma nova ciência em ação? Notas sobre um campo em formação  
O espaço da pesquisa histórica  
A) Justificativa e formalização  
B) Temas de investigação  
Pontos finais

Capítulo 17

**Simon Schwartzman e Sérgio Besserman:  
dois nomes, uma única gestão (1994-2002, 2ª parte)**

A gestão Sérgio Besserman  
Ao chegar, Sérgio Besserman anuncia a continuidade  
Planejamento estratégico ordena as ações do IBGE  
Projeto Presença completa reflexão interna  
Realizações memoráveis ao exercício da cidadania  
Outras realizações memoráveis  
A gestão seguinte

## Capítulo 18

### **Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade, por Silvia Maia Fonseca**

Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade  
Atendimento à imprensa  
As estratégias de comunicação: *release*  
As estratégias de comunicação: *mailing-list*  
As estratégias de comunicação: coletiva  
As estratégias de comunicação: embargo  
As estratégias de comunicação: *clipping*  
As estratégias de comunicação: regionalização  
As estratégias de comunicação: ferramentas na Internet  
Comunicação na rede interna do IBGE  
Novos desafios da Comunicação  
Atualização do Sistema de Contas Nacionais  
Contagem da População 2007

## Capítulo 19

### **Documentação, disseminação e atendimento. acervo e pesquisa histórica**

Breve história das direções  
Documentação  
Disseminação  
    A) Produtos  
    B) Serviços  
Atendimento à sociedade (demanda *ex post*)  
Acervo e pesquisa histórica  
Alguns desafios  
*O semeador e o IBGE: uma metáfora sobre a construção do Brasil,  
por Alexandre de Paiva Rio Camargo*

## Capítulo 20

### **Visão da ENCE (III): em busca de uma educação continuada (1995-2002)**

Visão da missão canadense (1994)  
Visão oficial das primeiras mudanças (1995-1996)  
Programa de capacitação e treinamento (1996 em diante)  
Programa de habilitação em pesquisa (1996-1997 em diante)  
Programas de pós-graduação (1997-1998 em diante)  
A ENCE no planejamento estratégico (1998-1999)  
O futuro da educação continuada

## Capítulo 21

### Sistema estatístico nacional: dimensões sociopolítica e técnico-científica

- Visão pessoal (I): Simon Schwartzman (jul./ago. 1996?)
- Visão pessoal (II): Elvio Valente (set. 1996)
- I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatísticas (nov. 1996)
- Visão pessoal (III): Magdalena Cronemberger Góes (dez. 1996)
- No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o Sistema Estatístico (jul. 1998)
- II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística (ago. 1998)
- No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o Sistema Estatístico (jun./jul. 1999)
- Criação da ANIPES, ação dos Órgãos Regionais de Estatística (dez. 1999)
- Visão pessoal (IV): César Vaz, *et. al.* (jun. 2005)
- Estado das artes
- Sistema Estatístico Nacional: qual modelo adotar?*  
*por Paulo César de Sousa Quintsr*

## PARTE TEMÁTICA

### Aspectos históricos do programa estatístico

## Tema 01

### Pesquisas domiciliares por amostragem

- Antecedentes históricos
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD
  - A) Cobertura temática
  - B) Cobertura geográfica e divulgação dos resultados
  - C) Desenho da amostra e expansão dos resultados
- Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF
  - A) Antecedentes e novidades
  - B) Cobertura temática
  - C) Seleção do pessoal de campo; treinamento
  - D) Trabalho de campo
  - E) Ponto final
- Pesquisa Mensal de Emprego – PME
  - A) Cobertura temática (última revisão)
  - B) Cobertura geográfica e divulgação dos resultados
  - C) Desenho da amostra e expansão dos resultados
- Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED
- Pesquisa de Economia Informal Urbana – ECINF
  - A) Cobertura temática e divulgação dos resultados
  - B) Desenho da amostra e expansão dos resultados
- À guisa de conclusão
- Abra a porta para o ENDEF. A pesquisa pela TV e Rádio,*  
*por Marco Aurélio Martins Santos*

## Tema 02

### **Estatísticas e indicadores sociais**

Insuficiência dos indicadores econômicos  
Historicidade do “Movimento de Indicadores Sociais”  
Indicadores Sociais no IBGE: ênfase nos aspectos conceituais (primeira fase)  
Indicadores Sociais no IBGE: ênfase nos aspectos processuais (segunda fase)  
Renovação da demanda pelas cúpulas globais (indicadores sintéticos)  
Controvérsia na concepção sistêmica (ser ou não ser?)  
À guisa de conclusão

*Estatísticas criminais, justiça e segurança pública no Brasil,  
por Renato Sérgio de Lima (SEADE / SP)*

*Pesquisas e sistemas nacionais de informação: uma síntese dos instrumentos  
de produção de estatísticas de saúde, por Cláudio Dutra Crespo*

*Sistema de informações e estatísticas da educação  
superior brasileira: breve história e apreciação crítica,  
por André Magalhães Nogueira e Márcia Marques de Carvalho*

## Tema 03

### **Estatísticas e indicadores demográficos**

Origem histórica

- A) O papel do IBGE
- B) O papel da ABEP (e outros órgãos)
- C) Homenagens havidas no IBGE

Estatísticas censitárias

- A) O censo em 1980
- B) O censo em 1991
- C) A contagem da população em 1996
- D) O censo em 2000

Estatísticas do Registro Civil

- A) Três tempos passados (no Império e na República)
- B) Um quarto tempo (no atual IBGE)
- C) A presença da Fundação SEADE

Indicadores demográficos

*Evolução dos censos demográficos e do registro civil,  
por Luiz Antônio Pinto de Oliveira e Celso Cardoso da Silva Simões*

## Tema 04

### **Estatísticas e indicadores agropecuários**

Evolução histórica  
Levantamento sistemático da produção agrícola  
A trajetória censitária

Pesquisas contínuas  
Honra a grandes técnicos

*Indústria rural, por Flavio Bolliger*  
*Pesquisas agropecuárias no Brasil: avaliação, questionamentos, oportunidades e perspectivas, por Flavio Bolliger*

#### Tema 05

##### **Estatísticas econômicas: matriz, contas, censos e setores**

História antiga (Teixeira de Freitas)  
História recente (Isaac Kerstenetzky)  
Matriz de relações intersetoriais  
Contas nacionais (setor público)  
Censos Econômicos e pesquisas contínuas  
Modernização das estatísticas econômicas (Magdalena Cronemberger Góes)  
Cadastro e classificação (Magdalena Cronemberger Góes)  
À guisa de conclusão

*Considerações metodológicas em pesquisas contínuas, segundo o relatório de consultoria de Fernando Cardim de Carvalho ao IBGE, em 1991*

#### Tema 06

##### **SNIPC, um projeto com filosofia. Reflexos na revisão do SINAPI. Os rumos da POF**

SNIPC: aspectos teóricos e práticos  
A) Descrição técnica geral  
B) Elucubrações filosóficas  
C) Promovendo compreensão  
SINAPI: aspectos teórico e prático  
A) Descrição técnica geral  
B) Resultados existentes  
C) Influências do SNIPC  
POF: aspectos teórico e prático  
A) Descrição técnica geral  
B) Principais definições  
Ponto final

*Evolução histórica dos índices do SNIPC*  
*Harmonização dos Índices de Preços ao Consumidor dos países do Mercosul e Chile*

#### Síntese - linha do tempo

Referências

Anexo - lista de imagens

APÊNDICES

**A História por nossas histórias**

Apêndice 01: Minha história da História, por Nelson Senra

Apêndice 02: Minha história da História, por Marco Santos

Apêndice 03: Minha história da História, por Alexandre Camargo

Índice de assuntos

Índice onomástico

## Apresentação

A publicação da **História das estatísticas brasileiras (1822-2002)**, obra de fôlego, em quatro volumes, narra a trajetória da atividade estatística brasileira, desde nossa Independência. Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma História do Brasil vista pela ótica do querer e do fazer as estatísticas, uma trajetória que, entre outros enfoques possíveis, configura uma sociologia das estatísticas. Seu autor, Nelson Senra, vem se dedicando, há alguns anos, ao estudo desta trajetória, tomando as estatísticas como objeto de estudo, e não, como é o mais comum, como meio de análise.

Uma obra desta dimensão é mais uma contribuição do IBGE para a sociedade brasileira, sempre atendendo à sua missão institucional de “retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”. Entendemos que, para melhor conhecer a realidade atual, é sumamente importante compreender o que a antecedeu, pois quem despreza o seu passado se perde no presente e não constrói o seu futuro. Com esta obra, damos um novo passo na criação de uma linha da pesquisa histórica entre nós.

Neste quarto e último volume, que abrange o período de 1972 a 2002, deu-se a definitiva formalização das estatísticas brasileiras, tendo o IBGE, como cérebro do sistema estatístico, se tornado centro de pesquisa, em estreito diálogo com várias ciências. No tempo agora tratado emerge a figura de Isaac Kerstenetzky, dando um novo rumo ao IBGE; outros nomes notáveis ocuparam sua presidência, cada qual, ao seu modo e ao seu tempo, fazendo adições à sua grandeza.

Não obstante as renovações, Mário Augusto Teixeira de Freitas, nosso fundador, seguiu e segue presente na tradição institucional, tendo então o Conselho Diretor do IBGE declarado 2008 o “Ano Teixeira de Freitas da Estatística Brasileira”, como marco do centenário de sua entrada na atividade estatística brasileira. Nesse contexto, lembramos o Embaixador Macedo Soares e focamos a temática histórica do municipalismo (na figura de Rafael Xavier, além daquela do próprio Teixeira de Freitas), e por fim realçamos a atualidade das reflexões de Teixeira de Freitas sobre educação.

Eduardo Pereira Nunes  
**Presidente do IBGE**

## Prefácio

### De memória e história: o IBGE em transformação na virada do século

A minha relação com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, começou há décadas atrás. No ano de 1970, a mesa da sala do apartamento onde morávamos em Copacabana foi tomada por formulários do Censo Geral. Pela primeira vez, ainda criança, eu entrei em contato de modo avassalador com o IBGE, com a idéia de que era preciso saber quantos éramos nesse País, que era um dever responder ao censo e receber bem o recenseador. Minha mãe, sanitarista paulista naturalizada carioca por casamento e maternidade, fora aprovada na prova de seleção para recenseadores realizada no estádio do Maracanã. Abraçou com entusiasmo essa oportunidade de emprego mesmo que temporário. Para muitas outras mulheres, com ou sem filhos daquele tempo, fora de sua cidade natal, essa foi uma oportunidade de trabalho que permitia remuneração com flexibilidade. Com os meus dez anos de idade acompanhei-a, e a auxiliei carregando orgulhosamente sua pasta, crachá e formulários, no seu trabalho de visitar os apartamentos e famílias nos quarteirões a ela designados. O Censo 1970 foi onipresente naquele quadrante de minha vida: estava nos jornais, na televisão, em casa e nas aulas de “Moral e Cívica” da escola. Afinal, nesse mesmo ano da Copa do Mundo de 1970, a música que nos animava era justamente uma projeção do resultado do Censo, “Noventa milhões em ação...”. Eu não sabia naquele momento, mas estávamos no auge dos anos de chumbo do regime militar sendo embalados pelo otimismo de vitórias esportivas e do milagre econômico, pelo “*prá* frente Brasil do meu coração...”, e claro, pela obrigação legal e pregação cívica (ao gosto do regime) de responder ao recenseamento.

O emprego temporário de recenseadora se transformou em emprego permanente ainda no início dos anos de 1970 e convivi com o IBGE por mais três décadas. Apresentar um livro sobre uma história que vivenciei em uma dimensão que pode ser chamada de privada é ato temeroso, porém encantador. Convivi intensamente com os personagens utilizados para organizar os capítulos desse volume por uma outra narrativa, pessoal e doméstica, de alguém que implementava no campo, ou melhor nas ruas do Rio de Janeiro, as diretrizes institucionais e se alegrava, ou sofria,

com decisões e ações. Conheci, desse modo, quase todos os presidentes pelo nome completo, pelo primeiro nome, ou somente pelo sobrenome: Isaac, Jessé Montello, Bacha, Edson, Eurico, Simon e Besserman. Nunca perguntei o por que dessas escolhas denominativas. Fui assolado por uma série de siglas como ENDEF, PNAD, POF e ENCE que me perseguiram, assim como conheci localidades do Rio de Janeiro (Rua Equador, Av. Franklin Roosevelt, Av. Beira Mar, Mangueira). Me lembro também das greves, das ameaças de demissão dos temporários, depois dos não-estáveis, e as crises políticas da instituição. Décadas depois, no ofício de cientista social, conheci pessoalmente alguns desses personagens – como professores, colegas ou amigos de amigos, mas continuei um pouco marcado por esses fragmentos. Como escreveu Torquato Neto, é a memória que suja a história, que enferruja o que passou....

O debate em torno do problema da memória vem se constituindo, nos últimos anos, em foco privilegiado de atenção, seja do ponto de vista das ciências biológicas, seja das ciências humanas. Apesar disso, o campo de problemas a descoberto é, ainda, muito vasto. Em geral, a caracterização mais corrente de memória é como um mecanismo de registro e retenção, de depósito de informações, conhecimento, experiências. Com facilidade se passa para os produtos objetivos desse mecanismo. A memória aparece, então, como algo concreto, definido, cuja produção e acabamento se realizaram no passado e que se transporta para o presente. Ou ainda, que a memória corre o risco de se desgastar e por isso é que precisa ser preservada, mas também restaurada na sua integridade original. E que ela é vítima do esquecimento, pela ocultação, enreda-se em caminhos que não conduzem ao presente; portanto, tem que ser ativamente resgatada.

No entanto, nem a memória pode ser confundida com seus vetores e referências objetivas, nem há como considerar que sua substância é redutível a um pacote de recordações, já previsto e acabado. Ao inverso, ela é um processo permanente de construção e reconstrução, *um trabalho*, como apontou Ecléa Bosi.<sup>1</sup> O esforço com que costumam investir grupos e sociedades para fixá-la e assegurar-lhe estabilidade é, por si, indício de seu caráter fluido e mutável. A memória de grupos e coletividades se organiza, reorganiza, adquire estrutura e se refaz, num processo constante, de feição adaptativa. A tradição – memória exteriorizada como modelo – nunca se refere a um corpo consolidado de crenças, normas, valores, referências definidas na sua origem passada, mas está sujeita permanentemente à dinâmica social.<sup>2</sup>

Muitas vezes, num uso mais comum, a memória aparece como enraizada no passado. Como aponta Meneses, a memória enquanto processo subordinado à dinâmica social desautoriza, seja a idéia de construção no passado, seja a de uma função de almoxarifado desse passado.<sup>3</sup> A elaboração da memória se dá no presente e para responder a solicitações do presente. É do presente sim, que a rememoração recebe

<sup>1</sup> Bosi, Ecléa. *Memória e sociedade: lembrança de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1971.

<sup>2</sup> Hobsbawn, Eric; Ranger, Terence (Org.). *A invenção das tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

<sup>3</sup> Meneses, Ulpiano T. Bezerra. A história, cativa da memória? Para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 34, p. 9-24, 1992..

incentivo, tanto quanto as condições para se efetivar. Para compreender melhor esse processo é importante refletir um pouco sobre a constituição, em nossa sociedade, da categoria de '*objeto antigo*', '*objeto histórico*', que permitirá ressaltar o papel inaugural do presente.

O '*antigo*' foi fabricado e manipulado em tempo anterior ao nosso, atendendo às contingências sociais, econômicas, tecnológicas e culturais desse tempo. Nessa medida, deveria ter vários usos e funções, utilitárias ou simbólicas. No entanto, imerso na nossa contemporaneidade, decorando ambientes, integrando coleções ou institucionalizado no museu, o '*objeto antigo*' tem todos os seus significados, usos e funções anteriores drenados e se recicla, aqui e agora, essencialmente, como portador de sentido. Assim, todo eventual valor de uso subsistente converte-se em valor cognitivo o que, por sua vez, pode alimentar outros valores que o passado acentua ou legitima. Longe, pois, de representar a sobrevivência do passado, é do presente que deriva sua ambigüidade.

Não é coincidência, portanto que minha memória pessoal, ativada por esse volume, tenha como marco o censo de 1970, justamente o marco inicial deste quarto volume da **História das estatísticas brasileiras**. Esse é o ano em que Isaac Kerstenetsky assume a presidência do IBGE e inicia um processo de reforma institucional. O recenseamento geral do País de 1970 é memória e história de uma geração. O IBGE como instituição pública efetivamente entrou nas casas das famílias brasileiras, empregando recenseadores e recenseando, tornando-se materialmente palpável para a população brasileira. Esse foi o primeiro Censo que foi objeto dos meios de comunicação modernos como a televisão e nos fez, entre outras, a grande revelação de que o Brasil era um País urbano além de começarmos a conviver cotidianamente com números e estatísticas como a simbólica cifra de quase uma centena de milhões de habitantes em nosso território. Essas três décadas de história institucional aqui narradas podem ser lidas como capítulos da organização e reorganização do Estado brasileiro – da modernização autoritária a reforma democrática do Estado - em um período que se inicia no auge da repressão perpassa a transição e a experiência democrática inaugurada em 1985. Essa história foi nesse último quarto do século XX o percurso de uma agência pública em transformação num país também em mudança. O IBGE foi resultado dessas mudanças ao mesmo tempo em que as anunciou em números.

Um dos aspectos centrais do longo processo de formação do Estado Nacional moderno foi o estabelecimento de sua capacidade para coletar, registrar, organizar e analisar informações sobre seu território, sua população e seus bens. Compreendido na matriz weberiana como um conjunto de instituições diferenciadas que reivindica a centralidade, a soberania e o controle coercitivo sobre um determinado território e sua população como dimensões fundamentais e constitutivas, este Estado busca defender e ampliar essas dimensões na competição com outras instituições sociais e com outros Estados. Administrar, conhecer, controlar e produzir bem-estar passam a ser atribuições da autoridade estatal, e bases de sua reprodução, sentido e legitimidade política. Contar pessoas, registrar nascimentos, anotar as mortes e suas

causas, inicialmente atividades comunitárias e voluntárias, passaram a ser, ao longo do tempo, atribuições do poder público. A estatização das formas societárias de registro, assim como a criação e imposição de novos registros, não se deu sem conflitos nem em pouco tempo. Esse é um longo capítulo importante na construção da autoridade estatal na qual a compulsoriedade na obtenção de certos registros e notificações é fundamental para a sua legitimidade política para extrair renda da sociedade, organizar populações e produzir bem-estar. Desse modo, não haveria, por essa compreensão, um Estado sem os seus “números”. Entretanto, a presença de estatísticas não é condição suficiente para o exercício do que Michael Mann denominou de poder infra-estrutural, isto é, a capacidade do estado de realmente penetrar e de implementar logisticamente as decisões políticas por seu território e suas populações.<sup>4</sup>

Partindo de uma definição bastante ampla, Michael Mann sugere que o Estado é um *locus* de poder autônomo, diferenciado e irredutível a um simples resultado ou um instrumento das condições, preferências e demandas sociais. Evitando uma definição funcional (o que o Estado faz), acrescenta uma definição institucional de Estado: Estado é um conjunto diferenciado de instituições e pessoas, com uma centralidade no sentido de que as relações políticas se irradiam do/para o centro, cobrindo uma área territorialmente demarcada sobre a qual exercita sua autoridade no cumprimento de regras e leis escoltadas por formas organizadas de força física. Para Mann, os mecanismos de poder empregados pelo Estado não se diferenciam daqueles utilizados pela sociedade. O elemento-chave, nessa definição, seria a centralidade territorial, o atributo distintivo do qual deriva o poder autônomo do Estado. Assim, a centralidade territorial seria “uma base potencialmente independente de mobilização de poder” exclusiva do Estado<sup>5</sup>. Esta definição segue uma tradição que considera o Estado como um conjunto de instituições diferenciadas que reivindica a centralidade, a soberania e o controle coercitivo sobre um território e sua população, procurando defendê-la e estendê-la na competição com outras instituições sociais e outros Estados. Portanto, na constituição da organização estatal devemos observar a concentração de poder na esfera central, a penetração institucional sobre o território a partir do centro, a centralização da autoridade no plano nacional e a sua especialização.

O monopólio do exercício da violência ou da capacidade de imposição de decisões, ou extração de renda e informações, sem negociação rotineira com a sociedade e/ou o poder privado – poder despótico na definição de Mann - não foi necessariamente acompanhado dessa dimensão infra-estrutural. O Estado e seus “números” são fenômenos históricos e cada trajetória nacional tem suas especificidades e devem ser compreendidas a partir de seus diferentes contextos e, desse modo, suas formas de estruturação, arranjos e resultados (ainda que comparáveis) foram e são distintos.

<sup>4</sup> MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John (Ed.). *Os estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p.163-204; MANN, Michael. *The sources of social power - the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. V. 2.

<sup>5</sup> MANN, Michael. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John (Ed.). *Os estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 186.

A minha leitura dessa monumental **História das estatísticas brasileiras** (1822-2002), que chega agora ao seu quarto e último volume, é de que ela trata justamente dessas dimensões do processo de formação do Estado brasileiro. Mais do que uma narrativa da trajetória do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e suas sete décadas de existência, é uma história dos desafios e percalços para se construir mecanismos e organizações públicas capazes de apreender, mapear, interpretar e, até mesmo, planejar o Brasil de modo contínuo e sistemático. Porém, ainda que o IBGE não tenha o monopólio dessa atividade, nem mesmo o Estado brasileiro o possui por completo, é essa instituição criada em 1936 que sintetiza, opera e coordena, a transformação e a modernização dos aparatos e técnicas de registrar e conhecer o país. Analisar esses últimos 30 anos de história institucional que se confunde com a história contemporânea do Brasil é tarefa hercúlea, adjetivo apropriado para o tamanho deste livro.

Esse volume encerra um detalhado trabalho de reconstituição histórica dessa “ciência de Estado” no Brasil e contribui para preencher uma enorme lacuna na história das instituições estatais produtoras de conhecimento. A partir da década de 1990 emergiu uma prolífera e profícua produção sobre espaços de ciência no Brasil na qual o IBGE, ou mesmo a estatística, não foi contemplada.<sup>6</sup> A história da ciência institucionalmente organizada no Brasil, mais preocupada com a medicina, a física, a biologia, a matemática e as ciências humanas, não atentou para outras ciências e instituições que estiveram no centro da construção simbólica e material do Brasil. Até a iniciativa dessa história das estatísticas brasileiras, o IBGE e os esforços precedentes não faziam parte de uma agenda mais ampla de pesquisa e reflexão. O diálogo entre estatísticos e historiadores, para uma história da estatística e de suas instituições em nosso País, tem sido provocado pelos primeiros, em particular por aqueles que empreenderam essa história das estatísticas no Brasil. É dos autores desta coleção que partiu a iniciativa do diálogo com a história, e que deve ser travado também com o campo da história das ciências.

As estatísticas formalizadas que intitulam este último volume dizem respeito ao período da transformação do IBGE em uma instituição de pesquisa com credibilidade política e científica, ou melhor, do aprofundamento de um processo iniciado no final dos anos de 1950. Essas três décadas que são objeto de escrutínio desse volume são inauguradas com um IBGE associado ao desafio do Estado em incrementar sua capacidade infra-estrutural, nos termos colocados por Mann, capacidade que também ganhou novos sentidos e formatos ao longo de um tempo de mudanças.

São 30 anos que comportaram contextos políticos e econômicos bastante diversos que estão presentes na história institucional aqui detalhadamente apresentada. São décadas de mudanças no papel do Estado brasileiro e também no de sua principal agência de estatísticas. É nesse período que o Instituto ganha o estatuto de Fundação, é no ano de 1985 que o IBGE cria o seu “projeto memória”, traz a história para dentro da instituição e leva a sua história para fora tendo como mote o seu

<sup>6</sup> Uma boa síntese dessa produção está em: DANTES, Maria Amélia M. (Org.). *Espaços da ciência no Brasil: 1800-1930*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001. (Coleção História e Saúde).

cinquentenário, um movimento associado com adoção de ações vigorosas de comunicação social e disseminação de informações. O IBGE acompanhou, protagonizou e internalizou decisões, políticas e conflitos nessa trajetória que vai dos tempos da modernização autoritária do regime militar, e do planejamento estatal, ao reencontro com a democracia, com a globalização e com as reformas do Estado. São também décadas de crises, no País e na instituição. No último quartel do século XX, o IBGE foi participante e expressão das vertiginosas reconfigurações da sociedade brasileira. Respondeu a novas demandas, elaborou metodologias, produziu e divulgou estatísticas sobre o Brasil, formou quadros e ajudou a construção de um conhecimento sobre o Brasil moderno. Produziu e divulgou números e interpretações, por vezes não muito agradáveis para governantes e, por outras, desafiadoras de conhecimentos estabelecidos. E mais, dado o movimento da instituição na direção das estatísticas derivadas e dos indicadores sociais, e de alguns instrumentos legais, seus números começaram a possibilitar a alteração de relações de poder e re-distribuir recursos. Transferências federativas, repasses constitucionais, número de eleitores, salários, impostos e remuneração do capital, fronteiras e limites territoriais, são apenas alguns dos objetos sobre os quais os números e mapas do IBGE têm impactos por meio de decisões legislativas, judiciárias ou do próprio Executivo.

Desse modo, nos últimos 30 anos passou a experimentar mais intensamente a permanente tensão das instituições públicas de pesquisa no Brasil. Por um lado é um braço do Estado brasileiro, responsável por números sensíveis para governantes, grupos organizados e para a sociedade em geral. Por outro, requer, para que se legitime como instituição de pesquisa, independência na produção e divulgação do conhecimento. Como está bem sinalizado pela história do IBGE contada nesse volume, instrumentalização ou autonomia não formam naturalmente pares com o autoritarismo ou com a democracia, os ordenamentos políticos gerais que perpassaram este período da história institucional. Dinâmicas políticas específicas, acasos, estilos individuais e liderança aparecem como fatores que permitiram que a instituição por vezes combinasse autonomia técnica e interesses políticos, por outras que deslizesse para um desses pólos. Certamente a experiência democrática tornou mais arriscada, mas não impossível, situações de censura ou controle.

A história das estatísticas e a história do IBGE foi também a de suas lideranças institucionais – dirigentes, intelectuais e técnicos – como Bulhões de Carvalho, Teixeira de Freitas e Macedo Soares. Instituições como o IBGE têm sempre as digitais indeléveis que ajudam, inclusive ao historiador, a compreender caminhos, escolhas, mudanças e permanências. Nas últimas três décadas do século XX, esta história tem uma marca fundamental, a do economista Isaac Kerstenetsky (1926-1991) a quem este volume é dedicado. A idéia de um novo começo, de refundação, de inovação, de reforma são as palavras utilizadas para nomear seu período de sua gestão, de 1970 a 1979. Nesse sentido ele é o criador do “IBGE moderno” que deveria responder às demandas de uma sociedade que se complexificava. Associado a uma perspectiva do Estado como planejador e fomentador do desenvolvimento econômico, o IBGE de Kerstenetsky ampliou suas competências, incorporou novos profissionais, técnicas e

tecnologias, deu saliência às investigações sociais, incentivou publicações e montou uma inigualável rede de coleta. Não há reforma e reformadores sem críticas. A década de Kerstenetsky foi submetida ao crivo dos críticos no calor das mudanças de então e, depois, no entusiasmo da democratização do país, associada ao tecnocratismo e ao regime autoritário. O tempo permitiu avaliações mais equilibradas que aparecem ao longo deste volume.

O que é mais notável em se tratando de refletir sobre memória e história é que a reforma de Kerstenetsky tem como suporte a recriação ativa dos vínculos com um agora “novo passado” institucional, não mais aquele “velho” que deveria ser reformado. Modernizar o IBGE foi um desafio não só técnico e jurídico, mas também histórico. Significou refundar também a *mística ibgeana* forjada por Teixeira de Freitas e que se mantinha presente quase duas décadas depois de sua morte. Portanto temos um exemplo de uma “política de memória”, cujo exemplo paradigmático foi a mudança da data em que se comemorava a criação do Instituto. Essa política que opera com elementos simbólicos importantes teve conseqüências concretas e de longo prazo. Dar protagonismo a história como política de reforma criou, certamente, as bases institucionais para o Projeto Memória e para o Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI surgidos a partir de 1985. De forma bastante interessante, a “política de memória” implementada por Kerstenetsky foi tão bem-sucedida que, ele mesmo, passou a fazer parte do panteão institucional.

A criação de inúmeros projetos de memória e história nas instituições públicas foi conseqüência direta do processo de redemocratização do País. Repensar histórias, armazenar memórias individuais e experiências coletivas, recuperar, organizar e dar acesso à documentação institucional são ações que passam a ser vistas como fundamentais para o desempenho, coesão, legitimidade social e estabilidade das organizações públicas agora sob o foco das instituições democráticas e, portanto do conflito, da necessidade de negociação, da liberdade de imprensa, das demandas sociais e da dinâmica partidária e eleitoral. As gestões do IBGE, assim como de outras instituições, implementaram efetivamente a partir de 1985 novas “políticas de memória” demandadas pelo contexto democrático. Essas gestões tiveram que relançar o IBGE em uma sociedade democrática e de massas e seus desafios e percalços foram equilibradamente contados em inúmeros capítulos.

Dificuldades e potencialidades estiveram, e ainda estão, presentes nessas ações e “centros de memória e história” das instituições públicas. Em destaque o fato que historiadores, em geral, recusam o papel exclusivamente comemorativo da história demandado por dirigentes institucionais e políticos, ainda que indiquem que celebrar e relembrar são partes da reflexão sobre as políticas e práticas. Este campo disciplinar tende majoritariamente a recusar a idéia de aprendizado com a história, ou a “história como mestra da vida”, mesmo quando se reconhece a relação do presente com o passado. Importantes historiadores ao refletirem sobre o “lugar da história na vida pública” advertem que, mesmo reconhecendo que história pode servir a propósitos públicos, os historiadores não devem transformar essa aspiração em seu

objetivo principal.<sup>7</sup> Nesse sentido, o que se faz é compreender que datas podem ser catalisadoras de análises sobre processos históricos específicos que permitem, para além do conhecimento em si mesmo, produzir identidades profissionais, compreender o presente, indicar sentidos, supor direções e revelar possibilidades sobre os caminhos das políticas.

Através do alargamento do olhar sobre o passado, a história potencializaria a compreensão de processos sociais e culturais, e pode mostrar alternativas de mudanças nesses processos. A vantagem da história nesse debate, por exemplo, sobre a estatística no Brasil, seria justamente sua capacidade de formular questões mais amplas que outros não farão. Em segundo lugar, a análise histórica também possibilita a compreensão contextual e sociológica das políticas de saúde evitando visões conspiratórias ou celebrante, instrumentais ou acusatórias, típicas dos embates políticos e ideológicos, ou marcadas por contextos históricos específicos. Em terceiro lugar, é preciso lembrar das diferentes culturas nas quais profissionais e pesquisadores da área da estatística e historiadores são educados e treinados. Diferenças que podem ser tanto um fator de afastamento como, surpreendentemente, de aproximação. No campo da história tem prevalecido o método qualitativo; de modo inverso, é constitutiva a presença dos métodos quantitativos nas áreas da estatística e da economia. Nessas o rigor científico seria valorado pela objetividade, capacidade de generalização e precisão científica. Porém, para a história não haveria superioridade a priori de qualquer metodologia, além de uma valorização da subjetividade e dos complexos sentidos culturais e contextuais dos fatos sociais. Em quarto lugar, a característica cética e desconfiada que move o historiador em suas pesquisas, que contrasta com a ação dos profissionais que necessitam dar respostas no presente aos problemas apresentados cotidianamente, sempre na possibilidade de com isso produzir o futuro. Como lembra o historiador norte-americano Charles Rosenberg, os historiadores sentem-se muito desconfortáveis com prognósticos que são, justamente, uma das expectativas dos formuladores de políticas<sup>7</sup>. A aproximação dos dois campos seria vantajosa inclusive para os historiadores que são confrontados com novos temas, metodologias, problemas e alternativas que requalificam suas interpretações históricas. Portanto, historiadores, estatísticos, matemáticos, economistas podem ser parceiros na produção do conhecimento, na formação e na formulação das políticas.

A valorização e o retorno à história não foi um movimento isolado, brasileiro e apenas resultante do novo ambiente democrático. Desde meados da década de 1980 tem se observado uma “virada histórica” nas próprias ciências sociais anglo-saxãs que, se adquiriu visibilidade, está longe ainda de ser hegemônica<sup>8</sup>. Trazer o passado de volta, não só na formação e prática profissional, mas como elemento da análise tem sido uma reivindicação daqueles que, em diferentes instituições e áreas

<sup>7</sup> Ver: SKINNER, Quentin. The place of history in public life. London: History & Policy: Connecting historians, policymakers and the media. Disponível em: <<http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-35.html>>. Acesso em: 12 maio 2008

<sup>8</sup> HOCHMAN, Gilberto. História e Políticas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n. 64, p. 153-156, 2007.

do conhecimento, compreendem que a “política pública é sempre história”<sup>9</sup>. Para Rosenberg, a maior contribuição da histórica para as políticas seria o seu fundamental sentido de contingência e complexidade. Ao mesmo tempo chama atenção que a interação com a política pública pode impedir que historiadores produzam contextos despolitizados<sup>10</sup>.

Desse modo, a escrita de uma história institucional não é tarefa simples, muito menos ainda quando é realizada dentro das instituições. Ela tem a desconfiança dos historiadores e sofre pressões eventuais dos contratantes e, em geral, frustram as expectativas dos dirigentes, dos personagens e de seus familiares. Além disso, como toda narrativa, estará sempre sujeita a ter lacunas, questionamentos e problemas metodológicos. Esses problemas foram certamente enfrentados pelos autores de **História das estatísticas brasileiras**, em seus quatro volumes. E nesse último volume, em particular, tiveram mais uma dificuldade, a mesma que tive para lê-lo e prefaciá-lo: fazem parte dessa história, a tem como memória, foram e são contemporâneos de seus personagens e, ao mesmo tempo precisam organizá-la. A riqueza e a variedade de fontes e perspectivas, os depoimentos pessoais, a abrangência temática distribuída pelos inúmeros capítulos e o rigor e o espírito crítico foram utilizados com sucesso para superar obstáculos e completar essa monumental coleção, obrigatória para ser consultada nas estantes das bibliotecas pessoais e institucionais desse País. Porém, a meu ver, a grande virtude nesse caso é tratar esses problemas, sem escondê-los e de forma elegante, introduzindo na narrativa histórica elementos como o afeto e o respeito, o melhor de nossa memória, que é construída pelos desafios do presente e pelas apostas de futuro.

**Gilberto Hochman**

Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ

Pesquisador Titular da Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz

---

<sup>9</sup> ROSENBERG, Charles E. Anticipated consequences: historians, history, and health policy. In: STEVENS, Rosemary A.; ROSENBERG, Charles E.; BURNS, Lawton R. **History and health policy in the United States: putting the past back in**. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, c2006).

<sup>10</sup> ROSENBERG, Charles E. Anticipated consequences: historians, history, and health policy. In: STEVENS, Rosemary A.; ROSENBERG, Charles E.; BURNS, Lawton R.(Ed.). **History and health policy in the United States: putting the past back in**. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, c2006.

# **Informação estatística: forma de saber, fonte de poder**

---

**Introdução geral à obra**

Nota do autor:

Na redação deste capítulo, moldura teórica desta obra, nos valem do livro: SENRA, Nelson. **O saber e o poder das estatísticas:** uma história das relações dos estatísticos com os estados nacionais e as ciências. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. (Estudos e análises. Documentação e disseminação de informações, n.1).

“Toda investigação histórica supõe, desde seus primeiros passos, que a busca tenha uma direção” (BLOCH, 2001, p. 79).

“O historiador tem que ter uma idéia na cabeça e um documento na mão” (CARVALHO, 2003, p. 51).

Os Estados desde (quase) sempre quiseram enumerar, mensurar, quantificar suas populações, suas riquezas, seus recursos; quiseram as estatísticas. De início, com vistas às guerras, para tributar e para recrutar; depois, para além disso, com vistas a legislar e administrar inúmeros aspectos das esferas pública e privada. No tempo, diversificou e sofisticou a demanda por estatísticas, num movimento contínuo e intenso.

Em contraparte, no que tange à oferta, por muito tempo, diante da pobreza dos métodos, decorrente da fragilidade das instituições, e, circularmente, decorrendo-a, o fruto dos ingentes esforços resultava insuficiente e insatisfatório; mas nem por isso se ignorava e se dispensava as estatísticas. Pouco a pouco, com o avanço das ciências e das técnicas e, sobretudo, com suas assimilações à elaboração das estatísticas os resultados ganham robustez, assim, mais e mais, sustentando discursos de verdade, vale dizer, integrando o vocabulário e a gramática dos governos dos Estados Nacionais, quando do triunfo das forças centrípetas sobre as forças centrífugas, ao fim e ao cabo da longa Idade Média. Então, no contexto dos Estados Nacionais, com seus governos centrais, emergem e se consolidam os monopólios fiscal, militar e policial, se lhes associando uma burocracia continuada, essencial, fortemente papeleira, que a tudo e a todos, a todo instante, registrava e sintetizava, inclusive e sobretudo pelas quantidades.

Vemos o Estado Nacional como uma organização de natureza política atuante sobre um território específico, claramente demarcado, que controla e sustenta pela posse legítima da violência (policial e militar), para tanto, deve poder contar com um aparato regular e eficiente de natureza administrativa, com uma hierarquia de funcionários especializados, fazendo registros e registros, de todos e de tudo, dessa forma, figurando a nação, ou seja, a coletividade, por certo não monolítica, existente naquele território e sujeita ao aparato estatal. Doutra forma, configura-se o Estado, com “E” maiúsculo, na medida em que se registra os estados, com “e” minúsculo, das pessoas e das coisas; esses muitos registros maravilhosos e suas incríveis sínteses permitem, ontem e sempre, saber-se e pensar-se e governar-se, porquanto tornando pró-

ximo o distante, presente o ausente, conhecido o desconhecido; o saber para o poder. Pensa-se uma população, em si mesma, bem assim, em sociedade, num território.

## Uma noção de poder

Poder: capacidade transformadora, de atuação em cenários específicos, com vistas a alterá-los ou conservá-los inalterados, em parte ou no todo; pense-se e tenha-se o poder como uma efetiva e distinta capacidade de se influenciar o desenrolar dos acontecimentos. De forma ampla, deter poder é dispor da capacidade de controlar os outros, preferentemente com seus consentimentos voluntários e pacíficos; o poder é tanto mais intenso e durável quanto mais se faz sutil, quanto mais se o exerce de modo silencioso, através de práticas repetitivas cristalizadas, devidamente institucionalizadas. Num exercício dialético, natural, às estratégias de controle se contrapõem, mais cedo ou mais tarde, estratégias alternativas de controle; então, o poder deve estar em renovação permanente, de modo a permanecer, enfrentando seus desafiantes. Para tanto, há de se ampliar e se renovar sempre os saberes que o amparam e o sustentam..

Na linha de *Michel Foucault* (1926-1984), o “poder sobre a vida” se funda e se exerce sobre dois pólos, simultâneos, o das disciplinas e o das regulações. Disciplinase o corpo do homem, enquanto máquina produtiva: o homem é adestrado, com o fim de se ampliar suas aptidões, tendo em mente o aumento paralelo de sua utilidade e de sua docilidade. Regula-se a espécie humana, analisando-se e estudando-se seus processos biológicos: o homem é dissecado segundo a mecânica do nascimento e da mortalidade, segundo a duração da vida, a longevidade, segundo a saúde, dentre outras condições biológicas, culturais e sociais. Esse duplo “poder sobre a vida” se apoia na Economia Política, tomando-a como tecnologia de governo, e tendo a informação, em especial a informação estatística, como privilegiada tecnologia de distância.

A disciplina promove a dominação política do corpo, respondendo ao imperativo de sua utilização econômica; em termos racionais procura-se transformar o corpo em força de trabalho, que seja, ao mesmo tempo, útil e dócil. Organizam-se, para tanto, espaços funcionais, hierárquicos, arquiteturais que facilitem a circulação e estabeleçam vinculações operatórias, com vistas a uma crescente economia de gestos e de tempo. Transformam-se as multidões, confusas e perigosas, errantes e por isso inúteis, em múltiplos organizados num espaço e num tempo coletivos. Os corpos, são assim moldados às necessidades do capitalismo industrial, fazendo-se a passagem do trabalhador artesão, senhor absoluto de seu tempo e de seu espaço, ao trabalhador fabril, servo absoluto de um tempo e de um espaço que escapam de seu domínio; os indivíduos ajustam-se ao fazer das novas máquinas, sob uma nova organização.

A disciplina registra, registra continuamente, modelando os indivíduos (as pessoas, elas mesmas, bem assim, suas coisas, suas posses) numa gigantesca quantidade de documentos administrativos. O fazer esses registros, formando arquivos intensos, essenciais, não configura atividade grandiosa, ao contrário, configura uma atividade singela e simples. Os registros, eles próprios, são, não raro, simples e singelos, sendo,

contudo, eficientes o bastante para fixarem os detalhes e as minúcias das realidades dos indivíduos, revelando-os como população, vale dizer, como coletividades (ao fim e ao cabo, como nação). Fatos, eventos, acontecimentos são revelados, permitindo predições, com vistas a animações, intervenções, estimulações; saber para poder.

Pois os olhares que observam, registram (anotam), sintetizam (resumem) e analisam, são os mesmos que transferem saberes para os mais altos pontos e postos do poder. Mas isso não será simples, nunca o será, seja pelo volume dos registros, seja pela qualidade das inscrições neles contidas, nem sempre as melhores, seja à falta de padrões, sobremodo de métodos, seja à falta de pessoal qualificado. Seu caráter simples, singelo, seu fazer humilde, descentralizado, envolvendo um sem números de burocratas, nem sempre preparados, refletirá na geração das sínteses, em sua qualidade e, por conseqüência, em sua utilidade. A tarefa revestia-se de humildade.

Sem diferença, a elaboração das estatísticas a partir desses mesmos registros, continuamente idealizados e ordenados pelos Estados, exigiu paciência, e raramente revestiu-se de grandeza; fez-se como atividade burocrática, sem dúvida com técnicas, mas com pequeníssima participação científica, não raro não indo além de simples contagens de freqüência; não obstante, valerá lembrar que muito dos avanços das ciências ocorreu por mergulho dos cientistas (naturais e sociais) nesses mesmos registros, deles derivando evidências para suas pesquisas (é o caso de *Charles Darwin*, de *Karl Marx*, de *Émile Durkheim*, de *Gregor Mendel*, dentre outros).

Com o desenvolver do capitalismo, par a par com a prática disciplinar, no campo das grandes políticas nacionais, emergem as difíceis questões da natalidade, da mortalidade, da longevidade, da saúde pública, da habitação, da migração, dentre outras.

Segundo Braudel (1996, p. 21): “Se fosse preciso acertar o relógio do Ocidente, eu assinalaria um aumento prolongado da população de 1100 a 1350, outro de 1450 a 1650, mais um a partir de 1750. Este último já não iria conhecer regressão”. Passa-se, então, à espécie, à sua regulação (o novo polo do “poder sobre a vida”).

Desde então a idéia de população ganhará clareza. Adam Smith (1723-1790), lançando os alicerces da Economia Política em sua obra prima **A riqueza das nações**, publicada em 1776, irá destacar o trabalho como fonte maior da riqueza. Logo depois, *Thomas Malthus* (1766-1834), em seu **Ensaio sobre a população**, publicado em 1798, enunciará a conhecida afirmação de que, em certo tempo, a oferta de alimentos crescerá em progressão aritmética, enquanto que a população crescerá em progressão geométrica; um dilema assustador, de certo modo ainda presente<sup>11</sup>.

Pois, nessa situação, os governos renovaram suas preocupações com a segurança e o controle sociais, surgindo o que Michel Foucault (1926-1984) chamou de biopolítica das populações, a atenção na espécie humana, a valorização e a distribuição das suas forças. Essa gestão da espécie humana, não implicou um descuidar-se da

<sup>11</sup> Como ilustração, naquele mesmo ano, 1776, acontecerá a Declaração de Independência dos Estados Unidos, e, pouco depois, 1789, terá lugar a Revolução Francesa, focando os direitos humanos, tudo isso em meio a uma inaudita eferescência populacional. No Brasil, em Minas Gerais, vivia-se o ciclo do ouro, com forte influência na monetização européia; em 1789, aquela região irá viver a chamada Inconfidência Mineira. E será no rastro desses grandes eventos que a América espanhola e a América portuguesa irão se tornar independentes, no início do século XIX (o Brasil em 1822), revelando heróis e fazendo surgir países.

gestão do homem como máquina de produção, ao contrário, a dimensão disciplinar terá mais e melhor visibilidade e contextualidade, será mais e melhor problematizada. De fato, a gestão completa da população implica vê-la tanto no todo, como nas partes, vale dizer, nos detalhes e nas minúcias, matéria natural da disciplina.

Assim, seja no sentido das disciplinas, seja no sentido das regulações, na onda dos tempos, os domínios dos governos dos Estados são revistos, tendo como centro, sempre, as pessoas (os indivíduos). Busca-se pensá-los em relação aos territórios, aos recursos naturais, às riquezas produzidas, às rendas geradas, etc., também em relação ao viver, aos costumes, aos hábitos, às decisões, etc., também em relação às catástrofes, às desgraças, aos acidentes, às epidemias, à fome, à morte, etc. Enfim, busca-se pensá-los em si mesmos e em suas relações intrínsecas e extrínsecas, nos espaços distantes, onde estão, de modo a fazê-los presentes, sem contudo aproximá-los; e se o faz, tanto mais aos domínios dos governos dos Estados possa-se aplicar o quadro teórico e prático da Economia Política (depois, com o tempo, visto como Ciência Econômica).

A estatística revela e mostra pouco a pouco que a população tem suas regularidades próprias: seu número de mortos, seu número de doenças, suas regularidades de acidentes. A estatística mostra igualmente que a população apresenta características próprias em seu conjunto e que esses fenômenos são irreduzíveis aos da família: as grandes epidemias, as expansões endêmicas, a espiral do trabalho e da riqueza. A estatística mostra igualmente que, por seus deslocamentos, por suas maneiras de fazer, por sua atividade, a população tem seus efeitos econômicos específicos. A estatística, permitindo quantificar os fenômenos próprios à população, revela uma especificidade irreduzível ao pequeno quadro da família (FOUCAULT, 1994a, p. 651, tradução nossa)<sup>12</sup>.

Em reforço, o filósofo e economista Jeremy Bentham (1748-1832), inglês, ofereceu conceitos utilíssimos à elaboração das estatísticas, como as noções de maximização e de minimização, bem assim, as noções de custo e benefício, tudo isso, sem olvidar que a ele se devem os estudos do panoptismo, tão essencial à formação das instituições disciplinares (como a prisão, o hospital, a escola, o hospício, a fábrica, o quartel, o convento, dentre outras). Para ele, dentre várias idéias, governar era proporcionar o maior bem-estar ao maior número de pessoas, o que passa, naturalmente, por haver muitas estatísticas definidoras das populações.

Contudo, apesar dessa posição privilegiada, em seus primórdios, o pensamento econômico (Economia Política) dava pouco auxílio concreto às decisões dos governos. Apesar da riqueza industrial, a pobreza grassava; os governos se viam impotentes, se sentiam confusos; os economistas diziam que era assim mesmo, que não havia muita coisa a fazer, a não ser uma vaga idéia de educação para as massas, querendo-se, dessa forma, aumentar-lhes as oportunidades; não sendo, portanto, de se estranhar a alcunha de ciência lúgubre colada à Economia Política; sem que isso, ao menos aparentemente, incomodasse aos economistas. O liberalismo, consagrado no pensamento econômico, na sua luta contra o excesso de governo, inibia as atuações políticas necessárias à compensação daquela situação de pobreza; inibia, é certo, mas

<sup>12</sup> Desse autor, veja-se ainda: FOUCAULT, Michel. Omnes et singulatin: vers une critique de la raison politique. In: \_\_\_\_\_. **Dits et écrits**: 1954-1988. Paris: Gallimard, 1994b. v. 4: 1980-1988. p. 134-161. (Bibliothèque des sciences humaines); e FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 168 e seguintes.

não as impediu de emergirem, como se deu com as leis dos pobres (Poor Laws); uma vez mais, impunha-se conhecer a pobreza e tentar entender a efetividade da legislação adotada, donde, impunha-se conhecer mais e melhor a população, e é quando *Sir William Petty* (1623-1687) e *John Graunt* (1620-1674) surgem com força, fazendo estatísticas a partir de registros administrativos, dando-lhes específicos ordenamentos (é o tempo da fundação da Aritmética Política, da qual falaremos em capítulo próximo).

Embora a alcunha de ciência lúgubre, ao que parece, não aturdisse o espírito da maioria dos Economistas, a alguns, contudo, incomodava. É o caso de *John Stuart Mill* (1806-1873) que com seu genial **Princípios de economia política**, publicado em 1848 (ano também da divulgação do **Manifesto comunista**, por *Karl Marx*, 1818-1883, e por *Friedrich Engels*, 1820-1895), ao afirmar que somente a produção, com certa técnica, num certo tempo, seria inexorável, não a distribuição que poderia ser diferente por vontade política. E as mudanças necessárias seriam feitas pela via parlamentar, por iniciativa dos governos; advogava uma revolução parlamentar, com a qual promoveria uma refundação do pensamento econômico, dessa forma, reforçando a posição da Economia Política (depois Ciência Econômica) como tecnologia de governo; para tanto, era óbvio, precisava-se das estatísticas, muitas mais, mais e melhores. Contudo não era fácil e simples produzi-las, à falta de saberes, técnicos e científicos, enfim, à falta de métodos, o que só virá muito tempo depois, já na segunda metade do século XX. Além disso, a dificuldade também vinha da natureza dos Estados Liberais, que temiam ser grandes, contudo, a elaboração das estatísticas sempre exigiu muita gente e sempre demandou muitos recursos, técnicos e tecnológicos, e financeiros. Dilema cruel!

## Uma noção de saber

O poder, sem dúvida nenhuma, supõe um saber, muitos saberes. Exercer poder, no sentido de administrar acontecimentos, e, tanto quanto possível, para além disso, de intentar-se planejá-los, impõe antever, conhecer. Ora, o poder se exerce sobre mundos (sempre) distantes, distantes e desconhecidos, imprevisíveis; pessoas e coisas sempre distantes (mesmo a pequena distância). Assim, tornar esses mundos conhecidos, para então conseguir pensá-los, e, pensando-os, governá-los, conforma exatamente a equação política dos governos dos Estados. Saber, como visto, tornando próximo o distante, presente o ausente, conhecido o desconhecido; saber para poder.

Isso terá, por longo tempo, a marca dos amadores, entre eles, não raros sábios, mas sempre amadores, algo intuitivos. Assim será até que se possa contar com as ciências atuantes em organizações especializadas, como as bibliotecas, os laboratórios, enfim, os centros de cálculo. Métodos são desenvolvidos e são consolidados; saem de cena os amadores, ainda que sábios, e entram os pesquisadores.

Ao longo do tempo, sem descanso, sem esmorecimento, aventureiros e curiosos, amadores e sábios, alcançando-se os pesquisadores, irão empenhar-se verdadeiramente para tornar o mundo móvel, transportando-o estavelmente; pouco a pouco, supera-se o intuitivo, o sugestivo, passando-se ao científico. Pessoas (e suas coisas) nos mundos distantes serão selecionadas e observadas e registradas, sendo

assim tornadas visíveis em alguns aspectos essenciais (previamente escolhidos). Além de observar e registrar, é preciso transportar com estabilidade (sem prejuízo de significação) o observado e o registrado; transporta-se, dessa forma, parte dos mundos a pontos distantes. Primeiro, realiza-se uma redução do mundo, privando-se de sua exuberância, e se empobrece a realidade; depois, juntados diversos extratos de vários mundos, de modo contínuo e sistemático, alcança-se um conhecimento inobservável nas realidades, quando vistas em suas dimensões primitivas e nativas. Agora, pela ação das instituições especializadas, os centros de cálculo (no dizer de Bruno Latour), promove-se uma ampliação dos mundos distantes antes reduzidos; um exemplo, simples e completo, é o da borboleta retirada do seu habita natural, o que lhe tira a exuberância, mas que, quando posta num quadro de borboletas, ganha a potência da classificação, o que a faz mais e melhor conhecida, e mesmo permite melhor vê-la numa segunda visita ao seu habita natural<sup>13</sup>.

Reduzir para ampliar. Extrai-se, elabora-se, distribui-se informações, mais e mais, com tempo, através de métodos refinados. A cada instante, em laboriosos processos de trabalho, cientificamente explicáveis e defensáveis, as informações geradas querem-se capazes de se transformarem em conhecimentos. Tudo se inicia com inscrições simplificadas, conforme as necessidades, segundo orientações científicas; depois, passa-se aos centros de cálculo (gabinetes, escritórios, laboratórios; comissões, comitês) onde são combinadas e comparadas, configurando inscrições superiores, mais e mais refinadas e sofisticadas. Aparecem nos relatórios, nos artigos, nos livros, tendo a forma de textos, de desenhos, de imagens, de tabelas, de gráficos, de mapas, dentre outras, conforme as circunstâncias<sup>14</sup>. Ao cabo desse ciclo, informações potentes e robustas oferecem-se ao conhecimentos necessários ao exercício atento do poder. Tem-se os saberes desejados e desejáveis; sabe-se, pensa-se, governa-se.

Essas ações produzirão inúmeras coleções sobre os mundos distantes. Por exemplo, os animais nos zoológicos, as plantas nos hortos e jardins botânicos (jardins de aclimatação), os animais empalhados e as plantas desidratadas nos museus naturais, enfim, artefatos diversos em museus variados e temáticos<sup>15</sup>. Pois, par a par com esse conhecer da natureza, buscou-se conhecer os territórios e as populações, suas riquezas e seus recursos, todos e tudo trazidas do distante, sob métodos intensos, através das estatísticas, postas em tabelas, em gráficos, em cartogramas, como suas linguagens de representação. Por tudo isso, consegue-se conhecer os diversos e variados mundos, permitindo pensá-los e governá-los. Governar, valerá marcar, é controlar,

<sup>13</sup> Para as idéias do autor, veja-se: LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Tradução de Ivone C. Benedetti; revisão de tradução de Paula Assis. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000a. 438 p. (Biblioteca básica); e LATOUR, Bruno. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATTIN, Marc; JACOB, Christian (Dir.). **O poder das bibliotecas**: a memória dos livros no Ocidente. Tradução de Marcela Mortara. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2000b. p. 21-44.

<sup>14</sup> Mais cedo ou mais tarde, as informações e os conhecimentos serão de ordem a simular-se as realidades; por exemplo, simulam-se as forças das ondas e das marés com vistas a edificar-se barreiras, sem que seja preciso, o que seria absurdo, fazer experimentações na realidade. Sondas serão criadas, capazes de colher amostras, fazer análises e transmitir informações; o que o homem devia fazer, ao vivo e a cores, agora uma máquina feita pelo homem, faz por ele. No caso das estatísticas, tanto aumenta a informação e o conhecimento sobre as populações que se torna possível projetar seu futuro.

<sup>15</sup> Nesse contexto também se enquadram os gabinetes de curiosidades e ainda os gabinetes de horrores, tão comuns ao longo dos séculos. Hoje, doutra forma, não se olvide os museus de cera, como exemplo também dessa exposição coletiva de aspectos dos mundos distantes.

monitorar, fiscalizar, ordenar; vigia-se, regula-se, disciplina-se; norteiam-se as condutas. Para tanto é preciso informação e conhecimento, é preciso saber.

No caso do Brasil, veja-se a carta de *Pero Vaz de Caminha*, escrivão da frota de *Pedro Álvares Cabral*, como a inscrição de primeira ordem sobre o território, a população, as riquezas, os recursos. É pouco, é frágil, mas é então o possível. Depois, não tardará, virão os diários das expedições de reconhecimento, com *Américo Vespúcio*, com *Gonçalo Coelho*, com *Martim Afonso de Souza*, dentre outros. Agora já haverá esboços da costa e eventuais vislumbres interioranos. Virão depois os governantes (*Tomé de Souza*, *Duarte da Costa* e *Mem de Sá* serão os primeiros), os missionários (*Manoel da Nobrega* e *José de Anchieta* entre os primeiros); haverá os bandeirantes (*Fernão Dias*, *Raposo Tavares*, *Borba Gato*, dentre outros); virão os invasores (franceses, espanhóis, holandeses); todos, uns mais outros menos, usarão e buscarão informações e conhecimentos. Em níveis distintos, não importa, farão registros, escreverão narrativas, cuidarão de desenhar e cartografar, tudo indo para Lisboa, Madri, Paris, Nápoles, Gênova, Florença, Amsterdan e Antuérpia; além desses escritos, farão circular alhures, mundo afora, espécimens animais e vegetais (inclusive nativos índios).

Virá o tempo dos sábios viajantes: entre os ingleses: *Thomas Lindsey*, *John Mawe*, *John Luccock*, *Henry Koster*, *Richard Burton*; entre os alemães e austríacos: o príncipe *Maximiliano* da família Habsburgo<sup>16</sup>, von *Spix* e von *Martius* (ambos na Missão Austríaca que veio com a princesa *Leopoldina*, futura primeira imperatriz); depois será a vez dos franceses: *Rugendas*, *Debret*, *Saint-Hilaire* (todos na Missão Francesa promovida pelo Príncipe Regente); dentre muitos outros<sup>17</sup>. Todos deixarão registros refinados, que não nos deixa jamais de encantar; escreverão narrativas, farão desenhos admiráveis, fixando costumes, tipos, plantas e animais, farão registros cartográficos. Essa informação e conhecimento, dará aos governantes maior e melhor conhecimento sobre o país, onde, em 1808, se instalará a sede da monarquia portuguesa. Além disso, dará aos europeus (principalmente) melhores condições de visitarem o país, estabelecendo negócios vários

Com a chegada do Príncipe Regente, futuro *D. João VI*, o Brasil, em especial a cidade do Rio de Janeiro, ganha fumos de centro. O Jardim Botânico é criado, missões artísticas e culturais são promovidas, trazendo a iluminação das civilizações; biblioteca e escolas de artes e ofícios, imprensa e museus serão criados. Passa o tempo, e com o país tornado independente, desde 1822, sob a influência da Imperatriz Leopoldina, coleções de história natural são feitas, florestas são refeitas, expedições são promovidas (novos sábios, alguns nacionais). Vemos mais, sabemos muito mais. Mesmo assim, o país é muito grande e ainda demorará bastante tempo até saber-se o necessário; da população, por exemplo, tem-se números estimados, sempre parciais, localizados, frágeis e erráticos, fruto de amadores, os autores de incríveis corografias (sem olvidar a tradição portuguesa das enumerações censitárias); só mais tarde, cin-

<sup>16</sup> O príncipe Maximiliano (1832-1867) era primo do Imperador D. Pedro II. Foi Imperador do México (1864-1867) na frustrada tentativa francesa de ali instalar uma monarquia.

<sup>17</sup> Infelizmente as autoridades portuguesas não autorizaram a entrada no País do maior de todos os sábios, Alexander von Humboldt, que tentou nos visitar em 1800.

qüenta anos após a independência, em 1872, é que virá a maturidade institucional. Iniciada tardiamente, contudo, a elaboração das estatísticas não perderá o caminho inexorável do progresso (BUENO, 2002).

## A natureza das estatísticas

As estatísticas, valerá realçar, configuram coletividades organizadas, servindo aos governos nas suas ações diretas e indiretas. As estatísticas revestem-se de distinção pelo caráter objetivo que recebem dos números. Na verdade, construções que são, as estatísticas não expressam objetividade, mas sim objetivação (objetividade objetivada). Como seja, sendo bem feitas, no amparo das ciências, têm enorme potência; servem à maravilha aos governantes, em suas argumentações.

No seio desses coletivos organizados, as individualidades, variadas e múltiplas, naturalmente ingovernáveis e incontroláveis, tornam-se individualizações, configurando identidades realçadas no interior dos grupos sociais, dessa forma, tornam-se governáveis e controláveis. Como tudo na ciência e na pesquisa (naturais e sociais), as estatísticas são mensurações construídas das realidades, e isso não lhes tira o caráter objetivo, justo o que lhes empresta especial relevância e importância.

Dito doutra forma, as estatísticas configuram aglomerados previamente organizados, expressando-os na linguagem dos números, que se quer, na tradição científica ocidental, objetiva e universal. Em seu processo produtivo, agregam-se (superam-se) registros ou anotações ou inscrições individuais (relativo a um ser, objeto ou situação; relativo àquilo que é único); tomam-se e agregam-se os aspectos observáveis e registráveis (o que for passível de mobilidade com estabilidade) das individualidades, e, ao agrupá-los, passa-se a pensar e a dizer do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das partes. Ora, tenha-se presente que essas partes, por serem diferentes, heterogêneas, não são agregáveis, em si mesmas, a menos que se lhes atribua, que se lhes marque algum aspecto comum, por meio de algum princípio de equivalência; dessa forma, serão observados e registrados os aspectos individuais que previamente configuraram os aglomerados organizados<sup>18</sup>.

Embora num primeiro instante reduza-se e diminua-se a realidade, perdendo-se a exuberância das individualidades, num segundo instante se a amplifica; se é fato que se perde a riqueza das unidades também é verdade que se ganha a riqueza do coletivo; as estatísticas, valerá observar, tem uma dupla força: sintática (como signo, números que são) e semântica (com o sentido da construção científica). As coletividades estatísticas, com suas individualizações (individualidades individualizadas), atendem em especial aos governantes, que não governam individualidades, pura e simplesmente, mas sim individualidades coletivizadas. Saber vital!

Não por acaso, assim sendo, as estatísticas são entendidas como tecnologias de distância, encaixando-se à maravilha como tecnologia de governo e de poder. Pes-

<sup>18</sup> Que fique claro: só se mensura o mensurável (como diria o encantador conselheiro Acácio, figura distinta da galeria queirosiana); ou, diríamos, "c'est la verité de La Palice"

soas e coisas distantes são trazidas à presença dos decisores (às suas mesas) na forma de algumas tabelas e de alguns gráficos, quiçá, sempre que possível, na forma de mapas (cartogramas). Por exemplo, toda uma população, em sua complexidade, nos é revelada por inteiro (em aspectos seletivos) em poucas folhas de papel (o mundo real se faz um mundo de papel!), de modo a permitir que ações sejam promovidas e estimuladas, que decisões sejam tomadas. Pelas estatísticas, por sua objetividade, fazem-se discursos de verdade! Mais e mais, os discursos perdem as letras, e ganham os números.

Sob essa visão, seja ao promover ações, seja ao estimular ações, o poder é visto como a ação de uns sobre outros, sendo exercido sobre pessoas livres, sem sujeitá-las, o que seria violência, e tendo-se o cuidado de preservá-las em suas liberdades. Pois, as estatísticas, ao eliminarem as individualidades e ao promoverem as individualizações, no interior de coletivos estruturados previamente, o fazem sem imposição, deixando aos indivíduos a liberdade de não aceitarem as sugeridas comparações. Contudo, como bem dito por *Ian Hacking*, as estatísticas afetam tanto a forma como vemos nossa sociedade, quanto a forma como vemos nossos vizinhos; as estatísticas transformaram profundamente “o que desejamos fazer, quem tentamos ser, e o que pensamos sobre nós mesmos” (HACKING<sup>19</sup>, 1995, p. 3, tradução nossa). Nos vemos nos outros, através dos coletivos estatísticos; com força, os números integram nossos cotidianos (nossos inconscientes).

Por muito tempo, a elaboração das estatísticas fundou-se nas informações individuais existentes nos antigos registros administrativos; esse longo tempo marca uma produção pautada num contexto técnico-político, com conotações fortemente administrativa, algo burocrática. Uma produção pautada num contexto técnico-científico tem início só há pouco tempo, cinquenta anos, quanto muito; enfim, são recentes os registros estatísticos, a outra fonte fundadora das estatísticas.

Os registros com finalidade administrativa eram abundantes, criados na esteira da formação dos Estados Nacionais; como visto antes, os Estados inscrevem os estados, para efeito de se inscreverem; o exemplo mais acabado são os registros ditos civis (nascimento, falecimento, casamento), devidamente laicizados. Mesmo os censos, de antiga origem, tinham um caráter de registro administrativo, inscrevendo as famílias, seus membros e seus bens, tudo para efeito de tributação e de conscrição.

Diante dos Estados Nacionais, poderosos, tendo a posse legítima da violência, as informações eram obtidas e anotadas, os registros elaborados. No início, a prática é obrigatória, sem espaço de negociações. Vencidos os primeiros instantes, pouco a pouco, os indivíduos percebem a importância de estarem inscritos, tornando-se cidadãos, e até passam a revelar-se voluntária e, fator relevante, corretamente. Em suma, alguns registros seguem sendo feitos por obrigação, outros tornaram-se voluntários; ademais, obrigatórios ou voluntários, com o tempo, a cada registro se definirá limites nos seus usos, vale dizer, se lhes aditará algum sigilo. Nada disso se fará de modo linear, e simples, pacífico; ao contrário, haverá idas e vindas, haverá lutas, e ainda as há, hoje em dia; haverá avanços e recuos, encontros e desencontros.

---

<sup>19</sup> A propósito, valerá apontá-lo como um dos grandes historiadores da ciência estatística e dos processos de produção das estatísticas.

Registros em profusão são pensados e impostos. Deles derivam-se números, as estatísticas; por muito tempo, nesse fazer, terá realce sua natureza administrativa, seu caráter contábil. Virão as antigas enquetes, tão caras a *Jean-Baptiste Colbert* (1619-1683), ao tempo de *Luís XIV*, algo como censos nacionais com conteúdos limitados, ou, as sondagens, tão caras a *Frédéric Le Play* (1806-1882) ao tempo do *Napoleão III*, algo como censos locais com intensos conteúdos. Avanços na plêiade de registros; afora censos (na origem e por longo tempo, tendo natureza administrativa e sendo de caráter contábil). Tradicionais ou inovadores, aos registros se associava a potência dos Estados, sendo atendidos pelos indivíduos geralmente por obrigação.

Esses registros foram, por longo tempo, a fonte principal das informações individuais para elaboração das estatísticas. Esses novos olhares, alheios à origem dos registros, devem atentar zelosamente pelos limites associados às informações individuais. Os técnicos envolvidos, geralmente servidores públicos, dada a razão inicial desses registros, devem agir com zelo, algo que pode levar à noção de ética. Pois a idéia de zelo (estando implícita, talvez, a noção de ética) está posta nos debates dos Congressos Internacionais de Estatística, havidos no século XIX, em suas nove reuniões plenárias, sobretudo na sétima delas, havida em Haia, em 1869, quando se advoga que aos governos competiria promover a capacitação e assegurar o extremo zelo dos empregados das instituições nacionais de estatística, cujas criações e existências são, então, laboriosamente defendidas e definidas; são vitais, em suas resoluções. Em vários capítulos, trataremos desses congressos.

Pois, ao longo do século XIX, as estatísticas ganham visibilidade, na esteira, não mais da formação (pura e simples) dos Estados Nacionais, mas sim da sua sofisticação instrumental, que, mais e mais, se quer racional, no amparo das ciências. Com o passar do tempo, chegando à segunda metade do século XX, ontem, a bem dizer, as instituições estatísticas nacionais, públicas e oficiais (as primeiras originadas no século XIX), se consolidam e se transformam em instituições de pesquisa, tanto quanto possível científicas. A demanda cresce, em resposta ao planejamento nacional, de um lado, e, de outro, a oferta pode agora crescer, como nunca, com a criação dos registros estatísticos através das pesquisas amostrais; ademais, a oferta se estrutura fortemente através da contabilidade nacional, que também a articula com a demanda (num papel intrínseco de coordenação). A trajetória acanhada de criação dos registros estatísticos se sofisticava e se diversificava; as técnicas de amostragem amadurecem e são assimiladas pelas instituições estatísticas; os registros estatísticos, feitos sob métodos refinados e rigorosos, ganham o cenário (já os registros administrativos, perdem o estrelato, retirando-se aos bastidores; passam a segundo plano).

As realidades complexas, a serem percebidas e apreendidas, implicam a demanda de melhores estatísticas, o que motiva a admissão de diferentes profissionais (economistas, sociólogos, demógrafos, dentre outros). Esses profissionais, até então ausentes das instituições estatísticas, passam a atuar par a par com os estatísticos que, ainda que quase sempre presentes, com as técnicas amostrais exigidas, passam a oferecer melhores qualificações. Dessa forma, conforma-se um profissional específico, os estatísticos, aqueles que produzem as estatísticas.

Pouco a pouco, com novas noções-chaves, além da noção de crescimento econômico (desenvolvimento econômico, desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento sustentável, dentre outras) cresce a demanda por registros estatísticos; os estatísticos pontificam. A elaboração das estatísticas passam a ser feitas num contexto técnico-científico, não mais no contexto técnico-político.

## As estatísticas brasileiras

Na história das estatísticas brasileiras, cobrindo o período de 1822 a 2002, então, 180 anos da história nacional, podemos identificar, numa primeira aproximação, dois grandes tempos, como segue:

- 1822 a 1972, quando domina a produção técnico-política das estatísticas, com a forte presença dos registros administrativos;
- 1972 a 2002, quando domina a produção técnico-científica das estatísticas, com a forte presença dos registros estatísticos;

Ao tempo da produção, o domínio de uma dada forma técnica, bem assim, de uma dada forma de registro (informações individuais) não podem e não devem ser vistas de modo absoluto, mutuamente exclusivas. De fato, ao final do primeiro tempo acima, já haverá atuações técnico-científicas (por exemplo, os primeiros passos das técnicas amostrais), bem assim, ao longo do tempo segundo ainda haverá atuações técnico-políticas (por exemplo, a existência pesquisas idealizadas externamente, para a simples aplicação dos questionários, sem apuração e sem análise). Contudo, tendo em mente os domínios assinalados, no primeiro tempo as instituições estatísticas terão por demais um caráter administrativo, contrariamente, no segundo tempo ganharão distinta solidez como instituições de pesquisa, no amparo das ciências.

O primeiro grande tempo acima, 150 anos, não terá caráter monolítico, mas antes uma sucessão de mudanças, na busca ingente da continuidade. Claudica-se; copia-se e, por certo, se cria, no humor dos tempos; ora tem-se força e realce social, ora se é fraco, vivendo-se na decadência, amargando-se esquecimentos. O trabalho tem natureza administrativa, só muito raramente tem natureza científica; sua natureza administrativa, não atrairá cientistas (pesquisadores), mas apenas burocratas, não raro por indicação e influência política. Contudo, a par com homens medíocres, que emperram sempre os avanços dos tempos, houve homens notáveis, marcando a história, herdeiros intelectuais daqueles amadores do passado, por certo, sábios, embora diletantes. Pois esse longo período comporta três subdivisões, como segue:

- 1822 a c.1889: o tempo do Império, quando as estatísticas são desejadas, e tidas como desejáveis [**Estatísticas desejadas**];
- c.1889 a c.1936: o tempo da primeira República, até a criação do IBGE, quando é legislada a elaboração das estatísticas [**Estatísticas legalizadas**];
- c.1936 a c.1972: o tempo de atuação do IBGE até sua transformação numa instituição de pesquisa [**Estatísticas organizadas**].

Na primeira subdivisão, a produção terá caráter amador, e será algo intuitiva. Ser amador, à época, não significava estar improvisando sem conhecimento; não,

muitos eram muito sábios, vindo da tradição dos viajantes dos séculos anteriores. Não eram especialistas, mas eram, não raro, estudiosos, em amplo espectro de matérias, bem assim, na difícil questão da elaboração e utilização das estatísticas. Pouco a pouco, percebeu-se a importância de uma revelação numérica do Brasil; primeiro, em alto e bom som, no parlamento, para legislar-se, depois, em resposta, no executivo, com ações concretas na elaboração das estatísticas. Mas, partir à ação era muito difícil, em todas as nações do mundo; o rumo era errático, com idas e vindas. Não obstante, ficará fixada a importância das estatísticas, e o seu desejo não perderá espaço, jamais.

Na segunda subdivisão, o desejo fixado no Império, é reforçado no positivismo republicano; contudo, a produção continuará marcada pelo amadorismo, pese haver, agora, muitas experiências acumuladas. Distinto, nesse tempo, será a atuação de usuários analíticos, críticos rigorosos dos resultados alcançados; com destaque aos demógrafos-sanitaristas (dentre eles *Bulhões Carvalho*). Pautados nas ciências, lançam olhares atentos, rigorosos e exigentes, sobre a produção e sobre as instituições produtoras; fazem reparos às estatísticas disponibilizadas; pela força política, induzem mudanças. De fato, em atenção às críticas, as instituições estatísticas demandam a renovação das legislações pertinentes, bem assim, demandam estruturas melhores, com mais recursos (humanos, materiais, financeiros).

Na terceira subdivisão, a condição de produção, iniciada no período anterior, é reforçada pela coordenação institucional. Não há, ainda, contudo, a presença intensa das ciências, mas, já há a presença de estudiosos sofisticados, refinados em saberes, em tudo e por tudo, autênticos cientistas (dentre vários nomes, citemos *Teixeira de Freitas*, *Giorgio Mortara*); a ciência estatística começa a ensaiar os passos da amostragem, e vários nomes surgem (por exemplo, *Lourival Câmara*, *Viveiros de Castro*); mas falta ainda um amálgama profissional, que virá apenas adiante.

Coisa nova será a emersão das condições de utilização continuada e articulada, por diferentes produtores, dos registros administrativos, derivando-lhes estatísticas; numa palavra, surgirá o instituto operacional da coordenação, razão da criação do IBGE. A coordenação praticada estará centrada na dimensão sócio-política, formando-se as coletividades organizacionais, o que não será bastante, logo emergindo sua fragilidade; sem dúvida, logo será percebido, faltavam as condições cognitivas na forma de instrumentos técnico-científicos. Mas a instituição estatística ganha maturidade.

Voltemos ao segundo grande tempo, c.1972 a 2002, com sua seqüência (mais ou menos) monolítica, quando a elaboração das estatísticas ganha formalidade científica [**Estatísticas formalizadas**]. As estatísticas são, já na origem, informações, vale dizer, têm significado já no nascedouro, dessa forma, tanto estão no plano da sintática (signos que são) quanto estão no plano da semântica (com seus significados). No ambiente institucional vige uma indiscutível especialização, com a presença simultânea e a cooperação de diferentes indivíduos, com diversas formações; há, em suma, uma comunidade profissional socialmente legitimada, sendo sólidas as carreiras, e há, também, por parte da sociedade uma evidente valorização do trabalho realizado, uma clara aceitação do produto oferecido. Tem-se credibilidade e legitimidade.

As organizações sempre resultam da intenção dos atores que as criam, estão pautadas por teorias acerca das formas pelas quais as atividades podem ser organizadas, teorias estas que se associam sempre ao manuseio de recursos e à existência

de um sistema de autoridade próprio. [...] Organizações são produto da vontade dos atores e de sua pauta de crenças e valores em operação sobre os recursos e a tecnologia social disponível; refletem antes os valores e interesses dos homens do que a vontade de uma invisível mão que põe ordem às coisas e à anarquia (NUNES, 1977, p. 121).

Três fatos fazem a glória desse tempo: o planejamento nacional, inserido no contexto da economia keynesiana, provocando uma demanda jamais vista, seja em volume, seja em variedade; a contabilidade social, há muito tempo estudada e desejada pelos economistas, como síntese das medições das atividades econômicas; a técnica da amostragem, que, depois de longo tempo, é tornada operacional, viabilizando pesquisas em profusão, dessa forma gerando registros estatísticos em abundância. Depois, haverá muitas crises internas no contexto da grande crise dos Estados Nacionais; as instituições estatísticas, até então fortes, amargarão fraquezas, e sofrerão inúmeras concorrências, até que voltarão a ser potentes, isso com o imperativo da comparação internacional, bem assim, sobremodo, com a percepção de que os Estados Nacionais para serem pequenos devem ser fortes, exigindo a existência de estatísticas confiáveis, elaboradas sistematicamente e continuamente. Mas, a coordenação resultará em aberto, a desafiar o futuro.

## Intenções de trabalho

Quer-se relatar tanto quanto analisar.

Para além de se apreciar o manifesto, será preciso apreciar-se os silêncios, as metáforas, as figuras de retórica, enfim, as contradições, a despeito das dificuldades inevitáveis e inerentes. Os autores e atores sociais, nas várias épocas, serão vistos em suas posições, suas ligações políticas, suas visões de mundo, suas histórias. Trabalho árduo, mas essencial à narrativa tanto quanto à compreensão dos acontecimentos: narrar e comparar, comparar e compreender.

“Reunir os documentos que estima necessários é uma das tarefas mais difíceis do historiador” (BLOCH, 2001, p. 82).

“O documento é importante, mas não fala, o historiador é quem faz o documento falar” (CARVALHO, 2003, p. 51).

Esta obra, **História das estatísticas brasileiras**, cobrindo o período de 1822 a 2002, com 180 anos de história, estará dividida nos volumes vistos antes, valendo repetir: 1º volume: **Estatísticas desejadas** (1822-c.1889); 2º volume: **Estatísticas legalizadas** (c.1889-c.1936); 3º volume: **Estatísticas organizadas** (c.1936-c.1972); e 4º volume: **Estatísticas formalizadas** (c.1972-2002).

Na fixação desses títulos, matéria de intensa atenção nossa, pudemos contar com a reflexão valiosa de **José Murilo de Carvalho**, sempre paciente nas trocas de notas, a apontar insuficiências por nós despercebidas. Afora nisso, pudemos contar com sua atenção, sempre afável e gentil, nos momentos de impasse na apreensão dos fatos. Mas não lhe cabe nenhuma responsabilidade pelo que aqui ficou, seja no conteúdo, seja na forma; as escolhas, sobremodo aquelas erradas, foram nossas.

Os volumes estão divididos, para efeito de exposição, em seções; definidas em períodos, seus conteúdos podem, contudo, ultrapassar os períodos definidos.

Nas citações feitas vão além de reforçarem a argumentação; tem-se a intenção de divulgá-las, em si mesmas, levando à leitura dos textos das épocas.

Nas citações, há várias partes grifadas (sublinhadas); quer-se, com isso, atrair a atenção para seus conteúdos, estimulando suas leituras inteiras.

Além da iconografia, quadros com perfis de pessoas, com sínteses legislativas, e com sínteses dos conteúdos censitários, por certo, enriquecem os textos.

Por fim, num CD-ROM estão textos integrais, relatórios e legislações, permitindo aos pesquisadores contradizerem a narrativa feita, fazendo outras.

Esta obra não teria sido feita sem que David Wu Tai, na direção do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, do IBGE, a todo tempo, a tivesse aceitado e apoiado. Seu estímulo foi essencial nos inevitáveis momentos de cansaço, e até de desânimo, inerentes a todos os processos de pesquisa. A ele, então, registramos um contundente reconhecimento e agradecimento.

**Nelson Senra**

Pesquisador e Professor no Programa de Mestrado da  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas, do IBGE,  
onde leciona a disciplina Sociologia das Estatísticas,  
Doutor em Ciência da Informação (ECO/UFRJ),  
Mestre em Economia (EPGE/FGV) e Economista (UCAM).

**Informação estatística  
e planejamento  
(nacional, regional e local)**

---

**Introdução ao volume**

**G**

*saac Kerstenetzky*, em 1972, teria início outro tempo histórico. Então, as estatísticas produzidas numa formatação técnico-administrativa, cedia lugar à produção técnico-científica, e o IBGE se tornava uma entidade de pesquisas, pesquisas pautadas nas ciências e em consagrados processos de pesquisa. Antes, as informações individuais fundadoras das estatísticas vinham quase todas dos registros administrativos, e até os censos tinham um pouco deste caráter de registro administrativo, agora seria diferente, as práticas amostrais, entre outras técnicas de pesquisas, sobressaíam e permitiam derivar-se registros estatísticos; os censos também seguiriam esse caminho, e se tornariam registros estatísticos. Ganhou-se, e bastante (mas perdeu-se também).

O sistema estatístico seria centralizado, e o IBGE seria o centro, não mais como coordenador, principalmente, mas, sobremodo, como produtor. Ele não deixaria de discursar a coordenação, tendo-a como atribuição delegada, formal e legalmente; mas pouco se passaria da retórica dos discursos. O sistema nacional, pouco a pouco, foi associado ao sistema central do IBGE; ganhou-se em eficiência, e, de certa forma, em economia dos recursos escassos; criou-se o princípio da prioridade, abrindo espaço para a elaboração da estatísticas econômicas, com realce às grandes sínteses; ainda que menos, as sociais também avançaram<sup>20</sup>. O IBGE fez-se o foco, acumulando credibilidade e legitimidade; fez-se uma sigla de valor ainda maior.

Mas, ainda que sendo parte central do sistema de planejamento, o que lhe daria prestígio e condições de existência (e contínuo aprimoramento), perderia influência na moldagem do Estado e da Nação, como tivera no passado. E vale lembrar o Projeto de Brasil, formalizado no documento **Problemas de base do Brasil**, tão chave que chegou a ser chamado de *Ideário Cívico do IBGE*; e valeria lembrar também outros pontos do pensar do Brasil vindo das mentes de *Mário Augusto Teixeira de Freitas*, *José Carlos de Macedo Soares*, *Fábio de Macedo Soares Guimarães*, *Giorgio Mortara*, entre outros no-



Embaixador  
Macedo  
Soares  
discursando,  
[s.d.].

<sup>20</sup> Ver o capítulo 25 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção. E também os capítulos 3 e 4 deste volume.

mes<sup>21</sup>. As informações estatísticas (e as geocientíficas), como forma de saber, seguiram sendo fonte de poder, vale dizer, o Brasil foi, e segue sendo, retratado com acurácia, mas ousadias desses pensares passados, estes não mais se deram. O IBGE perdeu espaço na proposição e animação dos grandes debates nacionais.

Esses grandes debates nacionais, contudo, seguiram valendo-se das informações emanadas do IBGE. Faz parte do destino ibgeano perder espaço nesse grandes debates nacionais, ainda que lhe caiba, muito e mais, alimentá-los de informações. Há um novo tempo, e, nele, é preciso fortalecer a dimensão técnico-científica, separando-a e depurando-a da perigosa dimensão sociopolítica; sem dúvida, a independência, a autonomia, a liberdade são princípios fundamentais às instituições estatísticas, e é preciso preservá-los diuturnamente. Seus técnicos, contudo, como competentes pesquisadores, podem e devem integrar ou provocar esses grandes debates nacionais; estarão falando em nome próprio, claro, mas não sem um sutil peso derivado dos seus vínculos institucionais. Pouco a pouco, um novo tempo poderá emergir, e a instituição estatística, de *locus* de pesquisa pode se tornar um *locus* de ciência. Mas isso é futuro; agora, voltemos ao passado, do distante ao recente, para vermos o presente.

### O modelo inicial, na concepção de Teixeira de Freitas

A extrema federação republicana, que dificultava a atividade estatística, a partir dos anos 1930 sofre controle e limitação. O Governo Provisório, fruto da vitória da revolução encabeçada por *Getúlio Vargas*, daria mostra de querer governar, e novos órgãos de cúpula surgiriam, sobretudo os dedicados ao trabalho, à educação, à saúde, e vários outros. Em 1932, haverá uma redução desse impulso, com a luta paulista pela normalidade constitucional, e, com a “vitória” daquele movimento, uma certa volta aos modos de governo do passado, no bojo da Carta de 1934, que pouco duraria. De fato, em 1937, emerge o Estado Novo, sob nova Carta Magna, fazendo reviver o espírito de 1930. Temas sociais estarão presentes, o progresso econômico será idéia dominante.

Nesse ambiente, o Estado central e forte dará ensejo a uma intensa demanda por estatísticas; serão vitais como forma de se saber o real, e de nele se atuar; desde há muito, eram vistas como forma de saber e como fonte de poder; diziam o que fazer, e onde, por isso, devendo-se produzi-las, muitas e boas, em oferta contínua e sistemática. Pois, para atender à crescente demanda, uma agência central e forte, seria criada, e teria a melhor das atenções do Estado, também central e forte, vale marcar. Enquanto a federação predominou, não houve espaço para a produção continuada e sistemática das estatísticas, para tanto sendo valiosa a formação de um Estado central e forte, o chamado Estado Novo, muito superior à federação.



Teixeira de Freitas discursando, [s.d.].

<sup>21</sup> Ver os capítulos 11 e 17 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

Mas, dada a forma de produção das estatísticas, tendo por fonte chave os registros administrativos, a agência central deveria praticar um convívio federativo<sup>22</sup>. O IBGE teria como papel central a articulação, melhor dizendo, a coordenação; não seria um órgão produtor, a menos de ocasiões especiais. Os produtores seriam os serviços federais de estatística, em estreito vínculo com os serviços estaduais de estatística, por demais impondo-se incorporar os municípios, onde, em última instância, estavam os registros administrativos, ou, em não existindo, seriam criados.

Eis, então, o IBGE inicial, uma instituição coordenadora moldada na cooperação interadministrativa, pela qual dava unidade às três esferas políticas: a federal, a estadual, e a municipal.<sup>23</sup> Por essa forma, as estatísticas seriam ofertadas, atendendo a demanda que terá dois tempos: primeiro, ao ser traduzida em programa pelos produtores, sendo eles, afinal, seus maiores usuários, e analistas; segundo, quando os usuários, ao ganharem uma autonomia acadêmica, serão ouvidos, e, pouco a pouco, acatados. O ambiente era cooperativo, profundamente parlamentar.

\*\*\*

Em 6 de julho de 1934, ainda no Governo Provisório, pelo Decreto nº 24.609, seria criado o Instituto Nacional de Estatística - INE, com o especial empenho de *Juarez Távora*<sup>24</sup>, então Ministro da Agricultura. Desde 1930, *Teixeira de Freitas* lutava pela criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, mas, por razões várias, tivera que ajustar sua proposta para conseguir aprová-la. Então, tendo-a aprovada, na forma do Instituto Nacional de Estatística, empenha-se por sua efetivação, o que só se daria em 29 de maio de 1936<sup>25</sup>, com *José Carlos Macedo Soares*, então Ministro das Relações Exteriores, assumindo sua presidência, perante o presidente da República e quase todos os ministros, no Palácio do Catete, onde seria instalado. *Getúlio Vargas*, em rápido discurso, disse que tinha tanto apreço pelo novo Instituto que lhe dava o seu ministro e a sua casa (o palácio, naturalmente).

Ato contínuo, *Macedo Soares* daria posse a uma Junta Executiva provisória, à qual caberia formatar o Instituto Nacional de Estatística. Por sua ação, logo se daria a Convenção Nacional de Estatística<sup>26</sup>, aprovada pelo Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936, pela qual criou-se, entre outras coisas, o Conselho Nacional de Estatística, cujo início formal de operação ocorreria pelo Decreto nº 1.200, de 17 de novembro de 1936, no contexto da sua primeira Assembléia Geral. Em 24 de março de 1937, pelo Decreto nº 1.527, seria criado um Conselho Brasileiro de Geografia agregado ao

<sup>22</sup> Ver o capítulo 2 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>23</sup> Por isso, o IBGE seria um órgão da presidência da República, só assim, com essa vinculação, teria liberdade de diálogo com todas as áreas temáticas federais (ministérios e repartições), e com os estados e municípios; bem assim, só dessa forma teria a necessária autonomia de decisão.

<sup>24</sup> Faria brilhante carreira militar, chegando (na reserva) ao elevado posto de Marechal de Exército. Nos anos 1950 seria candidato a presidência da República. Ao longo de toda sua vida não poupou apreço ao Instituto, estando sempre presente em seus grandes momentos.

<sup>25</sup> Tomada, desde então, como uma data festiva de fundação. Ainda que a sigla IBGE só viesse a ocorrer no ano seguinte, sempre se entendeu que na essência (formal e legal) tudo já estava posto (ou pensado), portanto não sendo o caso de mudar a data da origem.

<sup>26</sup> Ver o capítulo 3 do volume 3 desta coleção, citado em nota anterior.

Instituto; pouco depois, a 26 de janeiro de 1938, pelo Decreto-lei nº 218, este Conselho seria nacional, ao mesmo tempo que o Instituto passava a ser o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Para completar a concepção, faltaria apenas a criação das Agências Municipais de Estatística<sup>27</sup>, e que virão no contexto do esforço de guerra (Decreto nº 4.181, de 16 de março de 1942), em demanda às estatísticas econômicas.<sup>28</sup>

Surgia um sistema estatístico, do qual o IBGE seria o cabeça: “federação de repartições” ou “consórcio federativo”; seria um órgão nacional, e não federal. O Conselho Nacional de Estatística, entidade parlamentar, agregando produtores (federais e estaduais; públicos e privados) e usuários (então chamados de consumidores) seria o órgão chave do sistema. Vários seriam seus braços executivos: nas esferas estaduais haveriam as Juntas Executivas Regionais, agregando produtores estaduais, e na esfera nacional (e não federal, vale marcar) a Junta Executiva Central (agregando os diretores dos serviços federais de estatística). Esta Junta Central, dando-lhe continuidade, escolhia entre seus membros um Secretário-geral que logo o seria também do Instituto, tal a essência daquele Conselho (*vis-à-vis* o de Geografia). *Teixeira de Freitas* teria essa função de 1936 a 1948, e lhe seria a alma, e o espírito dominante.

Fazendo uma analogia, *mutatis mutandis*, com os regimes presidenciais parlamentaristas, o presidente do IBGE seria como o presidente da República, tendo vários poderes de Estado, mas não de governo. O governo caberia à Junta Executiva Central (JEC), cujo secretário-geral seria como que o Primeiro Ministro, e seus membros (diretores federais de estatística nos ministérios e nas repartições autônomas) seriam como os ministros. Os Conselhos Nacionais de Estatística - CNE e de Geografia - CNG, reunidos em assembleias gerais anuais, formariam o parlamento, do qual sairia a legislação estatística (e geográfica) do País. Seguindo nessa analogia, haveria nos estados (províncias) representações devidamente formalizadas, e que foram de dois modos: houve as Juntas Executivas Regionais - JER, secretariadas pelos diretores estaduais de estatística, e que tinham assento garantido nas assembleias gerais anuais; e as agências municipais de estatística<sup>29</sup>, como braços avançados dessa concepção<sup>30</sup>.

\*\*\*

Segundo *Edson Nunes*, dito em outro tempo e contexto, “as organizações sempre resultam da intenção dos atores que as criam”, estando “pautadas por teorias acerca das formas pelas quais as atividades podem ser organizadas, teorias estas que se associam sempre ao manuseio de recursos e à existência de um sistema de autoridade próprio”. Em suma, afirma: “organizações são produto da vontade dos atores e de sua

<sup>27</sup> Ver os capítulos 5, 6 e 7 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>28</sup> Por força desse vínculo municipal, o IBGE faria sempre pesquisas completas, ou seja, com caráter censitário. E sentiria limites formais e legais em praticar pesquisas por amostragem. Contudo, houvesse a intenção e a sapiência em praticá-las, não haveria, na verdade, nenhum impedimento, desde que adotasse um sistema misto de cobertura.

<sup>29</sup> Criadas no contexto do esforço de guerra, quando o Brasil rompeu relações com as nações do Eixo, e se alinhou aos países Aliados (em especial os Estados Unidos).

<sup>30</sup> Pouco a pouco, diante do programa estatístico mais e mais complexo, e da fragilidade das repartições estaduais de estatística, foi preciso constituir as Inspetorias Regionais (na verdade, Estaduais).

pauta de crenças e valores em operação sobre os recursos e a tecnologia social disponível; refletem antes os valores e interesses dos homens do que a vontade de uma invisível mão que põe ordem às coisa e à anarquia” (NUNES, 1976, p. 121).

Pois várias foram as mãos visíveis desse processo, moldando essa organização chamada IBGE, numa criação coletiva, contudo, mãos muito especiais seriam as de *Teixeira de Freitas*, que, na expressão de *Fernando de Azevedo*, passaria a vida ensinando, doutrinando e pregando. Incansável produtor de discursos, de ensaios, de estudos e monografias, infatigável conferencista, grande missivista e mais ainda, inolvidável conversador; homem de idéias, passava rápido à ação, em suas famosas campanhas, sempre com solicitude e tenacidade; conquistava e persuadia com maestria. Tinha, no dizer de *Lourenço Filho*, devoção à estatística. Lutou o sonho impossível, e o fez possível, lutou e venceu, e se tornou um homem cósmico, emblemático; ao ter sua biografia desenvolvida, por mãos destras, será revelado em sua grandeza de “intérprete do Brasil”, a par com homens notáveis com quem dialogou em igualdade<sup>31</sup>.

### A modelo revisto por Isaac Kerstenetzky (em seus ajustes temporais)

O modelo original se esgotara. A autonomia financeira e de gerência do quadro de pessoal, pouco a pouco, caíram nas amarras da burocracia. O fundo de estatística foi sofrendo contestação no judiciário e não tardou a minguar, sacrificando a manutenção (e as criações eventuais) das agências municipais de estatística. Os serviços federais de estatística, e seus titulares, perderam qualidade, empobrecendo a capacidade decisória da Junta Executiva Central. As produções temáticas (nos ministérios e nas repartições) sofreram perigosas delongas e mesmo inaceitáveis interrupções, nem tanto na coleta, mas nas etapas de apuração e de divulgação, levando o Instituto a assumi-las, para tanto tendo de formar quadros, e adquirir máquinas. As Juntas Executivas Regionais, com o desmonte de inúmeras diretorias estaduais, apequenaram as Assembléias Gerais anuais, diminuindo o alcance de suas decisões. Em suma, o incrível esquema de cooperação interadministrativa, complexo, mas eficiente, cairia no vazio<sup>32</sup>.

O Estado Nacional que, dos planos simples, quase que somente de mobilização



Isaac  
Kerstenetzky  
discursando,  
[s.d.].

<sup>31</sup> Ver o capítulo 16 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>32</sup> Ver o capítulo 23 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

psicológica, quase apenas fazendo indicações de mudanças, passaria, com os avanços nas técnicas de planejamento, aos planos muito mais científicos, mais objetivos e precisos, com propostas de mudanças, numa clara atuação de governo. A todo tempo, houve demandas por estatísticas, mas apenas no segundo momento, movido pela estimulação ao crescimento econômico houve demandas específicas por estatísticas, com realce às estatísticas econômicas. Mas, como atender à demanda assim crescente, diante do estado de exaustão acima descrito? Por demais, a tendência censitária e municipal do programa estatístico, tudo tendo a mesma prioridade, já que feito por diferentes repartições, não abria espaço a se introduzir novidades.

De fato, a prioridade era inexistente, melhor dizendo, era igual, e era certo que fosse assim, ou seja, em cada órgão produtor suas estatísticas eram, naturalmente, importantes e prioritárias. Tudo bem se os recursos fossem abundantes, mas, se não o fossem, ficava sempre difícil expandir o programa, e é o que ocorreria quando se tornou imperativo produzir as estatísticas econômicas, as estatísticas derivadas, e as pesquisas por amostragem. Nesse caso, só mesmo fazendo mudanças na atividade estatística, e por certo no IBGE, se atenderia à demanda, e é o que será feito nos anos 1960-1970, depois de intensa crítica externa às bases do sistema; o princípio federativo será abandonado, e o IBGE passará a produtor, relegando-se a coordenação a segundo plano, quase a simples figura de retórica. Ao fim e ao cabo, o sistema estatístico será centralizado, e será nacional sem atenção à federação; os municípios e os estados perdem foco.

\*\*\*

Depois de extensa massa crítica (1958, 1962, 1964 e 1966)<sup>33</sup>, o IBGE sofreria mudanças. Em 13 de fevereiro de 1967, o Decreto-lei n. 161 mudaria seu estatuto jurídico, tornando-o uma Fundação. A idéia fora recuperar sua autonomia, se não tendo um fundo financeiro específico, ao menos ganhando liberdade para gerir orçamento; e tendo um quadro de pessoal não mais com servidores públicos, e sim com pessoas geridas pelas leis trabalhistas. Mas a nova estrutura, em lugar de mudar a situação presente, dando-lhe unidade de decisão, a esgarçaria e a agravaria; o CNE e o CNG, em lugar de serem revistos, se tornaram institutos autônomos, o Instituto Brasileiro de Estatística - IBE e o Instituto Brasileiro de Geografia - IBG<sup>34</sup>. Dessa forma, as frustrações seriam inevitáveis, e clamariam por ajustamentos.

Com *Isaac Kerstenetzky* na presidência da Instituição desde 1970, pela Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973, a Fundação seria refundada. Os Institutos, retratos dos antigos Conselhos, desapareceriam, e a estrutura estaria moldada em diretorias, com realce à Diretoria Técnica, que abarcava, nos termos do passado, as três

<sup>33</sup> Ver os capítulos 18, 20, 21 e 22 do volume 3 desta coleção, citado em nota anterior.

<sup>34</sup> Depois, no início da gestão Isaac Kerstenetzky, será criado o Instituto Brasileiro de Informática - IBI.

alas do IBGE: a estatística, a geográfica e a censitária<sup>35</sup>. A centralização pretendida desde 1967, mas muito lentamente executada, ganha impulso e agilidade. Nessa gestão, o sentido da mudança seria profundo, a ponto de se mudar a origem, de 1936 para 1938, contudo, 1936 tinha tanta força simbólica no inconsciente institucional que logo a voltaria a predominar. Ainda como marca da mudança, *Teixeira de Freitas* raramente seria lembrado nos discursos, ao passo que *Macedo Soares* o seria mais, com realce ao tempo que ocupou a presidência, e que se queria superar.

O IBGE é reajustado às necessidades. *Isaac Kerstenetzky* contribuíra à formação da referida massa crítica que tivera início em 1958. Portanto, o IBGE não lhe era em nada novo, em nada estranho; ademais, acumulara uma admirável experiência na produção de estatísticas na Fundação Getúlio Vargas, bem assim, nos avanços das técnicas de planejamento, por seus muitos cursos no exterior. Sem olvidar o respeito e a admiração que lhe vinha do mundo acadêmico. Num fecho de pensares anteriores, expostos (e ouvidos) nas críticas ao sistema estatístico, o associara ao planejamento, numa oportuna vinculação. Com o desmoronamento do planejamento nacional, nos anos 1980, ele revisitou sua concepção original, associando-a, então, aos planejamentos regional e local, dessa forma, conseguindo sustentá-la.

Sua visão, na grande essência, paira sobre o IBGE ainda hoje<sup>36</sup>. Mudanças havidas, na estrutura, no programa estatístico, nos processos trabalhos, e em outros pontos, não lhe tiram o mérito, nem mesmo lhe diminuem as realizações.

\*\*\*

Ao contrário de *Teixeira de Freitas* (e mesmo de *Macedo Soares*), que fora um escrevedor compulsivo, e competente nessa arte, *Isaac Kerstenetzky* pouco (quase nada, mesmo) escrevera, contudo, com suas idéias, influenciaria a formação de uma geração inteira de economistas, sociólogos, entre outros. Os dirigentes que se lhe seguiram, quase todos, têm obras escritas e publicadas, em diferentes temáticas, mas quase nenhum refletiu o sistema estatístico. As exceções ficam na conta de *Eduardo Augusto Guimarães*, com um artigo seminal (“Produção de estatística e sistema estatístico”), e de *Simon Schwartzman*, com vários artigos seminais; ele, pela quantidade e qualidade de sua reflexão sobre a atividade estatística, se ombreia a *Teixeira de Freitas*. Aliás, é justo dizer que o tempo em análise, no qual releva a presença de *Isaac Kerstenetzky*, está marcado, fortemente, a partir de 1994-1995 pela atuação de *Simon Schwartzman*.

Ao fim e ao cabo, há três pontos de inflexão na trajetória institucional. Um, nos anos 1930, em diante, com *Teixeira de Freitas* e com *Macedo Soares*. Outro, nos anos 1970, em diante, com *Isaac Kerstenetzky*, e sua rede de relações intelectuais. Por fim,

<sup>35</sup> Há quem afirme que Isaac Kerstenetzky teria moldado essas mudanças a partir de intensos diálogos com os técnicos da ala geográfica, pela grande qualidade desse corpo técnico. Ora, por certo havia na ala geográfica grandes nomes, por exemplo, Speridião Faissol, Pedro Geiger, Nilo Bernardes, e muitos outros, e Isaac Kerstenetzky terá tido prazer de conversar com eles, homens cultos que eram, e terá se valido de suas opiniões. Contudo, afirmar que não teria tido igual diálogo com os nomes da estatística (e dos censos), é um grande equívoco; na verdade, com esses homens (entre outros Ovídio de Andrade Júnior, e Amaro da Costa Monteiro), já vinha tendo intenso diálogo, de longa data, e já saberia suas concepções da atividade estatística. Já da geografia, e dos geógrafos, provavelmente, pouco sabia, razão de seu intenso diálogo naquela ala, com vistas às mudanças.

<sup>36</sup> Ver os capítulos 3, 4 e 5 deste volume.

em meados dos anos 1990, com *Simon Schwartzman*, e sua competência intelectual e acadêmica. Vale notar que nos dois primeiros momentos vigorava regimes fortes no País: no primeiro, vigorava o Estado Novo moldado por *Getúlio Vargas*; no segundo, os militares estavam no poder, numa sucessão de generais-presidentes; então, foram desses regimes que nasceram as condições das mudanças. No terceiro, embora houvesse uma renovação democrática internamente, houve também uma situação imperativa, de muita força; de fato, as relações externas, devidamente globalizadas, exigiram que os estados nacionais se apresentassem comparativamente, donde, pouco a pouco, os sistemas estatísticos, entre outros sistemas de informação, se internacionalizaram.

### A história revisitada (depoimentos e homenagens)

*Isaac Kerstenetzky*, talvez por querer refundar a memória institucional, pouco (quase nada) se reporta ao passado; numa ou noutra ocasião, mencionou *Teixeira de Freitas* e *Macedo Soares*. Já *Jessé Montello*, talvez porque fosse um homem do passado, e talvez porque quisesse se distanciar de *Isaac Kerstenetzky*, presta grande homenagem a *Giorgio Mortara*, dando-lhe o nome ao auditório do complexo Mangueira, o maior do IBGE, bem assim, organiza e inaugura o Museu Teixeira de Freitas, na sua casa natal, em São Francisco do Conde, Bahia, tendo a presença do governador *Antônio Carlos Magalhães*, além de pessoas da família do homenageado<sup>37</sup>.

*Edmar Bacha*, em discurso no Ministério da Educação e Cultura, por natural, menciona *Teixeira de Freitas*, que fundara e chefiara o serviço de estatística da educação (e, no início, também da saúde pública). Ao comemorar o cinquentenário (1936-1986), promove uma exposição no Palácio Gustavo Capanema, na cidade do Rio de Janeiro, marco inaugural da recuperação sistemática da Memória Institucional (naquele momento formalizada em projeto oficial)<sup>38</sup>. Nas gestões *Edson Nunes* e *Charles Mueller* não existe registros de homenagem, ou simples menções ao passado, antes do mais pelo período nervoso então vivido, mas seriam receptivos a proposições<sup>39</sup>.

Na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*<sup>40</sup> promoveram-se várias homenagens, todas no Centro de Documentação e Disseminação de Informações: deu-se o nome de *Teixeira de Freitas* ao auditório inaugurado na comemoração do seu centenário de nascimento; deu-se o nome de *Isaac Kerstenetzky* à Biblioteca Central do IBGE; deu-se o nome de *Manoel Antônio Soares da Cunha* a uma sala, então, dedicada à Memória Institucional, e hoje anexa ao sistema de auditório; deu-se o nome de *Wilson Távora Maia* a uma livraria inaugurada no complexo Canabarro.

Além disso, inserindo-o na estrutura, deu-se força ao projeto Memória Institucional; inserindo o Instituto nos festejos dos 500 anos da descoberta da América por Christóvão Colombo, editou-se o livro **Nossa América: geopolítica comparada**,

<sup>37</sup> Ver o capítulo 9 deste volume.

<sup>38</sup> Ver o capítulo 10 deste volume.

<sup>39</sup> Ver os capítulos 10 e 12 deste volume.

<sup>40</sup> Ver o capítulo 12 deste volume.

de *Therezinha de Castro*, publicado no Rio de Janeiro, pelo IBGE em 1992. Criou-se na série “Documentos para disseminação”, a subsérie “Memória institucional”, iniciada com dois corpos de textos: um, alusivo à produção de Teixeira de Freitas; outro, com as palestras proferidas no seminário do seu centenário natalício<sup>41</sup>.

*Eurico Borba*, a toda ocasião referiu-se elogiosamente a *Isaac Kerstenetzky*, afora outros nomes. *Silvio Mincioti*, além de *Isaac Kerstenetzky*, vez ou outra, rendeu homenagem a *Teixeira de Freitas*. Mas o ambiente conturbado, então existente, não permitiu maiores realizações<sup>42</sup>. Ambos, contudo, a nosso juízo, seriam receptivos a propostas que se lhe fizessem, mas passaram rápido pelo IBGE.

*Simon Schwartzman* mencionaria *Isaac Kerstenetzky* sempre elogiosamente, ao passo que faria menções, a nosso juízo equivocadas, ao passado da atividade estatística, ora a *Teixeira de Freitas* ora a *Bulhões Carvalho*; tinha clara noção do papel de *Isaac Kerstenetzky* no IBGE. Em sua gestão, no contexto do I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais<sup>43</sup>, festejou-se os 60 anos do IBGE, com uma bela exposição, organizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação - CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas<sup>44</sup>.

Na gestão *Sérgio Besserman* publicou-se, por ação do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, duas obras magistrais<sup>45</sup>, iniciadas na gestão *Simon Schwartzman*: uma, saída em 2000, **500 anos de povoamento**, organizada por *Ronaldo Vainfas*<sup>46</sup> (inserindo o Instituto nos festejos dos 500 anos da descoberta do Brasil por Pedro Álvares Cabral); outra, saída em 2003, **Estatísticas do século XX**, organizada por *Wanderley Guilherme dos Santos* e por *Marcelo de Paiva Abreu*<sup>47</sup>. No âmbito interno, estas obras foram coordenadas por Magda Prates. Na gestão *Sérgio*



Bulhões  
Carvalho  
discursando,  
[s.d.].

<sup>41</sup> Sairam, ainda, quatro outros números: um, com a história dos recursos computacionais nos recenseamentos brasileiros, por Francisco Romero Feitosa Freire; outro, sobre a criação do IBGE no contexto do Estado Novo, por Eli Alves Penha; outro mais, com um rápido retrato histórico do IBGE, por Jayci de Mattos Madeira Gonçalves; por fim, com reprodução histórica de texto de Ildefonso Escobar. Além disso, ao ser reformulado, o Anuário Estatístico do Brasil foi objeto de estudo histórico, por Maria das Graças Nascimento.

<sup>42</sup> Ver o capítulo 15 deste volume.

<sup>43</sup> Na época de sua realização, esse Encontro não recebeu numeração. Em 2006 com a realização do “II”, aí sim, passou-se a referir àquele de 1996 como “I”.

<sup>44</sup> Ver os capítulos 16 e 17 deste volume.

<sup>45</sup> Ambas foram coordenadas internamente por Magda Prates.

<sup>46</sup> Elaboraram capítulos, além do próprio Vainfas, Jacqueline Hermann, Renato Pinto Venâncio, João José Reis, Lúcia Maria Paschoal Guimarães, Keila Grinberg, Valdir Gregory, Angela de Castro Gomes, Maria Lúcia Mott e Kaori Kodama.

<sup>47</sup> Elaboraram capítulos, além dos próprios organizadores, Nelson do Valle Silva, Maria Ligia de O. Barbosa, Leilah Landim, Carlos Hasenbalg, Nísia Trindade Lima, Maria Tereza Sadek, Gilberto Hochman, Francisco Viacava, Adalberto Moreira Cardoso, Fabiano Santos, Sérgio Miceli, Antonio Cláudio Zochaczewski, Regis Bonelli, Jorge Chami, Gustavo Gonzaga, Danielle Carusi Machado, Eustáquio Reis, Fernando Blanco, Lucilene Morandi, Mérida Medina.



Seminário  
Teixeira  
de Freitas,  
realizado  
no - CDDI,  
em 2006.



Seminário  
Fábio de  
Macedo  
Soares  
Guimarães,  
em 2006.

*Besserman*<sup>48</sup>, sem maiores formalidades institucionais, *Nelson Senra* iniciou estudos sobre a história das estatísticas brasileiras, ainda restrito a eventos pontuais.

\*\*\*

Na atual gestão, *Eduardo Pereira Nunes*, ainda no Centro de Documentação e Disseminação de Informações, além desta coleção **História das estatísticas brasileiras: (1822-2002)**, em quatro volumes, rendeu-se diversas homenagens. Em 2006, aos 70 anos do IBGE, promoveu-se seminários em homenagem a *Teixeira de Freitas* (50 anos de morte), a *Isaac Kerstenetzky* (15 anos de morte), e a *Fábio de Macedo Soares Guimarães* (centenário de nascimento); sobre estes dois, fez-se edições de textos<sup>49</sup>. No contexto do II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, houve exposição comemorativa dos 70 anos do IBGE.

Em 2007, promoveu-se seminário e publicação (da subsérie “Memória institucional”) em homenagem a *Giorgio Mortara* (40 anos de morte), bem assim, comemorou-se em seminário os 70 anos da criação do Conselho Nacional de Geografia<sup>50</sup>. Por fim, 2007 foi declarado pelo Conselho-Diretor do IBGE, o “Ano Bulhões Carvalho da Estatística Brasileira”, em referência ao centenário de sua assunção ao comando da estatística brasileira (1907-2007), quando promoveu uma revolução naquela atividade, pelo que foi considerado pelo antigo Conselho Nacional de Estatística, o “Fundador da Estatística Geral Brasileira”; houve seminário e publicação (em parceria com a Fiocruz)<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Ver o capítulo 18 deste volume.

<sup>49</sup> Em 21 de outubro de 2006, morreu o grande ibgeano *Waldemar Freire Lopes*.

<sup>50</sup> Na ocasião, em parceria com a PETROBRAS, promoveu-se a reedição de quatro livros de Alberto Ribeiro Lamego: **O homem e o brejo, O homem e a restinga, O homem e a Guanabara, O homem e a serra**, todos partes da antiga Biblioteca Geográfica Brasileira.

<sup>51</sup> Ao ensejo do centenário da fundação da Liga Esperantista Brasileira, editou-se um número da subsérie Memória Institucional, alusivo à associação da Estatística Brasileira e o Esperanto, algo que começa com Bulhões Carvalho, em 1907, e ganha força com Teixeira de Freitas.

Declarou-se 2008 o “Ano Teixeira de Freitas da Estatística Brasileira”, em referência ao centenário de sua entrada na atividade estatística (1908-2008); por demais, planejar-se um concurso nacional no sentido de dotar-lhe de uma biografia que lhe faça justiça como pensador brasileiro que foi, mais do que apenas o homem que redesenhou a atividade estatística brasileira, tendo o IBGE como órgão central do sistema estatístico<sup>52</sup>. E realizou-se, uma homenagem a *Macedo Soares* (40 anos de morte), grande homem público, com atuação marcante no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB, na Academia Brasileira de Letras - ABL, na Sociedade Brasileira de Geografia, várias vezes Ministro de Estado, ora das Relações Exteriores, ora da Justiça e Negócios Interiores, governador do Estado de São Paulo, sem olvidar ter sido o mais longo presidente do IBGE. Bem assim, rendeu-se homenagem a Raquel Xavier no contexto da repensada campanha municipalista.



Seminário Giorgio Mortara, em 2007.

### Divisão deste tempo: três seções e um conjunto de apêndices

Fechando este preâmbulo, tratemos da divisão, para efeito de exposição, deste tempo que vem de c.1972 e vai até 2002; temos três seções, como segue:

- c.1972 a c.1985: demanda ajustada, oferta estável;
- c.1985 a c.1995: demanda desajustada, oferta instável;
- c.1995 a 2002: demanda reajustada, oferta estável; e

e uma seção extra, contendo aspectos históricos do programa estatístico.

As três seções normais, bem assim, a seção extra, revelam a atividade estatística, agora em moldes técnico-científicos (e não mais em moldes técnico-administrativos) e refletem, de alguma forma, a história republicana.

Mesa do Seminário Bulhões Carvalho, com os pesquisadores Nelson Senra, Maria Rachel Fróes da Fonseca e Alexandre de Paiva Rio Camargo, em 2007.



Seminário Isaac Kerstenetzki, em 2007.



<sup>52</sup> Para tanto, o Fundo documental Teixeira de Freitas depositado no Arquivo Nacional está sendo organizado, para ser depois microfilmado e digitalizado.



Mesa principal do Seminário em homenagem a Macedo Soares, com Joaquim Paiva, Eduardo Nunes, Cícero Sandroni e Arno Wehling, em 2008.



Mesa do Seminário Perfil dos Municípios Brasileiros, com os técnicos Margareth da Silva Pereira, Sol Garson e Luiz Antonio Pinto, em 2008.

No primeiro período, ainda no regime militar, o Estado fez-se forte, e reforçou sua dimensão nacional. O planejamento nacional esteve na ordem do dia, para fins de aceleração do crescimento, com vistas, em última instância, à promoção do desejado e desejável desenvolvimento. O planejamento então praticado, por seu formato científico, demandou estatísticas, muitas e boas, e as cobrou do IBGE, sendo-lhe oferecidas as condições de elaborá-las. O IBGE que fora tornado uma Fundação, recuperando autonomias históricas, é reposto nos trilhos pelas mãos de Isaac Kerstenetzky, um cientista social de escol. Sua visão de mundo, sua capacidade de articulação, atraindo pessoas, motivando-as, levou o IBGE a uma oferta ampla e sólida. Bastaria sua atenção às estatísticas econômicas, suas grandes sínteses, tendo à frente as contas nacionais, para já situá-lo no *pantheon* dos notáveis da estatística brasileira, mas ele foi além disso, muito além, dando atenção especial às estatísticas da população e às sociais. Ousou como poucos, foi capaz de sonhar e realizar.

No segundo período, ao final do ciclo militar, com o País recuperando a democracia, explode uma enorme crise. Demandas sociais reprimidas levam o povo às ruas, em especial os trabalhadores. As instituições, o IBGE também, é claro, querem gozar das liberdades, negociar o futuro, querem gestões partilhadas, participativas. Tudo demanda recursos, recursos escassos, em decorrência da crise do Estado Nacional, e a gradual ascensão da federação, com realce aos municípios. O Estado Nacional, em crise tenta se reformar, tenta ser menor. O planejamento que fora sólido, e fizera a glória do IBGE, se desmanchou no ar, deixando todos atônitos; os filhos de Keynes ficaram boquiabertos. A demanda se desajusta, e a oferta se torna frágil; é preciso repensar a demanda, e é preciso recompor as condições de produção; tudo pede tempo, e recursos, humanos (e muitos evadem) e financeiros (mas a bolsa da Viúva secou). O tempo é difícil e se reflete numa troca rápida de presidentes na instituição; felizmente, para reduzir os desastres, havia neles uma rede de relações e de saberes.

No terceiro período os tempos são outros. O mundo torna-se uma aldeia global, e se o sabe, e, mesmo com eventual relutância, se o aceita; às perdas se somam ganhos inegáveis. Vem a revolução tecnológica, e as comunicações se tornam inimagináveis. A inflação é dominada, e o Estado Nacional brasileiro se reencontra, per-

cebendo que para ser pequeno precisa ser forte, e para ser forte é preciso produzir estatísticas. A demanda por estatísticas torna-se, novamente, fundamental, e elas devem ser, agora, comparadas e combináveis, não mais apenas entre temáticas, e no âmbito nacional, mas também na dimensão internacional. O Estado Nacional continua com recursos escassos, havendo um sem número de prioridades, mas IBGE volta a ganhar espaço. Se o vê, de novo, como peça chave do estado, para além dos governos; muda-se-lhe o programa, altera-se-lhe a pauta, e se lhe cobra eficiência. As novas tecnologias ajudam-no a se renovar e a enfrentar os desafios dos novos tempos; o quadro se renova, e melhor atendido, seja em formação, seja em remuneração. Emerge o desafio de se refletir o sistema estatístico.



A seção extra procura realçar aspectos históricos do programa estatístico, e se o faz sob duas óticas: uma, no sentido de mostrar a continuidade; outra, no sentido de mostrar os rompimentos. Na redação desses capítulos, além de utilizar os documentos –, em geral tendo apenas com a lógica da justificação, com muito pouco, ou nada mesmo, da lógica da descoberta –, procuramos estabelecer diálogos com diversos expertos, do IBGE e de fora, em busca de informações complementar, contudo, a recepção foi, quase sempre, decepcionante. Ademais, a alguns capítulos adicionou-se breves estudos especiais, ora sendo usados trechos de artigos de revistas, ou afins, ora se os pedindo a expertos, e eles dão riqueza aos conteúdos. Vários outros foram pensados e solicitados, mas, infelizmente, houve recusa em fazê-los, sob diversos argumentos, alguns muito pífios; isso se deu tanto com ibgeanos quando com pessoas de fora do IBGE<sup>53</sup>.

Exemplares da Série Documentos para Disseminação referentes aos seminários homenageando datas e figuras da História do IBGE.

\*\*\*

O período deste volume é demasiado contemporânea, o que é embaraçoso; é o nosso tempo, em que fomos atores e autores. Isso nos leva a falar de nossas atuações, com o risco de as estarmos valorizando excessivamente; além disso, nossas atuações, não raro intensas, nos fazem ignorantes de “ene” atividades, no todo ou parte. Ora, fazer história é fazer escolhas, e quem escolhe renuncia; só que, neste volume, o esquecido ou o diminuído em importância, será sentido por leitores, seus atores e atores. Em suma, as escolhas que fizemos, por certo, não receberão aclamação unânime, então, que venham as críticas, e que elas provoquem complementos, ou retificações.

Outro ponto a realçar é o espírito da coleção que, numa primeira avaliação, pode parecer ausente deste volume. Dito de outra forma, a coleção não pretende estar oferecendo uma história do IBGE, mas uma história das estatísticas brasileiras; ora, aqui o foco está, a olhos vistos, no IBGE, e é de sua perspectiva que as estatísticas brasileiras são observadas. Não havia como evitar essa situação, tanto o IBGE dominou o

<sup>53</sup> Ao final desta publicação há três apêndices de caráter pessoal, revelando nossa visão da obra, a de Nelson Senra, a de Marco Santos e a de Alexandre Camargo.

ambiente ultimamente, contudo, estivemos atentos em tratar do sistema estatístico, e se não mais o fizemos, a razão decorre da perda de papel dele. Não obstante, por sua importância, em si, e não apenas na coleção, o focamos no capítulo final.

\*\*\*

Sobre as fontes, umas poucas palavras. Os textos usados são, em geral, técnicos, e são, não raro, áridos; às vezes, são mal escritos. Raros são os textos em que aparece a lógica da descoberta, aquela que mais empolga ao historiador, revelando as incertezas, as indecisões, as inseguranças, enfim, a humanidade do pesquisador; em geral, apenas trazem a lógica da justificação, aquela que camufla ou diminui a ação humana, tudo se passando como se, a todo instante, tenha sido genial, sem erros. Outros textos, por assim dizer, a falta de melhor denominação, mais políticos, ou mais sociais, focando a atividade estatística, são poucos, estando perdidos em um emaranhado de localizações, não raro locais eletrônicos, muitas vezes não institucionais. Uma outra fonte, bastante valiosa, são os depoimentos prestados à Memória Institucional, mas nem sempre estão transcritos, o que dificulta a atualização, e, por demais, nem sempre atendem à história que está sendo escrita, o que é natural, já que foram feitos num objetivo genérico, e não para esta ou aquela temática; sem olvidar os sabidos problemas das memórias narradas, como os esquecimentos, como as reconstruções, como os afastamentos temporais que atenuam as situações vivenciadas, entre outros pontos.

## Participações fundamentais

Desde a feitura do primeiro volume desta série, **Marco Aurélio Martins Santos** atuou como assistente de pesquisa, com extrema dedicação. Neste volume, coube-lhe a redação do capítulo 11 “*Nos 50 anos de IBGE, nasce o projeto memória*”, bem assim, dos perfis biográficos dos presidentes (postos em *boxes*), e outros textos (sempre nomeados); ademais, **Sílvia Maia Fonseca** redigiu o capítulo 18 “*Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade*”; Jornalistas, ambos são mestres em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (pela ENCE / IBGE).

Neste volume, como se dera já no terceiro, contou-se, ainda, com a competente participação de **Alexandre de Paiva Rio Camargo**, Historiador e Mestre em História Social (pela UFF). Coube-lhe a redação dos capítulos 05 “*O inventário do passado: Isaac Kerstenetzky e a refundação da memória do IBGE*”, 06 “*Conhecendo os dissidentes: os dados não estruturados do ENDEF e a configuração da pobreza no Brasil*”, 07 “*Território modelado: notas sobre redes, saberes e representações da geografia do IBGE*”, e 16 “*O outro lado do espelho: o universo da sociologia das estatísticas*” bem assim, um *box* (devidamente nomeado).

Além disso, como visto antes, vários textos foram feitos a nosso pedido, e estão postos em *boxes* ao final de alguns capítulos: **Edson Cattete Reis** (nos capítulos 01 e 04), **Maria Cecília de Souza Minayo** (no capítulo 06), **Paulo César de Sousa Quintslr** (no capítulo 21), **Renato Sérgio de Lima** (no capítulo especial 02), **André Magalhães Nogueira** e **Márcia Marques de Carvalho** (no capítulo especial 02), **Luiz Antônio Pinto de**

**Oliveira e Celso Cardoso da Silva Simões** (no capítulo especial 03), **Cláudio Dutra Crespo** (no capítulo especial 03), **Flávio Bollinger** (no capítulo especial 04). Em outros *boxes*, usamos trechos de textos feitos para outros fins.

Os originais dos capítulos foram lidos por **Manoel Antônio Soares da Cunha**, ilustre ibgeano, com seu inegável domínio da memória institucional, e sua fidalguia inolvidável; desta feita, de novo, **Paulo César de Souza Quintslr**, não menos ilustre ibgeano, leu alguns capítulos, dedicando-lhes sua costumeira e proverbial reflexão. Suas diversas sugestões, sempre pertinentes, enriqueceram o conteúdo, e tornaram melhor a forma do texto; a eles um grande e merecido agradecimento.

**Demanda ajustada, oferta estável  
(c.1972-c.1985)**

---

**PARTE 1**

# Novo rumo (I): críticas ao sistema vigente desde 1936

---

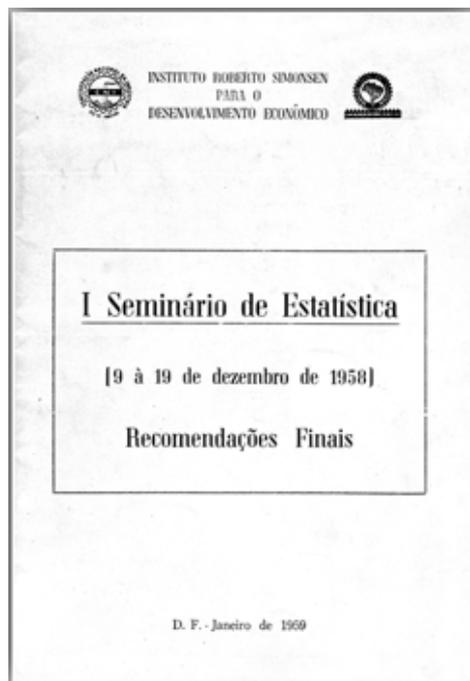
## Capítulo 01\*

---

\* Este capítulo, em feliz acaso, foi concluído a 11 de agosto de 2006, aos 70 anos da aprovação da Convenção Nacional de Estatística, não sem razão, chamada a "Carta Magna" ou a "Pedra Angular" da Estatística Brasileira. Para maiores detalhes, ver o capítulo 3 do volume 3: **Estatísticas organizadas** (c.1936-c.1972), desta coleção.

**A**

s primeiras críticas vieram de fora<sup>54</sup>. A primeira ocorreu em 1958, em pleno governo Kubitschek tomado pelo programa de industrialização desenvolvimentista; não por acaso, este diagnóstico das deficiências e insuficiências das estatísticas econômicas, máxime das estatísticas industriais, resultou do *Seminário de Estatística* em promoção conjunta da Confederação Nacional da Indústria e do Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico. A segunda ocorreu em 1962, em grupo de trabalho formado pelo gabinete Tancredo Neves, para melhor atender-se com boas estatísticas econômicas ao planejamento econômico; não por acaso, então, *Celso Furtado* dirigia a criação do Plano Trienal; pese seu caráter bastante indicativo, quase apenas psicológico, por menos que precisasse de estatísticas, elas eram necessárias, e será nesse contexto de demanda crescente que aquelas críticas virão. A terceira ocorreu em 1964, já ao tempo do regime militar através da Missão Montenegro<sup>55</sup>, então, e já por longo tempo, na direção superior do Instituto Interamericano de Estatística - IASI<sup>56</sup>, e que, assim, trazia uma dupla credencial: ter atuado no sistema estatístico brasileiro, e ter experiência internacional. Vejamos essas críticas.



Capa de  
I SEMINÁRIO  
DE  
ESTATÍSTICA.

### A crítica de 1958<sup>57</sup>

O *Seminário de Estatística* (dito primeiro seminário) foi realizado de 9 a 19 de dezembro de 1958, “congregando ‘produtores’ e ‘consumidores’ de estatísticas, ou sejam, os técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e de diver-

<sup>54</sup> Não há que olvidar as críticas feitas por Polli Coelho (1951-1952) como presidente do IBGE, pautadas em avaliação de Lourival Câmara (futuro criador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE). Muitas dessas críticas voltarão em suas essências, já que à época elas não foram postas em prática. A crise de então o foi antes pela forma das críticas, pelo modo de fazê-las. Enfim, a análise daquele tempo está nos capítulos 12, 13 e 14, do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

<sup>55</sup> Tulo Hostílio Montenegro foi um dos líderes ibgeanos que reagiram à crise Polli Coelho (1951-1962). Ao lado de Teixeira de Freitas e Waldemar Lopes foi um dos líderes da reação às críticas feitas por Polli Coelho. Naquele momento, deixou o IBGE, sendo uma das grandes perdas, entre várias. Afora a missão que dirigiu em 1964, faria outra em 1970, já ao tempo de Isaac Kerstenetzky.

<sup>56</sup> Criado em 1941, tendo como primeiro presidente Teixeira de Freitas, então Secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística - CNE e, por tal, do IBGE.

<sup>57</sup> Uma análise completa encontra-se no capítulo 18 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936- c.1972)**, desta coleção.

sas entidades públicas e privadas interessadas no aperfeiçoamento do instrumento básico de análise econômico e social” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 3)<sup>58</sup>. Os usuários são chamados de “consumidores”, em clara influência dos economistas, configurando um contraponto a produtores; a informação estatística é denominada, em curiosa linguagem metafórica, de “instrumento básico de análise econômica e social”.

Sua concepção, organização e coordenação esteve a cargo de *Maurício Rangel Reis* (futuro Ministro do Interior); fizeram-se representar 36 instituições, num total de quase 100 participantes, dos quais 35 eram do IBGE. Vários notáveis, já de então, ou no futuro, estiveram presentes, valendo realçar, entre os de fora: *Octávio Golveia de Bulhões* (futuro Ministro da Fazenda), *Annibal Villela*, *Salomão Schattan*, *Giorgio Mortara*, *Lyra Madeira*. Seis textos básicos foram distribuídos previamente, para provocar os debates, dois dos quais sendo de *Isaac Kerstenetzky*, sobre as “Estatísticas da produção industrial” e sobre as “Estatísticas financeiras”.

*Thomas B. Jabine*, na função de Assessor em Estatística da Missão Norte-Americana de Cooperação Técnica no Brasil, foi chamado a palestrar (Observações gerais sobre o sistema estatístico brasileiro). Em maio de 1958, fora feito um “Acordo de Assistência Técnica” com o IBGE, tendo como objetivos “o aperfeiçoamento da qualidade e utilidade tanto dos censos de 1960 como dos levantamentos da estatística permanente do IBGE, principalmente pela aplicação de técnicas de amostragem modernas”. Enfatizou entender que seria quase “ilimitado o número de possíveis aplicações de amostragem num programa de coleta de dados estatísticos” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 83-84). Entretanto, completou:

[...] a amostragem não é uma solução fácil e rápida para todos os problemas estatísticos do Brasil, assim como um cérebro eletrônico não o seria por si só. Nem a amostragem, nem os cérebros eletrônicos conseguem suprir a falta de um hom número de técnicos capazes e de uma organização estatística eficiente (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 84, grifo nosso).

Em face dos recursos, sobretudo os recursos humanos, pergunta se o programa estatístico não seria demasiado ambicioso, se não seria melhor centrar esforços nas temáticas mais essenciais. E enfatiza a debilidade da coordenação desenvolvida, justo a razão da criação do IBGE, que estaria incapaz de impedir a variedade de investigações sobre uma mesma temática, por exemplo a indústria, e incapaz de promover uma necessária colaboração. Ademais, põe em dúvida a necessidade da cobertura municipal das agências, outro pilar do IBGE; as agências poderiam, a seu juízo, cobrir grupos de municípios, com vantagens na formação e no treinamento, em face da futura adoção da amostragem. E clama por mudanças nas operações de codificação, de perfuração de cartões, de apuração, de crítica, em especial a feitura de manuais de instruções.

<sup>58</sup> O IBGE, então presidido por Jurandyr Pires Ferreira (em gestão polêmica), não foi chamado a co-promover o seminário, o que seria natural. Na verdade, ao tempo de sua organização, Moacyr Malheiros ocupava a presidência em caráter interino (junho a novembro) por motivo de licença do titular que saíra para concorrer a uma cadeira de Deputado Federal (ficando como suplente).

*Maurício Filchtiner*, em sua palestra, diz, a certa altura: “a responsabilidade das boas e más estatísticas são sempre atribuídas ao IBGE, e eu pergunto: que estatísticas o IBGE elabora?”. E lembra que sua função não seria produzir, mas sim coordenar; e afirma, severo: “não é a instituição propriamente a culpada pelo atual estado de coisas, daquilo que se reclama”. E conclui, enfático: “entreguem a instituição aos verdadeiros técnicos da estatística brasileira, entreguem a instituição àqueles que trabalham há vários anos na estatística e estou certo de que não haverá necessidade de muitas reuniões para reclamar o que realmente falta” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 115-116).

A seu juízo haveria massa-crítica institucional, bastante para solucionar os problemas percebidos. E lembra os estudos que realizou, enquanto Secretário-Geral, encaminhando a centralização, no órgão central, de todas as etapas de pesquisa – coleta, crítica, apuração, análise – de todas as estatísticas. Vale dizer, os serviços federais de estatística seriam integrados à estrutura do IBGE, com evidentes problemas políticos, de complexa superação; contudo, o aludido estudo, segundo afirmava, atendia aos desejos dos serviços federais, e, por isso, teria seus chefes como aliados. Haveriam os departamentos nacionais de estatística, de Geografia e de Pesquisas e Análises.

*Maurício Rangel Reis*, na sua palestra, também defende a centralização das chamadas estatísticas básicas (feitas pelos serviços federais), como as partes dum Plano Geral de Estatísticas Nacionais, a ser debatido amplamente. Em sua idéia de reforma, apenas a estatística é considerada, configurando o Instituto Brasileiro de Estatística, assim sendo, descarta a Geografia, “que constituiria um Departamento autônomo, ou ligado ao Ministério da Educação” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 107). No novo Instituto não seriam postas todas as estatísticas básicas, algumas, por sua natureza fiscalizadora, melhor ficariam nos ministérios (educação, comércio exterior, e outras).

Em síntese, o Instituto proposto teria uma secretaria de Estatísticas Contínuas e uma secretaria de Estatísticas Censitárias. A Secretaria de Estatísticas Contínuas teria cinco serviços temáticos: de Estatísticas da Produção Primária, de Estatísticas Industriais, de Estatísticas Demográficas, de Estatísticas Financeiras<sup>59</sup>, de Estatísticas da Distribuição; um Serviço de Estudos e Análises, e um Serviço Central de Apuração Mecânica. A Secretaria de Estatísticas Censitárias teria os seguintes Serviços: do Censo Demográfico (decenal), do Censo Agrícola (que seria amplo nos anos com final zero, e reduzidos nos anos com final cinco<sup>60</sup>), dos Censos Econômicos (quinqüenais)<sup>61</sup>.

Enfim, as reformas propostas sugeriam a centralização e a concentração da atividade estatística brasileira, vale dizer, sua definitiva federalização. E isso significava uma modificação profunda na concepção de *Teixeira de Freitas*, entretanto ele será lembrado e elogiado, e sempre se preocupa em afiançar-lhe a concordância, se vivo fosse. O tempo exigia aquelas mudanças, e como *Teixeira de Freitas* sempre soube se-

<sup>59</sup> O Instituto deveria centralizar “os trabalhos relativos ao cálculo da Renda Nacional, do Balanço de Pagamentos e da Contabilidade Nacional” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 107).

<sup>60</sup> Segundo Manoel Antônio Soares da Cunha, nunca houve essa redução.

<sup>61</sup> Os quinqüenais só viriam em 1975, e seriam repetidos em 1985.

guir e se ajustar aos tempos, por certo também apoiaria a daquele instante, mais que isso, seria seu autor; como seja, no novo tempo *Teixeira de Freitas* seguirá lembrado e valorizado como o idealizador, como o homem que pôs ordem na desordem, que deu progresso à atividade estatística brasileira.

*Pompeu Accioly* conduz os debates, e os abre pondo lenha na fogueira. Disse sobre o IBGE coisas assim: “foi, no plano administrativo, um dos últimos rebentos de porque-me-ufanismo [sic] em nossa terra”; “desde os seus primórdios, padeceu intensamente dos males do gigantismo”, “projetou-se um prédio majestoso que não era o mais adequado às nossas possibilidades e necessidades” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 117-118); “foi, como todos sentem, um erro fundir a estatística e a geografia num mesmo órgão, urgindo sua desvinculação, para que ambos logrem um mais rápido desenvolvimento autônomo” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 121-122); e bem mais, nessa linha. Diz não conhecer a situação interna do órgão, falando baseado nas palestras, em suas críticas e sugestões; inúmeras das assertivas em sua falação são feitas com muita vaidade e arrogância.

Haverá reações. O primeiro a intervir foi *Alberto Martins*, admirador e discípulo de *Teixeira de Freitas*, a quem serviu muito de perto. Começa lamentando, não sem ironia, que os que naquele instante estavam prenhes de críticas, não as tivessem expostos nos ambientes colegiados existentes; se as tivessem expostos antes, já se teria corrigido os problemas. A seu juízo, “a instituição não é defeituosa pela sua estrutura”; não a tinha como grande, mas como justa; problemas, naturais em toda obra humana, resultavam do desrespeito ao que fora preceituado na Convenção (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 127). Mas aceita algumas mudanças propostas, por exemplo, a união dos órgãos regionais às inspetorias regionais; em contraparte, não vê com bons olhos a união no órgão central dos serviços federais.

*Augusto de Bulhões*, valendo-se da tradicional autonomia da repartição de estatística do Ministério da Fazenda, faz uma intervenção meramente protocolar, para não passar em brancas nuvens. *Nirceu da Cruz César* mostra-se disposto ao diálogo, e reconhece a existência de problemas, “a tal ponto que se diz hoje, e eu repito isso com tristeza, com o coração dolorido – que o órgão não é o IBG É, mas IBG FOI”, em demérito à invenção de “um dos homens mais cultos que o Brasil já possuiu – *Teixeira de Freitas*”. A seu juízo, uma das razões dessa crise vem desde quando o “DASP resolveu enquadrar o IBGE naquelas normas burocráticas que regem a vida dos demais serviços públicos do país”, retirando-lhe, por exemplo, as “condições para competir no mercado de trabalho e selecionar os melhores na base de uma remuneração compatível” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 132-134).

O que o DASP quer fazer com o IBGE é exatamente o que fez com as repartições federais de estatística. Nossas palavras não têm eco na administração. Podemos morrer de falar, de reivindicar, de pedir, de solicitar e insistir, e não seremos atendidos. [...] Os responsáveis pelo DASP andam inteiramente na estratosfera. Temos, em nossa repartição, por exemplo, uma função que, a meu ver, é de caráter permanente – operador de máquina. Mas, o DASP entende que operador de máquina não deve ser funcio-

nário, deve ser extranumerário. Mas, se é um trabalho permanente, de todo dia, cotidiano... [...] São problemas que o DASP não estuda, mas com a sua filosofia, passou os tentáculos no IBGE (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 135-137, grifo nosso).

Falar das ações do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP deu “bons” frutos... *Alberto Martins* disse da decisão de se suprimir as vagas de agentes de estatística, infringindo as Convenções Municipais; ponderado, o DASP voltou atrás. *Lyra Madeira* lembrou o absurdo da efetiva extinção da carreira de Estatístico-Analista no Conselho Nacional de Estatística, negando acordo oficial feito com o Instituto Interamericano de Estatística, havia tempos, o que punha em riscos o futuro do Laboratório de Estatístico; e, destacando as incompreensões e as impropriedades decisórias da burocracia (agora a burocracia brasileira), oferece um exemplo, numa curiosa história, como segue:

Vou citar um fato expressivo. Certa ocasião, tive o profundo desprazer de verificar, no Diário Oficial, que o Instituto Oswaldo Cruz havia solicitado uma verba, para aquisição de macacos. Esta verba foi cortada pelo DASP, porque achava que eram muitos macacos, para serem comprados... Não julgo que isso tenha decorrido de malícia propositada de algum funcionário do DASP. São os resultados dos atuais encargos dessa organização. O DASP tem entre suas funções cortas as verbas. Assim, não sabendo para que serviam os macacos e achando que eles eram excessivos, cortou a verba. Esse é o exemplo de como decorrem os fatos dentro da atual organização. É necessário, no caso citado, que seja o Instituto Oswaldo Cruz quem diga se são necessários os macacos, e não o DASP (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 139-140, grifo nosso).

Avaliou-se as condições das estatísticas demográficas (o estado e o movimento da população; a migração; e as ditas vitais), as da distribuição (transporte, comércio, serviços em geral, e preços), as do trabalho e da previdência social, as sociais. E foi recomendada a simplificação das estatísticas nacionais (as correntes e as censitárias), “dentro de um rigoroso critério de prioridades”, o que, naturalmente, exigia prévio acordo com os usuários das estatísticas. Em especial foi sugerida a progressiva utilização da amostragem (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 15).

Foram sugeridas mudanças na divulgação das estatísticas, devendo-se apresentar “comentários que orientem o consumidor quanto à conceituação adotada, o alcance, significado e fidedignidade das cifras divulgadas, a margem provável de erro e as possíveis omissões de informantes” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 15).

Foi recomendada a conveniência de se ampliar os estudos e análises dos resultados, para tanto, devendo-se promover a ampliação do Laboratório de Estatística, bem assim, a criação de seções de estudos e análises nos serviços federais de estatística, atuando-se em colaboração com estudiosos externos (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 16).

Foi pedido empenho na regulação da profissão do Estatístico, respeitada a variação prevista na Resolução nº 23, da Primeira Sessão do IASI, em 1947: estatísticos matemáticos, estatísticos analistas, estatísticos administrativos.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Sobre essa resolução ver o capítulo 7 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

## A crítica de 1962<sup>63</sup>

O Presidente do Conselho de Ministros, *Tancredo Neves*, pelo Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962, criou, no âmbito da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN, um Grupo de Trabalho “destinado a examinar em extensão e profundidade o plano dos levantamentos a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o objetivo de possibilitar a sua ampliação e atualização, em função das necessidades do planejamento econômico e social do país” (Art. 1<sup>o</sup>). Isso fora feito:

Considerando que se impõe ao Governo a tarefa de planejar o desenvolvimento econômico, social e cultura do país, com base em estatísticas fidedignas e atualizadas.

Considerando que cabe ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística promover e fazer executar, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de todas as estatísticas nacionais.

Considerando que o próprio IBGE tem manifestado a conveniência da ampliação e atualização dos levantamentos estatísticos para melhor atender à demanda cada vez maior de informações e às necessidades do planejamento do desenvolvimento do país.

Participaram dos trabalhos, entre outras pessoas, *Isaac Kerstenetzky*, como chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas, e *Maurício Rangel Reis*, como diretor do Serviço Nacional de Recenseamento (encarregado pela realização do Censo Geral de 1960), dessa forma, fazendo continuação ao Seminário de Estatística, de 1958. A coordenação esteve a cargo de *José Luiz Bulhões Pedreira* e de *Guilherme Augusto Pegurier*, nos exercícios, respectivos, da Presidência e da Secretaria-Geral da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN.

De pronto avaliou-se os resultados do Seminário de Estatística. O resultado é desalentador, apesar dos muitos esforços havidos, não raro sem nenhuma evidência concreta, não passando de declaração. De fato, com muita crueza, quase a totalidade das recomendações são



<sup>63</sup> Uma análise completa encontra-se no capítulo 20 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

Manchete anunciando o início do parlamentarismo no Brasil, em 1961.

dadas como “não atendidas”, e são ditas ainda “oportunas” (umas poucas são entendidas como “superadas”). Por quê? Por três razões, a nosso juízo.

Primeira, o modo de gestão de *Jurandyr Pires Ferreira*, bastante personalista, pondo em prática, por assim dizer, uma administração presidencialista, com inevitáveis confrontos à estrutura institucional parlamentarista. Seu jeito de gestão preferiu projetos visíveis e grandiosos, em lugar das conduções cotidianas, sempre a demandar mudanças, mas, por seu jeito, era natural olvidá-las.

Segunda, a evidente complexidade das recomendações, de difícil compreensão e assimilação pelos técnicos produtores, sem dúvida homens dedicados e com grandes vivências, mas sem maiores formações em estatística, em especial em estatísticas econômicas, o que naquele momento era essencial; afora que suas paixões, muitas vezes, os tornavam irritadiços às críticas, os cegavam.

Terceira, a estrutura parlamentar, com seus muitos produtores ligados aos registros existentes, quase nunca com boa cobertura e com bom conteúdo; nesse contexto, ficava difícil a adoção da amostragem, não apenas pela escassez dos especialistas, mas porque mudaria o cotidiano dos produtores, gerando naturais (humanas) resistências. E os registros estatísticos seriam imperativos.

Voltando às análises do grupo.

*Alberto Passos Guimarães*, no texto oferecido à discussão, “Subsídios para a reformulação do sistema estatístico brasileiro”, faz uma forte avaliação da atividade estatística brasileira, e entende como essencial e natural haver mudanças:

No Brasil, nada haverá de estranho que, em face das significativas modificações surgidas no panorama nacional durante os mais recentes decênios, o sistema estatístico nacional, implantado desde cerca de trinta anos, já não esteja em condições de atender plena e satisfatoriamente à crescente e intensa procura de informações indispensáveis à fase atual do desenvolvimento de nosso país (COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO, 1962)<sup>64</sup>.

Defende uma atividade estatística centralizada. À sua douda avaliação, devia-se à “dispersão e descentralização que caracterizam o nosso sistema” a razão dos males, em especial, à existência de levantamentos “duplicados, triplicados ou quadruplicados, acarretando inúteis gastos de tempo e de recursos” (COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO, 1962). O IBGE, não estaria coordenando; mas essa fora a razão de sua criação.

Enfim, sob uma funda revisão da legislação pertinente, que defende à exaustão, entende que o sistema estatístico brasileiro deveria assumir as seguintes características: planificação, vista como a tarefa de elaboração e atualização do programa estatístico; centralização, vista como a produção, num órgão central, das estatísticas programadas; concentração, como a prática de se reduzir ao mínimo o conteúdo dos inquéritos necessários à elaboração das estatísticas programadas; coordenação,

<sup>64</sup> Não existe nesse documento, infelizmente, uma numeração contínua de páginas. As numerações recomeçam documento a documento. Assim, achamos preferível não fazer citações das páginas.

geral e irrestrita, da produção das estatísticas brasileiras, não apenas daquelas previstas na programação.

*Lauro Sodré Viveiros de Castro*, em texto auxiliar, defendeu a centralização das atividades estatísticas num único órgão, bem assim, a permanência no mesmo órgão das atividades geográficas. Em matéria estatística, ao órgão central, IBGE, competiria a realização dos censos, bem assim, a realização de pesquisas primárias por amostras, e também de pesquisas nos registros e documentos administrativos; passaria a contratar seu pessoal através das leis trabalhistas. Seguiria havendo um Conselho Nacional de Estatística, cuja Diretoria Executiva teria a seguinte estrutura:

Direção-Geral, integrada por três Departamentos: Central de Coleta, Central de Apuração (com três divisões: Computação científica, Apuração estatística, Cadastro), Gráfico; e por duas Assessorias: Técnica (para assuntos de amostragem, planejamento e treinamento), Jurídica. E quatro Secretarias: dos Censos (com quatro divisões: Censo de População e Habitação, Censo Agrícola, Censo Industrial, Censo Comercial e dos Serviços), de Estatísticas Contínuas (com cinco divisões: Estatísticas Agrícolas, Estatísticas Industriais, Estatísticas de Distribuição, Estatísticas Sociais e do Trabalho, Coordenação de Estatísticas Descentralizadas), de Informações (com três divisões: de Estudos e Análises, de Documentação e Informação, de Divulgação), de Administração (com três divisões: de Pessoal, Financeira, de Material e Comunicações).

Cinco temas foram objeto de estudo, temas, por certo, de grande interesse do planejamento econômico naquela quadra da vida do País: as estatísticas de transportes, as estatísticas agrícolas, as estatísticas industriais, as estatísticas demográficas e sociais, as estatísticas financeiras; cada qual com um relator, responsável pela elaboração de documentos preliminares, orientadores das discussões. Houve, ainda, um subgrupo dedicado às estatísticas censitárias, relatado por *Maurício Rangel Reis*, e que foi usado no capítulo anterior, alusivo ao Censo 1960 (recorde-se a sucessão de problemas enfrentados nessa atividade censitária, desde antes de 1960).



Tulo Hostílio entrega o relatório a Senna Campos, 1964.



Lauro Sodré Viveiros de Castro, [s.d.].

No caso das estatísticas industriais, o relator foi *Isaac Kerstenetzky*, chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas. Trata dos “Números índices da produção industrial”, das “Estatísticas industriais e as contas nacionais”, das “Relações interindustriais”. Faz críticas e sugestões, muito na linha do que já fizera no Seminário de Estatística de 1958; defende, novamente, a concentração e a centralização da elaboração das estatísticas industriais num único órgão, e diz que “a situação atual brasileira no tocante às estatísticas industriais é a antítese daquela tecnicamente recomendável”, sendo muitos os órgãos envolvidos e muitas e variadas as pesquisas realizadas. Isso teria que mudar, pois “a indústria é setor estratégico do processo de desenvolvimento econômico do país” (COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO, 1962).

Por certo inspirado no documento “Estatísticas Básicas para o Desenvolvimento Econômico e Social”, emanado do Conselho Econômico e Social, das Nações Unidas, nos anos 1950, *Isaac Kerstenetzky* e *Ovídio de Andrade Júnior* elaboram o documento longamente intitulado “Seleção de estatísticas para fins de exame das possibilidades de atendimento por um esboço de estrutura de um sistema estatístico nacional”, no qual um plano estatístico é esboçado (será a base do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas desenvolvido na administração Kerstenetzky). Há dois grandes grupos de estatísticas: primárias e secundárias; as primárias são divididas em censitárias e em contínuas; nas censitárias tratam-se dos censos de população, os prediais e domiciliares, e os econômicos; nas contínuas são tratados diversas temáticas: população, trabalho, agricultura, pesca, indústria, comércio, transportes, comércio exterior, moeda e crédito, finanças públicas, ensino, saúde. Nas estatísticas secundárias são considerados os índices de preços, as transações com o exterior, as contas nacionais e outros tipos de contabilidade social, os índices de produção física, os balanços do sistema monetário, o balanço alimentar, e o comércio por vias internas de cabotagem<sup>65</sup>.

### A crítica de 1964<sup>66</sup>

Uma missão de avaliação da atividade estatística brasileira foi solicitada pela alta direção do IBGE, à frente *Senna Campos*, a *Tulo Hostílio Montenegro*; a missão ocorreu de 7 a 29 de maio de 1964, sendo visitadas um sem-número de personalidades, entre as quais *Isaac Kerstenetzky*, que, como visto, já atuara nas críticas anteriores.

O relatório foi entregue na solenidade comemorativa do 29 de maio de 1964, aos 28 anos do IBGE; as críticas ao sistema, presentes no relatório, poderiam soar estranhas ao comportamento do demissionário de 1951-52, quando houve a “defesa da estrutura” da atividade estatística brasileira, em luta contra os desvios às “diretrizes estabelecidas por Mário Augusto Teixeira de Freitas”. Por isso, oferece a seguinte explicação, ricamente construída em argumentação:

<sup>65</sup> No capítulo 20, já referido, do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção, este plano é bastante detalhado.

<sup>66</sup> Uma análise completa encontra-se no capítulo 21 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

Os demissionários de 1951 não só estavam de acordo com o princípio da crítica franca ao órgão a que pertenciam e às suas atividades, como se tinham acostumado a lutar contra a rotina e a cristalização do sistema. Nesse sentido, vale a pena recordar que o documento que deu origem à crise, e que nunca foi publicado, partiu de um ibgeano. Os demissionários não podiam aceitar é que increpações, cuja validade a Comissão Especial nomeada pelo Presidente da República posteriormente negaria, fossem feitas de público, de forma sensacionalista, sem exame prévio no seio do próprio sistema. O caráter negativo da crítica, associado ao anúncio de uma reforma radical, criou o clima que impossibilitaria a colaboração, com o dirigente do IBGE, daqueles que até então haviam consagrado seus esforços e seu entusiasmo à tarefa de dar estatísticas ao Brasil.

De outra parte, seria grave equívoco aceitar como sinal de respeito à memória de Teixeira de Freitas a continuidade do descompasso entre as exigências da realidade brasileira e a atuação do sistema estatístico do país. O maior legado do criador do IBGE é o exemplo magnífico de inconformidade que sempre deu aos que gozaram do privilégio de trabalhar sob sua direção ou que tomaram conhecimento de suas idéias, através dos escritos que deixou. Inconformidade que levou muitos a classificá-lo injustamente de visionário, quando era realista empolgado pelos ideais que defendia; a ele, que foi um catequista nato, isento de respeito humano, e que nunca hesitou, no seu esforço de apressar a solução dos problemas de base do Brasil, em chegar até ao que hoje se designaria, fazendo uso do vocabulário político, como lavagem de cérebro.

O que Teixeira de Freitas não teria permitido é que o sistema estatístico brasileiro se anquilosasse. Tivesse ele permanecido na liderança deste sistema e se teria antecipado, sem dúvida alguma, como de outras vezes, a introduzir gradualmente as modificações necessárias ao seu esquema básico, a criar novos mecanismos para substituir os do período inicial da fase moderna da estatística brasileira. Só aqueles que subestimam a capacidade que teve Teixeira de Freitas de modificar suas próprias concepções admitem que ele pudesse defender a continuação de levantamentos estatísticos à base da circunscrição municipal, depois que o país começou a planificar seu desenvolvimento em termos nacionais e regionais. Somente negando sua admirável capacidade para ajustar-se às circunstâncias emergentes é possível admitir que ignorasse o surgimento, como fruto da própria obra realizada pelo IBGE, do usuário de estatística, e continuasse a defender o levantamento destas com base, apenas, na decisão dos que a produzem.

Se o sistema estatístico brasileiro deseja reconquistar o seu prestígio e voltar a exercer a influência que teve no passado, o que primeiro necessita é de capacidade para libertar-se de concepções ultrapassadas, principalmente quanto aos fundamentos e objetivos de suas investigações (MONTENEGRO, 1964, p. 65-66, grifo nosso).

As condições favoráveis ancoravam, antes do mais, na existência de minucioso dispositivo legislativo, vale dizer, diretivas básicas como um “mecanismo teoricamente perfeito [...] para a coordenação das atividades dos órgãos oficiais, semi-oficiais, e privados, participantes e interessados no desenvolvimento da estatística nos níveis nacional, regional e municipal”, diretivas essas iniciadas na Convenção Nacional de Estatística, logo sendo acrescidas de uma legislação orgânica copiosa, tão rica que “anteciparam e, em alguns casos, serviram de fundamento a recomendações internacionais relacionadas com a organização e o funcionamento de sistemas estatísticos”. E mais, haver os meios de se coletar e de se apurar (criticar e codificar e processar) as informações necessárias à elaboração das estatísticas, bem assim, haver as melhores condições de divulgação, na verdade, “superiores às próprias exigências atuais” (MONTENEGRO, 1964, p. 11).

Contudo, o sentimento recolhido sugeria que essa qualidade de concepção não saia do campo teórico, não dando conta da prática: o programa estatístico estaria impróprio à realidade, apesar da variada temática abrangida (as estatísticas econômicas, por exemplo, seguiam deficientes e insuficientes); a coordenação estaria enfraquecida, sendo incapaz de enfrentar as resistências e as independências, com óbvia perda da sistematização e da harmonização; o quadro de pessoal, sem estímulos de remuneração, perdera em qualidade, e ganhara em improviso, ao ponto de se ignorar a natureza da atividade desenvolvida; enfim, a estrutura do sistema devia passar por radicais mudanças, sob pena de naufragar em definitivo. Por fim, “quanto ao âmbito internacional”, é dito haver “certa insatisfação, embora não manifesta, com respeito à limitada colaboração que o Brasil está dando, principalmente no que concerne à formulação de normas estatísticas e ao desenvolvimento da metodologia a ser aplicada nos países do Continente” (MONTENEGRO, 1964, p. 12).

Houve fatores externos para essa deterioração, especialmente o desrespeito aos princípios da Convenção Nacional de Estatística, “carta magna” ou “pedra angular” da atividade estatística brasileira. Isso, por todas “as partes contratantes”, inclusive o próprio IBGE, que “não tiveram presente a necessidade de manter os órgãos estatísticos alheios ao tráfico de influências e às injunções político-partidárias”. Dessa forma, por essas atitudes, embarcaram na deterioração progressiva da administração pública no Brasil, quando as “normas sadias” foram sendo postas de lado, cedendo posição a “critérios caprichosos e personalistas, com freqüência aplicados sem nenhum respeito pela dignidade da função pública”. Daí, houve espaço para freqüentes denúncias aos convênios municipais de estatística, com perda de receita, ao passo que a dotação federal, já minguada e restringida, não cresceu para compensar; sem olvidar o agravante da proliferação de municípios que aumentava a despesa do sistema, com as novas agências a serem criadas em decorrência; por demais, os governos estaduais mudaram a hierarquia dos órgãos estaduais de estatística, enfraquecendo-os administrativamente; afora lhes negarem os recursos mínimos ao funcionamento. O IBGE, pouco a pouco, ficou sujeito às decisões do DASP não raro ferindo ao espírito da Convenção, aliás, esse espírito convencional foi fortemente agredido ao se sujeitá-lo à Comissão Supervisora dos Órgãos Autônomos do Ministério da Justiça. Em suma:

[...] o Instituto veio perdendo aquela condição jurídica inicial de autarquia *sui generis* para finalmente ser entendido como órgão integrado na administração pública federal, caracterizado como está, no momento, como autarquia mesma do Governo da União e em consequência sujeito à sua tutela política e administrativa (MONTENEGRO, 1964, p. 15).

Como fatores internos negativos, um era, a seu juízo, a não união efetiva dos Conselhos de Estatística e de Geografia: “Excluída a vinculação através do Presidente, funcionam como órgãos autônomos, com serviços administrativos e técnicos independentes, e programas de trabalho que têm apenas pontos ocasionais de contato”; e diz que, em tese, “não existiria, do ponto de vista da inter-relação de atividade, obstáculo substancial para que se concretizasse a separação”. Outro aspecto negativo, ainda de ordem superior, decorreria dos presidentes, desde 1951, “com raros períodos de exceção”, terem passado ao exercício de “funções executivas, fazendo sentir sua autoridade até em decisões que deveriam ser de iniciativa e responsabilidade dos

Secretários-Gerais dos dois Conselhos”; isso, ficava mais grave com a perda de conteúdo das avaliações e decisões saídas das Assembléias Gerais, e mesmo da Junta Executiva Central, em face do despreparo dos seus representantes, mais e mais indicados em suas funções de origem, federais ou estaduais, por razões políticas e não técnicas (MONTENEGRO, 1964, p. 14-15).

Quanto ao pessoal, declara-se alarmado: não havia um plano de carreira adequado, com apropriadas remunerações; não havia uma prática de entrada por concursos, nem de ascensão interna por mérito; e não havia nenhum programa de formação continuada, no âmbito nacional, muito menos no âmbito internacional. E pontifica: “Pessoal qualificado insuficiente é fator determinante de uma série de outros que surgem nas diversas fases do trabalho estatístico, em todos os níveis, e será, possivelmente, o obstáculo mais sério à remoção de algumas das atuais deficiências” (MONTENEGRO, 1964, p. 16). Modificar essa situação será uma das grandes medidas da futura Fundação IBGE, daí a pouco tempo.

No que respeita ao programa estatístico, sua fraqueza principal estaria na ausência de diálogo com os usuários. O que produzir era decisão dos produtores, o que, ainda que fosse válido ao tempo da criação do sistema estatístico, não mais o seria, com tantos analistas e estudiosos, a demandarem estatísticas, mormente as estatísticas econômicas, com vistas aos planos nacionais de desenvolvimento. Em não havendo uma manifesta vontade dos usuários, não haveria hierarquia no programa, tudo estando no mesmo nível; e o método censitário seria o dominante, sem a percepção da necessidade de utilização da amostragem. E não havia uma adequada circulação de experiências entre os participantes, com perda de vivências.

Daí, enuncia mudanças imediatas, que considera emergenciais, como a revisão do programa estatístico. E haveria mudanças mediante avaliações, em especial do funcionamento dos mecanismos colegiados do sistema. Haveria, ainda, mudanças estruturais, propondo as realizações periódicas das conferências de estatística, de modo a ouvir-se os usuários, bem assim, considera a separação em institutos autônomos da Estatística e da Geografia (como o seriam no início da Fundação). Por fim, trata das mudanças funcionais, propondo uma profunda renovação do quadro de pessoal, e uma completa redução das agências, que não mais seriam municipais; e, por fim, uma revisão do processo de pesquisa, em suas várias etapas.

## Antecipação do futuro plano geral (Isaac Kerstenetzky e Ovídio de Andrade Júnior)

Para o Seminário de Estatística havido em 1958 a Diretoria de Documentação e Divulgação do Conselho Nacional de Estatística traduziu um valioso texto do Conselho Econômico e Social, das Nações Unidas: “Estatísticas Básicas para o Desenvolvimento Econômico e Social”, mas que, embora tenha sido mencionado, não consta dos Anais daquele certame. Só depois, no contexto dos trabalhos havidos em 1962 é que o mesmo foi editado e anexado ao Relatório Final, deste novo evento.

Começa com um “memorando preparado pelo Secretário-Geral”, onde o espírito do texto é posto – expresso no título do mesmo –, e onde fica-se sabendo que o Brasil, leia-se IBGE, ofereceu sugestões à versão inicial. Segue um quadro em quatro colunas: “Séries ou quadros estatísticos”, “Frequência”, “Área geográfica”, “Notas relativas às fontes de informação, etc.”. A seqüência temática é a seguinte: 1 População, 2 Trabalho, 3 Agricultura, 4 Silvicultura, 5 Pesca, 6 Indústrias de mineração, manufatureiras, da construção e da produção de gás e de eletricidade, 7 Comércio atacadista, varejista e serviços correlatos, 8 Transporte, 9 Educação, 10 Saúde, 11 Comércio Exterior, 12 Moeda e movimento bancário, finanças e preços, 13 Finanças públicas, 14 Renda e despesas privadas, 15 Habitação. Por fim, segue vasta referência bibliográfica.

Por certo inspirado, e mesmo amparado, neste texto, *Ovídio de Andrade Júnior* e *Isaac Kerstenetzky* elaboraram um documento longamente intitulado “Seleção de estatísticas para fins de exame das possibilidades de atendimento por um esboço de estrutura de um sistema estatístico nacional”, que segue reproduzido integralmente. Este texto, em futuro próximo, teria grande influência, servindo de base ao novo programa estatístico adotado pelo IBGE, já tornado uma Fundação; de fato, *Isaac Kerstenetzky*, assumindo sua presidência o terá como base ao plano oficial do Brasil (o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG).

### **A) Estatísticas Primárias**

#### **I Estatísticas Censitárias**

1. *Censos de população*, executados em moldes equivalentes aos realizados em 1940, 1950 e 1960, com periodicidade decenal.

2. *Censos prediais e domiciliares*, com periodicidade decenal; mais completos que o elenco de informações obtidas nos últimos censos, através de indagações limitadas aos domicílios ocupados por ocasião dos levantamentos censitários da população.

#### 3. *Censos econômicos*

*Censos agrícolas*, com periodicidade decenal; possivelmente suplementados quinqüenalmente por levantamentos parciais de áreas selecionadas, para aferição de variações estruturais.

*Censos industrial, comercial, de serviços e de transportes e comunicações, com periodicidade quinquenal.*

Os censos econômicos teriam o âmbito e a profundidade dos atualmente realizados, atendidos, na medida das conveniências nacionais, os conceitos e recomendações internacionais sobre a matéria.

## ***II Estatísticas contínuas***

### ***1. População***

- a. Nascimentos, óbitos e casamentos [anual]
- b. Imigração e emigração [anual]
- c. Migrações internas [anual]

### ***2. Trabalho***

- a. Ocupação não-agrícola por atividade econômica [trimestral]
- b. Salários dos empregados em ocupações não-agrícolas, por atividade econômica [mensal]
- c. Operário / horas em grupos selecionados da indústria [mensal]
- d. População economicamente ativa (elaboração através dos dados obtidos em 2a e 3d) [anual]

### ***3. Agricultura***

- a. Área semeada, área colhida, rendimento e produção das principais culturas [anual, possivelmente em dois períodos]
- b. Cabeças de gado, em determinada data, e abate efetuado no ano [anual]
- c. Consumo de adubos e forragens [anual]
- d. Ocupação agrícola [anual]
- e. Preços médios pagos aos produtores dos principais produtos agrícolas [anual]

### ***4. Pesca***

- a. Equipamentos [anual]
- b. Ocupação [anual]
- c. Produção [anual]
- d. Preços médios pagos aos produtores [trimestral]

### ***5. Indústria: mineração, de transformação, construção civil, e serviços industriais de utilidade pública***

- a. Valor da produção industrial por gênero de indústria [mensal] e por grupo de indústria [anual]
- b. Produção física de artigos selecionados [mensal e anual]

- c. Despesas de consumo [mensal] e principais “diversas despesas” [anual]
- d. Formação bruta de capital, por indústria e tipo de bens, com a distinção entre bens produzidos no País e bens importados [anual]
- e. Projetos em execução e com execução programada [semestral ou anual]

#### **6. Comércio atacadista, varejista e serviços**

- a. Vendas e receitas auferidas, por grupo de atividade [mensal e anual]
- b. Estoques das mercadorias destinadas à venda [mensal]
- c. Preços de venda nos atacadistas e varejistas, de mercadorias selecionadas [mensal]

#### **7. Transportes: aspectos comuns aos transportes marítimo e fluvial, aéreo, ferroviário e rodoviário**

- a. Quantidade, potência e capacidade de carga da frota, segundo o ramo de transporte e o tipo de veículo [anual]
- b. Passageiros e tonelage transportados, segundo o ramo de transporte e a natureza da linha (navegação interior, cabotagem e longo curso; aéreo: linhas domésticas e linhas internacionais; ferroviário: ton/km e passageiros/km por sistemas ou redes; rodoviário: local e interestadual) [mensal ou trimestral]
- c. Formação de capital, por tipo de bens [anual]

#### **8. Comércio exterior**

- a. Quantidade e valor das mercadorias importadas e exportadas, por procedência e destino [mensal]

#### **9. Moeda e crédito**

- a. Balanços das instituições de crédito, por categoria dos estabelecimentos [mensal]
- b. Empréstimos e descontos, segundo a atividade econômica dos beneficiários e a categoria de estabelecimento bancário [trimestral]
- c. Montante dos haveres oficiais e bancários em ouro e divisas (expressas em moeda estrangeira) [trimestral]
- d. Taxas de câmbio [diária]
- e. Balanços das companhias de seguro e de capitalização [anual]

#### **10. Finanças públicas**

- a. Classificação econômica e funcional da receita e despesa da União, Estados e Municípios [mensal e anual]
- b. Meios de pagamento [mensal]
- c. Dívida pública [mensal]
- d. Balanço consolidado das autarquias e das sociedades de economia mista [anual]

**11. Ensino**

a. Estabelecimentos de ensino e organização didática, por nível e dependência administrativa (ensinos de grau elementar, médio e superior, mantidos pelos poderes públicos e por entidades privadas) [anual]

b. Movimento durante o ano letivo dos estabelecimentos de ensino, por nível e dependência administrativa [anual]

c. Custo do ensino, segundo os níveis e a origem dos fundos públicos e privados [anual]

**12. Saúde**

a. Pessoal dos serviços de saúde (médicos, dentistas, enfermeiras, parteiras) [anual]

b. Número de leitos dos hospitais, segundo destinação e entidade mantenedora [anual]

c. Movimento de pacientes, segundo características individuais e tipo de moléstia ou acidente [anual]

***B) Estatísticas secundárias***

***1. Índices de preços***

- a. Custo de vida
- b. Preços por atacado
- c. Preços recebidos e pagos pelos agricultores

***2. Transações com o exterior***

- a. Balanço de pagamentos
- b. Índices de *quantum*
- c. Índices de preços

***3. Contas nacionais e outros tipos de contabilidade social***

- a. Contas nacionais
- b. Tabela de insumo-produto

***4. Índices de produção física***

- a. Agricultura
- b. Indústria
- c. Serviços

***5. Balanços do sistema monetário***

***6. Balanço alimentar***

***7. Comércio interestadual por vias internas e de cabotagem***

### O IBGE e a revolução de 31 de março, por Edison Cattete Reis<sup>67</sup>

Nunca se poderia imaginar que o IBGE, órgão eminentemente técnico, embora [então] há seis meses sob direção de membros do PTB, pudesse vir a sofrer qualquer represália por parte da Revolução de 31 de março.

Mas nossa repartição foi fechada pela polícia, dois ou três dias após a eclosão do movimento revolucionário.

Durante o expediente, na parte da tarde, estoura a bomba: a polícia estava no Gabinete da Presidência e havia ordem para [que] saíssemos todos do prédio. Não houve tumulto, nem qualquer confusão. Apenas surpresa.

Nem o Presidente, Prof. Roberto Accioli, nem o Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, Prof. Paulo de Jesus Mourão Rangel, estavam no prédio. Apenas o Dr. Virgílio Gualberto, Chefe do Gabinete deste Conselho, se apresentou aos policiais e foi levado por eles.

Enquanto todos abandonavam o prédio, aparece o Dr. Leo Affonseca<sup>68</sup>, que entabula com um policial, postado na portaria do prédio um interminável diálogo. Nosso colega José Aires de Souza Filho, amigo de Leo, desde a juventude, dizia que ele não conversava. Só perguntava. O diálogo foi mais ou menos o seguinte:

- Mas [a] repartição está fechada?
- Isto mesmo! Fechada até segunda ordem.
- Não posso nem ir à minha mesa apanhar uns documentos pessoais?
- Nem isso.
- O senhor é policial?
- Exatamente.
- É investigador ou detetive?
- Comissário.
- Os senhores são federais ou estaduais?
- Estaduais.
- De que delegacia?
- Inspecção tal.
- Onde é essa inspecção?

<sup>67</sup> Seu mais alto posto foi a chefia de gabinete de Isaac Kerstenetzky, por cerca de quatro anos. Este texto é parte do seu depoimento à Memória Institucional, em 12 de novembro de 2001. Nelson Senra, o recebeu de suas mãos em 25 de outubro de 2006. (Nota nossa).

<sup>68</sup> Filho de Leo de Affonseca, chefe da repartição de estatísticas no Ministério da Fazenda, e único chefe do Departamento Nacional de Estatísticas, criado por Getúlio Vargas, logo no início da vitoriosa Revolução de 1930, como uma junção daquela repartição de estatística da fazenda, com a antiga Diretoria Geral de Estatística, até então sob o comando de Bulhões Carvalho. Aquele departamento seria extinto quando da criação do INE em 1934 (instalado em 20 de maio de 1936, e em 1938 tornado o IBGE); sua história está nos capítulos 29 e 39 do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, desta coleção. (Nota nossa).

- Aí na Avenida Churchill, nº tal.
- Quem é o Delegado lá?
- O Dr. Fulano de Tal.
- Mas ele recebeu ordem para fechar o IBGE?
- Provavelmente.
- E o nosso colega foi levado para lá?
- É, foi.

O Leo se afasta um pouco e me segreda ao ouvido:

- Esse Delegado foi meu colega no Santo Inácio. Vamos lá.

Cinco minutos depois, adentrávamos a Delegacia e ele na maior descontração:

- O Sr. Delegado fechou minha repartição! Prendeu meu colega. Estou desempregado.

- Oh! Iço! (apelido dele em família). Não se assuste. É só uma interdição temporária. Seu colega está lá naquela sala. Pode ir lá. Ele não está preso não. Vai lá falar com ele...

O Dr. Virgílio estava na tal sala, sem que ninguém lhe tivesse dito nada, até aquela hora. Não sabia se estava preso. Se já fora condenado, ou que seria dele.

Estavam apenas datilografando um Termo de Interdição, que foi afinal assinado pelo Dr. Virgílio e por mim, e colado na porta principal do IBGE.

Quero aqui deixar uma homenagem ao Dr. Leo Affonseca, meu amigo desde o meu primeiro dia de IBGE. Mesmo afastado da Diretoria de Administração h[avia] seis, [pela] equipe ligada ao PTB, não hesitou um minuto em correr à repartição policial para dar apoio ao colega, ao contrário de outros, que foram naturalmente os mentores deste pedido de fechamento do IBGE. Nas revoluções é assim: cada um se prevalece de suas amizades para vendetas e mesquinhas.

Dois ou três dias depois, o Cel. Waldyr da Costa Godolphim, ex-Secretário Geral do Conselho Nacional de Geografia, [havia] muitos anos ligado à nossa Casa, reabriu o IBGE e assumiu interinamente a Presidência<sup>69</sup> e, ao que se saiba, nada foi apurado contra a administração afastada *manu militari*, nem houve qualquer outro problema, nos longos anos que se seguiram<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Logo o General Senna Campos seria nomeado Presidente, pelo primeiro general-presidente, Castello Branco, e seria substituído no governo do segundo general-presidente, Costa e Silva. Seria então substituído por Sebastião Aguiar Ayres, primeiro ibgeano a assumir a presidência, já com o IBGE tornado uma Fundação. (Nota nossa).

<sup>70</sup> Na gestão de Senna Campos houve processos contra pessoas, e demissões. Ele diz, em algum momento, que havia no ambiente algo tumultuado que precisava ser apaziguado. Ver o capítulo 23 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção. (Nota nossa).

# **Novo rumo (II): crítica-síntese promove mudanças (primeira fase da Fundação, 1967)**

---

## **Capítulo 02**

# A

massa crítica estava posta. As mudanças preconizadas, contudo, ainda teriam que aguardar um adequado instante político. Pois uma vontade política virá no bojo da maturidade e continuidade do planejamento, com bons ministros do planejamento (*Roberto Campos, Hélio Beltrão, Reis Velloso*), e, mais ainda, terá força e curso no contexto das reformas estruturais da administração, conformadas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Não obstante essa inspiração, e sustentação, a Fundação IBGE viria 12 dias antes, pelo Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967; sua motivação e seus princípios básicos vinham da massa crítica acumulada, já bastante suficiente. Mesmo assim, uma nova crítica viria em 1966, em grupo de trabalho formado pelo ministério do planejamento; e foi uma crítica-síntese. As reformas ensaiadas acabariam desvirtuadas, e a Fundação desandaria, frustrando as esperanças; e será nesse ambiente, já com *Isaac Kerstenetzky* na presidência, que uma avaliação externa do estado das artes será feita por *Tulo Hostílio Montenegro*. Esta avaliação, somada à reflexão ímpar de *Isaac Kerstenetzky* sobre a atividade estatística, com sua visão de sistema estatístico como parte-chave do sistema de planejamento, virá a nova Fundação, e com ela um novo IBGE, o que ainda existe (pese ajustes eventuais). Vejamos esse tempo.

## A crítica de 1966<sup>71</sup>

O IBGE, melhor dizendo, o sistema estatístico, nascido do espírito e do coração de *Teixeira de Freitas*, fruto de sua razão e de sua paixão, perdia, pouco a pouco, seu caráter *sui generis*, como se dizia. Se já os pilares da coleta e da apuração eram, mais e mais, sacudidos, ignorados e mesmo negados, abalando a engenharia teixeirista da atividade estatística brasileira, mais ainda seria sacudido, quase um sismo, quando pela Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, perderia a vinculação à presidência da República, sendo posto sob as ordens imediatas do Ministério Extraordinário de Coordenação dos Organismos Regionais (sendo Ministro o General *Cordeiro de Farias*).

Nesse ambiente, Junto ao Ministério do Planejamento, ainda chamado de Extraordinário, e ainda centrado na Coordenação Econômica, será criado, nos termos do Decreto nº 58.226, de 20 de abril de 1966, um Grupo de Trabalho para estudar e renovar o Plano Nacional de Estatística<sup>72</sup>, tendo em mente que haver “um conjunto de estatísticas básicas constitui condição indispensável para a formulação, execução e controle da execução da política econômica e social do Governo”, no que fica clara a

<sup>71</sup> Uma análise completa encontra-se no capítulo 22 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>72</sup> Não há menção ao “G” (Geografia), nem ao “C” (Cartografia).



Mural de uma exposição de Estatística na Bienal, no Parque do Ibirapuera, em São Paulo, em 1965.

figura do usuário. Coordenado por *João Paulo dos Reis Velloso*<sup>73</sup>, chefe do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em futuro próximo), do Ministério do Planejamento, tinha entre seus membros titulares *Isaac Kerstenetzky*.

O relatório, redigido e assinado por *Henrique Flanzer*, consultor contratado, analisa o estado do sistema estatístico, que tinha como órgão máximo de decisão o Conselho Nacional de Estatística, e o IBGE como órgão máximo de execução, por sua Secretaria-Geral. A autoridade do presidente do Conselho e do Instituto, embora elevada, não era nada clara, dizia o relato, “variando de acordo com a personalidade do ocupante do cargo” (FLANZER, 1966, p. 21), o que feria de morte a origem do sistema.<sup>74</sup> A seu turno, contrário ao previsto na origem, mas por exigência temporal, a Secretaria-Geral ampliara suas atividades e sua estrutura. E diz mais:

Ao ser fundado o IBGE, sua estrutura foi concebida em bases sólidas, preven-  
do uma atividade muito superior à justificável para a ocasião. A demanda de estatísti-  
ca era, então, muito reduzida, imprecisa e dispersa. As primeiras equipes dirigentes  
do IBGE, sem dúvida dotadas de elevada formação moral e alta cultura humanística,  
não eram constituídas, entretanto, de técnicos em estatística<sup>75</sup>. Havia a idéia gene-  
ralizada de que o IBGE era uma instituição destinada a desempenhar um alto papel  
cultural no país, fazendo, entre outras coisas, estatísticas. Essa mentalidade, aliada  
à ausência de uma demanda sistemática de estatísticas econômicas e financeiras,  
esclarece o motivo pelo qual a ênfase foi inicialmente posta em levantamentos de

<sup>73</sup> Em leitura à primeira versão deste capítulo, Reis Velloso passou ao autor (a 22 de agosto de 2006) valiosas correções e informações sobre a formação, a composição e a atuação dessa comissão.

<sup>74</sup> Cabia-lhe, também, o poder maior no Conselho Nacional de Geografia, no Serviço Nacional de Recenseamento, e na Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

<sup>75</sup> Na verdade, este técnico inexistia, aqui e alhures. E não era ele, então, um técnico essencial. Só o seria com a introdução da amostragem, e com avanços na atividade estatística. E mesmo assim, a elaboração das estatísticas jamais seria como que privativa dos estatísticos, como o texto sugere.

interesse cultural e social, em detrimento de fatores econômicos<sup>76</sup> (FLANZER, 1966, p.11-12, grifo nosso).

O relatório destaca a atuação do Laboratório de Estatística<sup>77</sup>, “um órgão de análise das estatísticas produzidas pelo sistema; é, portanto, um consumidor de estatísticas”, com suas seis seções, a saber: 1) de estatísticas demográficas, 2) de estatísticas econômicas, 3) de estatísticas sociais, 4) de estatísticas culturais, 5) de estatísticas metodológicas, 6) de estatísticas administrativas (internas ao Instituto e ao sistema, e jamais realizadas e analisadas). Com seu quadro diminuto e impróprio em formação<sup>78</sup> focava atenção nas estatísticas demográficas<sup>79</sup>, na bela e rica senda de *Giorgio Mortara*, bem assim, nas estatísticas econômicas, na busca de atenuar as pressões recebidas (mas sem maiores sucessos). À margem do Laboratório de Estatística, em 1963 fora criado um Grupo Especial de Trabalho para as Estatísticas Industriais - GETEI<sup>80</sup>, mas que apenas no terceiro trimestre de 1964 começou a trabalhar; elaborou pesquisa por amostragem.

Sobre as campanhas estatísticas, o relatório recupera a existência da Comissão técnica de revisão e aperfeiçoamento das campanhas estatísticas - CETRACE, criada em 1957, por certo valiosa, mas não tendo “poder decisório”, ou seja, devendo submeter suas conclusões “à JEC, que as analisa e aprova” (FLANZER, 1966, p. 63). Em seguida, é posta a situação das Inspetorias Regionais, e, sobretudo, a das agências municipais. Para os 3 958 municípios então existentes, havia um total de 2 151 agências, mas apenas 1 950 providas. O fundo via quota de estatística, voltada a viabilizar a existência daquelas repartições municipais, estava falido. Assim sendo, era triste a falência da concepção teixeirista de serem os agentes, antes de tudo, agentes de cultura, ou ainda, agentes de mudança. Sem olvidar, também, a falência na formação dos funcionários, através dos cursos sempre sugeridos, mas raramente realizados. Então, resultaria inevitável a agregação das agências, surgindo as agências zonais<sup>81</sup>.

Seguem críticas às chamadas deficiências operacionais no processo de pesquisa, em suas várias etapas: começa por considerar o planejamento; segue pelas etapas de coleta, crítica e apuração; e encerra na divulgação (sem olvidar a análise). Vejamos, uma a uma, opiniões sobre essas etapas:

<sup>76</sup> Em capítulo anterior foi mostrado que os demandantes das estatísticas econômicas estavam satisfeitos, o mesmo não ocorrendo na intimidade do Instituto, que criava uma massa crítica nesse ponto. Outro aspecto é que para a lógica do sistema, bastaria surgir algum órgão a produzi-las e se estaria satisfeito, e é o que surgirá adiante com a Fundação Getúlio Vargas. Quanto à ênfase no social, tenha-se em mente as fontes de origem, quais sejam os registros administrativos, onde estava expresso o controle dos estados.

<sup>77</sup> Integrante da estrutura da Secretaria-Geral.

<sup>78</sup> Tinha no quadro 21 pessoas, sendo um diretor, uma secretária e dois datilógrafos, restando 17: “nenhum desses 17 funcionários tem formação universitária estatística; três são economistas, um é formado em filosofia (matemática) e está cursando o terceiro ano do Curso Superior da ENCE; alguns são advogados e a grande maioria tem apenas curso secundário” (FLANZER, 1966, p. 30).

<sup>79</sup> Padecendo das deficiências do Registro Civil, que tanto ocupara a antiga Diretoria Geral de Estatística, na Primeira República, e que desde há muito estava na alçada do Ministério da Justiça.

<sup>80</sup> Decreto nº 52.449, de 4 de setembro de 1963, e Decreto nº 52.690, de 15 de outubro de 1963.

<sup>81</sup> No contexto da estatística, ao tempo do relato, o efetivo atingia a cifra de 7 250 pessoas. Desse total, 3 845 tinham posição regional, agências e inspetorias; cerca de 500 nos órgãos estaduais de estatística. Os órgãos federais associados carreavam 537 funcionários; além dos 1 062 diretamente posicionados na Secretaria-Geral; fora os 776 no censo (1960), os 457 na gráfica, e os 73 na escola. A evolução do efetivo variou muito pouco ao longo do tempo, sendo mínima sua rotação, e baixos os salários.

Na prática não existe um planejamento centralizado para a elaboração das estatísticas nacionais. O Plano Nacional de Estatística é uma “colcha de retalhos” composta dos planos específicos das várias repartições centrais de estatística.

O órgão encarregado desse planejamento e coordenação (a Junta Executiva Central do CNE) não cumpre essa tarefa porque (a) não dispõe de tempo suficiente, tal a quantidade de assuntos de caráter administrativo que é chamada a resolver, (b) sua composição não inclui, na medida conveniente, a participação de usuários das estatísticas a serem produzidas nem de técnicos encarregados da etapa de coleta. A CTRACE tem feito esforços no sentido de maior racionalização, porém com resultados limitados devido à sua reduzida autoridade.

Ainda como causas da ausência de um planejamento harmônico das estatísticas nacionais, podem ser citadas as seguintes: (a) os órgãos centrais de estatística são obrigados, por força de dispositivos legais, a produzir determinadas estatísticas, independentemente da demanda para as mesmas, não lhes sobrando recursos ou tempo para projetar a produção de outras com maior procura; (b) a Junta Executiva Central parte do princípio igualitário de atribuir a mesma importância às estatísticas de interesse de cada Ministério, independentemente do maior ou menor interesse para o Planejamento e a Segurança nacionais; (c) vigora o princípio político de igualdade dos municípios, atribuindo-se igual importância aos levantamentos procedidos em cada um deles, quando se sabe que menos de 25% dos municípios, por exemplo, são responsáveis por mais de 95% da produção industrial (FLANZER, 1966, p. 110).

A ausência de planejamento prejudica o bom resultado da coleta. Os questionários preparados, sobre terem, na maioria dos casos, um número excessivo de informações em relação à posterior divulgação e análise, são muitas vezes entregues à rede de coleta com atraso ou sem explicações suficientes para sua utilização. Outra deficiência decorre da obrigatoriedade de levantamento de dados por município, o que levou o IBGE a instalar uma Agência em cada um deles. [...] O padrão intelectual do Agente é baixo, em média. Por vezes é semi-analfabeto e não cabe efetuar as quatro operações com desenvoltura. Muitos Agentes contam com mais de 20 anos de serviço, são idosos, cansados e acomodados. O IBGE não dispõe de recursos para proporcionar-lhes maior assistência técnica e social. Por vezes passam meses sem contato com a Inspeção Regional a que estão subordinados. O deficiente balanceamento dos inquéritos, ao longo do ano, faz com que os Agentes tenham sobrecarga de serviço em certas épocas, prejudicando a qualidade, e grande ociosidade em outras épocas do ano. A legislação em vigor não faculta aos Agentes de Coleta a possibilidade de impor a obrigatoriedade de fornecimento de dados, e muito menos de verificação da veracidade dos dados informados (FLANZER, 1966, p. 111).

A crítica dos dados coletados é feita, como regra geral, pelos mesmos órgãos encarregados da apuração, isto é, os Departamentos Estaduais de Estatística. Esses órgãos, integrantes do Sistema do IBGE, são subordinados tecnicamente ao Conselho Nacional de Estatística, mas administrativa e financeiramente dependem dos Governos Estaduais. A importância que os Governos Estaduais atribuem aos seus órgãos oficiais de estatística é variável. Na maior parte dos casos, entretanto, concedem-lhes verbas muito reduzidas, incompatíveis com o volume e importância das tarefas que lhe são atribuídas, por força da Convenção Nacional de Estatística. Como consequência, o pessoal é deficiente em qualidade e em quantidade. [...] A apuração, por sua vez, sofre sistemáticos atrasos. A capacidade dos órgãos apuradores é sensivelmente inferior ao material coletado pelas Agências Municipais. Tais atrasos conduzem a apurações paralelas nos órgãos centrais de estatística ou na própria Secretaria-Geral do IBGE, gerando duplicidade de esforços e resultados díspares. Outra deficiência, que merece ser comentada, reside na inadequação e mau aproveitamento do equipamento mecânico ou eletrônico existente (FLANZER, 1966, p. 115).

Os dados divulgados, além de não corresponderem aos que são mais insistentemente reclamados pelos usuários, não indicam com a necessária clareza os métodos e processos utilizados, as ressalvas, limitações, que aumentariam ao invés de reduzir, o grau de confiança nos usuários. Não há, por outro lado, pesquisas sistemáticas para determinar quais as informações, com que detalhe e periodicidade deveriam ser publicadas em edições de baixo custo e grande tiragem (FLANZER, 1966, p. 120).

A Secretaria-Geral do CNE dispõe de um órgão destinado a analisar as estatísticas produzidas pelo Sistema, o Laboratório de Estatística. A quantidade de trabalhos técnicos que produz, entretanto, é extremamente limitada pela falta de elementos capacitados; além do chefe, não dispõe o laboratório de nenhum funcionário com formação estatística superior. Devido às deficiências de pessoal o IBGE praticamente não produz nenhuma estatística derivada, que deveria ser o produto final de todo o processamento custoso e complexo de coleta, crítica, apuração e tabulação (FLANZER, 1966, p. 119-120).

Antes de passar às sugestões de mudanças, contudo, o relatório considera as deficiências estruturais, com ênfase na questão do quadro de pessoal, como segue:

Cerca de 80% do pessoal do IBGE tem mais de 10 anos de serviço, e mais da metade conta com mais de 15 anos de trabalho. Esse fator, aliado à falta de estímulos, de perspectivas de acesso e melhor remuneração, reflete-se forçosamente numa baixa produtividade e desestímulo na aquisição de novos conhecimentos. A grande maioria dos estatísticos de carreira não é concursada, não tem curso superior ou mesmo estágios de informação em assuntos estatísticos. [...] Ao longo dos anos o padrão qualitativo do pessoal do IBGE vem decaindo de maneira sistemática, muito embora a quantidade total de servidores venha se mantendo praticamente estável.

É muito deficiente o treinamento do pessoal do IBGE, o que vem agravar as dificuldades de recrutamento acima mencionadas. Praticamente não existe um programa sistemático de aperfeiçoamento de pessoal. A Escola Nacional de Ciências Estatísticas, que pertence ao IBGE e [que] foi criada com o objetivo de formar técnicos para atender às necessidades do próprio Sistema, não vem cumprindo essa missão. [...] A ausência de formação e treinamento se faz sentir não só nos escalões superiores como também na base dos Sistema, isto é, na rede de coleta, que se resente de uma orientação sistemática e uniforme (FLANZER, 1966, p. 121-122).

Outro aspecto de fraqueza estrutural apontado no relatório: a legislação orgânica do sistema. Um primeiro problema seria a gradativa presença do DASP na gestão do pessoal do IBGE, impondo restrições e interpretações inaceitáveis ao um “órgão eminentemente técnico e especializado como o IBGE”. Um segundo problema seria a dualidade de comando presente em quase todas as etapas do trabalho, por exemplo, as agências e as inspetorias, embora com vínculos administrativos à Secretaria-Geral do IBGE, recebiam orientação técnica além dela, também dos órgãos estaduais de estatística; estes, a seu turno, embora com vínculos administrativos aos respectivos Governos Estaduais, recebiam orientação técnica do IBGE (com mais precisão, do Conselho Nacional de Estatística, por seus órgãos colegiados e executivos); os órgãos federais, embora com vínculos administrativos aos respectivos Ministérios, recebiam orientação técnica do IBGE (com mais precisão, do Conselho Nacional de Estatística). Um terceiro problema seria a fonte de recursos financeiros, bastante fragilizada com as freqüentes denúncias aos convênios municipais de estatística, e sem a respectiva compensação nos orçamentos públicos (federal, estaduais e municipais). Um quarto problema seria a quase completa ausência dos usuários na definição do

programa estatístico; afóra a parca percepção da importância das estatísticas para o planejamento, por parte da massa da população, o que a leva a falsear ou mesmo negar as informações solicitadas (sem haver uma clara legislação de obrigatoriedade). Um quinto problema seria a crescente má qualidade das representações nos órgãos colegiados, dado que, mais e mais, as funções originais têm posição política e não técnica, ou seja, aquele membro do colegiado, por ser chefe daquele serviço federal ou estadual x ou z, chegou àquela posição por razões políticas e não técnicas, logo, no colegiado, não tem capacidade de argumentação nas questões técnicas tratadas.

Enfim, passa-se às sugestões de mudanças. A estrutura jurídica a ser adotada deveria responder aos seguintes requisitos: ampla autonomia técnica e administrativa, e flexibilidade financeira. Duas sugestões são apresentadas: ser tornado uma fundação; ser mantido como autarquia (mas com determinadas especificidades); como segue:

a) Uma Fundação, com o único inconveniente de ser uma pessoa jurídica de direito privado, o que talvez seja conflitante com o âmbito e a responsabilidade da tarefa a executar, envolvendo não só problemas de planejamento e segurança nacionais, como compromissos com entidades internacionais.

b) Uma Autarquia, tal como definida no anteprojeto de Reforma Administrativa: “Serviço autônomo, criado por Lei, com personalidade jurídica e receita própria, para executar serviços típicos da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (FLANZER, 1966, p. 127).

O órgão central do sistema deveria concentrar-se na elaboração das estatísticas demandadas pelo Planejamento e pela Segurança nacionais, compondo um chamado Plano Nacional de Estatísticas Básicas. E para garantir-se a eficiência dessa proposição, devia existir uma unidade de comando em todas as etapas do processo de pesquisa.

Outro ponto básico: o suporte financeiro. “A máquina estatística não pode continuar dependendo de receitas aleatórias e inconstantes”, e diz ser “necessário garantir, de forma permanente, recursos para a elaboração de programas que, por sua natureza, só se justificam pela continuidade que se lhes atribuir”. Pois como o vínculo ao orçamento fica sempre na “dependência da política econômica-financeira do Governo e da prioridade que as futuras administrações hajam por bem conferir às atividades estatísticas”, então, “a solução mais prática parece ser a de vincular a receita das atividades estatísticas a uma receita da União, que acompanhe, em termos reais, o desenvolvimento econômico do país, ou pelo menos seu crescimento demográfico” (FLANZER, 1966, p. 129-130). E lembra algumas propostas em circulação:

Em 1959 foi apresentado pelo Deputado Lino Braun projeto criando o “Fundo Nacional de Estatística”, constituído de uma taxa adicional de 10% incidente sobre os produtos compreendidos nos incisos da Tabela “D”, alínea XXIV – Fumo, a qual substituiria o tributo municipal que mantém os serviços nacionais de estatística municipal. [...] Outra proposta, esta do Deputado A. Antunes de Oliveira, através do Projeto nº 3.112, de 1957, preconiza a criação do adicional de 3% sobre o Imposto sobre a Renda (pessoa físicas e jurídicas), com a mesma finalidade. Recomendamos a adoção de uma dessas medidas, ou outra que lhes seja equivalente (FLANZER, 1966, p. 130).

Para garantir o sucesso dessas medidas, a política de pessoal devia ser mudada inteiramente. Primeira proposta: do pessoal existente só os qualificados permaneceriam, havendo recrutamento para complementar as necessidades. Segunda proposta: as remunerações seriam compatíveis com as práticas de mercado, de modo a contar-se com pessoal de elevado nível, e se conseguir mantê-los em atividade. Terceira proposta: o treinamento do pessoal do quadro seria sistemático e permanente, de modo a criar-se “uma padronização e uma uniformização de idéias dentro da Instituição”, e mais: “a atividade de treinamento deverá possuir, mais que um programa definido de trabalho, um órgão que se encarregue de sua execução” (FLANZER, 1966, p. 132).

Outras medidas sugeridas. Os usuários deviam ser ouvidos mais e mais vezes e sempre melhor, advogando a realização periódica de seminários de estatística, como o de 1958. Uma intensa campanha, sistemática e permanente, em favor da imagem da estatística devia ter lugar. As estatísticas censitárias e as estatísticas contínuas deviam ser mais e melhor entrosadas. As agências de estatística nos municípios deveriam ser agrupadas, perdendo a dimensão municipal; devia haver maior controle dos trabalhos. As inspetorias técnicas deviam ganhar outros papéis, de modo a serem efetivas como ligação entre as agências e a cúpula do sistema. As técnicas de amostragem deviam ser introduzidas mais enfaticamente, em mais temas. O processamento eletrônico de dados devia ser centralizado, de modo a melhorar a utilização dos recursos.

### Mudanças desvirtuadas (1967)

*Fiat lux!* O IBGE era tornado uma Fundação de direito público, pelo Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967. Na presidência fora empossado o primeiro ibgeano na função, *Sebastião Aguiar Ayres*, ao dar-lhe posse, a 4 de abril, *Hélio Beltrão* diria de sua alegria em estar na “casa de Teixeira de Freitas” (POSSE..., 1967, p. 63-64). Assumindo a presidência, discursa assim:

Sem embargo do muito que foi realizado neste último triênio, o problema maior do IBGE consiste, ainda, em alcançar produção atualizada ao nível da demanda – nos setores estatístico e censitário, nas áreas geográficas e cartográfica, no âmbito da formação de profissionais e aperfeiçoamento dos técnicos exigidos pelos trabalhos a serem realizados. [...] Há que reconhecer as falhas e deficiências, com humildade e acentuado senso de responsabilidade. Indispensável se torna reunir esforços, com tenacidade, e buscar as soluções adequadas, com perseverança. O inconformismo com a estagnação e a rotina, que caracterizou a primeira fase da vida do Instituto – quando idéias novas e fecundas introduziram, gradualmente, na estrutura da entidade, modificações reclamadas pelo seu ajustamento às realidades de então – já se vem fazendo sentir de novo no reconhecimento da necessidade de substituir idéias ultrapassadas no encaminhamento corajoso de soluções para os problemas da atualidade.

Sensibiliza-me, assim, a perspectiva, prevista em Lei, de transformar-se o IBGE em uma Fundação de direito público, com estrutura mais condizente com as reais necessidades para o desempenho de suas relevantes tarefas, dotada da necessária flexibilidade administrativa, que permita à entidade competir no mercado de trabalho, recrutando os elementos especializados de que carece, e possibilite melhores oportunidades ao seu quadro de pessoal, sem as limitações de natureza meramente



Na  
I CONFEST, o  
presidente  
do IBGE  
Sebastião  
Ayres discursa,  
tendo ao lado  
o Ministro do  
Planejamento  
Helio Beltrão,  
em 1968.

burocrática. A Fundação IBGE, em cuja estruturação todos nos empenharemos, em consonância com a orientação que for traçada pelo Governo Federal, há de oferecer a esse mesmo Governo, com atualidade, os levantamentos estatísticos e geográficos de que necessita para promover renovados programas de ação, reclamados pelos superiores interesses da nação. Programas esses intimamente vinculados ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do País, a ser conduzido nesta segunda fase do Governo da Revolução, e cujo planejamento e coordenação geral, por sábia inspiração de Sua Excelência o Senhor Presidente da República, foram confiados à inteligência e ao descortino do Exmo. Sr. Ministro Hélio Beltrão (POSSE..., 1967, p. 63-64).

O Decreto-lei nº 161, por seu Art. 1º, autorizava o executivo a instituir a “Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”<sup>82</sup>, amparado nas atribuições conferidas pelo Art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966.

**Art. 1º** Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE), a qual, na condição de órgão central, coordenará as atividades do sistema estatístico nacional<sup>83</sup>, bem como as de natureza geográfica e cartográfica, realizando levantamentos e estudos naqueles campos, na forma da presente lei.

§ 1º A Fundação IBGE gozará de autonomia administrativa e financeira, e adquirirá personalidade jurídica a partir da inscrição, no Registro Civil de Pessoas jurídicas, dos seus atos constitutivos.

§ 2º A União será representada, nos atos de instituição da entidade, pelo Ministro de Estado designado pelo Presidente da República.

§ 3º A Fundação IBGE reger-se-á por Estatutos aprovados por decreto.

No Art. 2º são criados dois planos nacionais, com o “conjunto de informações e levantamentos necessários ao conhecimento da realidade econômica, social, cultural e física do país”, quais sejam: o de Estatística e o de Geografia e Cartografia Terrestre. Só ao de estatística, reduzida às básicas, dá-se alguns detalhes, e se lhe associa a obrigação na prestação de informações, e a necessária garantia de sigilo. Para tanto, seriam absorvidas as atribuições até então afetas aos serviços federais de estatística<sup>84</sup>; isso, quando ocorre, será lento e gradual, quase sem visão. Na prática, por-

<sup>82</sup> O mundo girara, e Juarez Távora seria signatário desse dispositivo legislativo, ele que o fora do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, quando da criação do Instituto Nacional de Estatística – INE (logo IBGE), levando-o pessoalmente à sanção de Vargas.

<sup>83</sup> Não se diz quais seriam seus órgãos integrantes. E vale marcar que os órgãos federais (temáticos) praticamente desapareceriam, já que teriam suas atividades absorvidas pela Fundação.

<sup>84</sup> São relacionados os serviços de estatística Demográfica, Moral e Política; Econômica e Financeira; de Educação e Cultura; da Previdência e do Trabalho; de Saúde; Industrial e Comercial; da Produção Mineral e de Águas e Energia; da Produção Agropecuária.

tanto, a realidade seria complexa, e duríssima, e lentíssima, numa marcha claudicante.

Num delírio extremo, perdendo o sentido das críticas, a Fundação foi dividida em três órgãos autônomos: os Institutos Brasileiros de Estatística – IBE, e de Geografia - IBG, e mais a ENCE (Art. 9º)<sup>85</sup>. Assim, dessa forma, o amálgama das atividades que inexistiria, segundo as críticas, fica bem mais esgarçado; o que era para ser somado, é mais ainda dividido, gerando evidentes desperdícios. No

IBE, suas atividades técnicas seriam feitas de fora (e muito pouco de dentro), através da “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas” (Art. 11). Assim, com outros nomes, figurava-se na realidade o passado, aprofundando as separações, e com os mesmos instrumentos<sup>86</sup>.

Os usuários seriam ouvidos nas conferências nacionais de Estatística (CONFEST) e de Geografia e Cartografia (CONFEGE), a cada três anos (Art. 14).

Um fundo próprio, específico à atividade estatística, viria do imposto sobre transporte rodoviário de passageiros (Art. 6º)<sup>87</sup>.

O regime jurídico do pessoal seria o da legislação trabalhista, cabendo definir a política de entrada, de progressão e, sobremodo, de remuneração (Arts. 15 a 23).

## Lentidão nas mudanças (1967-1970)

O sistema estatística seria centralizado. O IBGE se fazia órgão central chave, mais do que já fora, ou era ainda. A coleta, através das campanhas estatísticas, já lhe cabia, ainda que viesse, pouco a pouco, sendo ignorada e contestada; os instrumentos, em tese ao menos, eram feitos em conjunto, no contexto das Assembléias Gerais e, mais ainda, da Junta Executiva Central; contudo, também isso vinha sendo ignorado e contestado. A apuração e a divulgação, na concepção primeira do sistema, não seria feita no IBGE, mas nos órgãos centrais (temáticos); contudo, por causa das máquinas eletrônicas, mais e mais, vinham sendo feitas pelo IBGE. Pois tudo isso devia mudar, e todas as etapas do processo de pesquisa seriam passadas ao controle do IBGE, de fato, ao



A Platéia da I CONFEST, na primeira fila João Paulo dos Reis Velloso, em 1968.

<sup>85</sup> Eles fariam parte de um Conselho Diretor que dirigiria a Fundação, mas não apenas eles, também pessoas de fora, num estranho colegiado. Em tempo: logo seria criado o Instituto Brasileiro de Informática - IBI, já sob Isaac Kerstenetzky.

<sup>86</sup> Aliás, o Art. 5º bem o diz: “Ficam mantidos os princípios de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, consagrados pela Convenção Nacional de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e pelos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), observadas as disposições desta lei e as diretrizes e bases do sistema estatístico nacional”.

<sup>87</sup> Isso logo foi legislado no Decreto-lei nº 284, de 28 de fevereiro de 1967, virando letra morta.

controle externo da “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas”, à qual cabia, ao fim e ao cabo, pronunciar-se sobre os programas. E até nisso, o novo IBGE seguia sendo o velho, embora uma Fundação.

A 2 de agosto de 1967, saíram os Decretos nº 61.126 e 61.127: o primeiro aprovava o Estatuto da Fundação, e o segundo estabelecia sua instalação. Tem seis capítulos: **I**, Da Fundação e dos seus fins, regime, sede e foro; **II**, Do patrimônio; **III**, Da organização e da administração (1, Do Conselho Diretor; 2, Da Presidência; 3, Do Conselho Fiscal; 4, Do Instituto Brasileiro de Estatística; 5, Do Instituto Brasileiro de Geografia; 6, Da Escola Nacional de Ciências Estatísticas); **IV**, Do regime financeiro; **V**, Do pessoal; **VI**, Das disposições gerais e transitórias. Em 73 artigos.

Refere-se a dois Sistemas Nacionais: o Estatístico e o Geográfico-Cartográfico (Art. 1º). E se diz dever manter os “princípios consagrados” na Convenção Nacional de Estatística e nos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Art. 3º § 1º), o que logo seria letra morta. E de pronto considera a formação do pessoal (Art. 3º § 2º), cuja renovação os relatórios de avaliação, desde 1958, apontaram como premente.

**Art. 1º** A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fundação IBGE) órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional rege-se pelo presente Estatuto, na conformidade do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, e é vinculada ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

**Art. 5º** A Fundação, como órgão central do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Geográfico-Cartográfico Nacional, incumbirá, nos termos do art. 30, § 1º, do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, prestar orientação normativa e exercer supervisão técnica e fiscalização específica das atividades estatísticas, geográficas e cartográficas dos órgãos integrantes dos respectivos sistemas, bem como executar levantamentos, pesquisas e estudos relativos a essas atividades especialmente os necessários à formulação e à execução do Plano Nacional de Estatísticas Básicas e do Plano Nacional de Geografia e Cartografia, divulgando os seus resultados.

§ 1º À Fundação competirá, outrossim, no desempenho de suas atribuições de coordenação e orientação, zelar pela observância dos princípios consagrados na Convenção Nacional de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e nos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), com as modificações introduzidas pela legislação posterior (Art. 5º do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967).

§ 2º A Fundação, para realização de seus objetivos formará técnicos de nível superior nas matérias de sua competência e promoverá e estimulará o aperfeiçoamento e a especialização de pessoal técnico, principalmente daquele pertencente a órgão integrante dos sistemas estatísticos e geográfico-cartográfico.



I CONFEGE, com Miguel Alves discursando, Speriðião Faissol, Rubem Porto, em 1968.

Em 16 de novembro de 1967, seria baixada a Resolução nº 6, criando o Grupo Executivo de Pesquisa Domiciliares, que logo daria corpo à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD; bem assim, a Resolução nº 7, criando o Centro Brasileiro de Estudos Demográficos. Em 1968, a Resolução nº 25, de 7 de fevereiro, criaria o Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços (e sua Comissão de Coordenação); a Resolução nº 30, de 3 de março, criaria o Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias<sup>88</sup>; a Resolução nº 41, de 17 de julho, criaria o Departamento de Censos (e sua Comissão de Coordenação); a Resolução nº 58, de 18 de outubro, criava o Centro Brasileiro de Estatísticas Educacionais<sup>89</sup>.



Renée de Mattos, último secretário-geral do CNG, discursa diante de Miguel Alves de Lima e do então presidente do IBGE, Sebastião Ayres de Aguiar.

Em 17 de julho de 1968, a Resolução nº 40 constituiu a Coordenação-geral da Rede-de-Coleta (em 11 de novembro de 1971, a resolução 281 criava a Rede Nacional de Coleta)<sup>90</sup>; em 31 do mesmo mês e ano, a Resolução nº 43 criaria o Centro de Processamento de Dados (em 23 de março de 1971, a Resolução nº 241 o tornaria Instituto Brasileiro de Informática). Em 8 de janeiro de 1969, a Resolução nº 80 constituiu o Departamento de Divulgação Estatística, tornado pela Resolução nº 147, de 13 de agosto de 1969, no Centro de Documentação e Informações Estatísticas. (As Resoluções nº 81 a 83, todas de 15 de janeiro de 1968, e 150, de 21 de agosto de 1969, extinguíram vários órgãos no IBE, ajustando sua estrutura).<sup>91</sup>

Note-se o caráter heterogêneo dessa estruturação. Os nomes são distintos, ainda que centro seja o mais comum. A idéia de centro talvez tenha surgido como forma de marcar *status* aos serviços federais de estatística incorporados. Essa tarefa não foi nada simples, e se deu aos trancos e barrancos (quando ocorreu); a resistência dos ministérios em perder seus serviços, suas autonomias estatísticas, era natural; afora que tinham o controle dos registros administrativos, usados como fontes de informações individuais. Não por acaso, só com a criação dos registros estatísticos, através das pesquisas por amostragem, foi possível aprofundar as mudanças; mas não era, ainda, simples realizar pesquisas por amostragem. Em comando estavam os homens de ontem...

Voltando. Criada a Fundação, e sendo básico ouvir-se os usuários, realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Estatística - CONFEST, de 29 de maio a 4 de junho

<sup>88</sup> O Decreto nº 68.678, de 25 de maio de 1971, criou a Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias.

<sup>89</sup> Este, nunca funcionou. Talvez porque o serviço equivalente no ministério fosse forte, como herança de Teixeira de Freitas que o dirigiu por 22 anos (1930-1952).

<sup>90</sup> As delegacias nos estados são criadas a partir de fevereiro de 1969.

<sup>91</sup> No âmbito da Fundação, a Procuradoria Geral seria criada pela Resolução nº 271, de 1º de outubro de 1971.

de 1968<sup>92</sup>. Dela, entre várias avaliações e recomendações, saiu o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, em trabalho preliminar realizado pela “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas”, e tendo por mentor *Isaac Kerstenetzky*, o plano trazia a noção de “estatísticas derivadas” que ele trouxera em seu discurso, dando as regras do jogo:

Em primeiro lugar, estabelecer um critério de prioridades tentando, tanto quanto possível, eliminar as solicitações de informações pouco úteis. Como entretanto determinar esse critério de prioridades? A resposta, a meu ver, está na articulação das chamadas estatísticas primárias com as estatísticas derivadas, isto é, entre as estatísticas que resultam de “apuração de registro ou levantamento direto” e as estatísticas que decorrem “da elaboração com base, em geral, nas estatísticas primárias”. Entre as estatísticas derivadas merecem especial referência os indicadores da situação demográfica, a contabilidade social, os índices de preços, o balanço alimentar e o balanço energético. Em segundo lugar, é preciso atentar para o princípio de centralização dos sistema estatístico, no sentido de evitar a duplicação desnecessária em inquéritos de diferentes agências governamentais, e assegurar a adoção de classificação uniforme nas tabulações dos dados (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1968, v. 1, p. 42, grifo nosso).

O Plano Nacional de Estatísticas Básicas – PNEB, como parte do Plano Nacional de Estatística (do qual nada se revela), seria formalizado rapidamente, em 18 de julho de 1968, pelo Decreto nº 63.010 (voltaremos ao assunto adiante). Além disso, para facilitar o trabalho de campo, a “Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas” deu forma à Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, sobre obrigação e sigilo; sem ser a primeira legislação de obrigação e sigilo do Brasil, é, por certo, a mais bem elaborada, e que ainda continua em vigência; adiante, na gestão *Isaac Kerstenetzky* seria atentamente regulamentada (Decreto nº 73.177, de 20 de novembro de 1973).

### Avaliação das reformas (1970)<sup>93</sup>

Pouco depois da posse de *Isaac Kerstenetzky*, com sua anuência, é claro, *Reis Veloso* solicitou ao Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (*Galo Plaza*), que *Tulo Hostílio Montenegro* fosse posto à disposição da Fundação IBGE, com vistas a uma nova análise de sua situação. Na verdade, dada a demora na análise desse tipo de pedido, é possível que tenha começado a acontecer ainda na gestão *Sebastião Aguiar Ayres*. Se o foi, nem por isso deixou de ter o aval da nova gestão.

O relatório anterior foi seu ponto de partida, tendo conversado longamente com *Isaac Kerstenetzky*. Seis anos depois, observava um apreciável progresso no sentido da promoção daquelas sugestões, seja pelas mudanças no regime jurídico, criando-se a Fundação, seja pela renovação dos processos de pesquisa. Entende, nessa linha de reflexão, que o governo precisaria sustentar, e, sempre, e mais, ampliar seu concurso à Fundação, não lhe negando os recursos necessários, no montante e nos tempos certos. Que não se poderia, por mais muito tempo, seguir a tratar apenas de situações

<sup>92</sup> A de Geografia e Cartografia só seria feita de 23 a 30 de setembro daquele mesmo ano.

<sup>93</sup> Uma análise completa encontra-se no capítulo 25 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.



Quadro representativo sobre IBGE em exposição de Estatística na Bienal, no Parque do Ibirapuera em São Paulo, em 1965.

imediatas, relegando as situações mediatas a segundo plano; seria preciso dar atenção às ações de médio e longo prazos, em especial a reforma do quadro de pessoal. E diz que “os países que mais progrediram no campo estatístico alcançaram a posição atual graças a trabalho sistemático, realizado sem solução de continuidade durante longos períodos, e não improvisando ao longo da marcha ou ignorando etapas intermediárias” (MONTENEGRO, 1970, p. 4). Por fim, encerra dizendo:

O Sistema Estatístico brasileiro conta, em junho de 1970, com uma série de elementos que podem contribuir eficazmente para sua completa recuperação. Entre eles se podem mencionar, a título de ilustração, a) um núcleo de pessoal experiente, ainda que reduzido; b) comprovada experiência em certos tipos de trabalhos especializados; c) largas possibilidades abertas pela instituição da Fundação IBGE, dadas as características que lhe foram atribuídas; c) o respeito próprio do seu pessoal, reconquistado graças à atuação proba dos seus últimos dirigentes; e d) o estímulo produzido pela execução de vários trabalhos importantes e pela verificação de que os seus resultados foram apreciados e utilizados pelos usuários.

Paralelamente, ressentem-se ainda hoje da desatenção com que foi tratado durante longo período e da ação nefasta de algumas administrações pouco criteriosas; assim, os elementos desfavoráveis são numerosos. Não se justificaria inventariá-los, pois a maior parte deles foi referida no relatório anterior, mas é cabível destacar, no conjunto, a) o “envelhecimento” do pessoal tanto da sede como dos órgãos localizados nas Unidades da Federação e nos Municípios; b) a despreparação para trabalhos de nível superior ao dos que se estão realizando, em virtude da falta de renovação de recursos humanos, êxodo de elementos técnicos, falta de estímulo e espírito de rotina; e c) fatores de ordem administrativa e “para-administrativa” que se fazem sentir na estrutura e sobre o funcionamento da instituição, muitos dos quais não podem ser eliminados sem pessoal competente em número suficiente para atendê-los.

Ignorar essa realidade e sobrecarregar a instituição com encargos superiores à sua capacidade atual é condená-la ao malogro, prejudicando o processo de recuperação iniciado. A avaliação cuidadosa de suas possibilidades impõe-se em cada caso, porque tanto os usuários, cuja demanda tende a aumentar sob a influência dos resultados recentes, como o pessoal do Sistema, estimulado depois de anos de frustração, tendem à mesma direção, esquecendo as funestas consequências que podem advir da aceitação de compromissos indiscriminados (MONTENEGRO, 1970, p. 5, grifo nosso).

O apoio do governo, fundamental ao consolidar da Fundação, dependeria, a seu juízo, da sua capacidade em “antecipar-se às necessidades nacionais”, donde ser essencial antever-se um quinquênio, e mais ainda, empenhar-se em realizar o previsto. Por exemplo, dois anos depois do Decreto nº 63.010, de 18 de julho de 1968, que tornou oficial o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, muito poucos dos direitos e deveres cometidos à Fundação foram postos em prática, na prática, e era isso grave, os Serviços Federais de Estatística continuavam funcionando, e ditando suas prioridades. Noutro exemplo, a criação autônoma dos dois Institutos, o IBE e o IBG, em lugar de corrigir, consolidava o desencontro do “E” e do “G”, e diz que “a não ser que se associem, pelo menos parcialmente”, a tendência seria continuarem “como no período precedente e até agora, ligados artificialmente apenas por um dispositivo legal, e se desperdicem possibilidades concretas de trabalho conjunto” (MONTENEGRO, 1970, p. 18-21).

Outro ponto, a não percepção pela Fundação do alcance de sua autonomia, daí, sofrendo e aceitando uma ascendência flagrante e crescente do IPEA, lhe cedendo, pouco a pouco, a decisão sobre matérias de sua atribuição. Os quadros de pessoal do IPEA e do IBGE estavam desequilibrados, com superioridade flagrante daquele, o que tornava a relação dos dois órgãos muito difícil, e delicada. Por certo, sem alguém como *Isaac Kerstenetzky* na presidência da Fundação, com seu nome, e seu prestígio, uma crescente subordinação, e até mesmo uma vinculação legislada, poderia acabar em curso, o que seria péssimo. Mas com ele, e por ele, o IBGE pode-se ombrear ao IPEA e partir para um trabalho em conjunto bastante saudável, e proveitoso para o País; e o sistema estatístico não foi engolido formalmente pelo planejamento, ainda que a ele devesse servir, por ser seu maior usuário. Os estudos e análises não deveriam ocorrer apenas no IPEA, dizia, e no IBGE se os fez (muitos e bons).<sup>94</sup>

O Presidente da Fundação tem seu papel analisado. Lembra os conflitos havidos no passado entre o exercício da presidência e da secretaria-geral. A esta cabia a função executiva mais cotidiana, àquela competia a representação; sem esquecer o ambiente colegiado presente. Pois alguns presidentes (*Polli Coelho* e *Jurandyr Pires Ferreira*, sem dúvida), por suas personalidades atropelaram esse esquema, e com isso causaram conflitos terríveis. Donde sua sugestão de esclarecer-se, no esquema da Fundação, as competências do presidente da Fundação IBGE e dos dirigentes do IBE, do IBG e da ENCE, de modo a evitar-se conflitos previsíveis. Quanto à função de presidente, a entendia em condições específicas, como segue:

A função de liderança cabe, naturalmente, ao Presidente, tendo-se em conta, além da hierarquia, uma variedade de circunstâncias, entre as quais a de que os Diretores-Superintendentes dos órgãos autônomos estarão absorvidos pelos encargos de direção dos mesmos e pela tarefa de restabelecer, mediante realizações bem sucedidas, o prestígio da instituição. Impõe-se que a Presidência, além de “supervisionar, em alto nível, todas as atividades da Fundação, e assegurar o perfeito entrosamento dos serviços técnicos de seus diversos órgãos, através de coordenação administrativa e financeira”, lidere, promova e coordene a ação futura. É preferível que a Fundação se veja em condições de não realizar o que deseja por falta de apoio

<sup>94</sup> Entre suas sugestões estava a idéia de se criar na ENCE um grupo de análise das estatísticas produzidas no IBGE (no IBE). Isso, em sua plenitude, como programa, só teria lugar no contexto do mestrado (em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) criado em 1998.

superior ou de recursos, a que permaneça estacionária por escassez de idéias ou por não haver previsto adequadamente as necessidades de amanhã (MONTENEGRO, 1970, p. 26, grifo nosso).

E para tanto, sugere a criação de um grupo junto à presidência, pequeno, mas de alto nível, inclusive com o concurso de consultores temporários, para fins de gerar idéias, de estar ligado ao mundo externo. Por essa via, a instituição, e sua atividade, estaria atenta às novidades, às reflexões e às sugestões em curso, e talvez também às variações da demanda, sempre um ponto frágil na vida das instituições estatísticas.

Quanto ao quadro de pessoal, parecia-lhe, em sua análise, não ter havido a percepção do significado do novo regime jurídico adotado, a legislação trabalhista: “tem-se a impressão de que grande parte dos antigos servidores do IBGE ainda não está inteiramente consciente dos efeitos da mudança sobre a própria situação funcional”; e sugeria clareza na política de recursos humanos (MONTENEGRO, 1970, p.26-27).

## O PLANO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS BÁSICAS - PNEB

Em 1968, na gestão *Sebastião Aguiar Ayres*, foi realizada a I Conferência Nacional de Estatística (de 29 de maio a 4 de junho), na qual *Isaac Kerstenetzky* desempenhou papel chave, dando as regras do jogo<sup>95</sup>. Dela derivou-se o Plano Nacional de Estatísticas Básicas – PNEB<sup>96</sup> (Decreto nº 63.010, de 18 de julho de 1968).

O PNEB avança menos nas estatísticas derivadas que o PGIEG (que logo viria), e não trás nada do “G”, o que decorre da explícita separação das atividades estatísticas (IBE) e das atividades geográficas e afins (IBG). Em face do PNEB, o IBGE seria fortemente coordenador, ainda que tendesse à produção; já em face do PGIEG, seria fortemente produtor (e também analista), fazendo retórica da coordenação.

<sup>95</sup> Uma análise completa das conferências encontra-se nos capítulos 24 e 27 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1-936-c.1972)**, desta coleção.

<sup>96</sup> Era parte do Plano Nacional de Estatístico, do qual nada mais se diz além do nome.

**Decreto nº 63.010, de 18 de julho de 1968\***

**Art. 1º** Fica aprovado o Plano Nacional de Estatística Básicas.

**Art. 2º** O Plano Nacional de Estatísticas Básicas compreende as informações estatísticas consideradas de interesse para o planejamento e a segurança nacional.

**§ 1º** As informações estatísticas constantes do Plano Nacional de Estatísticas Básicas terão a periodicidade e o âmbito geográfico mínimos indicados no Anexo\*\*\*.

**§ 2º** A classificação das informações estatísticas constantes do Plano Nacional de Estatísticas Básicas obedecerá a critérios que assegurem:

- a) a comparabilidade histórica;
- b) a comparabilidade internacional, notadamente no que se refere às estatísticas de mão-de-obra e ocupação.

**§ 3º** As informações estatísticas constantes do Plano Nacional com amplitude mínima estadual serão coletadas de modo a assegurar subsídios para o planejamento regional e o local.

**§ 4º** As informações resultantes de levantamentos censitários serão discriminadas além de por municípios, também pelos quadros rural e urbano, quando tecnicamente possível.

**§ 5º** As classificações utilizadas para distribuições das estatísticas constantes do Plano Nacional serão válidas para todas as informações congêneres embora proveniência de fontes diversas, cabendo à Fundação IBGE promover a coordenação necessária a essa homogeneização.

**Art. 3º** A execução do Plano Nacional de Estatísticas Básicas terá lugar sob a supervisão e o controle diretos da Fundação IBGE.

**§ 1º** À Fundação IBGE incumbe promover as providências necessárias ao cumprimento do Plano, nas periodicidades e nos prazos indicados no Anexo.

**§ 2º** Para desincumbir-se das tarefas executivas ou de coordenação, que lhe são atribuídas neste arti-

**PNEB\*\***

**ESTATÍSTICAS PRIMÁRIAS**

**1 Situação demográfica**

Estado da população  
Movimento da população

**2 Situação econômica**

Silvicultura e extração de produtos vegetais  
Pesca  
Agropecuária (inclusive beneficiamento)  
Indústria  
Comércio e prestação de serviço  
Transporte e comunicação  
Moeda e crédito  
Preços

**3 Situação social**

Habitação  
Trabalho  
Saúde

**4 Situação cultural**

Ensino

**5 Situação administrativa e política**

Finanças públicas

**ESTATÍSTICAS DERIVADAS**

**1 Situação demográfica**

Indicadores demográficos

**2 Situação econômica**

Índices de produção real  
Balanços financeiros  
Índices globais de preços  
Balanço alimentar  
Balanço energético  
Contabilidade social.

\* (Grifo nosso).

\*\* No texto legal há bem mais detalhes.

\*\*\* O anexo contém o Plano.

go, a Fundação IBGE poderá celebrar convênio ou contratar serviços especializados, com entidades públicas e privadas.

**Art. 4º** Enquanto não for autorizada por Decreto, a transferência das atribuições dos Serviços Centrais Federais de Estatística, prevista no artigo 3º, § 1º e 2º do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, esses serviços continuarão a realizar todos os trabalhos estatístico de sua competência, inclusive aqueles relacionados com o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, sem solução de continuidade.

**Parágrafo Único.** Os Ministérios aos quais estejam vinculados os Serviços referidos neste artigo, continuarão a proporcionar-lhes o pessoal, material e recursos financeiros necessários aos cumprimentos de suas atribuições, sobretudo aqueles vinculados ao Plano Nacional e Estatísticas Básicas.

## **Novo rumo (III): colocando as mudanças nos trilhos (segunda fase da Fundação, 1973)**

---

### **Capítulo 03**

# G

*saac Kerstenetzky*, jovem Bacharel em Economia, começaria a trabalhar na Fundação Getúlio Vargas, em seu Centro de Contas Nacionais, em 1946. Em 1952-1953 cumpriria programa de pós-graduação em Economia na McGill University, em Montreal, no Canadá (equivalente a mestrado). Ao chegar, ocupa a chefia do Centro de Contas Nacionais, 1954-1959; em 1960, especializou-se em planejamento no Instituto de Estudos Sociais, em Haia, na Holanda (onde estudou com *Jan Tinbergen*, futuro Prêmio Nobel de Economia). Em 1964, até 1970, quando assumiu no IBGE, foi diretor de pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas.

Nessas várias lides, como teórico e como praticante do planejamento, viveria as agruras dos usuários das estatísticas brasileiras, e bem terá percebido suas deficiências e insuficiências. Essa percepção terá sido reforçado em seu convívio diuturno em vários órgãos do sistema estatístico, onde por muito tempo representou a Fundação Getúlio Vargas. Ademais, com visto antes, teve ocasião de expressar suas reflexões em 1958, em 1962, em 1964 e em 1966; atuando ativamente. E é nesse contexto que promoverá uma extraordinária reformulação da Fundação IBGE que ajudara a moldar, mas que, ao ser implantada, desandaria completamente, saindo dos trilhos.

Obcecado pela mensuração econômica, Isaac Kerstenetzky sempre foi um mestre da pesquisa aplicada. Sua percepção objetiva era a da inutilidade das controvérsias econômicas que não fossem lastreadas em adequada evidência empírica. Nesse sentido, parece ter sido bastante influenciado pela obra de dois economistas laureados com o Prêmio Nobel: Wassili Leontief e Richard Stone. [...] Por muitos anos Isaac sofreu as frustrações do consumidor que não conseguia as respostas do produtor. Com efeito, as Contas Nacionais eram estimadas pela Fundação Getúlio Vargas, equipada para qualquer sofisticação compatível com as estatísticas primárias disponíveis. O ponto de estrangulamento era a qualidade das estatísticas primárias, produzidas pelo IBGE, que na década de 60 enfrentava uma série crise de gestão (SIMONSEN, 1991, p. 339).

## Espírito da reforma (1970-1973)

Ao assumir em 25 de março de 1970, em cerimônia presidida pelo Ministro Velloso, em rápido discurso oferece o espírito da reforma que introduziria. Começa marcando seu convívio ibgeano, já de longo tempo; prossegue desfilando os intelectuais do pensamento econômico, mormente no planejamento, com os quais tinha filiação.

... assumimos este importante posto com a sensação de continuidade em nossa vida profissional. Já se vão mais de dois decênios que vimos trabalhando, quase ininterruptamente, na área das chamadas estatísticas derivadas, em mensurações



Mesa principal da II CONFEST/CONFEGE, com o presidente Isaac Kerstenetzky discursando e o Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, em 1972.

da evolução da economia do país. Durante esse mesmo período mantivemos constante contato informal e formal com a Instituição (KERSTENETZKY, 1970, p. 60, grifo nosso).

No desenvolvimento de sistemas de formulação de política econômica e social na segunda metade do século XX, ressalta sua dimensão quantitativa – os objetivos sociais e econômicos e os instrumentos correspondentes são quantificados. O reconhecimento da importância de estudos desenvolvidos nessa área certamente explica a concessão do primeiro prêmio Nobel em Economia ao nosso mestre Professor Jan Tinbergen e ao Professor Ragnar Frisch, pioneiros na construção de modelos de decisão. [...] A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comanda justamente a produção de insumos – representados pela Estatística e pela Geografia – indispensáveis à concepção, implementação e controle da política econômica e social (KERSTENETZKY, 1970, p. 60-61, grifo nosso).

Naquele mesmo ano, 1970, buscando garantir sucesso ao Censo Geral 1970<sup>97</sup>, escreve artigo no *Jornal do Brasil* (saído depois também na *Revista Brasileira de Estatística*, jul./set. 1970), “Estatística para o planejamento”, no qual reflete o sistema estatístico, avançando suas motivações renovadoras. Então, recupera a perspectiva das estatísticas derivadas norteando a estrutura do programa estatístico, perspectiva riquíssima e inovadora, que antes expusera na abertura da 1ª CONFEST, em maio de 1968.

<sup>97</sup> Isso era vital, já que o Censo Geral 1960 ainda não estava de todo apurado e divulgado. Na verdade, pouco havia de informações censitárias, deixando um vazio estatístico gigantesco. Então, nenhuma gestão, por mais bem apoiada que fosse pelo governo, sustentaria sua legitimidade se fracassasse na operação de mais um Censo Geral. O planejamento de execução estava pronto, contudo, as condições de sucesso não estavam ainda postas; mas ali estavam Isaac Kerstenetzky, e também estaria Eurico Borba.

O Plano Nacional de Estatísticas Básicas compõe-se, de modo esquemático, de dois grandes grupos de levantamentos: estatísticas primárias e estatísticas derivadas. As estatísticas primárias abrangem todos os levantamentos diretos sobre as condições e características das atividades econômica e social do país. As tabulações das estatísticas primárias devido ao caráter global e na maioria das vezes função de levantamentos de grande massa de dados não proporcionam visão analítica, de fácil entendimento das múltiplas dimensões da vida econômica e social do país. Daí a necessidade de elaborações ulteriores do tipo contemplado pelas estatísticas derivadas (KERSTENETZKY, 1970a, 275, grifo nosso).

E realça a feitura das Contas Nacionais por poderem representar “de uma forma convencional e simplificada a estrutura da economia do país onde destaca-se, como agregado central, o cálculo do Produto Interno Bruto”, e segue dando realce à Matriz de Relações Intersetoriais, valiosa por conseguir mensurar as variações na demanda. Essa idéia de Sistema Estatístico é melhor posta no texto “*Quo vadis sistema estatístico?*”, publicado em revista de 1990, mas que, provavelmente, terá sido feito ao tempo de sua gestão. Nele, suas idéias são claras (e ainda atuais):

Um sistema estatístico pode ser pensado como organização da produção centralizada de dados econômicos e sociais, abrangendo sua concepção, coleta, processamento, armazenamento e disseminação. A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações a nível regional<sup>98</sup>. Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais.

[...] Os dados estatísticos constituem bem público, cuja produção deve atender não apenas ao Governo, mas, também, a demandas oriundas da Sociedade Civil. O conjunto dessas demandas deve ser organizado através de um conselho ou comissão nacional de estatísticas, vinculado ao Ministério ao qual o órgão central está vinculado. O sistema estatístico deve preocupar-se continuamente com a relevância, precisão e oportunidade de seus dados. Deve, por isso, planejar suas atividades e controlar a qualidade de seus produtos. A instituição deve nortear-se por projeto institucional<sup>99</sup> com horizonte de tempo de dez anos<sup>100</sup>. Esse projeto deve estabelecer prioridades e determinar o elenco de levantamentos regulares e especiais, levando em conta o painel amplo que a sociedade almeja ver elaborado. A falta de projeto central que atue como referencial para os diversos programas de trabalho do sistema estatístico, pode causar considerável insegurança e falhas em seu funcionamento (KERSTENETZKY, 1990, p. 185; itálico do autor; grifo nosso).

A seguir deixa claro a idéia de que “o sistema estatístico deve ser estruturado a partir da contabilidade social integrada”, vista como a junção das “contas consolidadas (antigas contas nacionais), [das] tabelas de relações intersetoriais (*input-output*) e [do] fluxo de fundos”, sem olvidar, claro, os índices de preços. Tem em mente, ainda, os “levantamentos domiciliares multi-objetivos” (por amostras), as “estatísticas básicas

<sup>98</sup> Logo a seguir, essa posição é relativizada na seguinte expressão: “A noção de sistema estatístico pode ir além da concepção de uma organização central de estatística, pois abrange também, outras instituições associadas por diferentes formas de colaboração, mesmo quando o sistema é do tipo centralizado” (KERSTENETZKY, 1990, p. 185).

<sup>99</sup> Tomando essa expressão como similar a “Planejamento Estratégico”, o IBGE só veio a fazê-lo em 1988-1989, na gestão de Charles Mueller (contudo, a nova gestão, de Eduardo Augusto Guimarães, não o aplicou). Depois, veio a tê-lo, de fato, na gestão de Simon Schwartzman, em 1998, sendo mantido nas gestões de Sérgio Besserman e (ainda que com menos ênfase), na atual, de Eduardo Pereira Nunes.

<sup>100</sup> O horizonte de dez anos tem o viés do censo. O Planejamento Estratégico do IBGE tem o horizonte de três anos, com revisão contínua a cada ano; nem por isso perde a noção da decenalidade censitária.

setoriais”, o uso dos “registros administrativos”, a criação do “cadastro de informantes”. Trata, também, dos níveis de agregação, das bases de microdados, dos estudos e análises; e por fim, realça o que chama a “voz dos usuários” a ser ouvida sempre.

### Legislação essencial (1973-1975)

Entretentes, enquanto matutava e maturava a reforma, faria realizar a II CONFEST (Conferência de Estatística) e a II Conferência Nacional de Geografia e Cartografia - CONFEGE, de 28 de novembro a 11 de dezembro de 1972, delas saindo o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG, ano e meio depois oficializado (Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974). Em vários pontos avançava na concepção que norteara o desenho do Plano Nacional de Estatísticas Básicas – PNBE, em 1968, valendo realçar a junção do “E” ao “G”, e, especialmente, a consolidação das estatísticas derivadas (voltaremos ao assunto adiante).

Madura, a reforma viria pela Lei nº 5.878, de 11 de março de 1973<sup>101</sup>; como cerne dos ajustes superaram-se as autonomias do “E” e do “G”, juntado-os, notadamente, nos estudos e análises, uma novidade trazida por *Isaac Kerstenetzky*<sup>102</sup>. Constituíu objetivo básico do IBGE “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especificamente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional” (Art. 2º), produzindo e coordenando (§ 1º), e podendo manter “cursos de graduação e de treinamento de profissionais e especialistas” nas suas áreas de competência (§ 2º). Seu Art. 3º oferece detalhes:

**Art. 3º** Para consecução do objetivo básico enunciado, no artigo 2º, o IBGE atuará principalmente nas seguintes áreas de competência:

I estatísticas primárias (contínuas e censitárias);

II estatísticas derivadas (indicadores econômico e sociais, sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatísticas derivadas);

III pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos.

IV levantamentos geodésicos e topográficos, mapeamento e outras atividades cartográficas;

V sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais com referência a sua ocorrência, distribuição e frequência.

Seus órgãos técnicos e administrativos seriam estruturados e funcionariam de forma integrada, com apoio em métodos de informática (Art. 4º). Teria um Conselho Curador e um Conselho Técnico (Art. 13), e um Conselho Diretor em que surge

<sup>101</sup> Tal era sua importância que chegou a ser chamada, no IBGE, de Lei Isaac.

<sup>102</sup> Note-se que volta-se a utilizar a sigla IBGE, assim simples, sem o qualificativo de Fundação, como fora enfatizado no Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, que a criou.



Platéia da  
II CONFEST,  
em 1972.

a figura do Diretor-Geral (Art. 14). O PNEB saía de cena, dando lugar ao PGIEG (Art. 5º), embora sem oficialização, com reiteração à obrigação e ao sigilo, como segue:

**Art. 5º** É instituído o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, como instrumento de orientação e coordenação das atividades de produção das informações destinadas à consecução do objetivo constante do artigo 2º.

§ 1º As informações constantes do Plano a que se refere este artigo serão de responsabilidade do IBGE, podendo este, para assegurar a sua exatidão e regularidade do seu fornecimento, avocar a produção de informações compreendidas na competência de órgãos sob sua coordenação técnica<sup>103</sup>.

§ 2º Será submetido, dentro de um ano, à aprovação do Chefe do Poder Executivo, o Plano Geral de informações Estatísticas e Geográficas, que incorporará o Plano Nacional de Estatísticas Básicas<sup>104</sup>.

**Art. 7º** O IBGE promoverá, na forma que for prevista no Estatuto, reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtos ou usuários de informações estatísticas, geográficas e cartográficas, bem como de recursos naturais, com vistas à discussão de programas de trabalho e de assuntos técnicos, nas áreas de competência da Fundação.

<sup>103</sup> Não obstante as mudanças na concepção do passado, como idealizado por Teixeira de Freitas, essa lei, como antes o fizera o Decreto-lei nº 161, diz em seu Art. 9º que "Ficam mantidos os princípios de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, consagrados pela Convenção Nacional de Estatística (Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936) e pelos Convênios Nacionais de Estatística Municipal (Decreto-lei nº 5.981, de 10 de novembro de 1943), observadas as disposições desta Lei e as diretrizes e bases do sistema nacional."

<sup>104</sup> **Art. 28.** O IBGE continuará a orientar suas atividades estatísticas pelo Plano Nacional de Estatísticas Básicas, previstos no Art. 4º, do Decreto-lei nº 161, de 13 fevereiro de 1967, até que seja aprovado o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas instituído pelo Art. 5º, desta Lei.

**Art. 6º** As informações necessárias ao Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas serão prestadas obrigatoriamente pelas pessoas naturais e pelas pessoas jurídicas de direito público e privado e utilizadas exclusivamente para os fins que se destinam, não podendo servir de instrumento para qualquer procedimento fiscal ou legal contra os informantes, salvo para efeito do cumprimento da presente Lei.

**Parágrafo único.** A Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, aplicar-se-á também às informações solicitadas pelo IBGE para execução do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

O pessoal do IBGE seguiria contratado pela legislação trabalhista (Art. 20). Os Arts. 21 a 25 tratavam de pessoal, em especial do quadro em extinção.

Enquanto não fosse aprovado, mediante decreto um novo estatuto, continuaria vigorando o então existente, com as devidas adaptações (Art. 29)<sup>105</sup>.

A Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, seria sopesada pelo presidente nas festividades do 29 de maio. Começa tratando da estrutura introduzida:

A orientação básica da nova estrutura reside na modernização orgânica da Instituição, numa separação suficientemente nítida entre as atividades técnicas e as administrativas, e, sobretudo, no funcionamento, em perfeita integração, de todos os órgãos, tanto técnicos como administrativos, com apoio em métodos de informática (KERSTENETZKY, 1973, p. 1, grifo nosso).

Além disso, a nova estrutura vem adaptar de maneira mais apropriada e, sobretudo mais racional, o IBGE ao sistema de funcionamento do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que integra e do qual se vem constituindo instrumento da mais alta importância como órgão de apoio básico, no campo das informações socioeconômicas indispensáveis à formulação de qualquer planos e projetos na área governamental (KERSTENETZKY, 1973, p. 2).

A real dimensão da instituição, para além de apenas produtora de informações estatísticas (e também geográficas e cartográficas), ganhava terreno fértil. E daria frutos com os estudos e análises, seja na forma das sínteses (analíticas em essência, sempre), seja nas interpretações e compreensões das complexas realidades nacionais, chegando às sugestões de políticas públicas (em limite sempre difícil). Os tempos seriam outros, com imensa projeção institucional, aos olhos dos governos e das sociedades.

Nesse particular, vem muito a propósito acentuar que o IBGE não é, não deve ser entendido de modo algum, simplesmente com um órgão coletor, sistematizador e divulgador de dados primários. Suas atribuições vão muito adiante e têm caráter científico, com as implicações acadêmicas daí decorrentes, relacionadas a pesquisas de toda ordem, inclusive de cunho pioneiro e experimental. Para tanto, busca ligações com Universidades e outros centros de estudos especializados – tudo isso objetivando aperfeiçoar seus métodos e processos de análise e interpretação dos fenômenos socioeconômicos, cuja investigação compete à entidade, desde a Coleta dos dados, nas fontes originárias, à composição das informações de preparo altamente

<sup>105</sup> Vale marcar o artigo seguinte, que ficou como letra morta (infelizmente) **Art. 12.** Fica criado o Fundo Nacional de Geografia e Estatística - FNGE, de natureza contábil, destinado a reunir recursos financeiros para a manutenção e o desenvolvimento das atividades do IBGE, ao qual caberá a administração do Fundo. **Parágrafo Único.** O Poder Executivo regulamentará a constituição do Fundo Nacional de Geografia e Estatística previsto neste artigo.

complexo e de formulação exigente do máximo apuro científico (KERSTENETZKY, 1973, p. 1, grifo nosso).

Tudo isso, claro, exigindo profunda renovação do seu quadro de pessoal, e, para tanto, é que fora criada a Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal: “um esforço permanente de aperfeiçoamento profissional, em todos os níveis, deve constituir condição básica de progresso individual e conseqüente elevação nos degraus hierárquicos” (KERSTENETZKY, 1973, p. 2). Isso, só em parte, foi implantado; e a renovação se deu mesmo por contratação (sem concurso, mas por seleção criteriosa) de profissionais com elevada graduação, em diferentes formações: economistas (em maior número), sociólogos, estatísticos (especialmente os especialistas em amostragem), antropólogos, demógrafos, entre outros. As remunerações se nivelaram ao mercado.

### Legislação adicional (1975-1979)<sup>106</sup>

A lei (vista acima, que reformou a Fundação) fez foco na vertente informacional (ou cognitiva) do sistema estatístico, descurando da organizacional (ou social). Mas, para bem operar, um sistema estatístico é suposto enfocar suas duas vertentes, como faces de uma moeda. Isso logo será corrigido, pela Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que dava ao IBGE força para tratar com todos os órgãos do sistema estatístico, com uma definição à expressão “nacional”, que, de certa forma, os fazia como órgãos subordinados, ou, de forma suave, associados ou vinculados.

**Art. 1º** O Sistema Estatístico Nacional, previsto no artigo 8º, item XVII, alínea *u*, da Constituição Federal, compreende as atividades estatísticas exercidas nas áreas de competência definidas no artigo 3º, itens I, II e V, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, com o objetivo de, nos termos do seu artigo 2º, possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

**Art. 2º** Integram o Sistema Estatístico Nacional todos os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e entidades de natureza privada, que exerçam atividades estatísticas com o objetivo referido no artigo 1º e para isso recebam subvenção ou auxílio dos cofres públicos<sup>107</sup>.

**Art. 4º** No concernente ao Sistema Estatístico Nacional, a atuação da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - se exercerá mediante a produção direta de informações e a coordenação, a orientação e o desenvolvimento, em todo o território nacional, das atividades técnicas por ele compreendidas.

**Parágrafo Único.** No desempenho dos encargos que lhe são cometidos por este artigo, o IBGE, quando não indicada a forma direta poderá firmar acordos, convênios e contratos, nos termos do disposto no artigo 8º, da referida Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973.

<sup>106</sup> Em 20 de novembro de 1973, através do Decreto nº 73.177, foi regulamentada a obrigação e a garantia do sigilo, previstas na Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968 (ligeiramente modificada pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973).

<sup>107</sup> **Art. 3º** O Sistema Cartográfico Nacional continuará a reger-se pelo Decreto-lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973.

**Art. 5º** Os Órgãos e entidades que, nos termos do artigo 2º, integram o Sistema Estatístico Nacional, receberão orientação normativa do IBGE, sem prejuízo da substituição administrativa a que estejam sujeitos.

**Art. 6º** Ao IBGE compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema Estatístico Nacional, cabendo-lhe para isso:

I Promover reuniões nacionais, com a participação de representantes dos Ministérios, dos Governos Estaduais, de entidades da administração pública indireta, de entidades privadas, produtores ou usuários de informações estatísticas, com vistas à discussão de programas de trabalhos e assuntos técnicos;

II Apreciar o programa anual das atividades específicas de cada um dos órgãos e entidades integrantes do Sistema, de acordo com instruções a serem expedidas na forma do item VII deste artigo;

III Prestar assistência aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional, a fim de que as atividades estatísticas exercidas com o objetivo referido no artigo 1º se revistam dos indispensáveis requisitos técnicos e possam servir, de forma adequada, às finalidades a que se destinam, garantindo a mais eficiente utilização dos recursos humanos e materiais do referido Sistema;

IV Acompanhar a elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional;

V Orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema Estatístico Nacional na atualização profissional dos seus técnicos, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão ou entidade;

VI Fazer-se representar junto às entidades públicas e privadas a que tiver sido delegada a produção de informações, na forma prevista no artigo 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;

VII Expedir instruções e normas operacionais.

Reiterava a competência centralizadora já dada ao IBGE (pela Lei nº 5.878, vista acima), e o fazia com força excessiva. Só mesmo aqueles tempos a poderiam promover, naqueles termos; em tempo de debates democráticos, não passaria em absoluto. Por ela, saía-se dos órgãos colegiadas definitivamente, como outrora existiram. Isso se fazia viável graças à geração de registros estatísticos, através das pesquisas por amostragem; então, saía de cena como foco os registros administrativos que, como fonte básica de informações individuais fundadoras das estatísticas, deram ao sistema estatístico seu federalismo. Agora, com os avanços da amostragem e da informática, parecia-se libertos desses velhos registros, sempre difíceis, e não raro redutores de expectativas. Por certo, os registros estatísticos, feitos para fins estatísticos, eram bem mais ricos, contendo o que fosse necessário e suficiente às necessidades. Como seja, ao se tratar os órgãos federais, estaduais e municipais com sobrançeria, se os deixaria melindrados, e tão logo puderam, nos anos 1980 e 1990, deram o troco, só voltando ao convívio ibgeano nos anos 1990 e 2000, ainda assim reticentes, aliás, também o IBGE.

Voltando. O novo estatuto seria aprovado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975, pouco depois sendo ligeiramente modificado pelo Decreto

nº 77.003, de 8 de janeiro de 1976 (sobre os membros do Conselho Técnico). Tem seis capítulos: I Da Fundação e dos seus fins, regime, sede e foro; II Do patrimônio e dos recursos; III Da organização, competência e atribuições (com seis seções: 1 Da estrutura organizacional; 2 Dos órgãos colegiados; 3 Da administração superior; 4 Do assessoramento superior; 5 Das diretorias; 6 Das unidades regionais); IV Do regime financeiro; V Do pessoal; VI Disposições gerais e transitórias.

O Art. 1º traz a base legal da Fundação; o Art. 3º traz sua razão de existir, qual seja a execução do programa estatístico, já sob o nome de Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (Art. 5º); o Art. 6º mostra o PGIEG em linhas de atuação; ao executá-lo, podia avocar ou delegar o esforço de produção das atividades (Art. 4º e Art. 2º § 2º), e lhe cabia coordenar sua execução (Art. 5º); por demais, devendo discutir, em reuniões nacionais (sem indicação de periodicidade), sua atualidade, relevância, e precisão (Art. 8º); para tanto, ao fim e ao cabo, podendo manter cursos (Art. 7º).

**Art. 1º** A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, instituída na forma do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, e sujeita à supervisão do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, nos termos do art 8º da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, reger-se pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, pelo presente Estatuto e, subsidiariamente, pela legislação que lhe for aplicável.

**Art. 3º** Constitui objetivo básico do IBGE assegurar a produção e análise de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas, demográficas, socioeconômicas, de recursos naturais e de condições do meio ambiente, inclusive poluição, necessárias ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, em seus aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

**Art. 4º** As informações a que se refere o art. 3º são de responsabilidade do IBGE, podendo este, para assegurar a sua exatidão e a regularidade do seu fornecimento, avocar a produção de informações compreendidas na competência de órgão ou entidades sob sua coordenação técnica.

**Art. 5º** Cabe ao IBGE a orientação, a coordenação e o desenvolvimento em todo o território nacional, das atividades técnicas do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, aprovado pelo Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974, mediante a expedição de instruções e normas operacionais.

§ 1º A orientação e coordenação referidas neste artigo serão exercidas pelo IBGE através das seguintes medidas de caráter programático, a serem por ele progressivamente implementadas:

a) exame do programa anual das atividades específicas dos Sistemas Estatístico e Cartográficos Nacionais, respeitado, a propósito, o disposto no Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;

b) acompanhamento da elaboração da proposta orçamentária da União em relação aos projetos dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos Sistemas;

c) presença de representantes próprios junto aos órgãos e entidades públicas ou privadas a que tiver sido delegada a produção de informações, na forma prevista no § 2º deste artigo;

d) estudo conjunto das necessidades do País, no concernente às informações a que se refere o artigo 3º em reuniões periódicas com os representantes dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos Sistemas.

§ 2º A produção, propriamente dita, das informações a que se refere o artigo 3º pode, sempre que for julgado conveniente, ser delegada a outras entidades públicas ou privadas, mediante acordos, convênios e contratos, nos termos do disposto no artigo 8º da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, assegurada, pelos meios indicados, a observância das normas técnicas exigidas.

**Art. 6º** Para consecução do objetivo básico enunciado no artigo 3º o IBGE atuará principalmente nas seguintes áreas de competências:

I - estatísticas primárias (contínuas e censitárias);

II - estatística derivadas (indicadores econômicos e sociais sistemas de contabilidade social e outros sistemas de estatística derivadas);

III - pesquisas, análises e estudos estatísticos, demográficos, geográficos, geodésicos e cartográficos;

IV - levantamentos geodésicos e topográficos, mapeamento e outras atividades cartográficas;

V - sistematização de dados sobre meio ambiente e recursos naturais, com referência e sua ocorrência, distribuição e frequência.

**Parágrafo Único.** A atuação do IBGE nas áreas de competência a que se refere este artigo será exercida de acordo com o previsto na Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, com a especificação constante do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, aprovado pelo Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974.

**Art. 7º** Para atendimento das próprias necessidades e das dos usuários de informações, serão mantidos pelo IBGE os cursos de graduação e de treinamento de profissionais especialistas nas atividades correspondentes as suas áreas de competência, podendo também ser promovida a realização de outros cursos de formação relacionados com essas mesma áreas, inclusive de pós-graduação.

**Art. 8º** Periodicamente, o IBGE promoverá reuniões nacionais para discutir programas de trabalho e assuntos das áreas de sua competência, com a participação, a seu critério, de representantes de órgãos da Administração Federal, dos Governos Estaduais, bem como de entidades privadas e de produtores ou usuários de informações levantadas pelo IBGE.

O Art. 13 apresenta a estrutura da Fundação, pondo fim ao IBE e ao IBG (e ao IBI). Na cúpula haveria um Presidente e um Diretor-Geral, amparados em unidades assessoras (Gabinete da Presidência, Assessoria de Planejamento e Projeto Especiais<sup>108</sup>, Procuradoria-Geral, Assessoria de Segurança e Informações<sup>109</sup>, Inspetorias). Seus órgãos colegiados seriam os Conselhos Curador, que funcionou rotineiramente,

<sup>108</sup> De especial inteligência como concepção, pese pouco ter operado.

<sup>109</sup> Típica do tempo, como braço dos serviços de segurança (ou repressão).

e Técnico, que pouco operou. Teria como rede de coleta, as Delegacias, as Divisões de Levantamentos Geodésicos, e as Agências (não mais municipais).

Haveria seis diretorias (divididas em superintendências, num total de quinze): 1) Técnica (Estatísticas primárias, Estudos Geográficos e Socioeconômicos, Recursos Naturais e Meio Ambiente), 2) Geodésia e Cartografia (Geodésia, Cartografia), 3) Administração (Recursos Humanos, Patrimônio e Serviços Gerais, Orçamento e Finanças); 4) Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal (Ensino, Aperfeiçoamento, Biblioteca Central), 5) Informática (Sistemas, Produção) e 6) Divulgação (Centro Editorial, Centro de Serviços Gráficos)<sup>110</sup>.

Avançando. No rastro da criação do PGIEG, para ampliar-lhe a implantação, é baixado o Decreto nº 77.624, de 17 de maio de 1976, que regula o uso pelo IBGE dos registros individuais existentes nos organismos da administração federal civil, direta e indireta; e era uma volta ao passado, ou seja, mesmo que os registros estatísticos tivessem se tornado mais comuns com as pesquisas por amostragem, diminuindo a relevância dos registros administrativos, nem por isso deviam ser ignorados.

**Art. 1º** na conformidade do disposto na Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, ao IBGE será dado acesso às informações estatísticas existente nos órgãos e entidades da administração federal civil, direta e indireta, e nas fundações supervisionadas para a produção de informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento de realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

**§ 1º** Nos casos em que houver sigilo a ser resguardado tal circunstância será prévia e expressamente comunicada ao IBGE pelo órgão, entidade ou fundação fornecedor dos dados.

**§ 2º** Na hipótese do parágrafo anterior, O IBGE dará tratamento especial aos dados recebidos sendo o responsável pela rigorosa observância do disposto no art. 6º da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, e no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968.



Isaac Kerstenetzky e Mario Belfort Galvão, [s.d.].

<sup>110</sup> Até que fosse renovado o estatuto, outras foram as unidades, e outros foram os nomes; mas, na essência, com grande similaridade. Por exemplo, em lugar da Superintendência de Estudos Geográficos e Socioeconômicos havia a Superintendência de Pesquisas e Desenvolvimento; e assim em frente.

**Art. 2º** caberá ao IBGE a expedição das normas que forem necessárias à uniformização de conceitos ao uso de classificação comum e à manutenção de metodologia uniforme de coleta, com vistas à compatibilização dos registros com os princípios da legislação em vigor sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais e o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.

§ 1º Admitir-se-á, para os fins deste artigo, que a transmissão dos dados ao IBGE se processe por meio de listagens convencionais, cartões perfurados ou fitas magnéticas.

§ 2º As normas a que se referem este artigo serão desdobradas em projetos específicos e elaboradas pelo IBGE, em articulação com os órgãos, entidade e fundações interessados.

**Art. 3º** Fica o IBGE autorizado a firmar convênios com os Estados e os Municípios com vista à aplicação dos critérios estabelecidos neste decreto em todas as unidades da Federação.

E estava concluída a legislação pertinente. Daí, houve uma intensa atividade técnico-conceitual e técnico-processual, dando ao IBGE na gestão *Isaac Kerstenetzky* extraordinária proeminência. As estatísticas e indicadores econômicos avançaram, atendendo ao planejamento, as estatísticas e indicadores sociais foram criados, revelando um Brasil pouco visto, e muito pouco pensado. Como fruto desse tempo, o IBGE tornou-se um centro de cálculo, na linha latouriana, ou, dito de outra forma, de modo mais comum, tornou-se uma instituição de pesquisa, acatada e respeitada. Ele ficaria no cargo (ou no posto, como dizia) até agosto de 1979.

### **Isaac Kerstenetzky, o homem certo na hora certa**

Três pontos fazem de *Isaac Kerstenetzky* uma figura ímpar para o IBGE, só comparável, *mutatis mutandis*, a *Teixeira de Freitas*, cada qual em seu tempo.

Primeiro, ao se diversificar a demandada por estatísticas, em especial as econômicas, ele, como economista e especialista em planejamento, tinha visão teórica especial; poucos tinham, se havia algum, tinha sua visão das estatísticas necessárias ao planejamento; o IBGE que fora mudado para responder a esse novo tempo de demanda, ainda tinha chefes de formação generalista, sem nenhuma especialidade. Segundo, para além de economista e especialista em planejamento, era um cientista humanista, conseguindo perceber que o fenômeno econômico não poderia ser jamais apreendido, em sua total complexidade, senão também por uma compreensão dos fenômenos sociais, e ambientais, e em outras variações; dessa forma, era capaz de pensar as estatísticas e os indicadores econômicos, mas também as estatísticas e os indicadores sociais, e ambientais, e outras variações. Terceiro, para além de ser um usuário, como tal um crítico, para além de ser um usuário bem formado, com substância e vivências teórica e prática, era um produtor, mais ainda, tinha longo convívio com o órgão máximo da produção estatística brasileira, conhecia em minúcia o sistema

estatístico estruturado, e em funcionamento; sim, há cerca de vinte anos circulava nos meandros ibgeanos, e lhe sabia a força e as fraquezas<sup>111</sup>.

Tudo isso lhe fazia ímpar, e lhe deu ótimas chance de sucesso; trazia as melhores condições de bem conceber as estatísticas então demandadas, e foi além do manifesto, ou seja, ampliou o econômico, e lhe deu o sabor do social, não raro um sabor amargo, a que teve a coragem de sustentar, e defender como cientista. Por certo contou com apoios e ajudas especiais, seja dos poderes oficiais, seja das pessoas que trouxe ao seu convívio; como poucos escolhia e envolvia pessoas em seus sonhos, fazendo-os realidades, não raro a duras penas, remando contra as marés. Sua obra, grande, transcende àquele tempo, seguindo na atualidade. O IBGE dele, e de hoje, é um centro de cálculo, na concepção latouriana; dito de outra forma, a partir dele, e só então, o IBGE completou-se como instituição de pesquisa. Grande homem, notável, ímpar, fez o IBGE ainda maior, ainda mais ímpar, um órgão que orgulha, que fez e faz o Brasil melhor, revelando-lhe as realidades complexas, na objetividade das quantidades.

---

<sup>111</sup> Vale marcar que os dois primeiros planos nacionais de estatísticas que foram gerados em atenção aos usuários, o foram sob sua influência intelectual, se não mesmo sua criação direta. Antes houvera apenas os planos que chamamos de censitários, que a todos os temas abarcava, e com igual prioridade.

## O PLANO GERAL DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS E GEOGRÁFICAS - PGIEG

Em 1972, na gestão *Isaac Kerstenetzky*, foi realizada a II Conferência Nacional de Estatística e a II Conferência Nacional de Geografia, ambas ao mesmo tempo (de 28 de novembro a 11 de dezembro), na qual o próprio presidente desempenhou papel-chave, dando as regras do jogo<sup>112</sup>. Dela derivou-se o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG (Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974).

O PGIEG avança na percepção das estatísticas derivadas, e, ao contrário do PNBE, junta o “E” ao “G”, o que decorre da estrutura implantada. Em face do PNEB, o IBGE continuava sendo fortemente coordenador, ainda que tendesse à produção. Já em face do PGIEG, torna-se produtor (e também analista), fazendo retórica da coordenação. No caso do PGIEG, o que quer que nele estivesse determinado seria de competência exclusiva do IBGE; caso o IBGE deixasse a outro órgão sua produção, o faria sempre por vontade delegada, podendo assumir seus direitos de fazê-lo quando bem quisesse.



Isaac Kerstenetzky visita a IBM. Na foto, também aparecem o procurador do IBGE, Mario Belfort Galvão e Edson Catette Reis, [s.d.].

<sup>112</sup> Uma análise completa dessa conferência encontra-se no capítulo 27 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

**Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974\***

**Art. 1º** Fica aprovado, na forma do disposto no § 2º, do Art. 5º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, de que trata este Decreto.

**Art. 2º** O Plano de que trata o Art. 1º, de responsabilidade da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, compreende o conjunto de informações estatísticas, geográficas, cartográficas, geodésicas, demográficas, socioeconômicas, de recursos naturais e de condições do meio-ambiente, inclusive poluição, necessárias ao conhecimento da realidade física e econômica e social do País em seus aspectos considerados essenciais ao planejamento econômico e social e à segurança nacional.

**Art. 3º** As informações a que se refere o Art. 2º serão levantadas de acordo com o elenco de tópicos constantes de Anexo\*\*\* a este Decreto.

**Art. 4º** As informações a serem produzidas de acordo com o Plano de que trata o Art. 1º serão apresentadas segundo esquema em que se relacionem, distintamente, os levantamentos primários (apurações de registros ou de levantamentos diretos), os dados derivados (resultantes de elaboração com base nos levantamentos primários), os levantamentos cartográficos (levantamentos geodésicos, mapeamentos em escalas topográficas, mapas gerais e mapeamentos temáticos), os estudos e pesquisas geográficas, de recursos naturais, de meio ambiente (inclusive poluição) e demográficas.

**Art. 5º** A sistematização de dados sobre meio-ambiente e recursos naturais, com referência à sua ocorrência, distribuição e freqüência, nos termos do Art. 3º, item V, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, será exercida pelo IBGE, relativamente às Atividades dos órgãos e entidades do Sistema Estatístico Nacional, na forma do artigo 2º.

**Art. 6º** As informações constantes do plano a que se refere o Art. 1º são de responsabilidade do IBGE, podendo esse, para assegurar a sua exatidão e a regularidade de seu fornecimento, avocar a produção de informações compreendidas na competência de órgão sob sua coordenação técnica.

**PGIEG \*\***

**ESTATÍSTICAS PRIMÁRIAS:**

**1 Situação demográfica**

Estado da população  
Movimento da população

**2 Situação Econômica**

Silvicultura e extração de produtos vegetais  
Pesca  
Agropecuária (inclusive beneficiamento)  
Indústria  
Comércio e prestação de serviços  
Comunicações, transportes e armazenamento  
Moeda e crédito  
Preços

**3 Situação Social**

Habitação  
Atividade da população  
Saúde

**4 Situação Cultural**

Ensino

**5 Situação Administrativa e Política**

Finanças públicas  
Justiça e Segurança Pública

**ESTATÍSTICAS DERIVADAS:**

**1 Situação demográfica**

Indicadores demográficos  
Estimativas, prospectivas de população

**2 Situação social**

Indicadores sociais (instrução, saúde, habitação, emprego, consumo, rendimento, poupança e ativo, alimentação, outros)

**3 Situação econômica**

Indicadores setoriais (agropecuária, indústria, comércio, serviços)  
Estrutura e dinâmica econômica

\* Os grifos são nossos.

\*\* No texto legal há bem mais detalhes.

\*\*\* O anexo contém o Plano.

**Art. 7º** Sem prejuízo do disposto no Art. 5º, a orientação, coordenação e desenvolvimento, em todo o Território Nacional, das atividades técnicas

do plano de que trata o Art. 1º, cabem ao IBGE que expedirá a respeito, instruções e normas operacionais:

§ 1º A orientação e coordenação prevista neste artigo serão exercidas pelo IBGE através das seguintes medidas de caráter programático, a serem por ele progressivamente implementadas:

- a) exame do programa anual das atividades específicas dos Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, respeitando, quanto a este, o disposto no Decreto-lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973;
- b) acompanhamento da elaboração da proposta orçamentária da União, em relação aos projetos dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos sistemas;
- c) presença de representantes próprios juntos aos órgãos e entidades públicas ou privadas a que tiver sido delegada a produção de informações na forma prevista no § 2º deste artigo;
- d) estudo conjunto das necessidades do País no concernente às informações a que se refere o Art. 2º, em reuniões periódicas, com os representantes dos diversos órgãos ou entidades integrantes dos referidos Sistemas.

§ 2º A produção, propriamente dita, das informações a que se refere o Art. 2º, pode sempre que for julgado conveniente, ser delegada a outras entidades públicas e privadas, mediante acordos, convênio e contratos, nos termos do disposto no Art. 8º, da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, assegurada, pelos meios indicados, a observância das normas técnicas exigidas.

§ 3º As informações a serem produzidas de acordo com o Plano de que trata o artigo 1º terão, no mínimo, a periodicidade e o âmbito territorial indicadas no Anexo a que se refere o artigo 3º, o qual estabelecerá também a classificação básica ou a forma a ser adotada na apresentação das informações, dados e indicadores.

§ 4º A classificação básica a que se refere o parágrafo anterior obedecerá a critérios que assegurem segundo as conveniências técnicas:

- a) o atendimento das necessidades emergentes do processo de desenvolvimento do País;
- b) a comparabilidade histórica;

#### 4 Índices de preços

Índice de preços por atacado no mercado interno

Índice de preços na fonte de produção agropecuária

Índice de preços no comércio exterior

Índice de custo de vida

#### 5 Balanço alimentar

#### 6 Balanço energético

#### 7 Matriz energética

#### 8 Balanços financeiros

Balanços do sistema monetário

Balanço de pagamentos com o exterior

Fluxo de fundos

#### 9 Contabilidade Social

Contas Nacionais (preços correntes e preços constantes)

Agregados econômicos regionais

Relações intersetoriais da produção de bens e serviços

#### CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO, RECURSOS NATURAIS, MEIO AMBIENTE E POLUIÇÃO:

##### 1 Caracterização do território

Estrutura, relevo e geologia

Meteoro/climatologia e hidrologia

Solo e subsolo

Revestimento florístico

Fauna silvestre

Paisagem e meio ambiente natural

##### 2 Recursos naturais, meio ambiente e poluição

Sistematização de dados relativos à ocorrência, distribuição e frequência (recursos auto-renováveis, renováveis, recuperáveis, inesgotáveis, não-renováveis)

Meio ambiente e ecossistemas

Poluição

#### ATIVIDADES CARTOGRÁFICAS:

##### 1 Levantamentos geodésicos

Triangulação geodésica de precisão de

1ª ordem

c) a comparabilidade regional;  
d) a comparabilidade internacional;  
§ 5º As informações resultantes dos levantamentos constantes do Anexo a que se refere o artigo 3º serão discriminadas por Estados, Distrito Federal, Territórios, áreas especiais previamente determinadas para pesquisas específicas, micro-regiões homogêneas, regiões metropolitanas, município e também pelas situações rural e urbana, segundo as conveniências técnicas.

§ 6º As classificações utilizadas para apresentação dos dados constantes do Plano de que trata o Art. 1º serão aplicadas a todas as informações inclusive às prestadas por entidades ou órgãos sob a coordenação técnica do IBGE, cabendo a este a aprovação de casos especiais que necessitem utilizar classificações e elaborações específicas de dados.

**Art. 8º** As informações resultantes dos levantamentos previsto no Plano de que trata o Art. 1º só poderão ter a utilização referida no Art. 6º da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, estando protegidas pelo sigilo assegurado pelo Art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968.

**Art. 9º** As informações resultantes dos levantamentos previstos no Plano de que trata o Art. 1º, depois de devidamente processadas pelos meios indicados, e atendidas, em cada caso, as normas e exigência sobre o assunto serão divulgadas pelo IBGE e postas à disposição dos interessados, através de anuários, relatórios, sinopses, mapas, cartas topográficas, carta temáticas, publicações especializadas e demais formas de divulgação.  
Parágrafo Único A divulgação de trata este artigo abrange apenas as informações levantadas diretamente pelo IBGE, devendo a divulgação das demais produzidas por outras entidades públicas e privadas, ser feita na forma do que ficar estipulado nos respectivos acordos, convênios e contratos.

**Art. 10** Com base nos levantamentos realizados de acordo com o Plano de que trata o Art. 1º, o IBGE, por intermédio de seus órgãos especializados manterá atualizado um acervo de informações capaz de atender às necessidades do planejamento econômico e social do País e às exigências da segurança nacional.

Poligonais de precisão de 1ª ordem  
Estações estabelecidas pelo rastreamento de satélites artificiais  
Triangulação ou poligonação secundária  
Redes de nivelamento de precisão de 1ª ordem  
Redes secundárias de nivelamento

## 2 Trabalhos cartográficos

Mapeamento em escalas topográficas (1:50.000, 1:100.000 e 1:250.000)  
Mapas e cartas em escalas geodésicas-gerais e especiais  
Mapas do Brasil em diferentes escalas (1:5.000.000, 1:2.500.000 e outras)  
Mapas temáticos  
Mapeamento com base em sensoriamento remoto

## ESTUDOS E PESQUISAS GEOGRÁFICAS

### 1 Pesquisas sistemáticas do espaço brasileiro

Potencial, estrutura e utilização de recursos naturais e de meio ambiente  
Estrutura e organização do espaço rural  
Estrutura e organização do espaço urbano  
Regionalização do espaço brasileiro

### 2 Divisão Regional

Regiões homogêneas  
Regiões funcionais

### 3 Atlas nacional

Parte geral  
Parte regional

# **Isaac Kerstenetzky repensa e fomenta a estatística brasileira (1970-1979)**

---

## **Capítulo 04**

# V

árias pessoas pensaram a atividade estatística brasileira. Ao tempo do Império, a maioria fez reflexões bissextas, vital para fixar a demanda, mas algo inútil para marcar a prática. Entre aqueles que tentaram dissertar a prática, afora o caráter bissexto, neles também presente, em geral resvalavam a ingenuidade, não raro caindo no risível, tudo isso, dada a falta de vivência e de experiência; o mais sólido, e mais contínuo, não sem boas cotas de ingenuidade, foi *Sebastião Ferreira Soares*. No período republicano, pouco a pouco, ganhou-se vivências e experiências, reduzindo-se a ingenuidade, mas sem os frutos da continuidade nos pensamentos, vale dizer, o caráter bissexto continuou nas contribuições intelectuais, e é o caso de *Oziel Bordeaux*, de *Aureliano Portugal*, e outros poucos, ficando em relevo a figura de *Bulhões Carvalho* que, para além de marcar aquele período republicano, marcará o período que seguirá, sendo o grande mentor de *Teixeira de Freitas*, a grande figura do novo tempo. Este, sim, um pensador sistemático, seja pelos textos, seja pela diuturna catequese, será o primeiro pensador idealista da atividade estatística brasileira, sobre ela pairando como

pontífice, até hoje. Depois dele, sua obra de escol, o IBGE, como peça-chave do sistema estatístico brasileiro, que, aliás, concebe e implanta, será vista e revista por outra grande figura, *Isaac Kerstenetzky*.

Ambos, ao tratarem da atividade estatística, tinham o Brasil em mente, querendo-o planejado e melhor. Claro que a noção de plano difere entre ambos, sendo ao tempo de *Teixeira de Freitas*, e ainda por muito tempo adiante, basicamente um instrumento de mobilização psicológica, qualitativo e discursivo, pese inspirar-se nas revelações das estatísticas; já sob *Isaac Kerstenetzky*, sendo visto como um instrumento racionalizador das decisões, baseado e sustentado nas estatísticas, daí, por decorrência, impondo mudanças na atividade estatística. Esta, torna-se centralizada, perdendo o caráter de censo para tudo, e ganhando a dimensão das amostras para a maior parte do plano; este, o plano ou programa estatístico, perde o caráter de igualdade intrínseca, e recebe definições de prioridades, de perio-



Isaac  
Kerstenetzky,  
[s.d.].

dididade, de espacialidade; mais ainda, às estatísticas primárias dá-se o norte das estatísticas derivadas (sejam os indicadores, sejam os sistemas de referência). *Isaac Kerstenetzky* é o pensador da mudança, e o foi dos melhores, fomentando a estatística brasileira, mas, que fique claro, só o foi dada a precedência de *Teixeira de Freitas* que, a seu turno, sob encomiástico reconhecimento, teve a precedência de *Bulhões Carvalho*. *Isaac Kerstenetzky*, sem ter sido laudatório, não negou jamais a *Teixeira de Freitas* a força do gênio.

Desejo agora, quando o IBGE se apresta, com estrutura adequada para melhor acompanhar o surto de desenvolvimento do Brasil, referir-me às notáveis figuras humanas às quais se deve a criação da entidade, para deixar aqui o registro da homenagem dos que, hoje, têm sobre os ombros as responsabilidades de direção da Casa. Dentre essas admiráveis figuras, a de Mário Augusto Teixeira de Freitas se projeta de maneira singular, como o idealizador do organismo que, surgido com a denominação de Instituto Nacional de Estatística, veio a receber o nome atual com a incorporação, em 1938, do Conselho Nacional de Geografia.<sup>113</sup>

Tendo encontrado no então ministro a Agricultura, à época o major, hoje o marechal Juarez Távora, decidida ajuda junto ao chefe do governo – o Presidente Getúlio Vargas, Teixeira de Freitas pode levar adiante a implantação do IBGE, para isso contando, também, com o prestigioso concurso de outro homem público daquela quadra e que foi o primeiro Presidente da Instituição nascente – José Carlos de Macedo Soares<sup>114</sup> (KERSTENETZKY, 1973, p. 1, grifo do autor).

Isso posto, valerá um registro importante, de algo que os afasta. *Teixeira de Freitas* teve uma vasta produção intelectual, publicando inúmeros textos, densos em idéias, belos nas formas; textos sempre elegantes, com português escorreito. *Isaac Kerstenetzky*, ao contrário, parcamente escreveu, sendo raros seus textos, não poucos como simples reproduções de apresentações, no que perdem unidade e elegância; era, contudo, um mestre ao expor com força suas idéias, nisso era metódico, sistemático; daí, formou gerações, colecionou admiradores. Pois, usando sua pequena produção, seus poucos textos afins ao IBGE, e ao sistema estatístico, tentaremos extrair-lhe sua visão da atividade estatística, e daí apreender sua capacidade de fomentar-lhe. Não será tarefa elementar, ao revés, nos cobrará energia (bem temos presente); para tanto, para vermos o contexto das mudanças na atividade estatística, valerá desenhar uma trajetória do planejamento brasileiro desde seu início, em meados do século XX.

## Uma trajetória do planejamento brasileiro<sup>115</sup>

Tão logo entrou na II Guerra Mundial, o governo federal passou pelos típicos problemas da economia de guerra: a escassez de produtos e serviços e os gargalos

<sup>113</sup> Note-se que a “ala da geografia” como então se dizia, com o nome Conselho Brasileiro de Geografia, entrou no INE em 1937. Em 1938 passa a se chamar Conselho Nacional de Geografia, par-a-par com o Conselho Nacional de Estatística, isso no mesmo ato que muda o nome do INE para IBGE.

<sup>114</sup> Isaac Kerstenetzky, como membro da Junta Executiva Central, representando a Fundação Getúlio Vargas, bem pode ter convivido com Macedo Soares quando de seu rápido retorno à presidência (1955-1956). Ao menos, terá visto a atuação de Macedo Soares como Ministro das Relações Exteriores de Juscelino Kubitschek, ao passo que com Teixeira de Freitas (que deixa o IBGE, formalmente, em 1948) é pouco provável que tenha tido algum relacionamento de convivência.

<sup>115</sup> Na redação desta seção nos valem das reflexões de Roberto Campos (1974), de Celso Lafer (1970), de Robert Daland (1969), Roberto Simonsen e Eugênio Gudín (1977), uns mais outro menos, todos citados nas referências.



Isaac Kerstenetzky recebe o Prêmio Moinho Santista, em 1976.

de produção e de distribuição; reagiu e, de imediato, começou a planejar. Desde então, a expressão “planejamento” assumiu um caráter de “mística”, vista num misto de entusiasmo e ingenuidade; os governos queriam tanto estar associado a um específico planejamento, como que tendo ele a sua marca, ou, não raro, sendo ele a sua marca, que se tornou difícil, quase mesmo impossível, fazer planos decenais que, por natureza, sua razão, perpassam diferentes governos, vindo de algum anterior. Não obstante essa quase paixão em se fazer os planos, moldando uma atividade continuada, suas execuções posteriores em geral foram marcadas pela descontinuidade, em face dos custos políticos que muitas medidas preconizadas pressupõem.

Em meio a tanta paixão, emerge como natural uma expressiva imprecisão de significação para “planejamento”, que foi do micro ao macro planejamento. Ora, valeria um esforço de precisão semântica, configurando as diferenças entre “declarações de política”, “programas de desenvolvimento”

e “planos de desenvolvimento”. No sentido primeiro, teríamos a enunciação de uma estratégia de desenvolvimento, com suas metas. No sentido segundo, teríamos, além de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais, bem assim, a formulação de incentivos e desincentivos relacionados com essas prioridades. Por fim, no sentido terceiro, teríamos um cronograma de implementação devidamente especificado, com o aponte do agente econômico (público ou privado) responsável, bem assim, com a definição dos recursos financeiros e materiais a serem alocados. Por demais, a palavra “projeto”, a seu turno, sendo reservada ao detalhamento operacional de programas ou planos.

Nas democracias políticas – e isso também se aplica aos regimes autoritários onde existe um vigoroso setor privado – mesmo os planos nacionais mais abrangentes são meramente *indicativos* no tocante ao setor privado, e muito mais coordenativos do que compulsórios em relação a estados e subdivisões política. [...] ...o planejamento tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento do Ocidente, sofre limitações severas resultantes da predominância do setor privado na atividade econômico... [...] ...o recurso ao planejamento não implica necessariamente nenhuma tendenciosidade socializante. Num sentido geral, o planejamento é em si mesmo politicamente neutro. [...] Na prática quase todos os planos recentes (sem excetuar-se sequer o Plano Trienal, do Presidente Goulart, que poderia ser acusado de tendências socializantes de esquerda) enfatizaram a importância de fortalecer o setor privado e, na falta de qualquer disciplina compulsória de implementação, o receio intervencionista carece de fundamento (CAMPOS, 1974, p. 49-50).

Voltando à trajetória histórica, *Roberto Campos* realça o papel do DASP na elaboração dos primeiros planos no País, nos anos 1940. Pois será nesse contexto, e a ele estando associado, que o IBGE conseguirá completar sua estrutura, com a criação das agências municipais de estatística<sup>116</sup>, bem assim, será nele que os próceres ibgeanos, *Teixeira de Freitas* à frente (como autor óbvio) que será feito o texto **Problemas de base do Brasil**, enviado por *Macedo Soares* ao DASP na pessoa de *Simões Lopes* (com elos fortes no IBGE, desde sempre)<sup>117</sup>. Vejamos *Roberto Campos*:

O centro dos esforços de planejamento era então o recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), onde um certo número de funcionários tinha recebido treinamento em administração pública, vários deles no exterior, notadamente nos Estados Unidos. Os primeiros três planos de investimento preparados no Brasil – o Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa nacional (1942), o Plano de Obras (1943) e Plano Salte (1946-1950) – tiveram sua origem em idéias de técnicos do DASP. Durante o período de guerra, buscou-se cooperação internacional para esforços limitados de planejamento. Nesse contexto se insere a Missão Taub, de 1942, um grupo de engenheiros que preparou um programa de investimentos de dez anos, nunca executado; a Missão Técnica Americana (Missão Abbinck), que em 1943 formulou recomendações sobre o desenvolvimento setorial de transportes, combustíveis, têxteis e minérios, produtos químicos e educação, sem quantificação dos investimentos requeridos (CAMPOS, 1974, p. 52).<sup>118</sup>

Daí em diante, pouco a pouco, umas tantas teorias orientadoras do planejamento serão formuladas. Primeira, a teoria dos “pontos de estrangulamento”, formulada no contexto da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento, que seria formada em dezembro de 1949, e que funcionaria no período 1950-1953, em que as prioridades são em certo sentido pré-determinadas, reagindo-se a situações de escassez, e a setores em atraso<sup>119</sup>. Daí, em sucessivos estágios, passou-se à teoria dos “pontos de germinação”, em que setores de impulso eram identificados e focalizados nas medidas adotadas, e que serviu de esteio ao “Programa de Metas” (1957-1960)<sup>120</sup>, ao qual, pouco depois, se tentou associar um “planejamento de moldura”, em termos de políticas monetárias e fiscais de natureza abrangente. O “Plano Trienal” (1962) tentou aplicar a concepção de “planejamento de moldura”, trazendo formulações macroeconômicas; mas as condições políticas não eram nada favoráveis, e tudo soçobrou<sup>121</sup>. Muito será posto em prática no “Programa de Ação Econômica do Governo” (1964-1966), com po-

<sup>116</sup> Ver o capítulo 5 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>117</sup> Ver o capítulo 11 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

<sup>118</sup> Celso Lafer (1970, p. 29-30, grifo do autor), aponta nomes e datas ligeiramente diferentes das de Roberto Campos, fora algumas variações de análise, como segue: “A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais *propostas* como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mas *diagnósticos* como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbinck (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais *esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário* como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”.

<sup>119</sup> Dessa missão saiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

<sup>120</sup> Veja que em nota anterior, Lafer não fala de “programa”, mas de “plano” e o associa ao período 1956-1961.

<sup>121</sup> “O Plano Trienal beneficiou-se de considerável acervo de dados e pesquisas acumulado pela Comissão de Planejamento - COPLAN, sob a liderança do Dr. Bulhões Pedreira, durante o breve interlúdio do regime parlamentarista em fins de 1961 e começo de 1962” (CAMPOS, 1974, p. 60).

líticas fiscal, creditícia, cambial e salarial. Por fim, virá o denominado o “planejamento integrado” baseado em modelos macroeconômicos, adotado no “Plano Decenal de Desenvolvimento” (final do governo Castelo), e usado também no I e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974 e 1975-1979, respectivamente).

Somente a partir de 1964, com o “Programa de Ação Econômica do Governo” (PAEG)<sup>122</sup>, ao qual se seguiram o “Plano Estratégico de Desenvolvimento” (PED-1970)<sup>123</sup>, as “Metas e Bases para a Ação do Governo” (outubro de 1970)<sup>124</sup>, o “Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico” (1972 / 1974) (PND)<sup>125</sup>, foi possível ultrapassar a fase de projetos setoriais e integrá-los numa programação macroeconômica, que leve em consideração magnitudes globais como a pressão inflacionária, o balanço de pagamentos e o nível de emprego (CAMPOS, 1974, p. 48).

Um plano global e integrado pressupõe, entre outras coisas, um sólido sistema estatístico. Dito de outra forma, deficiências estatísticas inviabiliza a realização de planos sérios, e essa vinha sendo a realidade brasileira, não obstante os esforços do IBGE, peça chave do sistema estatístico brasileiro. Não que não produzisse abundantes estatísticas, com inegável qualidade, a razão da crise era outra, era a falta de certas estatísticas, em especial as estatísticas econômicas. E essa será a tônica da demanda manifesta no seminário de estatística havido em 1958, do qual falamos no capítulo anterior; e seguiria sendo o cerne das críticas posteriores (1962, 1964 e 1966, todas vista antes), levando, em 1967, no espírito da reforma administrativa, à revisão do estatuto jurídico do IBGE, de modo a dar-lhe mais autonomia, para mais agilidade.

Quando se instaurou o primeiro Governo Revolucionário, após a queda de Goulart em março de 1964, as condições eram impropícias à retomada de esforços de planejamento. Ocorrerá uma ruptura da disciplina social e burocrática e um quase colapso da máquina estatística do governo.<sup>126</sup> [...] Em vista da deterioração que ocorrerá tanto na máquina administrativa como no aparelho estatístico, desde o Plano Trienal, o PAEG deu mais ênfase à clara definição de políticas básicas que à fixação de metas quantitativas. [...] Durante o período de implementação do PAEG<sup>127</sup>, outrossim, houve um considerável esforço de melhoria das condições ambientais de planejamento, mediante três tipos de medidas: 1) reorganização do

<sup>122</sup> Segundo Roberto Campos, seu autor, foi uma estratégia para o período de transição.

<sup>123</sup> Este plano acentuou mais objetivos gerais e diretrizes de política do que estabeleceu compromissos com metas quantitativas, em boa medida pela falta das estatísticas.

<sup>124</sup> “A fim de dar mais tempo à implantação do novo sistema de planejamento, dispôs-se que o I Plano Nacional de Desenvolvimento cobriria o período de 1972 a 1974, sendo precedido de uma programação de transição, intitulada “Metas e Bases de Ação do Governo”, aprovada em reunião ministerial de outubro de 1970, com vigência nos anos 1970/1971, devendo o II Plano Nacional de Desenvolvimento aplicar-se ao período de 1975/1979” (CAMPOS, 1974, p. 68).

<sup>125</sup> “I PND (1972/1974): oficializa ambiciosamente o conceito de ‘modelo brasileiro’, definindo-o como o ‘modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida’. Esse modelo nacional deveria ‘por um lado, criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política’” (CAMPOS, 1974, p. 69).

<sup>126</sup> No governo Jânio Quadros, a presidência recaiu na pessoa de Rafael Xavier; pese sua já longa tradição estatística, sua gestão foi efêmera (naturalmente, dada a renúncia do Presidente da República). No governo João Goulart, duas pessoas ocuparam a presidência, Sá Freire Alvim, antigo prefeito do antigo Distrito Federal (Rio de Janeiro), e Roberto Accioly (diretor no Colégio Pedro II); nenhum dos dois tinha credenciais estatísticas, e nada fizeram de grandioso, na melhor das hipóteses, não atrapalharam o andamento dos trabalhos. Desde 1960 o IBGE lutava para terminar o Censo Geral de 1960 e não conseguia, deixando um vazio estatístico enorme para os planejadores. Ora, àquele tempo, o IBGE era um retrato do sistema estatístico, se não funcionasse a contento, nada estaria funcionando.

<sup>127</sup> O primeiro general-presidente, Castello Branco, indicou para a presidência do IBGE o General Senna Campos, sem nenhuma qualificação estatística, fazendo uma gestão apenas modesta, sem grandes atropelos. Par-a-par, uma comissão estudaria as condições de mudança, e resultaria na proposta de tornar o IBGE uma Fundação (é o que está no relatório Henrique Flanzer, de 1966, visto antes).

sistema estatístico; 2) institucionalização do planejamento, pela criação do Ministério do Planejamento, encarregado da coordenação geral, e de Secretarias de Planejamento em cada um dos ministérios individuais; 3) reformulação dos mecanismos de elaboração orçamentária (CAMPOS, 1974, p. 61-63, grifo nosso).

Sim, o IBGE seria tornado uma Fundação, mas, do modo como isso foi feito, pôs a perder o espírito das reformas, frustrando as expectativas, daí fazendo imperativa uma refundação que viria com *Isaac Kerstenetzky*. Ele trazia três grandes vantagens: primeira, era, por assim dizer, um planejador (se não na prática, ao menos em teoria), e como tal tinha percepção das estatísticas necessárias; segunda, era um produtor de estatísticas, não as primárias, mas as derivadas, trazendo a vivência da produção do mais completo dos possíveis sistemas de referência, as Contas Nacionais; terceira, não menos relevante, conhecia os meandros do sistema estatístico, já que era parte de vários de seus órgãos colegiados, ou seja, o IBGE não lhe era estranho, o que lhe facilitaria a atividade de presidente. Assim, a reforma de 1967, logo frustrada e frustrante, ganharia sua feição definitiva, ainda vigente na essência, em 1973.

## O Governo na Economia de Mercado

Em três ocasiões, pelo menos, *Isaac Kerstenetzky* considerou a necessária presença de governo na economia de mercado, e daí, por conseqüência, defendeu o imperativo do planejamento. Em ordem temporal, a primeira falação nesse sentido se deu na Fundação Getúlio Vargas em seminário sobre informática e desenvolvimento, quase ao final de 1971<sup>128</sup>; a segunda vez foi em palestra na Escola Superior de Guerra, em abril de 1972, na qual tratou de informação e planejamento, bem assim, traçou um perfil do País. Nessas ocasiões utilizou dois diagramas que são chaves, a nosso juízo, para compreender sua perspectiva da importância da informação estatística para um desejado e desejável planejamento quantitativo (ou, por assim dizer, científico). A terceira ocasião ocorreu ao receber (em outubro de 1976) o Prêmio Moinho Santista de Economia, quando centra sua atenção em *Adam Smith*, na oportunidade do bicentenário da publicação da **Riqueza das Nações** (1ª edição em 1776).

Nas três ocasiões, *Isaac Kerstenetzky* esbanja erudição em economia. A teoria econômica, recorda várias vezes, entende o sistema econômico como sendo um conjunto de unidades decisoras em permanente interdependência; se as decisões dessas unidades (produtoras e consumidoras) estiverem ajustadas, a economia será dita em equilíbrio. Na busca desse equilíbrio, haverá sempre um mecanismo de coordenação: explícito por uma autoridade centralizada ou apenas implícito através do sistema de mercado. Uma forma mitigada de coordenação, entre esses dois pontos, estaria num planejamento (por assim dizer) fortemente indicativo, ou, dito de outra forma, sem tendenciosidade socializante (até para dar força ao setor privado); esses planos tentariam conduzir a economia ao socialmente defensável e desejável. Vale dizer, tratar-se-ia de suplementar o mecanismo de mercado com um mecanismo de planejamento governamental, mas sem refugar o sistema de mercado. No que tange à sua origem, realça a imensa reflexão de *Adam Smith*, como segue:

<sup>128</sup> Essa palestra ocorreria de 24 a 27 de novembro, entretanto, a coletânea das palestras só seria publicada em 1974, numa organização de Benedito Silva, cuja carreira começa no IBGE, já atuando na Convenção Nacional de Estatística, em jul./ago. 1936.

A Revolução Industrial nos séculos XVIII e XIX, com o uso de novas fontes de energia, transformou o homem de agricultor e pastor em manipulador de máquinas movidas por energia não-animal. A história do progresso, nos últimos duzentos anos, em termos de perspectiva ampla, ressalta como que uma grande exceção na experiência histórica da humanidade. No início desse processo, podem-se perceber duas mudanças sociais críticas: os frutos institucionais da revolução inglesa do século XVII e o florescimento do capitalismo.

A disposição para a experimentação e a adoção de novos métodos originou-se particularmente dos avanços no pensamento científico nos séculos XVI e XVII, quando foram sacudidas idéias tradicionais que bloqueavam novas aberturas no entendimento físico do mundo e do universo e contribuíram para preparar o caminho de grandes transformações. É que a ciência não apenas supriu a tecnologia necessária, mas fez também nascer o espírito de inovação que desencadeou a Revolução Industrial. O desafio intelectual provocado por essas transformações foi o da procura da compreensão de como pode funcionar a economia de um país sem uma autoridade econômica central de comando e a natureza e as causas do crescimento econômico.

Considera-se, em geral, que o pensamento científico em economia começa com as respostas que Smith deu a essas indagações. Inspirado possivelmente na física newtoniana, Smith desenvolveu, de modo genial, hipóteses que se ajustavam às suas impressões da realidade ou conhecimento de fatos do passado. Como é rica, para a época, sua visão do equilíbrio geral do mecanismo de preços e da interdependência entre variáveis econômicas, demográficas e sociais.

O desenvolvimento econômico decorre da crescente produtividade, gerada pela aplicação de lucros em empreendimentos estimulados pelo mercado em expansão e que permite contínua ampliação da divisão do trabalho. A extensão da divisão do trabalho. A extensão do mercado é produzida pela inter-relação entre acumulação-salários-população. Pressupondo clima institucional adequado, a chave do crescimento econômico é representada pela acumulação de capital e pela ampliação dos mercados, o que permite mais eficiente divisão de trabalho. O mecanismo automático de aplicação de recursos na produção de bens e serviços funciona graças à "mão invisível" do mercado, que coordena os agentes econômicos individuais através de sistemas de estímulos e sanções produzido pelos preços (KERSTENETZKY, 1976, p. 558-559, grifo nosso).

O sistema de mercado, contudo, muitas vezes não consegue garantir o desejável equilíbrio, afora não ser o melhor caminho para bens e serviços de consumo



Isaac  
Kerstenetzky,  
[s.d.].

coletivo, como, por exemplo, a segurança, a educação, a saúde, e outros. Diante disso, fala *Isaac Kerstenetzky*: “Se admitirmos a evidência histórica da incapacidade do mecanismo de mercado de produzir equilíbrio adequado, de modo automático, na economia, a conseqüência lógica é a admissão de novo agente de decisão no sistema: o governo” (KERSTENETZKY, 1972, p. 3). Esse novo sistema decisório opera através de políticas econômicas que são formuladas e implementadas, num certo tempo por intuição e por vivências ou experiências, contudo, a complexidade crescente desse processo decisório supõe um fluxo adequado de informações quantificadas.

A quantificação da trajetória futura de uma economia é considerada hoje em dia como ingrediente quase indispensável para o processo de decisão governamental e, para a empresa, como visualização do “cenário” ou mercado em que atua. Admite-se que nem todos os aspectos relevantes para a decisão do administrador sejam quantificáveis. Qualquer que seja, entretanto, a extensão e profundidade institucional de um sistema de planejamento econômico e social, pelo menos em determinados casos, é indispensável que a adoção de uma política seja feita tendo-se presente uma visão quantificada da trajetória alternativa do sistema. [...] O reconhecimento da importância de estudos desenvolvidos nessa área certamente explica a concessão do primeiro Prêmio Nobel de Economia aos Professores Jan Tinbergen da Holanda, e Ragnar Frish da Noruega, pioneiros da construção de modelos de decisão<sup>129</sup> (KERSTENETZKY, 1972, p. 4-5, grifo nosso).

As políticas econômicas que figuram o sistema de decisão de governo estarão postas num plano (de curto, de médio e de longo prazos),<sup>130</sup> que “pode ser considerado como constituindo um todo coerente de fatos e números que indica o curso mais desejável de eventos futuros” (KERSTENETZKY, 1972, p. 6). Na feitura desses planos é preciso haver pesquisas, para as quais é essencial haver informações, sob pena de serem pesquisas inexpressivas, como solução mágica, por certo irrealista. Passemos, então, à análise desses sistemas, o de pesquisa-planejamento e o de informações estatísticas, ambos no sentido de fortalecer as decisões dos governos sobre o sistema econômico (vale dizer, a formulação coerente de políticas).

### A) Sistema integrado de pesquisa-planejamento

Os conhecimentos das realidades alcançados em pesquisas é a matéria-prima do planejamento, e a conformação desses conhecimentos pressupõem informações, vale dizer, especialmente as informações estatísticas. Pois, para falar de pesquisa e dos pesquisadores, *Isaac Kerstenetzky* vale-se de uma alegoria de *Francis Bacon* (1561-1626), chamado de “profeta da ciência moderna”; trata-se da parábola da formiga, da aranha e da abelha, que é posta assim:

O empirista se assemelha a uma formiga reunindo tudo o que encontra, sem inteligência, e trazendo tudo para casa em estado bruto. O apriorista, o racionalista puro, assemelha-se a uma aranha tirando tudo de sua própria substância e tecendo uma teia vazia. O filósofo autêntico não é uma formiga nem uma aranha. Ele coleta, como uma abelha, o néctar das flores e dele faz o mel (BACON apud JAPIASSU, 1995, p. 90, grifo nosso).

<sup>129</sup> Em 1970, em seu discurso de posse, perante Reis Velloso, já citara essas pessoas, dizendo-as “pioneiros na construção de modelos de decisão” (KERSTENETZKY, 1970, p. 60).

<sup>130</sup> Aos planos de longo prazo, ele chama de plano-perspectiva.

Trata-se de uma crítica ao empirismo, de um lado, e, de outro, ao dogmatismo intelectual, advogando uma junção deles. Como a formiga, o empirista corta e recorta a natureza (e os atos humanos), gerando informações, mas sem jamais os sintetizar como conhecimento. Como a aranha, o racionalista tece sua própria substância, imaginando assegurar-se pela intuição da essência das coisas, algo que só ocorre no interior do seu pensamento; sem passar pela empiria constrói na cabeça teias finas, mas que não resistem às dúvidas. A abelha, então, é o modelo advogado, ou seja, sai de suas próprias certezas, segue para o objeto exterior, o recolhe em informações e o transforma em conhecimentos. Ao que diz *Isaac Kerstenetzky*:

Se os senhores examinarem qualquer campo do conhecimento – e o contraste é mais dramático no caso das ciências sociais – encontrarão ilustres personagens que podem receber estes três rótulos. Lamentavelmente, o número de *abelhas* é extremamente escasso porque a função de *formiga empírica* ou de *aranha racionalista* é bem mais fácil e cômodo (KERSTENETZKY, 1974, p. 91).

Em palestra ulterior, ele irá filiar a própria produção de informações estatísticas, básicas às pesquisas geradoras de conhecimento, como atividade de pesquisa, e verá o IBGE como uma instituição de pesquisa: “Procuramos analisar o problema econômico-social específico e procuramos nos aproximar da abelha, que combina racionalidade com o esforço de quantificação” (KERSTENETZKY, 1973a, p. 471). Assim sendo, são associadas intimamente as pesquisas geradoras das informações estatísticas e as pesquisas geradoras dos conhecimentos necessários aos planejamentos, todas essas formas de pesquisas, claro, sob o norte da teoria econômica. Pois esse é o início do diagrama 1, logo passando à construção de um modelo “que pode ter segmentos quantitativos de tipo econométrico e pode ter segmentos inclusive em linguagem convencional, verbalizados” (KERSTENETZKY, 1974, p. 91), cuja função é revelar os futuros alternativos socioeconômicos. A escolha de um dos caminhos possíveis será de natureza política, e se faz plano o caminho escolhido; a decisão é política, por políticos, ao que faz uma perfeita avaliação dos economistas:

É ilusão imaginar que os economistas tomam decisões ou apresentam definições melhor que os políticos. Os economistas quando tomam decisão, transformam-se em elementos políticos do sistema, com peso igual a todos os demais. A grande vantagem dos economistas, cientistas sociais, sociólogos, cientistas políticos e antropólogos consiste, em razão de seu treinamento, na sua capacidade de visualizar e construir trajetórias alternativas. Em seguida, temos o estágio de implementação, isto é, da transformação do plano em realidade. E o controle? O controle está também, em parte nessa área estatística e de pesquisa socioeconômica (KERSTENETZKY, 1974, p. 92, grifo nosso).

Isso posto, ele realça a função da informática no tratamento da informação, aos tempos de geração do modelo, de feitura do plano, e do controle de sua implementação. Na verdade, valerá notar o sentido aberto que ele dá à pesquisa, e ao pesquisador, ou seja, nenhum desses instantes seriam quaisquer, ao contrário, seriam instantes disciplinados e disciplinadores, seguindo os cânones das ciências e dos métodos de pesquisa. Não por outra razão, a informática é mencionada como o amálgama da estrutura renovada da Fundação IBGE, recriada por ele em 1973; contudo, ele

tem clareza de que ter os computadores, apenas tê-los, não é a solução de problemas, sendo essencial que eles sejam usados com eficiência e propriedade<sup>131</sup>.

## B) Sistema integrado de informações estatísticas

Este sistema, que irá sustentar a inter-relação pesquisa-planejamento, começa com os pontos-chaves do sistema de decisão (que tem, agora, o governo, em correção do mercado), vale dizer, estará norteado pelos macro-objetivos do desenvolvimento, expresso nos planos, nos projetos, nos programas (Diagrama 2). As informações necessárias virão de duas ordens de pesquisas: as que darão origem às informações estatísticas (primárias e derivadas), de um lado, e, de outro, as que darão origem e sairão das pesquisas (por assim dizer) acadêmicas. Pese aquelas gerarem conhecimento, mormente no contexto da geração das derivadas, o conhecimento, *stricto sensu*, virá dessas pesquisas; na verdade, seja na origem, seja depois na utilização, há uma inter-relação dessas formas de pesquisa. *Isaac Kerstenetzky* o considera da seguinte forma:

...o que o IBGE faz é essencialmente pesquisa social [...] ...como pesquisa social, nós teríamos que distinguir o que seriam as pesquisas microssociais e as pesquisa macrossociais. A idéia de macrossocial não pretende sugerir uma hierarquia, no sentido de que as pesquisas macrossociais sejam necessariamente mais importantes do que as microssociais, normalmente desenvolvidas como parte da pesquisa de natureza sociológica, antropológica. Ao contrário, elas são essencialmente complementares. Seria ingênuo esperar que só do sistema estatístico central, responsável pela pesquisa macrossocial, possa vir todo o espectro de informações necessárias para a tomada de decisões ou a compreensão do que está ocorrendo na sociedade. [...] ...também não se deve ter a ilusão de que através da quantificação se tenha resposta para tudo (KERSTENETZKY, 1991, p. 16-17, grifo nosso)<sup>132</sup>.

...o mais simples dos questionários do sistema estatístico tem, de modo claro ou implícito, certo conteúdo de teoria. Se não tiver, será grande o risco de que se alcancem resultados na melhor das hipóteses modestos. Significa isso que vamos ao campo para coletar, para reunir dados, a partir de um sistema básico de referência e/ou hipóteses de trabalho, derivados da teoria. A exploração desses sistemas de referência, do aperfeiçoamento dessas hipóteses de trabalho, depende de modo crítico do trabalho desenvolvido na área de pesquisa (KERSTENETZKY, 1974, p. 93)<sup>133</sup>.

Por conta dessa íntima inter-relação, o IBGE não poderia privar-se da prática das pesquisas socioeconômica, ou seja, mais do que ter uma relação próxima com o mundo acadêmico, onde essas pesquisas são mais naturais, também nele se a deveria realizar, e é o que ele traz em seu novo IBGE, a partir de 1973. São pesquisas, sim, *stricto sensu*, de natureza acadêmica, mas são, sobretudo, as pesquisas *lato sensu* expressas nas estatísticas derivadas que, a seu turno, irão nortear a geração das estatísticas primárias. Dessa forma, constrói-se uma majestosa circularidade.

<sup>131</sup> A propósito, ele diz que “no setor da estatística a cúpula do sistema estava imbuído do pensamento mágico de que a compra de equipamento eletrônico resolveria os problemas com que então se defrontava a estatística brasileira” (KERSTENETZKY, [1968?], p. 41), e é claro que ele está se lembrando da aquisição do “cérebro eletrônico” (como era chamado o computador), ao tempo da gestão de Jurandyr Pires Ferreira, no governo Juscelino Kubitschek, e que será um dos responsáveis (afora outros, como a falta de recursos) pelos atrasos da apuração do Censo Geral 1960.

<sup>132</sup> Embora publicado em 1991, depois de seu falecimento, trata-se da reprodução de uma palestra por ele proferida sobre sistema de indicadores sociais em 1976.

<sup>133</sup> Este texto, como já foi dito, é de 1971, embora tenha saído em 1974.

As estatísticas derivadas são de dois tipos: os indicadores e os sistemas de referência. Os indicadores, diretamente vinculados aos objetivos, “são construídos basicamente para verificar em que medida, ao longo da implementação de uma política socioeconômica, os objetivos estão sendo alcançados ou não”. Os sistemas de referência “correspondem a sistemas de contabilidade social, balanço alimentar, balanço de pagamento, balanço energético, matriz energética, sistemas de análise demográfica, etc.”. Esses sistemas, para além de revelarem as condições nacionais, permitindo mudanças de rumos, servem de condução à elaboração das estatísticas primárias, no que dão uma ordem especial ao sistema estatístico (KERSTENETZKY, 1974, p. 93-94).

A partir da teoria econômico-social – e não antes – surgiram os primeiros tipos mais sofisticados de estatística derivada. [...] Até o surgimento da teoria de política econômico-social, a tradição dos sistemas estatísticos era essencialmente centrada nas chamadas estatísticas primárias: censos, levantamentos universais, estatísticas contínuas de natureza demográfica, econômica e social. [...] Surgiram então as contas nacionais<sup>134</sup>, as tabelas de relações intersetoriais<sup>135</sup> e, mais recentemente, as tentativas de ampliar a contabilidade social, no sentido de incluir variáveis demográficas e sociais. Surgiu também a própria idéia de indicadores sociais (KERSTENETZKY, 1991, p. 18-19, grifo nosso).

As estatísticas primárias são de três tipos: as censitárias, as contínuas amostrais, e os acompanhamentos longitudinais (que viriam da utilização dos microdados)<sup>136</sup>. Pois os levantamentos censitários já eram moeda corrente no sistema estatístico, ao tempo da presidência *Kerstenetzky*. Já os contínuos, embora existentes, numa ou outra temática, eram insipientes, e só ganhariam substância em sua administração, sob sua visão, concepção e orientação. Os microdados, por fim, pouco evoluíram naquele tempo, ainda que não tenha ficado imobilizada sua disponibilização; o fato é que a informática daquela época, por mais que avançasse, e avançaria muito com ele, ainda era incapaz de levar a uma oferta abundante de microdados.

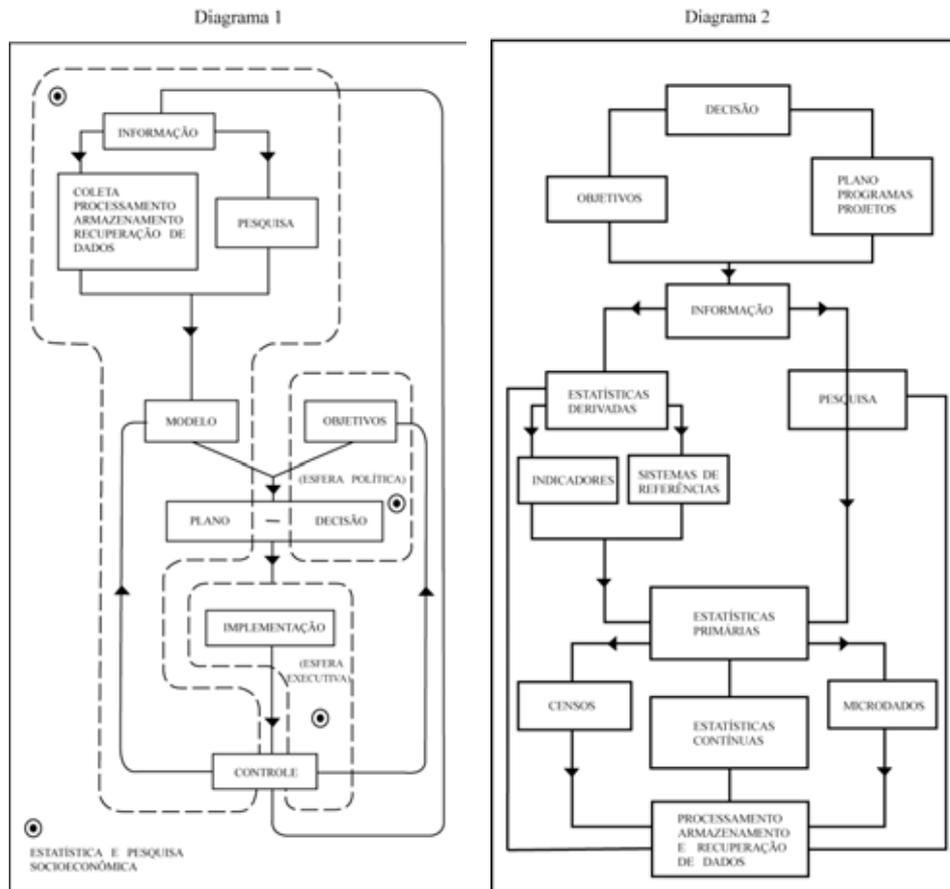
Todas as estatísticas primárias, além de serem tornadas disponíveis em publicações, volumosas ou sintéticas (e os anuários eram boas sínteses), seriam armazenadas eletronicamente, de modo a permitirem recuperações acorde aos desejos e às necessidades dos pesquisadores (internos e externos). Aliás, não apenas as estatísticas primárias seriam objeto de armazenamento para ulterior recuperações, mas também as estatísticas derivadas, seja na forma dos indicadores, seja dos sistemas de referência, e mais ainda, das próprias pesquisas realizadas na instituição. E mais uma vez, por via da informática, haveria uma circularidade alimentadora, de tal modo idealizada que emissores e receptores se aproximariam, num perfeito amálgama.

O papel fundamental da informática, portanto, dentro deste sistema de informação, consiste em assegurar, primeiro, o processamento rápido desses dados e,

<sup>134</sup> Nesse sentido, rende tributo a Richard Stone que, “por volta de 1946 ou 1947, imaginou o primeiro sistema de contas nacionais” e que deu “a mais importante contribuição recente ao desenvolvimento de um sistema de referências essencialmente social” (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

<sup>135</sup> “[...] o IBGE está desenvolvendo uma matriz de relações intersetoriais que pode tornar viável um estudo extremamente importante sobre a inter-relação entre distribuição da renda, estrutura de consumo, perfil de produção, variáveis globais da economia e geração potencial de emprego, em relação à oferta de emprego produzida por um modelo demográfico” (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

<sup>136</sup> Embora não os realce, ele tem claro o papel dos registros administrativos.



segundo, seu armazenamento. Que significa o armazenamento? Significa que não tem mais sentido, com o desenvolvimento de sistemas de processamento de dados, a produção de tabulações bastante extensas em relação a todos os dados de estatística primária. Quero dizer com isso que, do ponto de vista da experiência brasileira na concepção do elenco de levantamentos dos censos de 1940, 1950 e 1960, o que se tinha em vista era tentar prever todas as utilizações possíveis dos dados coletados através do censo. Uma vez que essas informações estavam cristalizadas, congeladas, sob a forma de publicações, estava concluída a tarefa do sistema estatístico. Hoje, contudo, já houve mudança bastante acentuada em relação a essa concepção. Simplesmente porque *a priori* é praticamente impossível ao sistema estatístico prever todo o espectro de utilizações que podem ser feitas das informações colhidas por estatísticas primárias, por parte do governo federal, dos governos regionais, das unidades regionais, estaduais e dos governos locais, e pelo setor privado.

A idéia é construir um sistema de armazenamento que permita a melhor utilização possível dessas informações<sup>137</sup>. Se, por exemplo, o prefeito de uma cidade estiver planejando a expansão da rede escolar primária ou secundária ou da rede hospitalar, o ideal será que possa ter acesso a informações quanto à distribuição espacial da população segundo seus principais atributos, de modo que possa repartir eficientemente essa expansão da rede escolar ou da rede hospitalar (KERSTENETZKY, 1974, p. 94-95, grifo nosso).

<sup>137</sup> Claro que respeitada a garantia do sigilo das informações individuais.

Visionário! Utopista! Dessa forma vindo, via antes a informática da atualidade do que a do seu tempo, a que deu tanta força no IBGE. E mesmo na visão de hoje, ainda há coisas por ele pensadas que não saíram do engatinhar, que os recursos disponíveis de informática não respondem com satisfação, como desejável. Ele sonhou com grandeza, e viu o hoje e mesmo o amanhã. Por demais, tendo essa visão da informática, falava em modelos de simulação, e os estimulou em sua administração, “como instrumentos potencialmente muito fecundos para entender trajetórias alternativas de um sistema, de uma região ou de um país” (KERSTENETZKY, 1991, p. 17).<sup>138</sup>

## A teoria na prática

Em março de 1970, *Isaac Kerstenetzky* começa sua gestão. De pronto sua atenção estará voltada ao Censo Geral 1970, com muito ainda por fazer; ele bem o sabia, já que era membro da Comissão Censitária. Um fracasso nessa área poria a perder os sonhos, e abortaria sua presidência; de fato, o Censo Geral 1960 ainda não saíra, criando um vazio enorme. Pois sua atenção dará o bom fruto do Censo 1970, com o adendo da retomada da apuração do Censo 1960, dessa forma, salvo das cinzas. Daí, sua gestão seguiu adiante com sucesso, tendo a marca de projetos monumentais, com realce à Matriz de Relações Intersetoriais (embrião do projeto de Contas Nacionais), ao Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF (inovador ao extremo, e com variada temática, com destaque aos orçamentos familiares), e à elaboração dos Indicadores Sociais. Por seu caráter inovador, com grande prudência, subordinou à presidência esses grandes projetos, dessa forma, neles atuando bastante próximo.

Para esses projetos trouxe técnicos notáveis que, ao longo do tempo, em sua maioria, fizeram carreira no IBGE. Entre esses muitos técnicos, valerá destacar, com risco evidente das injustiças: *Maristela Afonso de André Sant’Anna*<sup>139</sup>, *Magdalena Cronemberger Goes*, *Lia Haguenuer*, *Fania Izhaki*, *Samuel Sidsamer*, *Neide Beres*, *Francisco de Assis Moura de Mello*, *Tereza Cristina Nascimento Araújo*, *Jane Souto de Oliveira*, *Lúcia Helena Garcia de Oliveira*, *Sonia Rocha* (alguns desde o primeiro momento, outros, pouco depois); a lista de todos seria longa, mas esses fizeram liderança, e continuidade nas atividades trazidas. A par com esses novos, vários antigos ibgeanos foram atraídos, valendo destacar, com riscos de injustiças igualmente: *Amaro da Costa Monteiro* (futuro diretor técnico)<sup>140</sup>, *Ovídio de Andrade Júnior*, *Florentino Vianna Hansted*, *Sebastião Oliveira Reis*, *João Lyra Madeira*, *Raul Fernando Ehlers*<sup>141</sup> (numa lista de todos mais ainda longa). Houve um convívio, nem sempre harmonioso, nem sempre ritmado, mas sempre proveitoso, para ambos as partes.

<sup>138</sup> Volte-se a registrar que este o texto é de 1976.

<sup>139</sup> Seu depoimento à Memória Institucional do IBGE, dado em 17 de agosto de 2006, por seu valor histórico, está reproduzido no CD que acompanha este volume.

<sup>140</sup> Maristela Sant’Anna em e-mail dirigido ao autor tece-lhe copiosos elogios.

<sup>141</sup> Será o sucessor interino de Maristela Sant’Anna na Superintendência de Estatísticas Primárias (R.PR 2, de 22.01.1979), até 20.04.1979 (R.PR 37) quando será substituído por Célio Fonseca, até 14.11.79 (R.PR 214, já de Jessé Montello), cedendo posição a Carlos Marcos Barbosa (o autor, substituindo o titular do Departamento de Índices de Preços, Francisco de Assis Moura de Mello, assistiu à sua primeira reunião).

Jane  
Souto,  
[s.d.].



Como esses todos, uns mais outros menos, *Isaac Kerstenetzky* conversaria em movimento de reconstrução da Fundação IBGE<sup>142</sup>. Com vários deles tivera esforços conjuntos nas comissões anteriores, valendo recordar a famosa proposta de programa estatístico que, em 1962, escreveu em parceria com *Ovídio de Andrade Júnior*<sup>143</sup>. E com vários deles teria tido convívio como parceiros, seja na Comissão Censitária, seja na Comissão Nacional de Planejamento e Normas Técnicas. E não há porque imaginar que lhes desagradassem. Dessa forma nos parece um exagero, se não mesmo um equívoco, dizer que foram os geógrafos que inspiraram as mudanças introduzidas (em 1973)<sup>144</sup>; *Isaac Kerstenetzky* os terá ouvido, claro, a *Speridião Faissol*, a *Pedro Geiger*, a *Miguel Alves de Lima*, a *Fanny Davidovich*, *Catharina Vergolino Dias*, ao Cel. *Waldyr da Costa Godolphim*, e outros. Mas não nos parece que possam ter sido decisivos.

Voltemos ao curso do texto. Afora os nomes citados, dando curso aos grandes projetos daquele período, há de se marcar, na linha dos estudos e análises geográficos e socioeconômicos, a nascente geografia quantitativa, onde merecem destaque (de novo com riscos de injustiças, seja pela omissão, para alguns, seja pela inclusão, para outros) os nomes de *Speridião Faissol* (seu grande mentor), *Pedro Pinchas Geiger*, *Solange Tietzmann Silva*, *Olindina Vianna Mesquita*, *Marilourdes Lopes Ferreira*<sup>145</sup>. Também se há de lembrar os modelos de simulação, em geral em par-

<sup>142</sup> E não se esqueça o convívio com Tulo Hostílio Montenegro, na sua missão em 1970. E, mais antigo, e mais continuado, seu convívio com Maurício Rangel Reis.

<sup>143</sup> Ver capítulo 20 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>144</sup> Eurico Borba, em várias notas ao autor, é dos que mais se bate por essa tese. Roberto Schmidt o secunda em sua tese de doutorado em Geografia (UFRJ). Contudo, como enfatiza Manoel Antônio Soares da Cunha, Isaac Kerstenetzky bem conhecia a "ala da estatística", já da "ala da Geografia" tinha pouca familiaridade, precisando mesmo conversar com seus próceres.

<sup>145</sup> Pouco a pouco a Geografia quantitativa perdeu espaço, e não poucos fizeram revisões de suas trajetórias àquele tempo. É possível que tenha havido exageros, mas não se há de renegar o realizado.

cerias acadêmicas, algumas do exterior, tão caros a *Isaac Kerstenetzky*, mas que, até por falta de recursos adequados de computação, até por falta de teorias maduras, não deram frutos expressivos. Isso posto, há um nome chave a ser inscrito na história: *Eurico de Andrade Neves Borba*, diretor-geral, mais que isso, o segundo daquela administração.

Pois bem, na lógica do projeto implantado, as estatísticas primárias deveriam ajustar-se aos imperativos das estatísticas derivadas, e estas, a seu turno, deviam orientar a revisão daquelas. O mais imediato implicaria fortalecer a rede-de-coleta, seja com técnicos qualificados, seja com condições estruturais (equipamentos, instalação, etc.)<sup>146</sup>. E nesse ponto, *Eurico Borba* será a peça vital; era um globe-trotter incansável, e, vale dizer, apaixonado; amava e era amado pela dita rede. Em boa medida, as mudanças introduzidas decorreram da realização do ENDEF, ou seja, muitos dos técnicos contratados permaneceram, em renovação inusitada daquele quadro. Depois, virá uma expressiva renovação, sobretudo em métodos de trabalho, trazida pelos técnicos do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC. *Eurico Borba*, como dito, era bem mais que um diretor-geral, um notável executivo, com fácil trânsito em Brasília, era mais, era o esteio da gestão, era o homem de confiança do presidente.

Seu imenso trabalho de renovação da rede-de-coleta, embora relevante, não era o bastante, mais e mais foi ficando evidente ser necessário renovar a própria área na sede voltada à produção das estatísticas primárias. Para tanto, *Maristela Sant'Anna* que, à frente da Matriz, tocara a renovação das estatísticas econômicas (derivadas), assumiria a chefia da área na sede. Com ela foi boa parte das unidades voltadas à elaboração das estatísticas econômicas derivadas, o que até então estava vinculado ao presidente, e será quando ganharia aceleração a elaboração dos índices de preços (SNIPC). Seu incrível dinamismo, sua capacidade de comandar, dura sem jamais perder a ternura, já demonstrada na produção da Matriz de Relações Intersetoriais, atingiria os píncaros da glória. Em dois anos (1977-1978) dobraria resistências, ganharia adesões e, para não fugir à regra, angariou desafetos, e anti-



Eurico  
Borba,  
[s.d.].

<sup>146</sup> Note-se que as antigas agências municipais de estatística, havia muito, não eram mais municipais, seja pela intensa redivisão municipal, a exigir a criação de novas agências, seja pela dificuldade de manter-se e de renovar-se as agências já existentes nos antigos municípios, em ambos os casos a exigir um volume crescente de recursos, contudo, cada vez menores com o fim gradual do fundo estatístico. Nesse momento, então, assume-se essa realidade, e assimila-se a sugestão de adoção de agências por grupos de municípios e não mais municipais estampada nas críticas vistas no capítulo anterior. Nunca mais as agências seriam municipais, *stricto sensu*, passando por sucessivas reduções, ainda que mantida uma cobertura nacional.



Maristela  
Sant'Anna  
e Nelson  
Senra,  
[2006].

patias<sup>147</sup>. Sobranceira, prosseguiu caminhando; sua gestão foi muito curta, infelizmente, mas foi, a nosso juízo, profícua. Assim, em matéria de rede-de-coleta, *Eurico Borba* e *Maristela Sant'Anna* atuaram em uníssono.

Voltando a *Eurico Borba*, além de gestor eficiente e dinâmico, deve-se-lhe a introdução no IBGE das áreas de meio ambiente e recursos naturais (e nesse contexto, a incorporação à estrutura ibgeana da Reserva do Roncador, no cerrado brasileiro). Por mais que *Isaac Kerstenetzky* identificasse com essas áreas, seu interesse intelectual centrava-se na elaboração das informações

(em especial as estatísticas) para planejamento. Para a chefia dessas áreas trouxe a figura notável de *Paulo de Assis Ribeiro*, logo, por motivo de falecimento, sucedido por *Wanderbilt Duarte Barros*, de igual valor como técnico especialista. Ambos eram homens de cultura invejável, e com seus estudos pioneiros e relevantes fizeram escola no IBGE; pois essa linha expandiu a tradição das pesquisas geográficas, *stricto sensu*, logo somando uma expansão da Geodesia e da Cartografia, até chegar-se à expressão Geociências para designar o sentido do “G” que está na sigla (embora o nome siga dizendo “Geografia”).

## Revisitando antigas idéias

Em maio de 1986, aos 50 anos do IBGE, *Isaac Kerstenetzky*, já há sete e meio anos afastado da presidência, concedeu uma entrevista a *Irineu Guimarães* (mais tarde chefe do serviço gráfico) para a revista *Nova Imagem*, criada na gestão *Edmar Bacha*, como peça da reforma institucional, então em curso. Não fora nada fácil conseguir aquela entrevista, informa o jornalista: “Mestre Kerstenetzky tem como característica uma recusa a aparecer que chega a ser irritante. Principalmente quando se trata de contato com a imprensa. Para conseguir esta entrevista, por exemplo, foi preciso, além da insistência quase insolente, a intervenção decisiva de gente mais íntima” (KERSTENETZKY, 1986, p. 44). Essa matéria, bastante rápida, revela a evolução de seu pensamento, evolução e não revolução.

O IBGE, a seu juízo, é um organismo dinâmico, exposto a desafios permanentes. Os usuários trariam crescentes exigências, querendo rápidos acessos aos dados, em base de dados de fontes múltiplas, devidamente integrados, com mais micro-

<sup>147</sup> O autor ouviu de uma certa pessoa, referências desairosas a Maristela Sant'Anna, sempre em linguagem desabrida, por certo à sorrelfa, que não era capaz de fazê-lo às escâncaras. Diante dos protestos veementes do autor, aquela pessoa tentou suavizar a afirmação, mas sem ser convincente.

dados; isso exigiria o aproveitamento da microeletrônica, com mais microdados. Veja-se, então, sua atualização sobre informática, que segue sendo chave no seu discurso, e sua insistência na disposição de microdados, pelo qual já antes se batera. Por demais, evoluindo suas preocupações, advoga a feitura de um cadastro de empresas e estabelecimentos, a existência de pesquisas domiciliares com múltiplos objetivos, o desenvolvimento da Contabilidade Social Integrada<sup>148</sup>, e enfatiza a relevância da classificação.

Em fevereiro de 1991, cinco meses antes de morrer, envia texto à revista da Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP<sup>149</sup>, em que promove uma revista ao sistema estatístico. Àquele tempo não mais havia o planejamento como antes vivera, e sob cuja lógica assentara sua concepção de sistema estatístico, entretanto, a perda desse referencial lhe era, por certo, dolorosa, e lhe desarticulava em demasia as idéias. Talvez por isso procure renovar a proposta de planejamento, agora referido como planejamento participativo, alcançado através de “negociações e compromisso em torno da escolha de um projeto de futuro”, e segue dizendo: “a opção final configura-se num conjunto de políticas econômicas e sociais que se constituem no plano nacional” (KERSTENETZKY, 1990, p. 184). Dessa forma, por essa visão, o papel do governo se esmaece, sobressaindo a sociedade; daí em diante, embora o referencial do planejamento fique empobrecido, mas não perdido, ele passa em revista o sistema estatístico, a como manter-lhe a coerência.

Insiste na produção centralizada<sup>150</sup>, mas, mesmo assim, reconhece poder haver um variado conjunto de instituições congêneres associadas, sob algum arranjo institucional. Essa oferta variada deve, a seu juízo, atender “não apenas ao governo, mas, também, a demandas oriundas da sociedade civil”, sugerindo organizar essa demanda “através de um conselho ou comissão nacional de estatística”, que estaria vinculada ao ministério gestor do órgão central de estatística (KERSTENETZKY, 1990, p. 185). Essa idéia de conselho ou comissão esteve na origem do IBGE, perdendo papel quando da sua mudança em Fundação; note-se que, como era antes, o forte sistema de planejamento organizava a demanda, dispensando um organismo colegiado de decisão no interior do sistema; ao passo que, sob um fraco sistema de planejamento (o tal planejamento participativo), incapaz de ordenar a demanda, esse espaço de negociação colegiada volta a ser relevante (como o fora na origem do IBGE).

Mesmo havendo um conselho ou comissão incumbida de organizar a demanda, a instituição poderia ficar muito vulnerável, indo e vindo ao sabor dos ventos. Para evitar isso, ela deveria trabalhar sob intenso projeto institucional<sup>151</sup>, com dez

<sup>148</sup> “Produto Interno Bruto, Matrizes de Relações Intersetoriais, Matrizes de Contabilidade Social, tudo isso tem de ser submetido a um projeto integrado que consiga definir, com mais exatidão e mais facilidade, a estrutura econômica e social do País” (KERSTENETZKY, 1986, p. 45).

<sup>149</sup> Não obstante, a revista saiu com data de capa de 1990.

<sup>150</sup> “A experiência internacional desaconselha produção descentralizada como, por exemplo, a de estatísticas setoriais distribuídas segundo ministérios afins ou por delegações em nível regional. Isso decorre, principalmente, da constatação de dificuldades de coordenação e operação sintonizada, bem como da instabilidade provocada por excessivas mudanças quando da sucessão de direções institucionais” (KERSTENETZKY, 1990, p. 185).

<sup>151</sup> Seriam equivalentes aos modernos planejamentos estratégicos que as instituições vêm abraçando ultimamente; ou seriam outra coisa, talvez mais simples, talvez mais técnicas?

Primeira Mesa  
do Seminário  
Isaac  
Kerstenetzky,  
com Jacques,  
seu filho, Sara,  
sua viúva, o  
presidente  
do IBGE  
Eduardo  
Pereira  
Nunes,  
Magdalena  
Cronenberg  
e João Paulo  
dos Reis  
Velloso, em  
2006.



anos de horizonte, o que seria um exagero evidente, já ao tempo em que falava, e mais ainda ao tempo da dinâmica globalizada que logo viria, e que já se ensaiava. Esse projeto institucional deveria dispor de fortes sistemas de referências, em especial uma Contabilidade Social Integrada<sup>152</sup>, que “como se relaciona de modo direto ou indireto, com todo elenco de levantamentos primários do sistema, contribui para assegurar coerência conceitual, compatibilidade de classificação, além de identificar hiatos e falhas nos dados básicos” (KERSTENETZKY, 1990, p. 185). Não obstante essa ênfase, considera as estatísticas básicas setoriais, e volta a advogar pesquisas domiciliares de múltiplos objetivos (aos interessados, sugerimos uma leitura do texto, valioso, ainda que curto).

Defende os registros administrativos como fontes de informações individuais, querendo-os disciplinados por classificações (a consolidação das classificações recebe sua atenção; no que houve avanços enormes). Defende a feitura de um cadastro de informantes (na verdade, de empresas), com vistas à pesquisa contínuas (por amostragem; no que houve grandes avanços). Defende haver uma forte base de microdados, de novo com fontes múltiplas (no que ainda se rateia e se engatilha), para facilitar as respostas às demandas aos usuários (cada vez mais exigentes). Defende a linha de estudos e análises no interior das instituições estatísticas, estudos e análises estruturais e conjunturais, e geográficos (embora não o expresse, por certo, hoje falaria em informações georreferenciadas). Por fim, quer um quadro de pessoal bem formado, e bem remunerado, como peça chave da fixação da atualidade das atividades estatísticas, não apenas na entrada, mas também na progressão. E dá atenção aos usuários.

<sup>152</sup> “Diferentemente da contabilidade social, não se dispõe para os indicadores sociais, de uma teoria básica ou mesmo de um ‘numéraire’ capaz de possibilitar a combinação e integração desses indicadores” (KERSTENETZKY, 1990, p. 186), o que não o esmorece em sair em sua defesa.

Dessa forma, afora ter tido que mudar sua visão de planejamento, e o fez para poder mantê-la como elemento de fundação, no mais apenas atualizou posições, mantendo na essência sua visão, uma concepção praticada em sua presidência.

### À guisa de conclusão

Note-se o espírito daquele sistema estatístico: nacional, integrado, centralizado. Seu caráter nacional será focalizado na sua dimensão informacional (ou cognitiva), tendo por norte o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG, tudo sob o guarda-chuva do planejamento. Por essa forma, a demanda, como nunca, ganhava organização, continuidade e sistematização, e, dado o foco nos fenômenos econômicos, de mais imediata mensuração, a oferta ganhava uma unicidade até então impensável. O caráter nacional original foi, pouco a pouco, ampliado, buscando abarcar outros órgãos produtores, bem assim, tentando não olvidar os registros administrativos, pese a ênfase nos registros estatísticos (pela força das pesquisas por amostragem). Contudo, sua dimensão organizacional (ou social) seria sempre limitada, tendo que obedecer às “orientações”, leia-se “autoridade” ibgeana, sem maiores conversas, sem maiores ambientes parlamentares; nesse sentido, a coordenação discursada não passava de figura de retórica. Pese esse trato desigual, os órgãos estaduais e municipais voltados à geração das estatísticas não protestavam, ainda que não gostassem eventualmente; tudo ficava em sorrisos amarelos... Mas, não havia então, uma grande perda, já que o caráter nacional (ou regional) do planejamento, não dava realce os espaços estaduais e municipais; o valor mais alto dos planos se alevantava, calando as antigas musas... como diria o bardo Camões. O sistema, enfim, era nacional, fortemente nacional, no máximo regional, e não intranacional; nem mesmo o era internacional, pese eventuais consultorias e eventuais presenças nos organismos internacionais<sup>153</sup>. Era como o tempo o sugeria: nacional como algo superior ao intranacional e ao internacional.

<sup>153</sup> A propósito, Eurico Borba, em *e-mail* ao autor, lembra a atuação de Isaac Kerstenetzky na Comissão de Estatística, em outubro de 1970, em Genebra. Diz ele que foi uma atuação brilhante, tendo apresentado um discurso lapidar, infelizmente, não localizado por nós. A *Revista Brasileira de Estatística* (v. 31, n. 124, p. 365-366, out./dez. 1970) dá notícia dessa atuação, mas não reproduz o referido discurso.

**WERNER BAER, MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN E  
ANNÍBAL V. VILLELA prestam louvor a ISAAC KERSTENETZKY**

REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n. 3, p. 333-383, jul./set. 1991.

**Isaac Kerstenetzky: social scientist,**

por *Werner Baer* (p. 335-336)

*Ever since I knew Isaac, he was interested in quays in which statistical information could ultimately help the policy-maker in planning the allocation of resources so as to maximize economic growth, subject to the constraints of an adequate concern for equity. It was fortunate for the country that he became president of IBGE, which enabled him to influence the development of new statistical information necessary for the country's policy-makers who were faced with an increasingly complex economy. Among his most important contributions at IBGE was the organization and the administration of the 1970 census, which was a vast improvement over the preciously, semi-aborted 1960 census; the huge consumer budget study (ENDEF), which enormously increased the frontier of social-economics analysis in Brazil; the PNAD surveys, providing periodic information on a whole host of social-economic information; the expansion of the economic censuses in order to produce an input-output table which was usable for updating the national accounts system and for making more adequate sectorial impact studies; the computerization of the IBGE system, which made it possible to rapidly process the myriad of data being generated by the newly instituted information system, and he laid the groundwork for the transfer of national accounts from de the Fundação Getúlio Vargas to IBGE. In other words, under Isaac's leadership, Brazil's statistical information system made gigantic strides forward.*

*Also of importance during Isaac's tenure of the IBGE presidency was the attitude he tried to instill in the producers of information. He made an effort to have the consumers of data produced by the IBGE system make their needs known to him and his staff. This would help the latter develop a system of information which would be of maximum use to the nation. Although Isaac made giant contributions to the country's informational system and was fascinated by techniques which could make the information generated useful to the economic planner, he was not a rigid believer in a planned economy. He felt that a vast system of social-economic information, combined with appropriate quantitative techniques, could serve policy-makers in systems with different mixes of private and public enterprises. It could be used for systems where the State's direct participation in the economy was relatively small and where planning would be of an indicative type, or in systems where the participation of the state was relatively strong.*

### Isaac Kerstenetzky: in memoriam,

por Mário Henrique Simonsen (p. 339-340)

A morte de Isaac Kerstenetzky privou o Brasil de um dos seus mais probos e dedicados cientistas sociais. Ele era, antes de mais nada, um erudito, com extremo conhecimento dos economistas clássicos, de Adam Smith a Marx, de Keynes a Sraffa e Pasinetti, com extrema afinidade de idéias com a London School of Economics. [...] Por ser um preciosista, publicou poucos livros e artigos: recusava-se a escrever um artigo no qual não tivesse algo de novo a dizer. Os seus poucos escritos, muitos dos quais em parceria com Werner Baer, dão, no entanto, uma idéia do seu quilate teórico.

Obcecado pela mensuração econômica, Isaac Kerstenetzky sempre foi um mestre da pesquisa aplicada. Sua percepção objetiva era a da inutilidade das controvérsias econômicas que não fossem lastreadas em adequada evidência empírica. Nesse sentido, parece ter sido bastante influenciado pela obra de dois economistas laureados com o Prêmio Nobel: Wassili Leontief e Richard Stone.

[...] Por muitos anos Isaac sofreu as frustrações do consumidor que não conseguia as respostas do produtor. Com efeito, as Contas Nacionais eram estimadas pela Fundação Getúlio Vargas, equipada para qualquer sofisticação compatível com as estatísticas primárias disponíveis. O ponto de estrangulamento era a qualidade das estatísticas primárias, produzidas pelo IBGE, que na década de 60 enfrentava uma série crise de gestão.

[...] Lembro-me que na cerimônia de posse\*, com o seu apego ao trabalho e desprezo pela verbosidade, ele se limitou a discursar durante 20 segundos, citando uma frase de Goethe. Praxe pouco habitual num país onde economistas querem ser poetas – e acabam não produzindo nem economia nem poesia decente – e que bitolaria toda a sua atuação à frente do IBGE: nenhum preconceito político, quer a favor dos governos militares, quer a favor de muitos dos seus colegas de profissão que militavam no campo oposto. Só probidade científica e compromisso com a verdade. E muito esforço, primeiro para reorganizar o Censo de 1970, criar indicadores de produção industrial e uma primeira matriz de relações insumo-produto, além de muitas outras contribuições. [...] Publicamente apareceu muito pouco, se é que apareceu alguma vez: sua preocupação era revelar estatisticamente o que acontecia no Brasil, e não projetar sua imagem pessoal. [...] O que os estudiosos brasileiros sabem objetivamente sobre o Brasil é, em boa parte, fruto do seu trabalho.

[\* Na verdade, trata-se da sua nova posse diante de Mário Henrique Simonsen, quando este assumiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Vale lembrar que ele já estava no cargo desde 1970, empossado, então, por João Paulo dos Reis Velloso]



Objetos pessoais de Isaac Kerstenetzky, destacando-se um ábaco.

### Isaac Kerstenetzky,

por Annibal V. Villela (p. 341-344)

Escreveu relativamente pouco, principalmente se se levar em conta sua vasta erudição em Economia. Alegava que não tinha nada de novo a dizer. É pena, pois teria podido, com grande competência, escrever comentários a livros, artigos e relatórios técnicos. Quantas vezes mostrou-me incongruências ou fraquezas em trabalhos que gozavam de grande fama. Todavia, seus artigos em co-autoria com Werner Baer sobre Economia brasileira tornaram-se clássicos.

[...] Os anos na Presidência do IBGE constituíram o período áureo de sua vida profissional. A par de restaurar a credibilidade da instituição, que fora fortemente abalada pelo malogro do Censo de 1960, sua administração inovou em várias áreas, dentre as quais sobressaíram a elaboração da primeira matriz de relações interindustriais, a PNAD, o ENDEF, os estudos sobre ecologia, o início dos estudos para a construção de uma matriz energética e, *last but not least*, a informatização do órgão. Pela primeira vez em sua história, o Instituto passou a operar com objetivos claramente definidos, de maneira a fornecer informações úteis à tomada de decisões econômicas e sociais.

Nos anos difíceis do governo Médici, Isaac exerceu com gentil firmeza – sendo um homem tímido e manso – sua prerrogativa de nomear profissionais competentes para diversos cargos no IBGE, mesmo quando havia fortes pressões contrárias dos “órgãos de segurança”.

[...] Ele manteve inalterável sua convicção de que o planejamento continuava sendo necessário nos tempos atuais, uma vez que era a única maneira de se antecipar e agir sobre os fenômenos econômico-sociais. Acentuava que o planejamento era não apenas um conjunto de técnicas e procedimentos, mas, principalmente, uma atitude. Daí dar pouca importância à elaboração de planos, que nada mais eram do que um ritual, que deixava de lado o fato de que o planejamento é uma operação eminentemente dinâmica.

No correr dos anos passei a chamá-lo de “rabino”, no sentido hebraico de “mestre”, pois ele não só ficara mais circunspecto, como também se tornara óbvia sua enorme erudição e seu profundo interesse pelos aspectos filosóficos das disciplinas sociais.

[...] Perdi um grande amigo que, como tentei mostrar, muito me influenciou; e seus estudantes da PUC-Rio, EPGE e UFRJ perderam um grande professor, não por ser eloqüente, pois não o era, mas por seu grande saber, que o levava a dar excelentes aulas e a anotar e discutir minuciosamente os trabalhos a ele apresentados.

**EDISON CATTETE REIS presta louvor a ISAAC KERSTENETZKY<sup>154</sup>**

É para mim sobremaneira difícil falar da administração do Prof. Isaac e de sua eminente figura. Estive lotado no Gabinete, durante sete anos, quase quatro dos quais na Chefia, estando em contato diário com o Presidente, observando de perto sua atuação e reações diante dos mais diversos e complexos problemas e vendo a dignidade e clarividência que demonstrava a cada momento.

Não quero me estender mais, desejo apenas para encerrar lembrar um fato que bem demonstra sua elegância e grandeza de atitudes.

Num dos primeiros dias, após sua posse, ao ingressar na sede, viu a fila de servidores para registro de ponto. Os relógios estavam instalados em pequeno compartimento, ao lado da entrada principal, e a fila se forma na calçada, abrigada sob a marquise da chuva miúda que caía naquele dia.

Nesta fila, como o mais disciplinado dos funcionários, estava o Dr. Valde-  
mar Cavalcanti, antigo Diretor de Documentação e Divulgação, e durante muitos anos substituto do Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística.

A primeira providência do Presidente, tomada naquele dia, foi requisitar para o Gabinete o antigo dignitário e dar ordem para corrigir a humilhante situação da fila na calçada, no lado de fora do edifício. A manter-se o registro mecânico do ponto, a exigência deveria ser cumprida com os servidores já abrigados no interior do prédio.

Sua preocupação com a dignidade e respeito à pessoa de seus subordinados era a característica marcante de seu caráter.

Se qualquer assunto o aborrecia, à guisa de desabafo, ele não se detinha em maiores explicações comigo, nem identificava as razões de sua irritação, se limitava apenas à mais piedosa de suas citações evangélicas:

- Edison, temos que nos lembrar sempre daquela passagem do Evangelho: “Bem-aventurados os pobres de espírito, porque deles é o Reino dos Céus”.

Tempos depois, já tendo saído do IBGE, e entregue a suas atividades universitárias na PUC se encontrava longe de mim, desterrado na Delegacia do IBGE no Estado do Rio de Janeiro. Era por ocasião da primeira visita do Papa João Paulo II à nossa cidade, e em sua ida à Favela da Rocinha, S.Sa. aborda justamente o tema do famoso Sermão.

O telefone da longínqua Rua Humaitá toca:

- Edison, está ouvindo o Papa? Não podemos nunca nos esquecer do Ser-

<sup>154</sup> Seu mais alto posto foi a chefia de gabinete de Isaac Kerstenetzky, por cerca de 4 anos. Este texto é parte do seu depoimento à Memória Institucional do IBGE, em 12 de novembro de 2001. Nelson Senra, recebeu o texto de suas mãos em 25 de outubro de 2006. (Nota nossa).

mão da Montanha: “Bem-aventurados os pobres de espírito, porque deles é o Reino dos Céus”.

Foi esta a personalidade com que trabalhei diretamente por mais tempo. Exatamente 1378 dias dos longos anos de minha longa permanência no IBGE.

Guardo desta época a melhor recordação e do Prof. Isaac, cuja amizade tive a ventura de cultivar, mesmo após seu afastamento do IBGE [final de 1979] e até sua morte em 1991, a mais saudosa e grata lembrança.

### MARISTELA SANT’ANNA, JANE SOUTO E MAGDALENA CRONEMBERGER prestam louvor a ISAAC KERSTENETZKY

Em 18 de agosto de 2006, quando *Isaac Kerstenetzky* completaria 80 anos, se vivo fosse, o IBGE prestou-lhe homenagem. Isso ocorreu no contexto dos festejos dos seus 70 anos de criação, e no espaço de realização (de 21 a 25 de agosto) do II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (em cuja programação realizaram-se, entre outros eventos, a V Conferência Nacional de Estatística e a IV Conferência Nacional de Geografia), em auditório que recebeu seu nome (o maior deles). Em cerimônia presidida pelo atual presidente, *Eduardo Pereira Nunes*, falaram, além dele, *João Paulo dos Reis Velloso*, *Magdalena Cronemberg Goes*, *Maristela Afonso de André Sant’Anna*, *Jane Souto de Oliveira*, *Pedro Pinchas Geiger*, e o filho, *Jacques Kerstenetzky*, além desses, em vídeo várias pessoas falaram.

Na ocasião foi distribuída a publicação “Isaac Kerstenetzky: legado e perfil”, com textos dele, em seu legado ibgeano<sup>155</sup>, e sobre ele. Pois nos valemos desse seminário para completar esse capítulo, com os trechos abaixo, que falam com razão e paixão.

Começamos pelo depoimento de *Maristela Sant’Anna*, do qual emerge o idealista, o sonhador, e também o empreendedor, com forte ética, todo o tempo. Sua falação centra-se nas mudanças das estatísticas econômicas, como lhe foi pedido.

O professor Isaac é para mim referencial de integridade, honestidade, autenticidade, lucidez, compreensão afetiva dos que o cercavam, respeito às diferenças, generosidade. Cultivava a lucidez, seu olhar assimilava visões sistêmicas e includentes da realidade pessoal e grupal, da realidade social e econômica do País. Vislumbrava potencialidades, projetava futuros e assumia com determinação papéis sociais na construção de uma sociedade responsável, includente, de oportunidades para os mais frágeis, de evolução humana e social. Reconstruiu o IBGE norteado pelo ideal de uma instituição capaz de revelar a realidade social e econômica e de monitorar processos de evolução social, de apontar questões de interesse social, de bem informar a sociedade, de servir de base ao planejamento econômico e social no País.

<sup>155</sup> Estes serviram de base para este capítulo.

Como presidente, honrou plenamente a ética, a isenção do Sistema Geográfico e Estatístico Nacional. Não permitia interferência em pesquisas nem em indicadores sociais ou econômicos, não cedia a pressões à divulgação de informações que desagradassem grupos políticos. Recordo-me de vê-lo recusar recursos internacionais para um inquérito sobre natalidade, por induzir interferência na opinião dos informantes, com risco de desrespeito ao seu livre arbítrio. Atuando em tempos do militarismo, impediu até mesmo que funcionários do IBGE sofressem abusos à sua integridade pessoal, por parte de órgãos da repressão.

[...]

Em 1970, como presidente do IBGE, o professor Isaac me propôs compor sua equipe, na realização de um ambicioso sonho dele: o projeto de disponibilizar ao país de modelos macroeconômicos de desenvolvimento econômico-social, integradores da dimensão global e setorial, da nacional e regional, da econômica e da social. O passo inicial consistia na reconstrução do Sistema de Contabilidade Social do país, ao qual o professor havia dedicado anos preciosos de sua vida profissional, na Fundação Getúlio Vargas e seria integrado com sistemas de indicadores e de estudos sociais, a serem criados.

Segundo a sua concepção, o projeto desencadeador, que daria consistência a esse novo Sistema de Contabilidade Social (o *bench mark*), consistia na construção quinquenal de matrizes nacionais de relações intersetoriais de produção de bens e serviços, então conhecida como Matriz de *Input-Output* da economia brasileira, sendo a primeira referente ao ano censitário de 1970. A partir dela, caberia redefinir a Conta de Produção do Sistema de Contas Nacionais e orientar a reconstrução das demais Contas, fossem de periodicidade anual como trimestral, no plano nacional como no regional. Seriam desenvolvidas pesquisas econômicas e sociais para ampliar o conhecimento da apropriação da renda pelas famílias, pelo setor público, na formação de capital dos vários agentes econômicos. O arcabouço inicial viria a dar estímulo a uma profunda renovação nos indicadores, os de produção industrial, serviços, agropecuária, emprego, salários, preços e outros. O sonho do professor se estendia à criação de amplo projeto de indicadores sociais de qualidade de vida, de distribuição de renda, de estrutura de consumo das famílias, de oportunidades de ascensão social, de condições de vida dos vários estratos da população, nas várias regiões do País (SANT'ANNA, 2006, p. 179-180).

Passemos ao depoimento de *Jane Souto de Oliveira*, centrado na vertente social do projeto trazido por *Isaac Kerstenetzky*. Dele também emerge a figura humana, além do homem com visão além do tempo, um tempo restrito em liberdades.

Foi por suas mãos e pelas do querido amigo Eurico Borba, ele também professor e economista da PUC/RJ, que cheguei ao IBGE, no início dos anos 1970, auge do ciclo autoritário e do que ficou conhecido como o “milagre econômico” brasileiro. Em consonância com a doutrina de segurança nacional e com o peso atribuído ao planejamento pelo regime militar, prioridade básica foi dada à produção de informações. Vultosos recursos financeiros e humanos foram alocados ao IBGE que teve reforçado seu papel de produtor e coordenador do sistema estatístico nacional. Paralelamente, os efeitos dos instrumentos de controle e censura, fortemente acionados, à época, se refletiram também na produção do órgão. [...]

É nesse quadro que ganha relevo a gestão, na presidência do IBGE, de um cientista social da envergadura do prof. Isaac, buscando estabelecer a difícil ponte entre os limites impostos pelo regime autoritário e as demandas de infor-

mação que afluíam da sociedade. Uma ponte que ele procurou construir, passo a passo, mediante o estímulo à reflexão crítica dentro do IBGE, o alargamento de suas pesquisas, a introdução de novas abordagens de análise, a articulação de quadros históricos do órgão a quadros recém saídos da universidade e a criação de convênios com centros nacionais e internacionais de pesquisa. Nesse processo, contou sempre - e sempre fez questão de sublinhar isso - com apoio do economista João Paulo dos Reis Velloso que, na condição de Ministro do Planejamento, não apenas o chamou para exercer a presidência do IBGE, mas garantiu as condições para que a mudança no IBGE pudesse ser empreendida.

[...]

Os indicadores sociais vinham, de certa forma, desafinar o coro dos conteúdos, mostrar o avesso, o outro lado do milagre econômico: ao desvelarem as condições de vida da população, eles mostravam que o “milagre” estava sendo construído às custas de imensurável sacrifício de vidas humanas, sobretudo dos mais pobres.

Para nós, era difícil - e até certo ponto doloroso - entender a atenção e os cuidados redobrados de prof. Isaac no que dizia respeito à elaboração e à divulgação do trabalho que fazíamos: a exigência de rigor e concisão na linguagem, a acuidade na seleção e interpretação dos indicadores e, sobretudo, o caráter restrito da circulação dos relatórios, o mais das vezes numerados e destinados apenas aos escalões oficiais do governo.

Mas se, por um lado, prof. Isaac exigia de nós extrema cautela na leitura e interpretação dos dados, por outro, estimulava toda e qualquer iniciativa nossa destinada a ampliar o escopo temático dos levantamentos estatísticos ou a introduzir novos métodos de apreensão do real. Foi assim, quando, por sugestão de Teresa Cristina Nascimento Araújo, então coordenadora do Grupo Projeto de Indicadores Sociais, não hesitou em acoplar suplementos especiais à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), como os relativos a *cor* e *mobilidade social*, a partir dos quais numerosos trabalhos sobre desigualdade racial e mobilidade inter e intrageracional puderam ser desenvolvidos no âmbito do IBGE e da pesquisa acadêmica. Foi ele também quem avalizou a incorporação da pesquisa antropológica à rotina de trabalho institucional, derivando daí estudos sobre grupos específicos de trabalhadores e uma linha de pesquisas sobre condições de vida de populações de baixa renda em regiões metropolitanas do País.

[...]

Para os que limitam o sentido da obra à produção escrita, o legado do prof. Isaac poderá parecer pequeno, de vez que se traduz em poucos textos. Para estes, prof. Isaac seria um intelectual de muitos inputs e poucos outputs. Mas para os que, como nós, desfrutamos de seu convívio, na universidade e no planejamento, a verdade é outra. Sabemos de sua importância chave para o desenvolvimento da pesquisa social no Brasil e somos testemunhas de que prof. Isaac aliava, como poucos, o espírito dos mestres à coragem dos criadores de instituições.

Sem nunca deixar de ser mestre e colocando-se, não raras vezes, como aprendiz, ele formou no IBGE uma “escola” de pesquisa, impulsionando todos nós a pensar e fazer junto, estimulando a diversidade e a complementaridade dos saberes. A inovação transformadora por ele operada na instituição - na verdade, a (re)fundação do IBGE - dá o sentido de sua construção (OLIVEIRA, 2006, p. 183-187).

Amigos e familiares de Isaac Kerstenetzky, no seminário lembrando os 25 anos de seu passamento, 2006.



Por fim, consideremos o depoimento de *Magdalena Cronemberger*, donde emerge o homem prudente, mas igualmente determinado, o homem que pensou o seu tempo, em tal dimensão que continua presente<sup>156</sup>.

Todos que trabalhamos nesta época, aprendemos muito sobre Sistema Estatístico com o Professor Isaac. Não na forma de aulas, mas lições no dia a dia, nas decisões que tomava e na orientação dada, na forma de pensar as estatísticas do país, nas prioridades que definia. É verdade que muitas destas lições só vim a compreender o verdadeiro alcance anos mais tarde, com o caminhar da Instituição e o amadurecimento de trabalhos cujas sementes havia semeado.

Não resta dúvida de que foi na gestão do prof. Isaac que o IBGE deu sua grande guinada para modernidade: de um lado, com a expansão do horizonte de sua produção até então restrito praticamente à realização de censos decenais, de outro, com a incorporação das então novas tecnologias de informática. A DI do IBGE tornou-se uma referência no meio da informática do país. Além de iniciar uma revolução no processo de produção das estatísticas do IBGE, foi um celeiro de formação de profissionais nesta área. Marca da gestão inovadora: recrutou jovens talentosos nos melhores cursos de economia, ciências sociais, demografia, geografia, estatística e entregou a esta gente a responsabilidade de desenvolver projetos pioneiros, inovadores. Marca do prof. Isaac: confiança nas pessoas, confiança nos seus auxiliares. Gerava ânimo e responsabilidade.

Muito importante, introduzia inovações sem ruptura com a tradição da Casa, incentivando e promovendo a estreita articulação entre o novo - representado pelos novos técnicos e novos projetos - e a experiência acumulada da Casa. Assim, todos aprendemos muito com o saber acumulado na Casa, acervo precioso e único no país. Aqui, então, um outro ensinamento, uma marca da sabedoria de sua gestão: a introdução do novo, o desvendar de novos caminhos, com o respeito e aprendizado da experiência acumulada. Uma revolução criadora que somava, não destruía.

<sup>156</sup> O autor agradece a Magdalena Cronemberger pela confiança em entregar-lhe uma cópia do texto lido na ocasião com a precípua finalidade de ser integrado em parte neste capítulo.

[...]

Dentro de sua estratégia de modernização do Sistema Estatístico, o projeto da Matriz, na área econômica, era só um começo, uma etapa. A meta era a construção de um sistema integrado e completo de Contas Nacionais, que efetivamente proporcionasse ao País um instrumento de visibilidade da vida econômica do país, tanto no revelar de suas características estruturais, na visibilidade das relações entre os vários agentes, como no acompanhamento dos movimentos mais imediatos da economia, servindo de apoio na formulação de políticas públicas e para avaliação das políticas macroeconômica.

[...]

O alcance de sua visão de futuro no que diz respeito ao Sistema Estatístico, só pude percebê-la plenamente ao longo dos muitos anos de trabalho no IBGE.

Gostaria muito que o Prof Isaac visse o IBGE de hoje. A pujança atual da produção estatística do IBGE: diversificada, abrangente, procurando responder pela crescente e insaciável demanda de informações estatísticas. Todas as áreas do IBGE trabalhando a pleno vapor, antenadas e em comunicação com usuários, com destaque para áreas governamentais formuladoras de políticas públicas como em permanente contato com organismos internacionais que lideram a produção de estatística e as discussões a respeito de métodos e boas práticas na produção estatística.

Acho que o prof. Isaac que se sentiria satisfeito de ver como frutificaram as sementes que lançou... (CRONEMBERGER, 2006).

Dois outros textos com visões atuais sobre aquele tempo foram postos na referida publicação: um, do autor desta coleção, que serviu à redação do capítulo anterior; outro, de *Alexandre de Paiva Rio Camargo*, que serviu à redação do próximo capítulo deste volume.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume o texto: **Isaac Kerstenetzky, um presidente para entrar para a História**, por Marco Santos.

# O inventário do passado: Isaac Kerstenetzky e a refundação da memória do IBGE

---

## **Capítulo 05**

por Alexandre de Paiva Rio Camargo

Este capítulo foi escrito por Alexandre de Paiva Rio Camargo, historiador e mestre em História, ambos pela Universidade Federal Fluminense. Sua participação como assistente de pesquisa na produção deste capítulo deveu-se ao empenho especial de David Wu Tai, do IBGE”.

# N

o presente capítulo, pretendemos abordar a presidência Isaac Kerstenetsky sob um novo ângulo. Um ângulo que evidencie a consciência histórica de sua gestão e a construção de um novo marco fundador na história do IBGE. Afinal, sua direção superior refundou também a memória. Ao se apropriar do passado para de fato refundar e construir o futuro do IBGE, demonstrou aguçada percepção do peso da memória para uma administração que se pretendia reformadora de um Instituto em franca decadência.

Neste sentido, uma de nossas hipóteses aponta para o imperativo de apropriação da memória como condição indispensável para a realização de seu vitorioso projeto administrativo. A introdução do saber técnico e da moderna pesquisa científica no IBGE foi o pilar de sustentação da circularidade que o eminente economista antevia entre o planejamento, em suas metas econômicas e suas aplicações políticas, e o desenvolvimento dos sistemas de referência estatísticos, notadamente as informações de agregação superior, as estatísticas derivadas. Esta é a base sobre a qual Isaac Kerstenetzky fez a chamada reestruturação do IBGE.

Neste processo, jogaram um importante papel os usos (e abusos) que fez da memória institucional. As intenções e os resultados desta hábil apropriação são esquadrihadas neste capítulo. Ao fazê-lo, nos filiamos à ainda incipiente tradição da história da memória, situada no campo mais vasto da história oral. Com efeito, ao esboçarmos alguns dos usos possíveis da memória de uma instituição por parte de seu corpo administrativo, pretendemos revelar aspectos essenciais e desapercibidos dos anos Isaac Kerstenetzky. Igualmente, tencionamos contribuir com um estudo de caso para a história da memória no IBGE e nas agências de governo, como um campo profícuo e ainda virgem.

## Um coliseu em ruínas

O IBGE do fim dos anos 1960 encontrava-se no pico de um longo processo de crise. Demandavam-se quantificações para o planejamento econômico, mensurações de categorias tais como “produto interno bruto”, “produto *per capita*”, “bens e serviço”, entre outras. Faltavam-lhe saber fazer e operacionalidade. Demonstrando-se já inadequado, seu estatuto jurídico foi modificado por força do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, que autorizou a formação da “Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”, no bojo da reforma administrativa. Hélio Beltrão, ministro do Planejamento à época, se referiu ao novo regime jurídico da agora Fundação IBGE como forma de dar-lhe “condições de flexibilidade e autonomia de ação que lhe per-

mitisse atender melhor à demanda de estatísticas imprescindíveis à planificação do desenvolvimento do país” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1968, v. 1, p. 25). A reforma não surtiu, todavia, o efeito pretendido. Fazia-se premente re-fundar a Fundação, organizar novas equipes e definir novos programas de trabalho, lançar as bases para as desejadas estatísticas econômicas.

É o que fará Isaac Kerstenetzky, nomeado para a presidência em 1970, como homem de confiança do ministro Reis Velloso. Desde o início de sua gestão, fez da elaboração das estatísticas derivadas a perspectiva norteadora do programa estatístico. Isaac tinha planos profundos para a revitalização do órgão. O imperativo do planejamento implicava que o Instituto deveria atuar em parceria direta com o recém-criado IPEA, produzindo as estatísticas econômicas que a este último caberia analisar. A cooperação entre os dois órgãos era uma exigência da agenda de governo, doravante elaborada segundo as diretrizes de planejamento. As duas entidades ficavam, assim, separadas por autonomia e especialização funcional, mas suas atividades deveriam ser interdependentes e harmonizadas, aos olhos do governo.

Em evidente declínio, o Instituto se demonstrava ineficiente e sem operacionalidade para atender às novas demandas de estatística. O desafio de reestruturá-lo, a que se lançou a administração Kerstenetzky, passava pela construção de um novo perfil para a instituição. Este novo perfil deveria, para além de dar-lhe operacionalidade, consubstanciando finalmente as novas disposições legislativas do estatuto de Fundação, ampliar sua esfera de ação. O planejamento visava ao desenvolvimento econômico do País e à revitalização das áreas periféricas do norte e do nordeste. Sendo assim, a estratégia de sobrevivência do IBGE, de reversão de seu declínio, mais do que a produção de estatísticas econômicas, deveria contemplar também a análise destas afastadas realidades, reveladas pela estatística. A aproximação com o IPEA, prestigiado em suas origens pela acuidade da análise econômica dos dados, especialmente das contas nacionais produzidas pela Fundação Getúlio Vargas (com – apenas – relativa precisão), terminava por denunciar a ineficiência do Instituto, incapaz de produzir muitas das informações estatísticas demandadas.

Foi então que, no início de seu mandato, Isaac propôs a junção com o IPEA ao ministro Reis Velloso, que opôs resistência. A idéia de fundir o IBGE ao IPEA, de modo a se ter um único órgão de planejamento, não vingou. A intenção era clara. Trazer para o Instituto o prestígio recente e crescente do IPEA significava integrar sua equipe de analistas à cadeia de produção das estatísticas primárias e derivadas, aperfeiçoando a produção do IBGE. A fusão também representava a absorção do IPEA, em benefício da projeção e da reestruturação do IBGE. Para tanto, apostava Isaac na tradição solidamente instituída do IBGE, remontando a 1936, na visibilidade que a entidade alcançara em matéria de planejamento estratégico, conhecimento do território e de sua população, nos serviços prestados ao País e, principalmente, na governamentalidade, na centralidade da estatística para a gestão pública. A absorção do IPEA traria ao IBGE um qualificado quadro de pessoal, os tão pretendidos indicadores econômicos e, principalmente, a extensão de sua esfera de ação para a análise econômica.

A fusão, entretanto, foi ofuscada pela resistência do ministério. O caminho da reestruturação seguiria seu curso. Segundo depoimento de Eurico Borba, diretor-geral durante a presidência Kerstenetzky, “já em 1972 o prof. Isaac deixou de insistir

na fusão e tratou de defender a possibilidade de o IBGE também realizar estudos” (BORBA, 2006). O perfil analítico seria desenhado, agora sem prejuízo da autonomia do IBGE. A perspectiva da institucionalização de estudos econômicos, flagrante na tentativa precedente de fusão com o IPEA, não seria abandonada. Estes estudos dariam ao IBGE a capacidade de apreciação crítica e de sofisticação conceitual e processual das categorias estatísticas produzidas. Isaac o sabia e o queria. Neste sentido, a vocação sociológica do economista Kerstenetzky antevia, para além da percepção do fenômeno econômico, o fenômeno social da economia.



Página do IPEA na Internet.

Munido desta leitura, no bojo das reformas do Instituto, Isaac empenharia sua caneta para alçar o IBGE à condição de um grande instituto de investigações sociais sobre o Brasil. Doravante, as atividades institucionais estariam muito além da produção de informações estatísticas, geográficas e cartográficas. A unificação das duas grandes áreas do órgão, mediante a criação de diretorias e superintendências, deu ensejo aos estudos mais analíticos, a partir de 1973. Criava-se, enfim, uma estrutura adequada para a compreensão e interpretação das diferentes realidades sociais da vida nacional.

Com estas novas orientações, o Instituto criava um fértil e promissor campo de investigação social do Brasil. Neste sentido, é sintomática a parceria com as universidades, proposta por Kerstenetzky. A pretendida projeção institucional aos olhos de governos e sociedades deveria “buscar ligações com Universidades e outros centros de estudos especializados – tudo isso objetivando aperfeiçoar seus métodos e processos de análise e interpretação dos fenômenos sócio-econômicos” (KERSTENETZKY, 1973, p. 2). A academia deveria fornecer a moldura teórica e as delimitações conceituais das categorias estatísticas. Esta aproximação com as universidades, consagrada pela gestão refundadora de Isaac, se estenderia ao IBGE de hoje e de amanhã, numa destas raríssimas reformas que sobrevivem ao tempo.

Para fundamentar a visão prospectiva e interdisciplinar da nova administração, e reformular os espaços e os quadros institucionais, foram contratados mestres e doutores. A busca por profissionais de elevada graduação incluía diferentes formações: economistas, sociólogos, estatísticos (especialmente os especialistas em amostragem), antropólogos, demógrafos, entre outros.

Finalmente, estavam dadas as disposições necessárias para reconfigurar o IBGE, capacitando-o a responder à diversificação da demanda (especialmente no que tange às estatísticas derivadas) e a percorrer o nicho da pesquisa social, deixado em aberto pelo IPEA, órgão complementar e concorrente – ao menos no sentido exposto anteriormente. Reconfigurado, o Instituto poderia se lançar ao subsídio de políticas públicas e à reflexão mais ativa na elaboração dos projetos para o País. Tudo seguindo a mais fiel tradição ibgeana e o legado de seu mestre Teixeira de Freitas, com os quais a

refundação parecia romper, porém apenas para melhor renovar a tradição e o legado, como se verá a seguir.

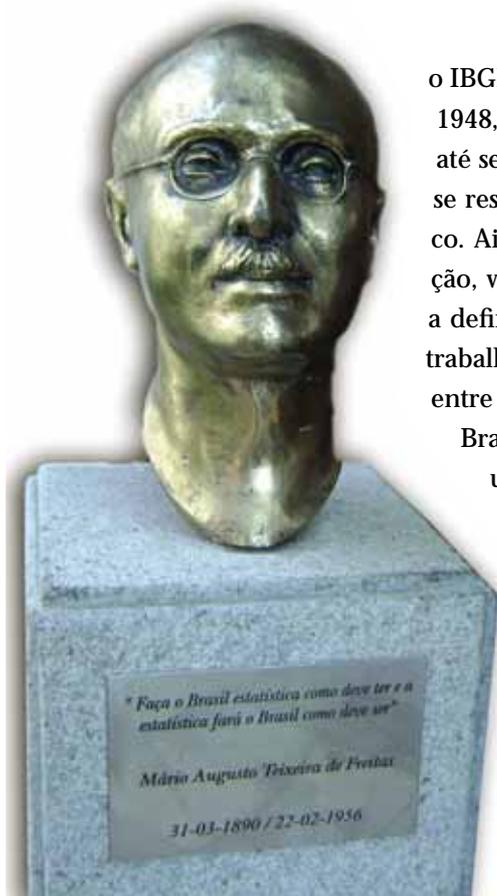
## Reverberações do antigo legado

A memória de uma instituição nunca é estática. O significado da mobilização dos pais e dos rituais fundadores são oscilantes ao longo do tempo, variando de acordo com os interesses em jogo em cada contexto histórico. Dessa forma, gestões que busquem implementar projetos renovadores têm a necessidade de inventar novas tradições para enfatizar a ruptura com o passado institucional, superando mitos fundadores a ele arraigados. Da mesma maneira, muitas vezes reivindica-se a filiação a uma tradição solidamente instituída para legitimar projetos, sustentar novas parcerias e empreendimentos do órgão. A apropriação da memória não é pacífica e está em constante (re)construção.

Isto posto, caberá perguntar: que imagens relacionadas aos anos de formação e de consolidação do IBGE e à figura e ao legado de Teixeira de Freitas foram produzidas e veiculadas pela administração Isaac, em sua missão de refundar o Instituto? Na verdade, trata-se de uma problemática da história da memória, na qual timidamente nos filiamos. Vale apontar algumas ponderações sobre os limites de uma leitura continuadora do passado por uma direção encarregada de recriar o perfil do IBGE, até mesmo como estratégia de sobrevivência da instituição.

Ao tempo da reestruturação, o perfil, as atividades institucionais e o ambiente de trabalho do IBGE estavam ancorados nas grandes referências fundadoras da entidade e no caráter que lhe imprimiu Teixeira de Freitas. Projetando e secretariando o órgão, foi ele o principal responsável pela sua implantação e operacionalização. Enfrentou entraves burocráticos para dar corpo ao Decreto nº 24.609, que previa a criação do Instituto Nacional de Estatística, mobilizando na empreitada figuras políticas externas como Juarez Távora, Simões Lopes e até Gustavo Capanema. Internamente, ao longo do resto de sua vida, definiu atividades, formou equipes de trabalho, comandou a construção da rede nacional de estatística, a coleta e o tratamento das informações. Mais do que tudo: ao atrelar estatística e reforma social edificou um projeto de nação e o consubstanciou no IBGE, nas diretrizes do chamado “ideário cívico ibgeano”, que inspira o estudo **Problemas de base do Brasil**<sup>157</sup>.

<sup>157</sup> Nesta obra-síntese, a expressão “ideário cívico ibgeano” e todas as suas implicações encontram sua forma definitiva. As suas proposições, porém, já se encontravam veiculadas nos atos públicos e eventos sociais do Instituto, assim como em artigos de Teixeira de Freitas que remontam a, pelo menos, 1938. **Problemas de base do Brasil** é um anexo à Resolução nº 279, de 19 de julho de 1945, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística. O livro teve cinco edições (a primeira é de 1945, a última de 1958), o que mostra a síntese que expressava do ideário e o grau de circulação e disseminação que atingiu. Segundo a apresentação da quinta edição, a obra foi muito bem recebida pelos intelectuais e pela imprensa brasileira, ajudando a projetar o IBGE em matéria de políticas públicas: “O Conselho Nacional de Estatística elaborou e submeteu ao governo, em 1941, um estudo sobre os problemas fundamentais da organização nacional, com base em documentação estatística. Um resumo desse estudo, que despertou vivo interesse no seio da opinião esclarecida do País, tem sido largamente difundido, com o objetivo de chamar para questões de tal magnitude a atenção de quantos tenham responsabilidade pelos destinos do Brasil” (IBGE, 1958, p. 3). Em suas 70 páginas, os temas se distribuem na seguinte ordem: 1) a renovação nacional, 2) equilíbrio e equidade na divisão territorial política, 3) interiorização da metrópole federal, 4) rede dos centros propulsores, 5) distribuição das forças construtivas, 6) ocupação efetiva do território, 7) valorização do homem rural, 8) virtualização do aparelho administrativo, 9) gabinete técnico da presidência e reorganização do quadro ministerial, 10) autonomia e articulação das diferentes órbitas governamentais, 11) unidade nacional pela unidade da língua e 12) síntese. Uma análise detida sobre os diferentes pontos do ideário cívico do IBGE, reunidos em **Problemas de base do Brasil** e em outros textos de Teixeira de Freitas, pode ser conferida no capítulo 11 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.



Busto de  
Teixeira de  
Freitas no  
CDDI.

Tamanha era a identidade pessoal que Teixeira tinha com o IBGE que, embora tenha se afastado de sua administração desde 1948, devotou-se informalmente a ela, com inteireza de esforços, até seu leito de morte, a 22 de fevereiro de 1956. Seu legado não se resumiu a contribuições objetivas apenas, mas tornou-se místico. Ainda hoje, fala-se em “mística ibgeana”; à época da refundação, vivia-se. Nada objetiva, a mística é sentida, percebida, escapa a definições rígidas. Em sentido amplo, comporta a disciplina de trabalho, a devoção à instituição acima dos particularismos, o elo entre os funcionários e a instituição que conhece e transforma o Brasil. A mística atribui aos quadros um vínculo comunitário, uma sociabilidade ligada ao trabalho e ao devotamento, perfeitamente adequada e mobilizada em ocasiões de grandes desafios e de novos projetos para o IBGE.

Um destes novos projetos, de dimensões inéditas, foi a tarefa de refundação levada a cabo pela presidência Kerstenetzky. Abrangia a estrutura de ação, a cadeia de produção, o programa estatístico, as equipes de trabalho, aspectos conceituais, organizacionais e processuais. Imprimir um novo perfil para o IBGE significava intervir nos trilhos construídos pelo fundador Teixeira de Freitas e em seu legado místico, tão respirado nos corredores do Instituto naquele ano de 1973, que deu impulso às reformas.

O desafio era claro: dinamizar a estrutura existente, adaptando-a aos novos tempos do planejamento econômico, era um imperativo que exigia o rompimento com a tradição, um imaginário que já não dava vazão às reformulações prementes.

O recurso a palavras como “modernização”, “atualização”, “reorganização”, “harmonização” já havia sido exaustivamente tentado durante a administração Sebastião Aguiar Ayres, que viu nascer a reconfiguração jurídica do IBGE, mas que não conseguiu dar-lhe operacionalidade. Ayres manteve a postura de reverência ao passado institucional, apoiando-se numa figuração incompatível com as transformações que se queria implantar. Incompatível porque os bastiões do passado desautorizavam reformas de base, ao mesmo tempo em que davam legitimidade a uma administração sem força (sem governabilidade diante da grande autonomia dos centros e diretorias do IBGE) que neles se inspirava para promover modernizações nas linhas mestras instituídas pelos pais fundadores. O resultado foi assaz insatisfatório, pois os projetos encampados pela gestão Ayres – a PNAD, as primeiras CONFEST e CONFEGE e o Plano Nacional de Estatísticas Básicas – foram todos saídos do argumento da modernização, porém deixaram intacto o problema maior da estrutura de funcionamento.

Em diversas solenidades, o recurso às diretrizes do passado se fez presente na voz de Ayres. É sintomático o abuso deste expediente por ocasião da primeira Conferência Nacional de Estatística, em 29 de maio de 1968. Sebastião Ayres por mais de uma vez fez referência à “figura apostolar” de Teixeira de Freitas. Evidenciava, assim,

que o projeto de sua administração se filiava a uma leitura modernizante da tradição institucional, a partir da qual buscava operar as mudanças desejadas:

Esse engenhoso e original mecanismo [de cooperação das três esferas políticas: federal, estadual e municipal] funcionou a contento, durante largo tempo. Convém lembrar que, no curso desse período, o IBGE correspondeu plenamente ao que dele se esperava. [...] **Os dirigentes do Instituto, que haviam sido seus idealizadores, dente eles se destacando a figura apostolar de Teixeira de Freitas, não se descuidaram um só instante, por essa época, do imperativo de colocar o IBGE em consonância com a evolução do país**, para que a entidade estivesse sempre ao nível do melhor desempenho possível de seus encargos. **A renovação e o aperfeiçoamento constituíam preocupações constantes dos primeiros dirigentes desta Casa** (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1968, v. 1, p. 30-31, grifo nosso).

Assim colocados os termos do discurso, o mandamento pétreo que os fundadores anteviam para o IBGE seria o imperativo da “consonância com a evolução do país”, diante do qual a “renovação e o aperfeiçoamento” sempre se justificam. O passado institucional assim representado deveria se tornar um poderoso aliado na tarefa de modernização e reestruturação do IBGE. Entretanto, a reestruturação teria que aguardar a gestão Isaac, o que mostra os limites da mobilização da tradição para legitimar projetos radicalmente novos, a despeito da sua capacidade de sustentação dos empreendimentos afinados com ela.

Isaac Kerstenetzky percebeu bem como a tradição poderia depor contra sua administração. No momento mesmo da transmissão de cargo, enquanto Ayres prestou contas de sua presidência dando continuidade ao projeto de sua administração ao fazer nova leitura modernizante das referências fundadoras<sup>158</sup>, Isaac preferiu enunciar os desafios que o aguardavam, evitando os protocolos de louvação do passado.

O discurso na solenidade de posse já antecipava a tônica da presidência Isaac. A nova grade de leitura deveria ocasionar a superação da tradição esmagadora, eclipsar os *founding fathers*. A inobservância deste preceito poderia custar a ruína do projeto de soerguimento do IBGE, tão bem alavancado pelo eminente economista. Em resposta a esta ameaça, a chave de leitura do passado institucional deveria realizar o “enquadramento da memória”.

De acordo com Henry Rousso, o trabalho de enquadramento da memória deve satisfazer a certas exigências de justificação. Esse trabalho de enquadramento se alimenta do material fornecido pela história, fazendo dele um uso político. A justificação deve contemplar uma contínua reinterpretação política do passado. A adesão dos membros do grupo, dos funcionários do IBGE, é tributária da credibilidade comportada por aquela reinterpretação. É preciso, assim, que certas referências sejam expropriadas da antiga tradição pela nova tradição que se quer instituir. Ao dissociar tais referências centrais das personalidades que organizam a percepção dos ibgeanos

<sup>158</sup> Na ocasião, Sebastião Ayres afirmou que sua direção foi dedicada “ao enriquecimento do já admirável patrimônio que o nosso Instituto acumulara, à luta em favor dos ideais que o fundador desta Casa, Mário Augusto Teixeira de Freitas, pregou e viveu. Acentuei que a fidelidade a esses ideais significava lutar incansavelmente pelo aperfeiçoamento contínuo de nossos trabalhos, vencendo a tendência estagnadora da rotina e substituindo as técnicas e os métodos ultrapassados, a fim de poder oferecer ao país as estatísticas que ele reclamava para o planejamento de seu desenvolvimento econômico e social” (KERSTENETZKY, 1970, p. 63).

sobre o passado, caso principalmente de Teixeira de Freitas, a nova gestão poderia imprimir-lhes um novo significado, moderno e atualizado, e mobilizar os membros da comunidade. Estes precisam se reconhecer na “memória enquadrada”, pois a auto-imagem do grupo é mediadora de sua própria identidade individual (ROUSSO, 2002, p. 93-101). A reinterpretação do passado e a justificação do enquadramento são, assim, pedras de toque na consolidação dos laços de solidariedade e na identidade comunitária de um grupo, como o dos funcionários do IBGE.

Feito este aporte mais teórico, veremos neste texto como a direção de Isaac se apropriou de elementos referenciadores da identidade coletiva para lograr o engajamento dos ibgeanos em seu projeto de reestruturação. Jamais uma administração da entidade experimentou tão intensamente a dupla face da tradição, entre a impulsão criadora e o peso morto. As administrações posteriores a Teixeira de Freitas se demonstraram frágeis quando se tratou de modernizar o IBGE, atender aos novos agentes demandantes e ao planejamento econômico. Em parte, porque reverenciaram excessivamente as diretrizes originárias do Instituto, a “mística ibgeana” que tanto ecoava no cotidiano de seus funcionários, quanto no verdadeiro projeto de nação que era o ideário cívico, expressão do pensamento social do Instituto e de uma época que não conhecia a tecnocracia informacional. Foi precisamente este caráter tecnocrático que presidiu a reestruturação da entidade e ditou o ritmo da reinterpretação do passado, durante os anos Kerstenetzky.

### Com a palavra, o técnico

O regime militar consagrou a figura do técnico na gestão pública do Brasil. O saber competente e especialista do técnico deveria informar um planejamento estatal de larga precisão e instrumental, porque baseado numa relação responsável entre os meios materiais, humanos e financeiros empregados por uma política pública e os resultados efetivamente obtidos por ela, sempre em estrita observância dos prazos e condições estipulados pelos planos de desenvolvimento. A formalização da contratação dos servidores, por meio da elaboração de concursos públicos e de planos de carreira, e a criação dos cursos de pós-graduação nas universidades contribuíram para formar o novo tipo de profissional desejado, versado no saber técnico.

Isaac, ele próprio, era um economista de boa formação geral, com vocação sociológica. A natureza das mudanças que implementou em sua presidência requeria a renovação dos quadros institucionais que, sob seu incentivo, seriam, de então em diante, perfilados de técnicos pós-graduados (economistas, demógrafos, antropólogos, sociólogos), indispensáveis para as novas pesquisas sociais, para a reflexão e aprimoramento das categorias estatísticas, para a formulação dos indicadores econômicos e sociais, informações conjunturais sobre instrução, emprego, rendimento, habitação e população e as pesquisas sobre orçamento familiar e nutrição, como o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF. Todo este escopo analítico demandava especialistas. Não haveria mais espaço para uma centralização personalizada, baseada em ações multifocadas, saberes generalistas e universalistas. Não haveria mais espaço para uma “figura solar do sistema estatístico”, como Teixeira de Freitas.

Neste sentido, a administração Kerstenetzky implementou no IBGE – e consolidou nas agências de governo do País – o que Michel Foucault chama de um novo papel do intelectual. O “intelectual universal”, livre pensador e grande escritor, portador individual de uma mensagem de alcance universal e de valores em que todos podem se reconhecer, tão bem representado na geração de intelectuais da Era Vargas, cede lugar gradualmente ao “intelectual específico”, a partir da Segunda Guerra Mundial. Este último desempenharia um papel de cientista perito, ao deter um saber técnico sobre um determinado objeto, com base no aprofundamento da relação entre técnica e ciência, que contaria com o megafinanciamento do aparelho de Estado após a segunda grande guerra (FOUCAULT, 2000, p. 10-13).

Com a consagração do “intelectual específico” nos anos 1970, o IBGE viu aumentar o espaço entre os níveis da cadeia de produção estatística. Sociólogos e antropólogos, especialmente, eram profissões particularmente novas na Casa, e com uma função estritamente técnica: responder pela análise das categorias estatísticas, influenciando em sua terminologia e delimitação conceitual e operacional, visando ao aprimoramento da precisão da pesquisa. Investigações qualitativas, de que o **Estudo das informações não estruturadas do ENDEF** é o melhor exemplo, também seriam levadas a cabo e orientadas por novas equipes de cientistas sociais, com o fito de melhor prover as pesquisas primárias.

O IBGE reformou suas linhas de trabalho às custas do ofício técnico, de pequenos astros em uma grande constelação que era, quando muito, orquestrada pelo seu presidente, também ele um técnico. Brillhante (ou quase) como a dos mestres fundadores, a gestão da reestruturação, no entanto, dela diferia radicalmente, ao menos quanto à inserção do profissional e ao modelo de investigação social que lhe inspiravam.

Um modelo de investigação social para o novo IBGE deveria fincar raízes na tecnocracia informacional, que então nascia. Assumindo o papel de agente facilitador da inversão de capitais, o Estado demandava indicadores econômicos, para avaliar a performance de seus planos de metas e para orientar políticas econômicas. Corolário deste papel de fomentador da expansão econômica, ao Estado cabia, na associação ao capital monopolista, impulsionar o desenvolvimento de regiões estratégicas, tido como suporte às inversões de capital, criar uma estrutura adequada à produção, subordinada ao padrão de concentração oligopolítica. Esta tarefa a que o Estado se lançava, no entanto, não incluía o saneamento efetivo de problemas sociais ou a diminuição das disparidades regionais, mesmo que expressamente se dissesse o contrário. Como ilustração das prioridades da agenda de governo, temos a legenda de autoria do general-presidente Emílio Médici: “O povo vai mal, mas o Brasil vai bem”.

Correndo por fora, o IBGE da refundação quis saber sobre o Brasil e sobre o seu povo. Ao modernizar sua pesquisa estatística e ao renovar e ampliar a competência técnica de seu quadro de pessoal, o novo Instituto pôde atender à demanda que se lhe impunha há tempos. A diversificação das estatísticas econômicas e derivadas, base para o novo planejamento, fora alcançada. Já era então possível saber se o Brasil



Isaac em seu gabinete na presidência do IBGE, [s.d.].

ia bem, nas mais variadas manifestações da vida nacional. Não obstante, a estratégia de sobrevivência do combalido Instituto não se resumiria a fornecer novos dados econômicos para o IPEA, mas a disputar com este a primazia do planejamento do Estado. Dinamizando sua cadeia de produção, o IBGE reformado buscava ampliar suas atividades e competências, sempre em consonância com os novos tempos da burocracia informacional e da planificação. Ao ocupar o nicho social deixado em aberto pela pesquisa econômica do IPEA, o Instituto buscava se projetar na formulação das políticas públicas.

A ousadia dos pais fundadores, marca exclusiva das gestões grandiosas, tornava a se manifestar na refundação. Para administrações como a de Kerstenetzky, a reforma do Instituto representava a modernização das atividades que definem sua natureza, e também dava ensejo à ampliação de sua competência, através da criação de áreas de pesquisa harmonizadas com as atividades primárias, o que “implicava na mudança da própria estrutura do sistema organizacional do IBGE” (KERSTENETZKY, 1973a, p. 468). Afinal, na esfera do planejamento o primado era dos sistemas de informação sobre os de análise. Esta condição natural de destaque dava ao IBGE uma autoridade potencial para elaborar um discurso sobre a realidade, para engendrar um centro de investigações sociais, desde que conformado à pesquisa estatística. Segundo Eurico Borba (2006), seu diretor-geral, “o presidente Isaac sonhava em montar um **grande instituto de investigações sociais sobre o Brasil**. Uma entidade governamental, mas independente, possuidora de uma **mística de trabalho honesto e competente**”.

“Um grande instituto de investigações sociais”, que possui “uma mística de trabalho honesto e competente”. Estaríamos longe dos ideais dos tempos de Teixeira de Freitas? Sim e não. Vejamos o porquê.

## Reinventando o otimismo: a mística

A reestruturação do IBGE incluiu uma reelaboração do peso morto da tradição, para que esta voltasse a ser impulsão criadora. O rompimento com algumas referências do passado e o silenciamento sobre a tradição tinham por fim justamente renová-las, tornando a “mística ibgeana” e a vocação social do Instituto compatíveis com os novos tempos do saber técnico e do planejamento instrumental. A mística, por exemplo, nunca se perdeu. Sua poderosa capacidade de mobilização, ao se referenciar às filiações comunitárias da coletividade dos funcionários, raramente foi igualada por outro órgão público do Brasil<sup>159</sup>. A mística inspirava fortemente um ambiente de trabalho produtivo e disciplinado. Prova disso é a menção recorrente à junção de esforços “na hora difícil” do soerguimento da instituição, já visível no discurso de posse de Isaac Kerstenetzky: “A nossa tarefa será a de continuar a acelerar esse processo de modernização, o que nos parece que só aparentemente será difícil, pois estamos convictos de que **contaremos com o tradicional entusiasmo e a vontade de realização que possuem os dedicados servidores do IBGE**” (KERSTENETZKY, 1970, p. 61, grifo nosso). A ocasião de aniversário do Instituto deu ensejo a mais uma velada referência à mística, já no clímax da reforma: “O período de adaptação pôde ser vencido sem maiores embaraços. Para tanto, muito contribuíram a compreensão, **o espírito de cooperação, o ânimo firme de superar dificuldades** por parte da maioria **do corpo de servidores da Instituição**” (KERSTENETZKY, 1974a, p. 1, grifo nosso).

Isaac insiste, desde o início, na devoção ao trabalho, na auto-superação e na cooperação coletiva para a desobstrução das dificuldades, recorrendo sempre à auto-imagem do IBGE e dos ibgeanos. Evocando um dos aspectos da mística, o do espírito de devotamento ao trabalho, a reelaboração da tradição passou pelo esvaziamento do culto personalista a Teixeira de Freitas, ainda muito forte na Casa<sup>160</sup>.

A mística, referência central da identidade coletiva, seria apropriada, resignificada e desvinculada de seu inspirador. Dessa forma, poder-se-ia dotar a mística de um caráter novo, identificá-la à gestão em exercício, depurá-la de seus elos com os baluartes fundadores, enquanto se preservava sua força no imaginário institucional. Força esta que não poderia ser desprezada por nenhuma direção superior. Afinal, seus efeitos são os mais intensamente sentidos no cotidiano de uma comunidade. Como afirma Michael Pollak, as referências mais solidamente instituídas no imaginário de um grupo podem produzir o fenômeno dos acontecimentos vivenciados “por tabela”. Este fenômeno pode ocorrer quando um conjunto de eventos se funde no

<sup>159</sup> Vale citar aqui trechos da entrevista de Edson Nunes, ex-presidente do IBGE, a respeito da atual debilidade do IPEA, por ocasião dos 40 anos do órgão. Em evidente contraste com o prestígio das pesquisas recentes do IBGE e sua visibilidade crescente na mídia, o IPEA atravessa uma crise, “está novamente numa posição fragilizada no governo”. Edson Nunes, certamente conhecedor do ambiente de trabalho e do imaginário da instituição que presidiu com sucesso, identifica como sintoma da crise a falta de uma mística: “Acho que o IPEA precisa de uma mística, mesmo que ingênuas, para poder manter sua auto-estima. Não há outra forma de sobreviver” (D’ARAÚJO; FARIAS; HIPOLITO, 2005, p. 278). Foi a aludida mística que, devidamente transformada e mobilizada como patrimônio da tradição, impulsionou o IBGE dos anos Kerstenetzky a superar “a posição fragilizada” que ocupava então.

<sup>160</sup> Cabe dizer que o IBGE, até a década de 1950, foi conhecido como Casa de Teixeira de Freitas, o que atestam diversos artigos e discursos publicados na *Revista Brasileira de Estatística*. Não nos é possível, ainda, localizar com precisão quando esta identificação caiu em desuso. Todavia, é certo que, para tanto, contribuíram muito as releituras da tradição ocorridas a partir da presidência Isaac Kerstenetzky.

imaginário, não sendo mais possível para a pessoa discernir se ela de fato os vivenciou, ou se são heranças de sua filiação àquela coletividade. Na socialização ocorrida nesses grupos, os símbolos compartilhados podem permitir uma projeção ou identificação com determinado passado, que passa a ser integrado à memória individual, como vivência pessoal (POLLAK, 1992, p. 201). Evidentemente, a confusão entre experiência pessoal e acontecimentos evocados pelo imaginário é um caso limite. Não obstante, esta confusão elucida bastante sobre as possibilidades de uma mística institucional posta a serviço da direção superior.

### Planejamento “psicológico” x planejamento econômico

Doravante, a exaltação da mística passaria pelo seu desligamento de um pensamento ainda muito idealista, baseado em grandes diretrizes de ação social, formalizadas em **Problemas de base do Brasil**, não por acaso a grande obra que vinculava o pensamento de Teixeira de Freitas ao Instituto.

Este pensamento social do primeiro IBGE se coadunava muito bem com o planejamento de mobilização psicológica praticado na Era Vargas. Um bom exemplo é a “marcha para o oeste”<sup>161</sup>. Trata-se de um planejamento da estrutura ocupacional brasileira ainda muito incipiente, onde a racionalização dos esforços e da produção parece algo figurativa, não instrumentalizada em orçamentos sustentáveis e dissociada de um plano desenvolvimentista para o País. Durante todo o período da Era Vargas e da República Populista, o termo planejamento teria sido utilizado de forma livre e imprecisa, sem sequer diferenciar o microplanejamento setorial do planejamento macroeconômico integrado. Roberto Campos, já em 1974, diagnostica este quadro, atentando para o recurso à expressão como moeda de negociação política dos presidentes do período. Neste contexto, o planejamento seria figurativo porquanto mero instrumento político, utilizado para satisfazer bases eleitorais e dar autenticidade a projetos de governo:

A expressão “planejamento” assumiu em realidade qualidades de “mística”, contemplada com um misto de entusiasmo e ingenuidade. Assim, o Presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961) auferiu consideráveis dividendos políticos de seu “Programa de Metas”; Jânio Quadros foi levado a estabelecer uma Comissão de Planejamento em 1961; João Goulart procurou conquistar respeitabilidade junto aos grupos empresariais e à classe média através do Plano Trienal, prontamente abandonado quando suas conseqüências políticas pareceram inapetitosas (CAMPOS, 1974, p. 48).

<sup>161</sup> A “marcha para o oeste” foi uma bandeira política do Estado Novo, que atualizava o “bandeirantismo” paulista como mito de fundação da nossa nacionalidade. Consistia na colonização, povoamento e integração do Centro-Oeste à estrutura econômica do Brasil. Por trás da mobilização política implicada estava a necessidade de fortalecer o papel do Estado nas afastadas zonas rurais, a contenção do êxodo rural através da fixação do homem no campo e sua transformação em trabalhador. Neste sentido, o ideário cívico se inscrevia perfeitamente na agenda política da Era Vargas. O caráter ruralista e municipalista de suas proposições visavam justamente a fixar o homem no campo, ao valorizar o sertanejo, fazendo dele um modelo do “homem novo”, tão idealizado durante o Estado Novo. O sucesso desta política, segundo o ideário, viria por força, principalmente, da redivisão territorial e administrativa, que fortaleceria os municípios, e da reeducação das massas rurais, pela via das chamadas colônias-escolas, educandários no qual as famílias rurais seriam internadas em tempo integral. O clímax da conjugação entre a “marcha para o oeste” e o ideário cívico do IBGE se deu no episódio de inauguração de Goiânia, em 1942. Na ocasião, além da delimitação da área que abrigaria a nova capital, destinou-se ao Instituto a coordenação de todos os eventos que aí tiveram lugar por conta do ritual de inauguração. Mais do que o título de “patrono do Batismo Cultural de Goiânia”, ao IBGE coube a primazia sobre todo o discurso intelectual organizado em torno de Goiânia e a consolidação da extensão física do poder central por meio do saber enraizado no espaço. Sobre este assunto, ver o capítulo 17 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção, em especial a seção “O ‘Batismo Cultural’ de Goiânia”.

Apenas no regime militar veremos nascer o planejamento como método de racionalização da ação governamental e de continuidade administrativa. A intensificação do debate sobre a adequação da produção de estatísticas ao planejamento econômico, na segunda metade dos anos 1960, não foi casual. Foi aí que o Estado assumiu a vanguarda da concentração oligopolítica, lançando políticas contencionistas para racionalizar os esforços produtivos.

Premido pelas exigências da planificação econômica, Isaac percebeu este caráter do planejamento de “mobilização psicológica” muito bem, indicando a necessidade de sua superação pela sustentação quantitativa das políticas públicas: “Não há mais espaço para objetivos de política econômica ou social ditos apenas em termos puramente qualitativos”. Por isso, deveria haver uma firme “relação entre a produção de estatísticas e a [...] formulação da política econômica”, no lugar do “planejamento como instrumento de mobilização psicológica”, onde a demanda por estatísticas é quase figurativa (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1968, p. 34).

Um plano diretor, que encaminhasse diretrizes de ação social, como o antigo ideário cívico, era já impensável numa agenda de governo construída a partir do planejamento econômico. Doravante, uma política verdadeiramente responsável deveria se mostrar sustentável quantitativamente, à luz do saber técnico da estatística. A capacidade de mobilização psicológica das massas não seria mais causa suficiente para a adoção de uma determinada política. Antes disso, sua viabilidade e sua instrumentalidade deveriam ser avaliadas. Um ponto a mais para os sistemas de informação, uma vez adaptados às demandas do novo planejamento, uma vez reformado o IBGE.

Assim, o nicho da pesquisa social seria explorado pelo Instituto. Externamente, a administração Isaac valeu-se da percepção mais aguda acerca da centralidade da estatística na determinação da instrumentalidade das políticas públicas. Internamente, soube harmonizar, no processo produtivo do IBGE, pesquisas de natureza qualitativa às pesquisas prioritárias da instituição, que sempre estiveram em curso, como os censos. Os indicadores sociais, por exemplo, revelam o universo social a partir do cruzamento de informações primárias. Na formulação dos indicadores, bem como nas definições conceitual e operacional das categorias estatísticas atuaram os novos profissionais das ciências sociais, imprimindo um olhar marcadamente sociológico à metodologia estatística. O Instituto incorporava as novas percepções sobre o movimento da sociedade (note-se: não apenas população, mero objeto da administração do Estado), sobre as variáveis e temas levados em consideração para a quantificação das relações sociais. A observância ao postulado estatístico da individualização, a partir da desconstrução das individualidades, respondeu pela integração das perspectivas sociológica e antropológica à lógica sistêmica.

## O “novo calendário”

A grade de leitura que orientou este profundo projeto de reforma foi o do desligamento das referências fundadoras do Instituto, de que já falamos. A mística foi redefinida, e sua apologia se tornou velada, discreta. A tentativa de Kerstenetzky

de desvinculá-la dos antecedentes objetivos da instituição assemelha-se à atitude do edipiano, que precisa matar seu pai para afirmar sua identidade. A intenção que permeou a refundação foi sempre a de marcar um novo tempo para a sua administração, deixando para trás a sombra assimiladora dos pais fundadores. No limiar, a refundação redefiniu as datas comemorativas tradicionais, que associavam o aniversário do Instituto ao heroísmo que envolveu o trio Teixeira de Freitas, Macedo Soares e Juarez Távora, ao 29 de maio de 1936. Isaac alterou a data de aniversário do IBGE, transferindo-a para o ano 1938, data escolhida em virtude da incorporação do Conselho Nacional de Geografia. Detalhe: o 29 de maio foi mantido, embora a sigla IBGE que ora se comemorava tenha sido criada em 26 de janeiro de 1938, o que mostra a tentativa de apropriação da força mobilizadora da tradição (a mudança expressa do 29 de maio poderia causar o efeito inverso), renovando o universo imagético da memória, num repertório em que os fundadores teriam espaço bastante reduzido.

A opção de Isaac pelo novo marco zero, que recaiu sobre a data de criação do Conselho Nacional de Geografia e da sigla IBGE, demonstra a proximidade peculiar entre o fomentador das estatísticas e a área das geociências. Em depoimento ao Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, seu diretor-geral Eurico Borba, atesta que Isaac considerava os geógrafos seus interlocutores intelectuais no Instituto, “os únicos que têm formação acadêmica para conversar qualquer coisa mais séria no IBGE” (BORBA, 1998, p. 9). Nomes como Esperidião Faissol, Miguel Alves de Lima e Pedro Pinchas Geiger parecem ter sido os mais ouvidos por Kerstenetzky.

Devemos ter em mente que o final dos anos 1960 e o início dos anos 1970 marcam a implantação dos cursos de pós-graduação no País. São as novas exigências de rigor teórico e empírico que precipitarão a especialização funcional e, com ela, a diversificação dos campos acadêmicos e o advento do saber técnico.



O presidente Isaac Kerstenetzky em comemoração com geógrafos, vendo-se à esquerda Speridião Faissol, [s.d.].

Ora, os geógrafos apresentavam um duplo benefício para uma gestão que promovia o ofício técnico no bojo da reestruturação do Instituto. De um lado, sua inserção acadêmica lhes dava a compreensão das transformações em curso no cenário da pesquisa universitária. Portanto, poderiam assessorar a direção superior quanto às possibilidades da nova realidade acadêmica, quanto à admissão e à montagem dos novos grupos de trabalho. De outro lado, sua longa experiência acumulada no IBGE poderia minimizar impactos e diferenças espontaneamente surgidas entre uma geração mais antiga e talvez mais apegada aos antigos ideais teixeiristas, por conseguinte à “velha mística”, e a nova geração pós-graduada de antropólogos, sociólogos, economistas e demógrafos. É o próprio Isaac que insinua a existência de um certo conflito de gerações no interior do IBGE: “a renovação [do IBGE] abrange o treinamento e o aperfeiçoamento de pessoal, além de um processo de convivência de uma geração mais velha, que acumulou enorme experiência ao longo de três décadas, e de uma nova geração com sólida formação acadêmica” (KERSTENETZKY, 1974b, p. 13). Neste quadro, os geógrafos poderiam se constituir em importantes agentes na mediação da transição que então se perfazia.

Havia, ainda, outro efeito oportunamente gerado pela adoção do “novo calendário”. A transferência da principal data comemorativa para o ano 1938 contemplava o nascimento da área de geografia e a identidade plena do Instituto, em suas duas grandes alas. Estabelecer um marco temporal que situasse o nascimento de uma comunidade formada por estatísticos e geógrafos era mais relevante do que a precedência histórica do Instituto Nacional de Estatística. O esforço de reinterpretação política do passado não podia escapar da necessidade de justificação. O “enquadramento da memória” pressupunha a credibilidade das mudanças operadas junto aos membros da comunidade. Na medida em que as geociências e os geógrafos eram, pela primeira vez, integrados ao ritual de fundação da entidade, tornava-se mais fácil desvincular as referências centrais do legado dos fundadores. Em contraponto, a estratégia do “novo calendário” ainda reforçava a solidariedade comunitária e arrefecia as tensões históricas entre a geografia e a estatística, ao esvaziar a importância da primazia histórica desta última. Com efeito, o resultado beneficiava a identidade coletiva da comunidade ibgeana como fator de mobilização e de engajamento no projeto de reestruturação do Instituto.

Outra medida de grande alcance para fortalecer a identidade coletiva e o engajamento da comunidade de funcionários foi a criação do “dia do ibgeano”. Não por acaso, a data seria associada ao mesmo 29 de maio, “dia do estatístico” e “dia do geógrafo”<sup>162</sup>. Este expediente permitiria contemplar os novos profissionais e saberes do órgão, como antropólogos, economistas e sociólogos, inserindo-os na comunidade.

<sup>162</sup> O “dia do estatístico” foi instituído pela Resolução nº 190 da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, em 22 de julho de 1941. O “Dia do Geógrafo” vigora desde a Resolução nº 133 da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia, de 7 de julho de 1945.

de. Ao criar mecanismos de agregação dos novos técnicos<sup>163</sup>, mais do que afastar as ressonâncias do primeiro IBGE, Isaac produzia sua ascendência na dimensão ética e afetiva, dando guarida e tutela a estes novos segmentos<sup>164</sup>.

Nestes moldes, alargado o suporte comunitário do ensejo comemorativo, através da fixação do “dia do Ibgeano”, por força do Art. 52 do Decreto n.º 76.664, de 24 de novembro de 1975, o presidente recuperou o 29 de maio de 1936 como data de aniversário do IBGE. Regressando-se ao antigo calendário, o IBGE comemorava 40 anos, em 1976. Não sem, porém, o apelo provocado pelo aporte do “dia do ibgeano”. Na ocasião, a mensagem do presidente se mostrou, como nunca, impregnada da nova mística, da solidariedade comunitária e da ética do trabalho:

O transcurso de mais um DIA DO IBGEANO, consagrado regimentalmente no art. 52 do novo Estatuto, é mais uma oportunidade para que a Presidência da Instituição se congratule com todo o funcionalismo da Casa, na sede, no Escritório do Distrito Federal, nas Delegacias, Divisões de Levantamentos Geodésicos e Agências.

Trago aos IBGEANOS a minha saudação e o meu reconhecimento por tudo que, com sua cooperação inteligente e generosa, tem sido possível levar a bom termo, cumprindo com êxito trabalhos cada vez mais amplos.

Mas, a par das realizações da entidade no campo técnico, é preciso destacar que também na importante meta de valorização e amparo do servidor e familiares, tem a Instituição caminhado resolutamente.

Projetos de assistência social têm sido equacionados, destacando-se o sistema supletivo de seguridade social, que prevê entre outros benefícios a complementação de aposentadoria.

É com prazer que posso anunciar a aprovação por esta Presidência da complementação do auxílio-doença, medida igualmente de grande alcance social que muito beneficiará a comunidade ibgeana.

Vinte e nove de maio é data de confraternização, dia de, em comunhão com os IBGEANOS de todo o país, reunir forças para novas etapas de trabalho, neste ano de 1976, quando pela primeira vez vamos realizar censos econômicos com periodicidade quinzenal, sem interrupção dos projetos das estatísticas contínuas.

<sup>163</sup> A Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, ficou internamente conhecida como lei Isaac Kerstenetzky. Associando-se à lei que dava corpo à refundação, Isaac buscava constituir-se em uma nova personalidade referencial para o IBGE, ao mesmo tempo em que enfatizava a ruptura com todo o período precedente. A “lei Isaac Kerstenetzky”, que, vale lembrar, não tem oficialmente este nome, foi posteriormente retomada pelo Art. 52 do Decreto n.º 76.664, de 24 de novembro de 1975, que aprovava o estatuto da Fundação IBGE. Lemos no Art. 52: “Com o objetivo de promover a confraternização de quantos prestam serviços ao IBGE será comemorado a 29 de maio de cada ano, data tradicionalmente consagrada aos geógrafos e estatísticos, o ‘dia do ibgeano’”.

<sup>164</sup> Aqui, cabe comentário acerca da homenagem que lhe prestou o IBGE, na obra coletiva *Isaac Kerstenetzky: legado e perfil*, integrante do “Seminário Isaac Kerstenetzky”, realizado em 18 de agosto de 2006, em sessão de júbilo aos 80 anos de seu nascimento. Em algumas das contribuições da publicação, é patente a ascendência que Isaac parece ter exercido sobre aqueles que, há tanto tempo, liderou. Em muitos casos, ela ainda se faz vivamente presente, potencializada pela memória individual. Nos emocionados depoimentos pessoais, sobressaem os investimentos afetivos e pessoais na relação entre o “professor”, como era conhecido, e seus comandados, indo ao encontro do caráter muitas vezes paternalista das posições e iniciativas de Isaac Kerstenetzky. Entretanto, nenhum outro testemunho iguala, em força de expressão, o de Maristela Affonso de André Sant’Anna, chefe do seu Departamento de Estatísticas Derivadas: “O professor Isaac é para mim referencial de integridade, honestidade, autenticidade, lucidez, compreensão afetiva dos que o cercavam, respeito às diferenças, generosidade [...]. O professor Isaac era simples, direto, generoso. Lembro-me o dia em que lhe comuniquei da gravidez de minha primeira filha. O IBGE vivia fase crucial para a superação de crises internas e eu sabia que ele contava comigo para viabilizar vários de seus projetos. Ele me ouviu e disse prontamente: *meus parabéns! Fique tranqüila, tudo vai correr muito bem, não há nada com que se preocupar.* [...] sou imensamente grata ao professor Isaac, por ter participado de seu tempo, cresci como pessoa e como profissional, os frutos de seu trabalho estão em mim, em todos os que conviveram com ele, na sua obra valiosa para a sociedade” (SANT’ANNA, 2006, p. 179-181).

Muitas felicidades a todos e muito êxito no desenvolvimento dessa intensa programação (KERSTENETZKY, 1976).

Ironicamente, uma vez mais, o legado era rompido para melhor ser renovado. Na estratégia, quase desesperada, de marcar um novo tempo para o IBGE, em que o antes é representado como antigo e ultrapassado e o depois como moderno e promissor, o projeto de reforma fez uma grande tábula rasa do passado. Muito mais do que silenciar sobre o ideário cívico, a administração Isaac simplificou, e muito, o IBGE que lhe foi anterior, ao ignorar o seu perfil analítico e planejador, postulante a pavimentar a ação política do Estado planejado, ainda que de um Estado que concebia o planejamento como instrumento de mobilização psicológica. Nessa direção se pronunciou firmemente Isaac Kerstenetzky, por ocasião do aniversário do IBGE, o 36º do “novo calendário”:

Nesses 36 anos de existência, esta instituição percorreu longo caminho, a partir de uma concepção segundo a qual o IBGE constituía **órgão de coordenação limitada do sistema estatístico e com responsabilidade direta circunscrita à Rede de Coleta e aos Recenseamentos Gerais**. A pressão de necessidades emergentes de informações para decisão tornou inadequada e obsoleta a concepção inicial (KERSTENETZKY, 1974a, p. 3, grifo nosso).

Tábula rasa do passado e grave ofensa à memória de Teixeira de Freitas. Justo ele, que associava estatística à reforma social, e entendia que o IBGE, ao revelar a realidade através dos números, constituía-se em centro privilegiado para pensá-la, analisá-la, projetá-la. E o fez, dando vida ao ideário cívico.

### O “grande Instituto Kerstenetzky de investigações sociais”: nova visita a um velho problema

Teria Isaac desconhecido de todo as feições que Teixeira de Freitas e Macedo Soares deram ao IBGE, a função transformadora que o primeiro antevia para a estatística e o pensamento social do Instituto que o segundo, em seus discursos e atos públicos, se esforçava por fazer Getúlio Vargas reconhecer? As redes de sociabilidade acionadas por Macedo Soares na chancelaria do Itamaraty, na ABL, no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB e no Instituto Panamericano de Geografia e História - IPAGH que tanto reverteram em favor da projeção do Instituto e de sua “vocação social”<sup>165</sup> teria como fim a simples contagem e descrição da população e do território? Um olhar mais atento e desconfiado como o nosso deve perceber que na radicalização das diferenças e da alteridade entre o primeiro IBGE e o projeto de refundação estaria uma profunda admiração de Isaac, necessariamente inconfessa, pelas linhas mestras instituídas por Teixeira e Macedo. Elas forneceram a inspiração e, uma vez apropriadas e dotadas de um caráter de novo, auferiram créditos e a indispensável

<sup>165</sup> Sobre a construção das redes de sociabilidade de Macedo Soares, mostro em outro texto a simbiose que o embaixador estabeleceu entre as entidades que presidiu, logrando benefícios para sua própria trajetória política e intelectual, bem como para a visibilidade, a produção e a divulgação dos trabalhos do IBGE. Uma perspectiva historiográfica que recupere José Carlos de Macedo Soares como agente político, na articulação conjunta de suas múltiplas posições institucionais demonstra que o chanceler foi muito mais do que um presidente forte, cujo prestígio daria suporte às reivindicações do Instituto. A este respeito, ver o capítulo 17 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

mobilização para o impulso revitalizante. Não é outro o sentido das confidências de Eurico Borba, mais do que diretor-geral de Isaac Kerstenetzky, seu preclaro colaborador e homem de confiança, amigo desde os tempos da faculdade de economia da Pontifícia Universidade Católica - PUC-Rio:

Em final de março de 70, início de abril, ele [Isaac] disse assim: [...] Tem um discurso do Getúlio que não deve ter sido escrito pelo Getúlio, mas pelo Embaixador Macedo Soares [...]. O Getúlio disse assim: “Estou criando uma instituição que seja capaz de escrever, contar e descrever sua população, quantificar a sua produção econômica e descrever o seu território”, então essa história tem sentido, porque aí o Isaac falava do modelo, lembrando-se da PUC [em] 1968-69 o grande modelo de simulação que o Isaac estava querendo construir, então ele dizia, isso tem lógica, porque você tem o território, você tem a população sobre o território, você tem a produção dessa população, você tem a dinâmica dessa população, natalidade, fertilidade, migrações, etc., esse Instituto tem condições de ser um grande Instituto Kerstenetzky (BORBA, 1998, p. 8).

Neste trecho em destaque, fica evidente a admiração publicamente inconfessa de Isaac, senão pelos fundadores em si, ao menos pelo estatuto que estes tanto se empenharam para dar ao IBGE, na forma de seu pensamento político e sua “vocação social”. Correndo o risco de exagerarmos nos termos, não teria Isaac sentido mesmo um saudosismo de um tempo em que o IBGE era anunciado pela voz de um presidente emblemático como Getúlio Vargas, de um tempo em que o chefe da nação reconhecia o pensamento político do Instituto? E se fosse possível conquistar alvitre similar do general-presidente em exercício? Com isto, devia sonhar Isaac Kerstenetzky.

Mais do que sonhar, buscou concretizar. Assim como Teixeira de Freitas, associou o IBGE aos seus projetos pessoais, no caso o de construir “um grande Instituto Kerstenetzky”. Esta conversão da atividade profissional em devoção pessoal, tão típica de um generalista como o velho mestre e imprópria para um técnico como ele, seguramente era outra poderosa fonte de admiração pelo precursor<sup>166</sup>. Em função de tudo o que vimos discutindo até aqui, lançar-se como continuador de uma lenda da memória institucional como Teixeira de Freitas representaria uma perigosa identificação. No limite, inviabilizaria sua própria ambição. Se constituir um Instituto de pesquisas sociais com o seu nome parecia impossível, a presidência de um IBGE em franco processo de crise certamente acenava com a realização de sua utopia pessoal.

A condenação moral à gestão Kerstenetzky logo se esvai, quando atentamos para o alcance de suas contribuições e para a “governabilidade” necessária ao plano de reestruturação do IBGE, somente possível diante de uma releitura da memória, mesmo que esquemática. Refundar o IBGE era também refundar sua memória. E, como dissemos antes, o legado foi rompido para melhor ser renovado. Este rompimento ensejou tanto suas ambições particulares quanto sua administração vitoriosa.

<sup>166</sup> Isaac Kerstenetzky devia bem conhecer as realizações de seu antecessor Macedo Soares, assim como algo sobre o pensamento de Teixeira de Freitas. Sua trajetória no IBGE confirma a assertiva, pois ela se inicia já em 1956, na qualidade de representante da Fundação Getúlio Vargas no Conselho Nacional de Estatística, enquanto a última edição de **Problemas de base do Brasil** é de 1958.

A institucionalização da moderna e sistemática pesquisa social passou pelo anonimato do ideário cívico. Ao fazer um forte contraste antigo/moderno, a nova direção pretendeu reduzir o sistema estatístico até então vigente a uma simples rede de coleta. Uma conhecida parábola de Francis Bacon era utilizada seguidas vezes por Isaac para compor uma figuração que realçasse o contraste antigo/moderno, entre o primeiro IBGE e o imperativo daquele momento:

Do nosso ponto de vista, vinculamos à produção do uso de informações estatísticas e geográficas, como uma competição entre uma aranha racionalista e uma formiga ou uma abelha científica. O que queremos dizer com isso é evitar o esforço freqüentemente inócuo da aranha racionalista, que se enrola apenas em coisas abstratas, e da formiga que só acumula dados. Procuramos analisar o problema econômico-social específico e procuramos nos aproximar da abelha, que combina racionalidade com o esforço de quantificação” (KERSTENETZKY, 1973a, p. 470-471)<sup>167</sup>.

Uma interpretação suspicaz deve considerar o contexto de direção em que a parábola de Bacon foi acionada. É forçoso identificar na formiga empirista “que só acumula dados” o antigo IBGE, com sua “responsabilidade circunscrita à rede de coleta e aos recenseamentos gerais”. De igual modo, a aranha racionalista muito nos lembra Teixeira de Freitas e os intelectuais de velho tipo, portadores de mensagens universais, mentores de projetos sociais inspirados em “planejamentos psicológicos”. A imagem da abelha científica consagrava o saber técnico e o intelectual específico. Representava o novo perfil do IBGE, no qual deveria prevalecer a circularidade entre planejamento e desenvolvimento dos indicadores econômicos e sociais, a sustentação quantitativa das políticas públicas.

A abelha científica seria o signo dos novos tempos. Figurações e genialidades retóricas como esta ajudavam a revigorar o contraste antigo/moderno, sublimando os novos trabalhos técnico-científicos da Casa como um marco de ruptura central. Entretanto, estes trabalhos, ao pretenderem inspirar ações públicas, denunciam a flagrante filiação ao ideário cívico. Se pensarmos esta filiação em termos de inserção política do IBGE, a questão que se coloca é de tradução. Não mais as diretrizes de ação idealizadas do antigo ideário, mas sim proposições que só poderiam ser elaboradas a partir das análises dos trabalhos técnico-científicos do Instituto, sustentadas por um planejamento mediado pela quantificação estatística. No lugar de um ideário sistemático, o novo IBGE oferecia uma estrutura de investigação social que, ao descortinar múltiplas realidades no cruzamento dos universos econômico e social, instrumentalizava a intervenção do Estado.

Paradoxal o papel que desempenhou a administração Kerstenetzky. Preciou criar marcos de ruptura com o passado para poder implementar seu projeto. Porém, este mesmo projeto, que instituía o profissional técnico e a pesquisa científica

<sup>167</sup> Na verdade, trata-se de uma simplificação do original baconiano, onde se lê: “O empirista se assemelha a uma formiga reunindo tudo o que encontra, sem inteligência, e trazendo tudo para casa em estado bruto. O apriorista, o racionalista puro, assemelha-se a uma aranha tirando tudo de sua própria substância e tecendo uma teia vazia. O filósofo autêntico não é uma formiga nem uma aranha. Ele coleta, como uma abelha, o néctar das flores e dele faz o mel”. Apesar de Bacon advogar justamente a conjugação entre razão e sensorialidade, é a partir desta passagem que se desdobrarão as duas grandes correntes da filosofia da modernidade: a corrente indutiva dos ingleses, mais apegada à experiência sensível, e a corrente racionalista, mais classificadora, dos franceses (JAPIASSU, 1995, p. 89-90).

especializada, enquanto buscava esvaziar as referências personalizadas do passado, modernizou antigas bandeiras como a da “vocação social” do Instituto. E o fez precisamente por nunca tê-la evocado, mas por ter pretendido inventá-la, por meio dos estudos da geografia sobre urbanização e metropolização, das novas redes de pesquisa dos indicadores e de estudos como o ENDEF<sup>168</sup>.

A propósito, um excelente exemplo desse caráter de centro de investigações sociais que Isaac buscou sedimentar no IBGE é uma iniciativa ainda pouco conhecida: o **Estudo das informações não estruturadas do ENDEF**, objeto deste capítulo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de grandes proporções, feita paralelamente ao ENDEF. Nela, os agentes de campo tornavam-se os informantes, relatando suas experiências *in loco*. Uma análise da profunda inovação teórico-metodológica deste empreendimento, da seriedade e competência de sua elaboração e da recepção do estudo e seus resultados pode ser conferida mais adiante nesta obra. Na verdade, estamos falando, sem medo de errar, do primeiro estudo sobre fome e nutrição no Brasil. Os primeiros relatos tomados dos “agentes-informantes” davam conta da inadequação de certos procedimentos previstos no ENDEF sobre os itinerários dos pesquisadores. Normas como a de fazer a pesagem dos alimentos no almoço da família pesquisada, durante os sete dias da abordagem, a partir das “sobras” das refeições, pressupunham equivocadamente que haveria almoços e, mais ainda, suas “sobras”. Os primeiríssimos relatos escritos<sup>169</sup>, conhecidos antes mesmo do início da apuração do ENDEF, demonstravam, de maneira assombrosa, esta inadequação<sup>170</sup>. Ao se dar crédito, pela primeira vez, à experiência do pesquisador, numa investigação valiosa e inédita sobre alimentação, de escopo nacional, os organizadores do ENDEF, em especial Luiz Affonso Parga Nina, se deram conta de que nada se sabia sobre as condições reais de alimentação no Brasil. O que é digno de registro antecipado é o pioneirismo de um estudo sobre a pobreza sustentado quantitativamente, raridade ainda mesmo no cenário internacional.

A oportunidade gerada pela pesquisa qualitativa do Estudo Nacional de Despesa Familiar revelava-se excelente tanto para aprimorar as categorias de classificação estatísticas na apreciação da sociedade (mais do que da população), quanto para alimentar a natureza social das investidas do IBGE.

<sup>168</sup> Ao não reconhecer em Teixeira de Freitas o precursor do pensamento social do Instituto, fato que o obrigaria a se posicionar como mero continuador e poderia conduzir ao fracasso as inovações que encampou para o IBGE, a administração vitoriosa de Isaac pôde modernizar o legado.

<sup>169</sup> Já no momento de confecção dos questionários e do manual do pesquisador, foi incluída, sob iniciativa de Luiz Affonso Parga Nina, uma folha ao questionário do agente de campo do ENDEF. Esta folha constava de um quadro inteiramente aberto (“observações sobre a unidade pesquisada”), no qual o pesquisador deveria representar a sua experiência subjetiva no convívio com as famílias selecionadas pela amostragem.

<sup>170</sup> Para confirmar o que foi dito, citamos exemplos especialmente impressionantes de “observações sobre unidades pesquisadas”: “Era uma casa com simplesmente um cômodo e agasalhando nove pessoas. Esta casinha está praticamente ao ar livre, devido ao reboco ter caído. Dormem neste domicílio 09 componentes em uma só cama de aproximadamente 1 metro e 50 centímetros de comprimento [...]. A respeito da alimentação, [...] nosso coordenador ficou extardecido (sic) com o que observou e também observamos um membro desta família tomar banho numa lama e o pai desta criancinha replicou sorrindo: como minha filha gosta de tomar banho. O que mais me comoveu foi a pessoa 08 ter se alimentado de fezes da irmãzinha por não achar o que comer [...]” (ESTUDO..., 1976, p. 232). Outro caso pertinente: “[...] pessoa 02 está grávida e não sabe informar realmente de quantos meses. Ela tem o hábito de comer barro da parede durante a gravidez, não foi possível pesar porque a mesma morde diretamente a parede” (ESTUDO..., 1976, p. 244).



Placa que dá nome à Biblioteca Isaac Kerstenetzky.

O “grande Instituto Kerstenetzky de investigações sociais” não estava assim tão longe. Ao contrário, parecia ganhar vida na construção do novo cotidiano da instituição, no ambiente de trabalho, na renovação dos quadros de funcionários, com os técnicos que traziam um novo espírito sócio-profissional, nos diferentes grupos de trabalho que introduziam novas perspectivas de abordagem do universo pesquisado. O engajamento do IBGE na coordenação do sistema estatístico nacional, nas reflexões sobre metropolização, micro e mesorregiões da geografia, no Índice Nacional de Preços do Consumidor, no ENDEF e nas informações sobre os dados não estruturados, no treinamento e formação de pessoal altamente qualificado; tudo isso “era encadeado [...] visando à criação daquele instituto que seria capaz de escrever e interpretar o país em todos os seus aspectos relevantes ao planejamento” (BORBA, 1998, p. 17).

Não seria este um órgão muito próximo daquele que Teixeira sempre quis comandar? Ele sempre viu na produção de estatísticas do IBGE uma razão objetiva para capacitá-lo a interpretar as realidades desnudadas pelas lentes da estatística. Ideólogo da educação, defensor inexecedível das idéias ruralistas de Alberto Torres, ele se encantaria com o instrumental de medição científica e com suas virtualidades para o planejamento das reformas sociais de base. Planejamento de tipo psicológico, é verdade, pois não conheceu a tecnocracia informacional, flagrante nos anos de Kerstenetzky.

### Afinidades eletivas

Teixeira de Freitas talvez não houvesse imaginado que as situações de fome e de pobreza, além de caracterizadas, poderiam ser precisadas estatisticamente. Certamente, se deslumbraria com a possibilidade de o IBGE um dia lançar 1 200 agentes

de campo pelo Brasil, acompanhando, medindo e pesando a comida de 55 mil famílias de todos os níveis de renda, como se fez no ENDEF. Teria orgulho ao saber que a grande obra de sua vida distribuiu estes mesmos 1 200 pesquisadores por todo o País, durante dois anos, para acompanhar o cotidiano das famílias brasileiras e expor suas experiências de campo em verdadeiros relatos etnográficos. Equipes interdisciplinares foram mobilizadas para elaborar sistemas de classificação que comparassem e sistematizassem as informações recolhidas, com base em critérios objetivos para a definição das situações de pobreza. Um sonho distante para o IBGE de Teixeira de Freitas, imerso em grandes diretrizes de ação e em um planejamento de mobilização psicológica, mas precursor da sensibilidade social manifesta pelo Instituto de Kerstenetzky. Esta sensibilidade social, uma vez sustentada e harmonizada com a natureza de uma instituição estatística, projetaria o IBGE, dando-lhe uma identidade como instituição avançada no novo planejamento, maior visibilidade e voz atuante na formulação das prioridades da agenda de governo.

A sensibilidade social era a escala que unificava os dois institutos separados pelo tempo, o elo sempre inconfesso entre Isaac e Teixeira. Neste ponto, o projeto que alimentava tal sensibilidade era o mesmo: reputar um espaço mais elevado para a entidade na estrutura dirigente. A consolidação deste novo projeto institucional era tarefa sabidamente transcendental, exigindo tanto uma ruptura temporal em relação ao passado - instituição de novos marcos e do “novo calendário”, esvaziamento do personalismo de Teixeira de Freitas; redução da mística ibgeana a uma ética de trabalho, fator de mobilização - quanto à dissociação completa entre os novos programas de trabalho e às referências fundadoras.

Enfim, a genialidade da presidência Isaac Kerstenetzky é comumente decantada quando pensamos nas suas realizações setoriais, como as matrizes de insumo-produto, os indicadores econômicos e sociais, as pesquisas recentes sobre orçamento familiar, ou ainda os avanços na geografia e na geodésia, em particular as escalas de região e a urbanização. Há, porém, uma face a mais de sua genialidade, que se quis revelar neste texto. Ele soube extrair muito bem os dividendos da criação dos cursos de pós-graduação e da então recente primazia do saber técnico. Aproveitou a aparelhagem do Instituto para montar laboratórios, patrocinar pesquisas em essência universitárias e grupos de trabalho vinculados às atividades acadêmicas. Esta notável percepção de um espaço universitário ainda em organização pôde alçar as pesquisas do IBGE no nível exato das novas abordagens então praticadas na academia.

Do mesmo modo, a sobrevivência e a reestruturação da entidade tiveram como catalisador a refundação da memória e da tradição. O IBGE dos anos 1970 trazia o timbre do seu “grande Instituto Kerstenetzky”, saindo finalmente da sombra dos pais fundadores. O fato é que os dois grandes próceres do IBGE foram os únicos a tomá-lo no limite de suas ambições, fazendo dele o maior projeto de sua vida pessoal. Irônica coincidência ou chave do sucesso? O futuro dirá...

# Conhecendo os dissidentes: os dados não estruturados do ENDEF e a configuração da pobreza no Brasil\*

---

## Capítulo 06

por Alexandre de Paiva Rio Camargo

---

\* O presente capítulo foi muito enriquecido pelos testemunhos de Marilda Alves e de Marlene Vaz, ambas integrantes do chamado “grupo de estudos da presidência”, à época do ENDEF. Em cada contribuição das duas, sobressaiu o empenho em demonstrar sua devoção pessoal ao projeto original, em revelar o valor da pesquisa sobre a configuração das situações de pobreza e em resgatar a memória de seu coordenador, Luiz Affonso Parga Nina. A gentileza de Marilda Alves, do Arquivo Nacional, por várias ocasiões facilitou-nos o acesso a documentos do projeto especial sobre “situação de pobreza” e a detalhes preciosos sobre a biografia de Parga Nina. Marlene Vaz, socióloga e especialista em violência sexual contra crianças e adolescentes, brindou-nos com narrativas incríveis das viagens de campo e com fotos de algumas famílias entrevistadas, que ora ilustram o capítulo. *At last, but not least*, agradecemos à Dra. Maria Cecília de Souza Minayo, da Fundação Oswaldo Cruz, que nos forneceu um retrato em vivas cores da trajetória acadêmica de Parga Nina na Pontifícia Universidade Católica - PUC do Rio de Janeiro. A ilustre cientista social nos honrou, ainda, com considerações valiosíssimas sobre a influência da obra de seu mestre e amigo nos estudos em Saúde Pública. Para ela, um agradecimento muito especial, em reconhecimento ao texto erudito, franco e de singela beleza, que complementa e, por certo, abrilhanta este capítulo.

Este capítulo foi escrito por Alexandre de Paiva Rio Camargo, historiador e mestre em História, ambos pela Universidade Federal Fluminense. Sua participação como assistente de pesquisa na produção deste capítulo deveu-se ao empenho especial de David Wu Tai, do IBGE”.

Nos estertores do Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF (1974-1975), de suas disposições quantitativas sobre consumo alimentar, renda e estado nutricional das famílias brasileiras, precursor, em apenas um de seus aspectos, da hoje badalada Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, o IBGE refundado ousou precipitar-se em uma aventura antropológica: conhecer as condições de vida da “brava gente”

brasileira dos mais recônditos lugares, perscrutar o “mapa da luz vermelha que se acendia sobre a fome no Brasil”<sup>171</sup>.

Ao mapear os focos endêmicos da fome, o Instituto cumpria a vocação social de seu novo perfil<sup>172</sup>, ensejando a atuação combativa do Estado na erradicação da pobreza. Alavancado pelo vigor intelectual e pela perspicácia do sociólogo Luiz Affonso Parga Nina, que encontrara apoio irrestrito na antevisão dirigente do humanista Isaac Kerstenezky, o IBGE rompeu a barreira da coleta, da classificação e da individualização das informações para lançar-se à campanha de reformas sociais<sup>173</sup>. Escorado no imperativo da sustentação estatística das políticas públicas e na moderna metodologia científica da sociologia e da antropologia, o IBGE deu a luz ao primeiro grande estudo sistemático sobre nutrição no Brasil, pela sua dimensão verdadeiramente nacional e pela riqueza do método amostral, ainda recente entre nós. O **Estudo das informações não estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados**, nome que recebeu o registro

da pesquisa qualitativa sobre a pobreza, realizada entre 1974 e 1979, superava de muito as limitações de caráter empírico que cercavam os estudos sobre o tema na



Rapaz cortador de cana, entrevistado pelo ENDEF em Campos, RJ, em outubro de 1977.

<sup>171</sup> A expressão é de Luiz Affonso Parga Nina, então assessor da presidência e coordenador do ENDEF, segundo nos conta Marlene Vaz, supervisora de campo na Bahia e sua preclara colaboradora, na fase de análise das informações.

<sup>172</sup> Sobre o novo perfil técnico-científico que a presidência Isaac Kerstenezky imprimiu no IBGE, aspirante a ocupar o nicho das pesquisas sociais do Brasil, ver os capítulos 2 e 3 deste volume.

<sup>173</sup> Na verdade, esta barreira foi rompida uma vez mais, porque, embora estivesse amparado no nascente saber técnico, sob a gestão Isaac Kerstenezky, o Instituto recuperava a tradição fundadora de Teixeira de Freitas, que identificava o “ideário cívico do IBGE” a reformas de base e a um projeto de nação específico, de bases pedagógicas, ruralistas e municipalistas. A este respeito ver o capítulo 3 deste volume, e também o capítulo 11 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

época, nos anos 1960 e 1970, e as eventuais investigações que privilegiavam a pobreza nas matrizes psico-sociais do povo brasileiro<sup>174</sup>.

Pela riqueza antropológica de seu corpo documental, pela possibilidade de acompanhamento das famílias e das regiões mais afetadas, pelas suas tabelas e quadros programáticos oriundos do cruzamento com os dados quantificados do ENDEF, pelo pioneirismo de sua proposta e pela inovação na aplicação da moldura teórica das ciências sociais, era de se esperar que a pesquisa qualitativa sobre a pobreza figurasse como uma das referências centrais no moderno cenário do pensamento social brasileiro. Não é este, porém, o caso: o silenciamento interno, a censura militar e os ataques vindos da imprensa que o estudo sofreu terminaram por eclipsá-lo. Ao lado das linhas constitutivas do Estudo das informações não estruturadas, doravante apenas *Estudo*, as razões deste obscurecimento são tratadas aqui. De igual modo, tentamos captar alguns dos seus usos válidos para pensar a logística da pesquisa estatística atual. Contratempos e contradições coibiram sua notoriedade nacional e o reconhecimento no âmbito interno. Por isto, mais do que tematizar, reavaliar e divulgar os dados não estruturados do ENDEF, este capítulo visa recuperar a sua riqueza para o conhecimento da realidade do País, para o enobrecimento da história do IBGE e para a honra de ibgeanos notáveis que, com ousadia revolucionária, lutaram nos anos de chumbo para mostrar a gélida nervura do real: a de que o Brasil, afinal, é um imenso Nordeste.

## O marco zero

*Estudo*<sup>175</sup> incorporou a bandeira da investigação social fincada pela gestão Kerstenetzky. Em ao menos um sentido a pesquisa sobre a situação de pobreza no País se aproximava dos indicadores sociais, igualmente inovadores. Ambos descortinavam a realidade social, apontando para os movimentos e as composições da sociedade em suas diversas atividades, levando-se em conta novas variáveis. Tanto a pesquisa sobre a situação de pobreza quanto os indicadores correspondiam (ou tentavam corresponder, no caso da pesquisa) às novas demandas do Estado planejado (e planejador), ao oferecer maior riqueza aos dados coletados, que passavam a exigir novos tratamentos.

<sup>174</sup> Estes trabalhos, em sua maioria ensaios, tiveram o mérito indiscutível de apresentar o problema da fome e as configurações gerais do caso brasileiro. No entanto, valiam-se muito de folclores locais, ditos populares e da tradição oral para estruturar suas análises. De igual modo, o caráter empírico de suas observações se limitava ao uso de estatísticas demográficas ou a dados de saúde e nutrição obtidos por iniciativa particular ou junto a órgãos estaduais. Um bom exemplo são as obras de Josué de Castro, que primaram pela teorização do problema da fome, como tentativa de compreensão e superação do subdesenvolvimento. Com o ENDEF, estava a se fazer a primeira pesquisa de amostragem sobre a fome verdadeiramente nacional, construída a partir do tecido vivo do cotidiano das famílias brasileiras, nos mais diversos rincões do País.

<sup>175</sup> **Estudo das informações não estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados** é um arrazoado de quatro volumes, contendo todos os passos da pesquisa sobre a pobreza, o plano inicial da obra, realizações e estado das artes quando já se antevia a sua interrupção. *Estudo* é composto de duas partes, ambas de dois volumes, escritas entre 1976 e 1978. A parte I divide-se nos seguintes capítulos: 1) introdução; 2) proposta de trabalho; 3) tratamento da informação; 4) aspectos teóricos que têm influência na condução do estudo; 5) programa de trabalho – definição da finalidade do estudo; 6) condução da fase de classificação das informações - aspectos metodológicos gerais; 7) tópico “alimentação” – identificação de uma “categoria concreta”: o alimento de base; 8) anexo A – extratos de “relato de viagem” a estados nordestinos; 9) anexo B – extratos de tópicos dos relatórios das equipes de campo; 10) anexo C – exemplos de “observações sobre a unidade pesquisada”, registradas nos cadernos de pesquisa. A parte II distribui-se nas seções subsequentes: 1) introdução; 2) tópico “alimentação”; 3) tópico “saúde e higiene”; 4) tópico “educação e nível cultural” e 5) tópico “atividades econômicas”.

Luiz Affonso Parga Nina soube captar este desafio com o mesmo brilhantismo com que coordenou o ENDEF: “À necessidade de obter um **dado preciso** opõe-se a necessidade de obter um **dado de maior significado**, que dê possibilidades de uma melhor compreensão de aspectos sociais da vida da população” (ESTUDO..., 1976, p. 20-21, grifo do autor).

Em seguida, no mesmo raciocínio, ele próprio aponta outro fundo comum entre a pesquisa sobre a situação da pobreza e os indicadores sociais, na “preocupação manifesta com este problema da comunicação da informação à maior audiência possível – em particular aos homens responsáveis pela execução de atividades na área socioeconômica, seja no âmbito governamental ou privado” (ESTUDO..., 1976, v. 1, p. 30). E aproveita para testar suas hipóteses de que informações individualizadas têm um grande potencial para sensibilizar a classe governante, ainda que a sugestão de políticas exija o processamento e a classificação criteriosa e metódica destas informações. Exemplo:

a decisão em favor do estudo sobre pobreza, após o impacto da leitura superficial dos relatórios dos informantes (sim, aqui os agentes de campo são os informantes!), teria sido baseada na “grande receptividade que tiveram os extratos de relatórios, e os registros das primeiras classificações da informação, quando lidos por autoridades e profissionais de alto nível que deles tiveram conhecimento, por sua posição e capacidade de crítica. Houve comunicação da informação captada pelas equipes” (ESTUDO..., 1976, p. 15).

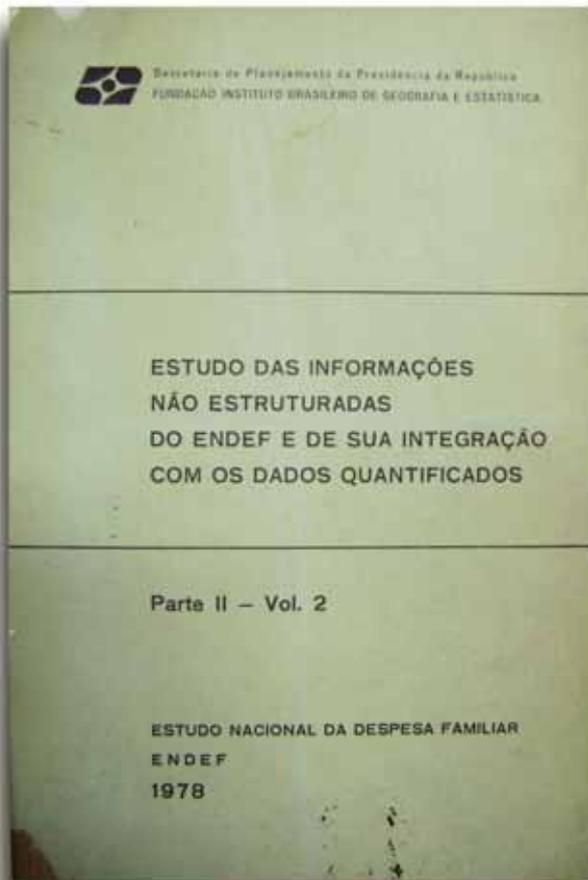
A necessidade de traduzir informações técnicas aos governantes surge como corolário da ampliação dos usos dos dados estatísticos, ao tornar informações de grande precisão e de significados agregados mais disponíveis ao conhecimento não-técnico. Parga Nina o percebeu com notável lucidez. Desde que as informações fossem rigorosamente classificadas, a proposta de integração entre dados individuais e dados agregados traria relevantes dividendos para a capacidade de comunicação e para a visibilidade dos trabalhos do Instituto: Diz ele:

Se for bem encaminhada, uma análise de conteúdo pode transmitir aos planejadores noções bastante nítidas da realidade que as equipes encontraram no campo; e sugerir áreas que devem merecer atenção especial na análise dos dados quantitativos. A possibilidade de comunicar a informação a audiências não-técnicas é um aspecto de importância especial. Como seria o caso de esclarecer a opinião pública sobre a situação encontrada. Também é evidente que muitos planejadores, ou homens de ação na área executiva governamental, não têm formação técnica que lhes permita bem avaliar o significado de tabelas com dados quantificados [...]. Uma informação não-quantificada [...] pode ser muito mais significativa para eles, e ter, em particular, um efeito de impacto que jamais seria conseguido com um índice numérico elaborado (ESTUDO..., 1976, p. 29-30).

Dados de maior significado representariam o alargamento da perspectiva sobre desenvolvimento e relações sociais, dando ao Estado a oportunidade de realizar



Parga  
Nina,  
[s.d.].



Folha de rosto do "Estudo das informações não-estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados."

intervenções localizadas no planejamento da economia e da estrutura ocupacional do País. Seriam produzidos por pesquisas ampliadas, a cargo do novo corpo de sociólogos e antropólogos do IBGE.

De certa forma, podemos dizer que a pesquisa sobre a situação de pobreza teve o mesmo berço dos indicadores: a preocupação com dados de significado agregado, que fossem mais expressivos que os índices de desenvolvimento econômico. No caso das informações não estruturadas, tratava-se de "começar a **entender a pobreza**, a satisfação alimentar e social **na perspectiva do pobre**, enfim um início de compreensão da questão da pobreza fora dos estritos indicadores econômicos de renda" (BORBA, 2006, p. 5, grifo nosso).

Com o fito de tangenciar as dimensões assumidas pela questão da pobreza no País, nunca antes mensurada ou investigada de maneira a sustentar reformas de base, foi incluída, sob iniciativa de

Luiz Affonso Parga Nina, uma folha ao questionário do agente de campo do ENDEF. Esta folha constava de um quadro inteiramente aberto ("observações sobre a unidade pesquisada"), no qual o pesquisador deveria representar a sua experiência subjetiva no convívio com as famílias selecionadas pela amostragem<sup>176</sup>. Vale dizer que o prazo de permanência do agente nas casas entrevistadas era de sete dias, o que aguçava por demais sua sensibilidade social no contato direto com situações de insalubridade extrema e comprometia ainda mais a alteridade irreduzível exigida pela abordagem da pesquisa estatística. Veremos mais adiante o quanto esta crença na objetividade da lógica procedimental do pesquisador, se levada aos extremos da intransigência, se levada ao descarte das situações de interação, pode ser em si mesma temerária.

Era mesmo bastante audacioso o empreendimento tentado. Independentemente da equação entre intenções originárias e resultados obtidos, Parga Nina e

<sup>176</sup> O modelo de questionário adotado na pesquisa foi uma tradução, adaptada à realidade brasileira, do questionário de um estudo equivalente, feito no Peru, da Pesquisa Nacional de Consumo de Alimentos Também este fora desenhado por Patrick François e outros especialistas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO. Já a folha avulsa, contendo as "observações sobre a unidade pesquisada", foi iniciativa ousada de Parga Nina, de aplicação inédita no cenário mundial das estatísticas públicas, valendo-se de sua experiência na área de metodologia da análise de dados não estruturados.



Trabalho  
de campo  
ENDEF.

sua equipe<sup>177</sup> devem ser credenciados pela grandeza de seu pioneirismo, que envolvia um duplo desafio: externamente, tratava-se de elaborar a primeira investigação sobre a pobreza integrada à quantificação, o que criaria novas perspectivas para o planejamento e o desenvolvimento econômico-social; internamente, tratava-se de harmonizar a pesquisa qualitativa aos dados quantitativos produzidos pelo Instituto, chegando-se à primeira tentativa de delimitação conceitual e processual da categoria pobreza. Era evidente o contraste com o modelo operacional dos questionários fechados e rígidos adotados nos censos demográficos. Mesmo nos domínios do ENDEF, a opção de pesquisa a partir dos dados obtidos na folha foi muito além dos quesitos abertos às observações dos agentes, a exigir posterior codificação. Ao menos no plano das intenções e dos resultados pretendidos, a integração dos novos dados não estruturados às informações propriamente estatísticas deveria compor “dados de maior significado”, fornecendo novos objetivos e possibilidades para o planejamento.

### A concepção

O que sobressai desde já é o exotismo da folha aberta, separada do questionário. Espaços abertos à manifestação dos entrevistadores não eram raros. Ao contrário, as pesquisas, inclusive o ENDEF, previam o registro pessoal dos agentes de campo, para a melhor compreensão das informações objetivas, normatizadas nas categorias de classificação. Desse modo, as informações semi-abertas dos agentes, sobre temas e subtemas específicos, constituem, na pesquisa, o chamado “registro do entorno” do fenômeno em investigação. Ao cruzar-se o “registro do entorno” dos agentes com os

<sup>177</sup> Integrando o chamado “grupo de estudos da presidência”, a equipe dos dados não estruturados era composta por Marilda Trindade Dias Alves (didática), Regina Teixeira Fonseca (nutrição), Marlene Vaz Campos (sociologia), Tereza Maria Ramos de Oliveira (sociologia), Maria da Graça Ohana Pinto (sociologia), Noeli Ribeiro Denizot (nutrição), Antônio Carlos da Silva Medeiros (estudante universitário), Dora Rodrigues Hees (geografia), Eduardo José Gomes Petersen (economia), Laura Graziela Figueiredo Fernandes (sociologia), Clarice Peixoto Velloso (sociologia) (ESTUDO..., 1976, p. 8).

dados objetivos, obtidos junto aos informantes e distribuídos na tipologia de classificação, tem-se a crítica de coerência dos questionários (crítica de micro-consistência), que permite equacionar melhor suas categorias objetivas às situações de entrevista.

Sendo assim, por que criar uma folha aberta no ENDEF? Parece-nos ter contribuído para isso a já apontada situação de permanência do entrevistador nos domicílios familiares, três vezes ao dia, durante uma semana. O prolongamento do contato com os informantes facultava um relato que realçasse o contexto em que viviam as famílias, inteiramente desconhecido pela natureza e escopo inéditos da pesquisa. Inicialmente, este relato deve ter servido como um “registro de entorno” para uma crítica de micro-consistência. Com efeito, a folha diferia apenas por ser um espaço de narrativa mais livre, em relação aos demais registros congêneres de observação dos pesquisadores. Não obstante, corroborando as convicções de Parga Nina sobre a “necessidade de se obter um dado de maior significado” para o planejamento e as políticas públicas, acreditamos que, desde sua concepção, a folha teria sido mais do que mero “registro de entorno”. Ela deve ter feito as vezes de um termostato, indicando quais seriam as temáticas reais marcantes, dignas de apreensão. Com isso, criava-se já um senso agregado ao fenômeno investigado. Agora, os relatos pessoais dos pesquisadores se prestariam a dar uma sensibilidade ao agregado estatístico, que assim, ao ganhar maior significado, poderia ser melhor divulgado, seja em tabelas, seja em análises.

Neste caso, a folha há de ter sido pensada a partir das observações e indagações de Parga Nina junto às equipes de campo, avaliando suas reações nas simulações de entrevista, nas fases de teste da pesquisa. Portanto, num momento inicial, a folha não seria mais do que um instrumento auxiliar de apuração e de divulgação do ENDEF - ampliando o significado do dado estatístico.

Assim, a simples justaposição da folha anexa ao questionário, contendo o quadro “observações sobre a unidade pesquisada”, ainda não constituía um levantamento preliminar sobre a questão da pobreza. Ao invés, era preciso que a pobreza se apresentasse como temática marcante, o que não poderia ocorrer antes da análise dos relatórios: “uma situação de pesquisa não estava prevista no plano inicial do ENDEF” (ESTUDO..., 1976, p. 12).

De “registro de entorno”, e depois instrumento auxiliar de apuração e divulgação, a folha aberta ganharia autonomia, tornando-se fonte de dados para uma pesquisa antropológica:

[...] à medida que se adquiria experiência no campo (a fase de campo durou um ano), à medida que se acompanhava o trabalho das equipes, fomos notando que havia uma quantidade muito grande de informações que não eram registradas no caderno de pesquisa. Que não poderiam ser registradas no caderno de pesquisa, por



Família  
entrevistada  
pelo ENDEF.

serem informações que não seriam captáveis num questionário [...]. Por isso achamos que seria conveniente registrar, captar de alguma maneira, essas informações. Está aí um exemplo do que chamei 'situação de pesquisa' (NINA, 1979, p. 3-9).

Foi então que Parga Nina percebeu a potência etnográfica dos relatórios, como observação participante e entrevista aberta. Se a idéia da folha como registro de contexto não era nova, o salto qualitativo para fonte de dados num estudo sobre configuração de situação de pobreza foi um grande artifício do gênio sociológico de Parga Nina.

O espanto causado pela leitura superficial dos relatórios, antes mesmo da apuração sistemática dos dados estruturados<sup>178</sup>, demonstrou, segundo Parga Nina, a necessidade de “ se estabelecer uma linha de estudos de interesse primordial para os propósitos do ENDEF: a consideração prioritária de condições de pobreza. Identificada esta linha, se procederia à definição de uma orientação e um programa para o trabalho mais rigoroso de classificação da informação” (ESTUDO..., 1976, p. 13). Sendo assim, a decisão sobre o estudo dos relatórios foi tomada em fevereiro de 1975, seis meses depois de iniciada a fase de campo e 14 meses depois de preparado o projeto inicial do ENDEF:

Se é fato que desde a elaboração do projeto de pesquisa era intenção, pela própria definição de objetivos, fazer um estudo de condições de vida, com atenção à situação de pobreza, aqueles resultados do primeiro contato com o campo, que se firmavam, à medida que avançava o trabalho, mostrou que esse estudo devia ser prioritário, para sermos coerentes com a finalidade do ENDEF. As equipes e os pesquisadores **acentuavam**, em seus relatórios, unanimemente, em meio à grande quantidade de dados que colhiam, a situação de pobreza. Pela primeira vez no Brasil as informações de pesquisa vinham simultaneamente de todas as partes do país, coletadas por equipes trabalhando em contato demorado com as famílias, num trabalho que se prolongou por um ano no campo. [...] encaminhamos assim necessariamente o nosso trabalho, **em decorrência da natureza da informação que foi registrada nos relatórios**, como um estudo de situações de pobreza (ESTUDO..., 1976 b, p. 96-97, grifo do autor).

Ponto capital da concepção da pesquisa antropológica era a sua integração à matriz do ENDEF, a qual já se encontrava agregada como estatística, criando uma comparação no mesmo espaço. Não se tratava de considerar a nova pesquisa social como o conjunto das informações individuais, mas sim de construir a individualização da agregação estatística a partir das situações de interação. Isso permitiria enriquecer o significado dos dados, na medida em que os casos extremos de pobreza (as “luzes vermelhas”) não se apagariam mais do mapa que o ENDEF faria do Brasil. Não se diluiriam na média estatística do consumo alimentar semanal das diversas famílias entrevistadas. Como não havia, à época, o recurso a variâncias e a distribuição das informações, somente a pesquisa sobre a situação de pobreza conservava e sublinhava os casos de penúria alimentar. Ela valorizava as situações extremas como objeto de conhecimento e de planejamento, identificando o modo de vida das famílias mais afetadas e a escassez de seu consumo alimentar. Afinal, “terra batida” e “rato”, dois

<sup>178</sup> Os relatórios já antecipavam a desgraça ainda não processada pelos dados quantificados: 2/3 dos brasileiros estavam, então, abaixo do índice de adequação calórico da FAO, considerado mínimo para a subsistência humana. O déficit era, em média, de 400 calorias.

“alimentos” tão citados na folha dos pesquisadores, não eram registros codificados pelo ENDEF. No agregado estatístico, eram descartados como elementos desviantes. Era esta distorção dos quadros alarmantes de nossa realidade social que a pesquisa de inspiração antropológica visava corrigir.

Tendo como tema central a configuração da situação de pobreza, a maior novidade do estudo dos dados não estruturados seria sua proposta metodológica, constituindo-se em um precedente, uma experiência e “um método de trabalho para o tratamento dos dados qualitativos” de pesquisas afins (ESTUDO..., 1976, p. 20), visando compor uma análise integrada aos dados quantitativos. Nesse sentido, o estudo das informações não estruturadas forneceria um modelo para outras investidas que também procurassem solucionar o impasse entre dados mensuráveis e dados individualizados, podendo-se então criar uma tradição e evocar o pressuposto da anterioridade da experiência.

Um último e curioso aspecto envolvendo a concepção da pesquisa foi o descarte de qualquer método de observação dos agentes. Na fase de coleta, os relatórios não eram ainda um instrumento de pesquisa, e sim de aferição de sintomas. Com efeito, os pesquisadores foram a campo sem nenhuma diretriz superior que orientasse suas categorias de percepção. Na preparação da folha de registro das experiências pessoais (“observações sobre a unidade pesquisada”), foram dispensadas todas as normas de estruturação das informações. A opção foi justificada por alegações que vão além do custo que poderia representar o recurso a especialistas que formulassem os relatórios:

Não se trata, e **não se deseja que se trate**, de um documento de um especialista [...] a finalidade é registrar a **experiência pessoal** das equipes, a experiência **vivida** pelas equipes, em um registro aberto sem barreiras à comunicação de experiências individuais. [...] não se indicam normas rígidas para estruturar os relatórios. Devem ser constituídos, em linhas gerais, de uma primeira parte, onde se registrarão de modo espontâneo e com ampla liberdade, tudo aquilo que for julgado significativo para uma melhor compreensão das informações colhidas e para melhor condução da pesquisa no futuro (ESTUDO..., 1976, p. 25-26, grifo do autor).

O que Parga Nina quis dizer exatamente com o registro da “experiência vivida”? A necessidade de classificação das informações deveria ser posterior à abordagem dos informantes. Isto porque qualquer estruturação normativa dos relatórios, ao organizar artificialmente as informações, perderia de vista exatamente o que se queria saber: o quadro de referências dos atores (pesquisadores e informantes) e as categorias que ordenam a percepção de si e mediam a relação com o real e a situação social de pobreza.

Assim, além da análise das condições de pobreza e sua distribuição pelo País, a pesquisa em questão trazia (ou pretendia trazer) um ousado componente de inovação metodológica para os centros de produção de estatística. A crítica mais ácida de Parga Nina era dirigida aos sistemas de classificação excessivamente aferroados à lógica binária, tributários de uma interdependência axiomática entre suas partes. Assim compreendidos, estes sistemas “não são capazes de cobrir a enorme variedade

dos dados sobre o social” (ESTUDO..., 1976, p. 61). A busca de um dado de maior significado, capaz de aperfeiçoar os mecanismos de governamentalidade, deveria incorporar a dinâmica social ao universo da análise estatística, que já não mais se reportaria a um real concebido em termos estritamente lógicos.

No entender de Parga Nina, um bom sistema de classificação precisaria se adaptar ao quadro de referência dos atores (por exemplo, no caso das formas de localização dos próprios sujeitos informantes na tipologia das classes sociais, ou ainda nas classificações médico-científicas, utilizadas pelos sujeitos para se referenciar a variações contínuas de saúde e de doença). Apenas o recurso aos dados qualitativos poderia introduzir a auto-imagem destes atores e a representação que têm do mundo em que vivem. Parga Nina escancara o quanto as motivações, atitudes, valores e significados subjetivos interferem na produção da informação. A preocupação com a dinâmica social, a análise e a incorporação dos sistemas de classificação intersubjetiva, por meio do mergulho no obscuro mundo das ciências sociais<sup>179</sup>, fortaleceriam muito o processo de elaboração e de precisão das categorias estatísticas. Estamos já no terreno dos aspectos teóricos que nortearam o estudo.

### Quadro teórico

Como se pode perceber, a perspectiva adotada por Parga Nina é a do resgate dos vários aspectos do fenômeno social, reduzido ou inabordado pelos métodos quantitativos<sup>180</sup>. A superação desta redução implicava “rejeitar a dicotomia quantitativo-qualitativo e o *continuum* qualitativo-quantitativo, que sugere uma progressão na qualidade da pesquisa” (ESTUDO..., 1976, p. 49-50). Para o coordenador do ENDEF, este continuum progressivo, que identifica maior qualidade da pesquisa a classificações inspiradas em uma lógica binária, poderia ser superado pela revisão do sentido de objetividade empregado pelas instituições de estatística. Revisão que oportunamente se iniciava com a pesquisa não estruturada. Sem dúvida, a iniciativa era fruto da renovação dos quadros do Instituto, com a contratação de cientistas sociais pós-graduados. O próprio Parga Nina diplomou-se em Sociologia pela antiga Escola de Sociologia e Política da PUC-Rio e obteve seu mestrado na Universidade Católica de Washington, de onde voltou direto para o IBGE, em 1971. Não obstante, além dos recursos, estrutura e equipes de trabalho, contribuiu muito a conjuntura de inflexão dos cursos de pós-graduação e de consolidação dos domínios e da metodologia de pesquisa das ciências sociais.

No bojo destas importantes mudanças, os anos 1970 assistiram à renovação do debate das ciências sociais do País, mediante introdução das exigências dos trabalhos científicos, como, por exemplo, a sustentação empírica das hipóteses de pesquisa. Nesta renovação, teve lugar de destaque a descoberta, a tradução e a crescente influência de autores estrangeiros, em especial Max Weber. É o pensamento de Weber

<sup>179</sup> Obscuro em relação ao papel tradicional desempenhado pelas instituições de estatística.

<sup>180</sup> Lembrando Bruno Latour, estes métodos reduzem os fenômenos a aspectos claramente observáveis, apondo-se-lhes relatividade, em prejuízo dos relativismos.

que informa a espinha dorsal do estudo sobre os dados não estruturados. Parga Nina chega a ser taxativo: “Não cabe aqui um estudo sobre Max Weber, mas todo o sentido do trabalho que estamos fazendo, qualquer que seja seu valor, está colocado em uma visão metodológica, em uma linha que, sem maiores pretensões, aceita muito bem a orientação weberiana” (ESTUDO..., 1976, p. 82).

Aceita mesmo. O conceito-chave de Weber que preside a proposta da pesquisa não estruturada é o de ação social, isto é, toda a conduta orientada significativamente em relação a outros<sup>181</sup>. Na base da ação social estão as expectativas que os sujeitos têm sobre as regras que definem o pertencimento e exclusão na constituição dos grupos sociais. Estas expectativas orientam o comportamento dos indivíduos, já que através delas os sujeitos consideram a conduta antecipada dos outros no seu cálculo e em suas tomadas de decisão.

Desse modo, Parga Nina chama atenção para os critérios de integração e exclusão na constituição dos grupos e para a antecipação da conduta do outro na relação social. Assim procedendo, coloca em xeque a perspectiva dominante nos centros de produção estatística, segundo a qual a relação entre pesquisador e entrevistado é de neutralidade. Os diversos componentes da interação entre estes agentes, se reconhecidos pela análise, têm muito a elucidar sobre a realidade social, para construir um dado de maior significado. No entanto, as críticas, ainda que pertinentes, devem ser mais bem equacionadas para apontarem encaminhamentos práticos, como se verá ao fazermos um balanço sobre a iniciativa da pesquisa sobre a situação de pobreza.

Na concepção de Parga Nina e de sua equipe não há concorrência entre o dado mensurado e o mensurável, e sim uma relação de aprimoramento. Uma relação mais responsável entre estes dois domínios produziria o alargamento do universo das relações sociais a serem comensuradas, em benefício do monitoramento das mesmas e da intervenção do Estado planejado. A aproximação com as reflexões mais apuradas da sociologia faria do subjetivo elemento da objetividade, na medida em que deixaria de ser mero elemento desviante, e como tal não quantificável. No limite, o desviante também pode ser quantificado, desde que conceitos como o de ação social sejam levados em conta na confecção dos sistemas de classificação estatística<sup>182</sup>.

Para construir informações individualizadas como dimensão da objetividade, Parga Nina foi buscar uma contribuição fundamental da sociologia de Weber: o método do tipo ideal, capaz de compreender a ação social passível de tipificação. Ao exagerar as semelhanças para perceber as diferenças, o método do tipo-ideal se afasta

<sup>181</sup> A definição geral que Weber faz do conceito de ação social é a seguinte: “a ação social (incluindo omissão ou tolerância) orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (vingança contra ataques anteriores, defesa contra ataques presentes, ou medidas de defesa para enfrentar ataques futuros). Os ‘outros’ podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas completamente desconhecidas” (WEBER, 2004, p. 13-14).

<sup>182</sup> É assim que, pioneiramente, a pesquisa buscou ouvir as reivindicações dos usuários – as famílias –, e valorizar sua experiência de objetividade, já que eram os primeiros implicados no planejamento: “Nenhum planejamento tem sentido quando imposto de cima, sobre os ‘atores’, sem considerar sua experiência e sua vivência. A tentativa de saber o que os ‘atores’ acentuam, ou os participantes da situação acentuam, faz sentido, em uma pesquisa tipo ENDEF, quando se deseja que aqueles que vão por de fato em movimento e dar (ou não) vida aos planejamentos, isto é, as famílias brasileiras como as pesquisadas, deles participem (ou não) de algum modo” (ESTUDO..., 1976, p. III).

do princípio de “adequação ao real”. O tipo-ideal não pode ser demonstrado empiricamente, sua riqueza reside alhures: na possibilidade de compreensão do significado da ação a partir do sentido atribuído pelos indivíduos quando, diante de uma mesma situação objetiva, procedem e decidem diferentemente. Ao conceber a reflexividade entre ação e representação, o método weberiano supera a reificação do domínio da representação social, tido como um quadro de referências que paira sobre os indivíduos. O estudo das representações, em Weber, não é um objeto próprio. Em lugar disso, a reflexividade weberiana entre ação e representação supõe que o indivíduo é sempre mediado, só pode agir ao significar. Como construto, o método permite introduzir no real frio, estático e exterior, o investimento que os sujeitos fazem na objetividade que experimentam. O tipo-ideal compõe um estudo do significado no lugar do fato, da abordagem compreensiva e interpretativa no lugar da explicativa. É um instrumento adequado à pesquisa, elaborado em seu processo, e não uma classificação *a priori*, sujeita a recair na aparência de objetividade, na “adequação ao real”<sup>183</sup>.

Quanto aos propósitos da análise dos dados não estruturados, o método revela-se bastante interessante, pois permite a tipificação da condição de pobreza e um sistema de classificação a ela aparentado. Sistema este estruturado no processo de pesquisa, após a identificação primária das informações individualizadas, o que permitira abarcar o sentido emprestado pelos atores engajados (agentes de campo e famílias pesquisadas), as suas avaliações, variando estas segundo os diferentes envolvimento subjetivos com a mesma situação objetiva: a situação de pobreza.

Portanto, o resultado destas filiações teóricas<sup>184</sup> se coaduna muito bem com a necessidade básica das instituições de estatística de dispor de categorias de classificação precisas, de individualização no lugar de individualidades. Entretanto, a normatização destas categorias, ao levar em conta os investimentos e a experiência de objetividade dos agentes implicados, num momento posterior à coleta dos dados estruturados, se revela amplamente heterodoxa no triplo aspecto organizacional, conceitual e operacional. Passemos para este último ponto.

## Metodologia

Já se viu que o relatório dos pesquisadores consistia em um quadro inteiramente aberto. Entretanto, a transformação da “folha adicional” do questionário do ENDEF em informação básica de pesquisa exigiu certa formalização. O relatório foi pensado como documento não estruturado, inspirado no chamado “documento pessoal”, isto é:

<sup>183</sup> O método do tipo-ideal pode ser bem compreendido na síntese que dele faz Julien Freund, um dos principais analistas do pensamento weberiano: “ele consiste em uma representação ideal e conseqüente de uma totalidade histórica singular, obtida por meio de racionalização utópica e de acentuação unilateral dos traços característicos e originais, para dar uma significação coerente e rigorosa ao que parece como confuso e caótico em nossa experiência puramente existencial” (FREUND, 1975, p. 50). E continua, discorrendo sobre a adequação do tipo-ideal à pesquisa, que ele deve ser forjado em seu bojo: “não passam de instrumentos, de meios heurísticos destinados a dar uma univocidade significativa ao objeto da pesquisa [...]. Seu valor se deixa, pois, determinar unicamente por sua existência e sua fecundidade na pesquisa [...]. Daí a necessidade de elaborar tipos ideais sempre novos” (FREUND, 1975, p. 52).

<sup>184</sup> Outros autores da análise qualitativa apontados e discutidos em *Estudo*: Aaron Cicourel, Warren Torgensen, Ole Holsti, Paul Lazarsfeld, Gilles Granger, Maurice Duverger, entre outros.

o registro de uma experiência individual, uma vivência que pode ser captada sem as limitações de instruções prévias, com mais espontaneidade e autenticidade. [...] evidentemente não poderia ser um modelo totalmente aberto; deveria adequar-se à necessidade de informações para atender aos objetivos gerais da pesquisa. Parece bem claro, assim, que propusemos o preparo de relatórios que se aproximavam de um **documento pessoal**, tão aberto quanto as condições permitiam (ESTUDO..., 1976, p. 109).

Desse modo, a orientação que presidiu a feitura e o processamento dos relatórios buscou minimizar percepções mais estruturadas, valorizando-se o nível de formação baixo para médio dos agentes de campo. O objetivo metodológico era o de aproveitar a experiência dos agentes no contato de muitos meses com famílias e áreas de pesquisa, como **participantes da situação que viveram**. Esta “observação participante”, tão praticada pela antropologia, encontraria seus limites na “análise de conteúdo”, ou seja, a estruturação *a posteriori* dos relatórios, através de categorias elaboradas pela pesquisa. O recurso às categorias permitiria estabelecer elementos de comparabilidade entre as informações individualizadas, bem como a análise de conteúdo das várias experiências vivenciadas.

Como o objetivo fosse o de minimizar mediações artificiais que influenciassem a normatização da narrativa dos agentes e, ao mesmo tempo, estabelecer a classificação das informações, a metodologia vinculou-se ao que Parga Nina chama de “categorias concretas” (ou “práticas”). Na construção destas categorias são privilegiadas as ênfases reiteradas e espontâneas dos relatores, suas constantes discursivas. Assim, a metodologia da pesquisa inspira-se no tipo ideal weberiano exatamente na construção dos tópicos como instrumento de pesquisa, capazes de incorporar a experiência de objetividade e a observação participante dos agentes. Os tópicos são entendidos como instrumentos elaborados no processo de pesquisa e não como classificação *a priori*, “adequada ao real”. No lugar dos sistemas de classificação da pesquisa quantitativa, Parga Nina prefere o que chama de “definição operacional”, ajustada à prática da pesquisa, concebida após suas fases preliminares.

Ora, isto nos coloca um problema: como classificar as constantes discursivas, os padrões homogêneos de informação, fornecidos pelos relatores? O critério adotado é o da frequência de citações não estruturadas e assemelhadas, experiências de uma mesma situação objetiva percebida pelo agente. A identificação espontânea dos informantes sobre um aspecto da alimentação, uma vez acentuado pela frequência de citações assemelhadas, compõe uma “categoria concreta”, tornando possível a classificação das diferentes condições de pobreza. Exemplo: a categoria “alimentos de base”, por meio da verificação da abundância de referências aparentadas<sup>185</sup>, pôde constituir uma categoria concreta para auferir um dos temas eleitos pela pesquisa; o tópico “alimentação”.

<sup>185</sup> Centenas de expressões equivalentes ou aproximadas foram levantadas. Citemos apenas algumas que inspiraram a categoria “alimentos de base”: “a alimentação básica era”, “a base alimentar da família é”, “a comida diária compõe-se apenas de”, “alimentam-se quase só de”, “alimentam-se principalmente de”, “os alimentos resumiam-se em”, “as refeições consistem basicamente em”, “cardápio trivial baseado em”, “o alimento predominante é”, “viviam de doações e ... era seu único nutriente”, “onde a pobreza é muito notável, é preparado o [...]” (ESTUDO..., 1976, p. 129-139).

Iniciativa inédita, a pesquisa sobre a situação da fome e da pobreza no Brasil não encontrava paralelo, quando de sua realização, no projeto de qualquer agência de governo em todo o mundo. Por isto, na construção da categoria “alimentos de base”, cabe ressaltar o recurso à definição da FAO, cuja precariedade valoriza ainda mais o espírito de vanguarda da administração Kerstenetzky, de Parga Nina e sua equipe: “ALIMENTO DE BASE (*aliment de base, staple food*): alimento tradicional de base cujo consumo assegura uma fração substancial das necessidades calóricas totais de um país ou de uma coletividade, em particular entre as populações desfavorecidas e durante os períodos de escassez” (AYKROD; MAYER apud ESTUDO..., 1976, p. 141).

Na categoria “penúria alimentar”, igualmente associada ao tópico “alimentação”, tornamos a constatar a mesma postura de se referendar nas autoridades internacionais. Uma vez mais, porém, Parga Nina era obrigado a se confrontar com o problema das definições rudimentares:

A expressão ‘penúria alimentar’ foi julgada adequada por nós e está citada – se bem que não definida – em terminologia da FAO. Foi feito um levantamento de bibliografia e um estudo sumário relacionado com o tema, pelo grupo que trabalha neste estudo, e adotada uma definição de trabalho, **depois** de lidos e considerados os registros dos relatórios [...]. Entendemos que há ‘penúria alimentar’ quando há situação em que a disponibilidade de alimento para o grupo humano é insuficiente para atender suas necessidades de alimentação, em um nível muito baixo, como condição permanente de vida do grupo ou durante tempo relativamente longo (ESTUDO..., 1978, v. 1, p. 27, grifo do autor).

Assim, diante de tais referências sumárias, para caracterizar a situação de penúria alimentar prevista no tópico “alimentação”, foram estes os critérios inventariados: “a) incluir a palavra ‘fome’, ao registrar sua presença; b) indicar a existência de situação de fome, sem incluir a palavra; c) registrando aspectos da maneira de vida, ou comentando aspectos gerais das condições de alimentação; d) registrando efeitos patológicos, ou conduta anormal, resultantes da penúria, como vistos pelos pesquisadores” (ESTUDO..., 1978, v. 1, p. 29).

As informações foram ordenadas em “histogramas que indicam a frequência de citações sobre condições, ou níveis de vida **maus**, e **bons**, em cada tópico, a saber: ‘alimentação’; ‘saúde e higiene’; ‘educação e cultura’; e ‘atividades econômicas’. As condições de saúde más são representadas por duas categorias: ‘doenças graves’ e ‘desnutrição e subnutrição’; as condições de vida **más** são representadas no tópico ‘atividades econômicas’ pelas categorias: ‘situação econômica má’ e ‘desemprego’; ainda neste tópico, as condições de vida **boas** são representadas pelas categorias ‘situação econômica boa’ e ‘emprego’” (ESTUDO..., 1976, p. 20).

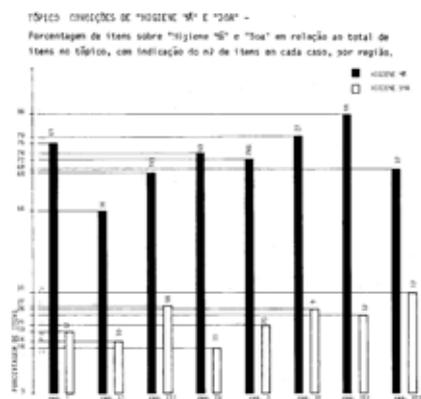
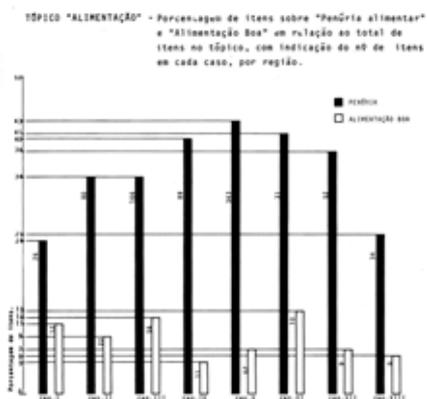
Assim é que no tópico “saúde e higiene”, “as doenças ‘graves’ foram identificadas como tal seja por sua evidente seriedade, seja pelo contexto em que foram citadas (‘havia falecido uma menina atacada de sarampo’, ‘a verminose é um problema muito sério nesta área, em alguns domicílios houve casos graves’), isto é, por terem os pesquisadores, como participantes da situação, indicado com nitidez quadros em que a reconheciam como graves” (ESTUDO..., 1978, v. 1, p. 165). “Quanto às condições de higiene, há referência em geral a situações em que a higiene é má [...]. As infor-

mações, como registradas, nos levaram a adotar uma classificação dicotômica – ‘condições de higiene más’ e ‘boas’, que parece cobrir de modo exaustivo o conjunto de registros sobre este tema” (ESTUDO..., 1978, v. 1, p. 166). Já no registro da categoria “desnutrição e subnutrição”, “são indicados sintomas que as indicam, no ver dos pesquisadores – que não fizeram exames clínicos” (ESTUDO..., 1978, v. 1, p. 167).

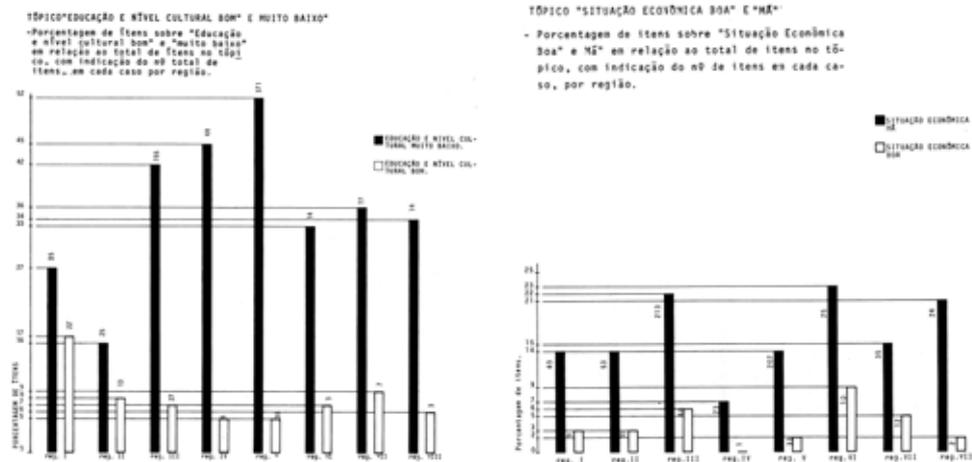
Já o tópico “educação e nível cultural” distribuiu-se em quatro categorias, a saber: a) “nível de educação e cultura muito baixo”, segundo exigência de um dos critérios: referência a analfabetismo, referência implícita ou explícita a “nível cultural muito baixo” ou à “falta de frequência à escola”; b) “nível de educação e cultura deficiente”, quando não houve conclusão do curso primário, ou quando poucos familiares seguem para o curso ginásial; c) “nível de educação e cultura aceitável”, quando o curso primário foi concluído; d) “nível de educação e cultura bom”, quando no mínimo o curso ginásial estava sendo cursado ou já concluído (ESTUDO..., 1978, v. 2, p. 369-371).

Fechando os tópicos ou “categorias práticas”, “atividades econômicas” compreendeu a classificação dicotômica “emprego” e “desemprego”. Na última, foram incluídos os casos considerados como de subemprego, categoria assim delimitada: “foram consideradas como indicando subemprego as informações que se referiam a atividades de caráter intermitente ou exercidas a tempo parcial, caracterizadas por baixa produtividade e pequena remuneração”. Há ainda a categoria “más condições de trabalho” que inclui tipos de trabalho que indicam “salários insuficientes, grande carga de trabalho, situações de exploração, recusa à participação em benefício da previdência social, registros errôneos em carteira de trabalho, etc.”, não sendo assim correlacionadas à situação de subemprego (ESTUDO..., 1978, v. 2, p. 457-458).

Para todos estes tópicos há tabelas e diagramas contendo a distribuição das equipes de pesquisa por estado e região (veja-se a seguir quatro deles<sup>186</sup>). Há também listagens dos relatórios (numerados, nunca nomeados) que se filiam às categorias de cada tópico, facultando o acesso às informações individualizadas e interfaces com as informações estruturadas do ENDEF.



<sup>186</sup> A distribuição dos estados por região que figura nos diagramas é a seguinte: Rio de Janeiro – Região I; São Paulo – Região II; Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul – Região III; Espírito Santo, Minas Gerais – Região IV; Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão – Região V; Distrito Federal – Região VI; Pará, Amazonas, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima – Região VII; Goiás, Mato Grosso – Região VIII.



A integração com os dados estruturados do ENDEF parece ter sido mesmo o *leitmotiv* da pesquisa que tematizamos. Na sua origem, já o dissemos, reside a preocupação com a ampliação do significado dos dados para aumentar a eficiência do planejamento. Neste sentido, os dados individualizados e as informações agregadas, obtidas pela classificação dos relatórios, forneceriam ao Estado condições de intervenção em realidades locais e regionais, equalizando suas distorções de riqueza. Isto posto, foi elaborado o plano de pesquisa sobre a pobreza, em agosto de 1977, após apuração dos resultados preliminares do Rio de Janeiro e da Região Sul, em quatro linhas principais: "I - Classificação das informações dos relatórios das equipes; II - Estudo de famílias em nível de vida mais baixo, incluindo: a) tentativa de individualização dos casos de pobreza, através dos relatórios e cadernos de pesquisa; b) tentativa de desagregação dos dados do ENDEF, estudando conjuntos de domicílios em determinadas áreas identificadas como carentes, através dos dados de consumo alimentar das regiões I e III; ou de informações dos relatórios das equipes; III - preparo de uma pesquisa piloto (cerca de 60 casos) em domicílios já pesquisados pelo ENDEF, em 'risco nutricional', selecionados na área do grande Rio; IV - Estudos e levantamentos bibliográficos sobre o tema pobreza" (ESTUDO..., 1976, p. 120). Note-se que o horizonte deste plano de pesquisa, uma vez classificadas as suas informações e tornadas comparáveis aos dados agregados do ENDEF, ensejava a identificação dos domicílios e perímetros mais afetados pela miséria, bem como ações mais localizadas por parte dos formuladores de políticas públicas.

Em linhas gerais, este é o programa de trabalho da pesquisa. Passemos, agora para o tópico "casos extremos de condição de vida", que completa o sistema de classificação das informações, ao lado das "categorias práticas" "alimentação, "saúde e higiene", "educação e cultura" e "atividades econômicas". A reserva que mantivemos até aqui em relação a este tópico se justifica por sua especificidade, o que o faz merecedor de especial atenção. Ao lançar mão deste tópico, o objetivo da equipe não foi o de classificar as informações recolhidas. Antes, tratava-se de expor as fraturas do tecido social brasileiro. Ademais, de avaliar os propósitos e a realização da pesquisa qualitativa, fazendo emergir alguns dos retratos negros que desapareceriam com a

média estatística dos dados estruturados. Operou-se uma seleção (sempre subjetiva) das situações mais traumáticas encontradas por algumas das equipes de entrevistadores, e optou-se pela reprodução integral e literal de suas exposições em “observações sobre a unidade pesquisada”. Não obstante, alguns dos relatos de “casos extremos de condição de vida” terminavam por revelar a inadequação de alguns dos procedimentos previstos no ENDEF acerca do modo de execução da pesquisa e do itinerário dos pesquisadores. Este fato sem dúvida criava um desconforto e uma tensão de difícil digestão interna e já o antecipamos como uma das possíveis causas para a interrupção deste pioneiro e original estudo.

### Casos extremos

Este tópico nos é especialmente valioso por rebuscar as diferentes percepções e experiências de objetividade dos agentes envolvidos na vivência de uma mesma situação específica. Trata-se de material de imensa riqueza para a exploração antropológica, raras vezes alcançada. Falamos de uma pesquisa estatística sobre alimentação, de proporções verdadeiramente nacionais, envolvendo atores de todos os rincões do País.

Se seguirmos o postulado do olhar delegado, que entende que as mentes e os corpos dos agentes nada mais sejam do que vetores da presença dos centros de cálculo e do Estado, assistiremos impactados às revelações destes documentos. Todos os casos desnudam tensões graves entre os pertencimentos sociais dos atores. Não obstante, verificamos que este enfrentamento segue caminhos que se bifurcam em vias diametralmente opostas. São duas as grandes atitudes dos participantes em face da mesma situação vivida. A de radicalização da alteridade, proveniente de julgamentos éticos e morais impiedosos. Nesta ocorrência, os agentes tendem a identificar a situação de calamidade e penúria que encontram à recusa voluntária de moralidade. A degradação física parece, então, sintoma da degradação moral. Neste olhar, as famílias são criminalizadas por fazerem uso de maconha, álcool, tabaco e por apresentarem “vícios” de diversos tipos. Esta percepção, muitas vezes informada pelo extremismo religioso, tende a desconsiderar a desigualdade social como fator de obstrução a condições de vida mais elevadas. Vejamos um exemplo, em reprodução literal:

Quando estamos empenhados num trabalho que acreditamos ser para beneficiar a coletividade, é possível sermos menos pessimistas, acreditamos que o otimismo, mesmo gota a gota, poderá solucionar muitos problemas. “Se, para me absolver, exílio [sic] as minhas desgraças através da fatalidade, submeto-me à fatalidade”. Quem é esta gente que sofre sem gemidos, sem lastimar-se, são teus filhos, Oh! mãe gentil, teus filhos são fortes, têm fé em Deus, e, através da fé e da união confiam no futuro. [...] as pessoas são humildes e lêem pouco, não possuem diversões ou aparelhos de comunicações nestes lugares o povo é sempre chegado à bebidas alcoólicas e transes espíritas (ESTUDO..., 1976, p. 252).

É interessante observar, mais adiante, o que o mesmo pesquisador entende por família, ao fazer do termo um dos tópicos em que voluntariamente distribuiu e classificou sua narrativa: “O **espírito** de família é encontrado em todo lar brasileiro.



Trabalho de campo na pesquisa ENDEF.

Rico ou humilde, os parentes, os vizinhos, os filhos, um por todos e todos por um, repartem a comida, ajudam-se mutuamente” (ESTUDO..., 1976, p. 253, grifo nosso).

No outro pólo, encontramos relatos catárticos que denunciam uma profunda identificação dos agentes com a situação vivida, produzindo uma sensibilidade bastante apurada. Laços de filiação são estabelecidos, levando ao limite de intervenções médicas<sup>187</sup> que dispunham clinicamente sobre o estado de saúde dos pacientes, muitos perturbados pelo intenso envolvimento afetivo com a penúria e a degradação: “Na equipe [...] há uma pesquisadora com estafa, reconhecida pelo médico, bastante deprimida. Deverá ter um descanso de uns poucos dias. Não quer de modo algum deixar a equipe” (ESTUDO..., 1976, p. 37). Citações como esta abundam, sempre acentuando o recurso à equipe de médicos e psicólogos, no decorrer da pesquisa.

Nesta via aberta à exasperação aflitiva na experimentação da pobreza, selecionamos um testemunho, cujas palavras evocam uma imagem que, do pedestal de nossa impessoalidade, já se nos afigura bastante chocante:

Era uma casa com simplesmente um cômodo e agasalhando nove pessoas. Esta casinha está praticamente ao ar livre, devido ao reboco ter caído. Dormem neste domicílio 09 componentes em uma só cama de aproximadamente 1 metro e 50 centímetros de comprimento [...]. A respeito da alimentação, [...] nosso coordenador ficou extardecido [sic] com o que observou e também observamos um membro desta família tomar banho numa lama e o pai desta criancinha replicou sorrindo: como minha filha gosta de tomar banho. O que mais me comoveu foi a pessoa 08 ter se alimentado de fezes da irmãzinha por não achar o que comer (ESTUDO..., 1976, p. 232).

<sup>187</sup> Vale registrar que havia equipes inteiras de médicos e psicólogos acompanhando os agentes de campo e intervindo nos casos mais graves. Parece ter sido deles a última palavra sobre a permanência ou o desligamento de muitos pesquisadores que, embora desejosos de prosseguir em suas visitas aos lares do Brasil, encontravam-se doentes ou excessivamente fragilizados.

Encontramos a mesma reação estremeceadora no valioso depoimento que tomamos de Marlene Vaz<sup>188</sup>, coordenadora da Região Metropolitana da Bahia, à época de realização do ENDEF:

Uma mulher, sentada no chão de terra batida e com um filho no colo, respondia às perguntas do entrevistador. A criança de meses era semelhante às crianças famintas que a mídia mostrava, naquela época, sobre Biafra. No momento pensei, aqui é a África! Não se via um bebê. Vinham-se apenas ossos, uma boca aberta chorando faminta e a mão da mãe, com aspecto de que estava com peso abaixo da escala de subnutrição, segurando uma tigela pequena de esmalte danificado, onde restava nas beiradas a sobra de uma papa de farinha de mandioca sem leite, que fora consumida pela manhã, bem cedo. Nessas sobras ela havia acrescentado água, para render, e com o dedo raspava essa cola e empurrava na boca do bebê em prantos. Em dado momento, o entrevistador perguntou se ela tinha o registro de nascimento do menino. Curiosamente ela o havia registrado, o que não é comum em famílias abaixo da linha de pobreza. Ao levantar-se para pegar o documento me ofereci para segurar o bebê. Quando o peguei, parou de chorar. Senti um alívio ao pensar que havia conseguido acalmá-lo. Quando ela entregou o documento solicitado fiz menção de devolver a criança. Percebi que o menino havia parado de respirar. Corremos ao posto de saúde, eu com ele nos braços, pois a mãe nem tinha forças para correr. Ao ser examinado, o médico comunicou – morreu de inanição (VAZ, 2006, p. 1-2).

Tratam-se de traumas e fantasmas a marcar por toda a vida aqueles que trocaram o limbo das muralhas de seus palácios interiores pelo empenho na pesquisa que os precipitavam para o abismo da humanidade – e para o seu próprio.

Entre um e outro modelo de abordagem dos agentes, entre a radicalização da alteridade e a aproximação pela filiação, existe uma miríade de reações possíveis, oscilando ora para um, ora para outro. Seja como for, a busca de respostas e de soluções, fossem morais e religiosas como as do primeiro modelo, fossem pedagógicas e sanitaristas como as do segundo, povoa a reconstrução que os diferentes atores fizeram de suas experiências, na forma dos relatórios. Para uns, tratava-se de espiritualizar a população, “conscientizá-la” – termo bastante plurívoco. Para outros, envoltos em prescrições de vários tipos, a orientação no trato da população carente deveria passar antes do mais pelo alargamento da presença do poder público<sup>189</sup>.

Em muitas narrativas de agentes que tiveram que se defrontar e se envolver com situações de pauperização absoluta, sobressaem abordagens e figurações que acentuam ainda mais a evidente dramaticidade da situação vivida. Sem dúvida, o recurso à ironia pode ajudar o observador participante a restaurar seu equilíbrio interior, ameaçado por aspectos do real, de indizível crueldade. Portanto, nesse caso, a ambigüidade da ironia pode, a um só tempo, contribuir para preservar a alteridade irredutível do observador, aliviando os efeitos catárticos de sua experiência, e para

<sup>188</sup> Socióloga, a pesquisadora atua hoje como consultora de instituições de cooperação nacionais e internacionais, na área de combate à violência contra crianças e adolescentes de famílias excluídas.

<sup>189</sup> É assim que, por exemplo, se expressa uma agente que pesquisou em Candeias, Bahia: “uma coisa é saber que a família brasileira passa fome, e outra coisa é ir lá deparar-se com a fome. Nós vivemos sete dias com a família e experimentamos [sic] toda sua problemática. Participamos de sua miséria não apenas com o sinal de conjunto vazio, mas com muito respeito, sorriamos aliviados nos seus dias de comida [...]. Não existe nenhum programa que incentive nem mesmo a plantação e criação em quintais” (ESTUDO..., 1976, p. 66-67). Voltamos a encontrar o mesmo olhar prescritivo em relatório que cobriu o Município de Nanaque, em Minas Gerais: “o que acho que anda muito errado nas escolas é a parte da merenda. Pois esta não chega até às escolas. Toda escola recebe óleo, leite, [trigo] bulgor, etc., acontece que o melhor não é feito para as crianças. As merendas são feitas esporadicamente. São muito mal-feitas; de modo que as crianças não ficam bem alimentadas e assim não aprendem” (ESTUDO..., 1976, p. 105).

denunciar o sofrimento e o absurdo presentes na situação vivida, ao potencializá-los na narrativa, por meio de contrastes e de imagens antitéticas.

É exatamente este tipo de abordagem que encontramos em um dos casos extremos selecionados pela equipe de Parga Nina. O estilo quase literário de um dos depoimentos chega a impressionar:

Num mesmo quarto sujo e cheirando a mofo, seis pessoas dormem, respirando o mesmo ar que há muito deixou de ser puro [...] Dona (01), toma seu cafezinho matinal – uma dose de aguardente, para que suas mãos não tremam na incerteza de ter ou não o que cozinhar para a alimentação das crianças em fase de crescimento, tão frágeis, desnutridos e esqueléticos. ... (4) duas vezes acometida de pneumonia é uma criança de olhar triste, ‘presenteada neste natal’ por uma doença chamada rubéola e seu pedido mais recente é que o bom velhinho dê oportunidade a sua mãe de comprar os antibióticos e outros remédios receitados pelo médico do Pronto Socorro. O macérrimo e cabeçudo ... (6) pediu um carrinho e ganhou uma bela glândula super desenvolvida, do lado direito da face, a quem regularmente chamamos cachumba [...]. Por culpa desses dois presentes intrometidos e tristes é que encerro o caderno no 3º dia de pesquisa. Intimamente estou feliz, pois não mais presenciei tamanha desgraça (ESTUDO..., 1976, p. 218-219).

Em contraste com esta perspectiva assumidamente subjetiva, é interessante notar a existência de uma outra via de apreciação das experiências de campo, em que as categorias de percepção do entrevistador são informadas por um sistema de classificação, construído voluntariamente por ele próprio. Este tipo de enlace com a situação de pesquisa<sup>190</sup> pode ser conferido em casos como o seguinte:

Inicialmente posso falar com base naquilo que marca nosso povo: as 3 classes sociais. Todas com características próprias vivendo em pontos extremos e reagindo de acordo com o seu meio. Das classes citadas, a que mais foi abrangida nas áreas de Resende e Barra Mansa é a média. Nível social intermediário que mostra uma luta constante para melhorar seu nível cultural [...]. É a classe que tem como base econômica os assalariados de nível baixo até o bom (ESTUDO..., 1976, p. 166-167).

Embora não tivesse sido pedida ao observador qualquer normatização de sua percepção, é bastante curioso que ele tenha se baseado na aparência de objetividade e numa tipologia de classificação para estruturar seu discurso. Assim procedendo, ele se reconhece e se localiza na realidade mesma do olhar delegado, ao dissimular a perspectiva subjetiva em sua abordagem, talvez porque pretendesse com isso respaldar o alcance de sua análise. O vínculo emocional cede aqui à análise fria e impessoal. O choque ocasionado pelas narrativas casuísticas desaparece no rastro da rota de fuga do pesquisador frente à experimentação da pobreza. Seja como for, o testemunho nos é excelente para convalidar o potencial das individualizações estatísticas na moldagem da percepção que os atores têm do social.

Neste ponto, é relevante dizer que as decisões sobre a construção (ou não) e o conteúdo das tipologias de classificação, segundo a percepção que delas fazem os

<sup>190</sup> Muitos agentes de campo recorreram por eles mesmos a classificações para normatizar suas abordagens. Mesmo em “casos extremos”, em que deveríamos esperar uma reação mais desestabilizada por parte dos entrevistados, diversas narrativas são elaboradas através de recursos normativos. É comum encontrar relatos que tentam reproduzir o sentido previsto pelas categorias de classificação da pesquisa (nível cultural, socioeconômico, educacional, higiênico, etc), assim como tópicos construídos pelos próprios observadores, tais como: “família”, “saúde”, “vestuário”, “lazer”, “aspectos físicos” da localidade e da habitação, etc.

atores envolvidos, são tributárias dos diferentes pertencimentos sociais destes últimos. São estes pertencimentos que vão condicionar a seleção que operam em seu registro. Para tanto, contribuem filiações linguísticas e regionalistas, e também as de religião, raça, etnia e gênero, responsáveis pelos modelos de moralidade que incorrerão no ordenamento das experiências<sup>191</sup>.

Cabe-nos ainda uma palavra sobre os chamados “casos extremos”. Alguns deles nos levam a crer que os testemunhos apresentados pelos pesquisadores atestavam a inadequação de certos procedimentos previstos no ENDEF sobre os itinerários dos pesquisadores. Normas como a de fazer a pesagem dos alimentos no almoço da família pesquisada, durante os sete dias da abordagem, a partir das “sobras” das refeições, pressupunham equivocadamente que haveria almoços e, mais ainda, suas “sobras”. Alguns dos relatos, conhecidos antes mesmo do início da apuração do ENDEF, demonstravam, de maneira assombrosa, esta inadequação. Esta incompatibilidade, entre a situação de pesquisa e os procedimentos previamente discriminados no distante centro de planejamento, fica evidente no exemplo a seguir:

No primeiro dia de pesquisa, pessoa 02 contou-me que anteriormente foi casada com um homem que bebia muito e quase que diariamente a espancava e às vezes chegava a extremos, como facadas, dentadas e até chicotadas. A mesma tem marcas no corpo, alegando também que, por causa desses mal tratos, ficou com os nervos abalados. **Pessoa 02 está grávida e não sabe informar realmente de quantos meses. Ela tem o hábito de comer barro da parede durante a gravidez, não foi possível pesar porque a mesma morde diretamente a parede** (ESTUDO..., 1976, p. 244, grifo nosso).

Testemunhos estarrecedores como este não dão mesmo qualquer margem a dúvidas. Com sua franqueza singular, eles expõem a ferida da lacuna existente entre a metodologia de investigação do ENDEF e o desconhecimento das vicissitudes da realidade social brasileira por parte de todo o corpo político, administrativo e técnico-científico. Ao pedir para “abrir a porta para o ENDEF”, coube pioneiramente ao IBGE conhecer o verdadeiro estado das enfermidades que assolavam o Brasil de então e de hoje. Não sem pagar um pesado tributo.

O IBGE do ano de 1974, o de realização do ENDEF, vinha de uma extensa e respeitada trajetória na rede de coleta, notabilizando-se por suas ações na ala censitária<sup>192</sup>. As pesquisas de amostragem eram práticas recentes e, naquele ano, estava a se fazer a primeira pesquisa de despesa familiar, de dimensões inéditas, a exigir acompanhamentos contínuos e sistemáticos dos informantes. Por isso, talvez, não seja de se estranhar a iniciativa de se anexar as “observações sobre a unidade pesquisada” aos inquéritos tipificados dos agentes de campo. Era preciso avaliar os instrumentos de medição, a adequação entre os procedimentos investigativos e as condições de sua aplicação. A análise dos primeiros relatórios acenava com situações possivelmente

<sup>191</sup> Vale dizer que a análise da reconstrução que os atores fizeram da situação de entrevista e o mapeamento das grandes referências que puderam orientar suas grades de leitura da objetividade que experimentaram não foram tematizados na investigação de Parga Nina. É importante frisar que a distribuição das narrativas dos pesquisadores nos modelos que apresentamos aqui é obra nossa. Aproximamos as constantes discursivas dos relatos como esforço de síntese, para melhor evidenciar a riqueza antropológica da documentação produzida pela pesquisa, em especial a contida em *Estudo*.

<sup>192</sup> Até o início da Fundação IBGE, as campanhas estatísticas possuíam caráter exclusivamente censitário.

muito mais graves do que supunham as expectativas. Mostrava que **nada** se sabia sobre as condições reais de alimentação do Brasil.

Foi deste suporte inicial que, como defendemos mais acima, nasceu o tema deste capítulo, a pesquisa sobre a configuração das situações de pobreza. Com este estudo, ganhava impulso crescente o sonho da presidência de transformar o IBGE em um “grande Instituto Kerstenetzky de investigações sociais”<sup>193</sup>. Esta pesquisa qualitativa, tal como a concebeu Parga Nina, ao oferecer dados de maior significação para o planejamento, talvez pudesse alçar o IBGE à condição de coordenador das ações na esfera social. No entanto, não se deu a devida atenção ao alerta que, pouco antes, o general-presidente Emílio Médici fez soar em sua célebre expressão: “o povo vai mal, mas o Brasil vai bem”.

Ao assumir o papel de fomentador da expansão econômica, o Estado se associou ao capital monopolista e impulsionou o desenvolvimento de regiões estratégicas, tido como suporte às inversões de capital. Tratava-se de criar uma estrutura adequada à produção, subordinada à consolidação do padrão de concentração oligopolítica. A legenda de autoria do general-presidente Médici dá provas de que a tarefa a que o Estado se lançava não incluía o saneamento efetivo de problemas sociais ou a diminuição das disparidades regionais, mesmo que expressamente se dissesse o contrário.

Neste quadro, achamos que seriam muito limitadas as chances de êxito da pesquisa sobre os dados não estruturados. No foro interno, a tônica dos testemunhos poderia colocar em xeque aspectos da própria metodologia da pesquisa quantitativa, então já na fase de apuração, que tantos custos e esforços havia mobilizado no órgão. Externamente, as conclusões do estudo seriam muito mal vistas por um governo militar em crise de legitimidade e que, por isso mesmo, tendia a abordá-las sob o prisma da propaganda (terrível contra-propaganda, no caso!), jamais pelo da reforma social.

Sob este influxo, a integração com os dados estruturados do ENDEF não pôde ser concluída<sup>194</sup>. O último dos quatro volumes da publicação data de setembro de 1978, pouco antes do desmonte do chamado “Grupo ENDEF”. A incrível discrição que parece ter dominado o conjunto dos trabalhos da pesquisa qualitativa, desde o seu início, encontrara seu ápice, com a súbita interrupção do programa

<sup>193</sup> Sobre a percepção que Isaac Kerstenetzky tinha do IBGE como centro de investigações sociais, ver os capítulos 2 e 3 deste volume.

<sup>194</sup> Os quatro volumes editados de *Estudo*, escritos entre 1976 e 1978, parecem ser apenas uma pálida sombra do projeto previsto na própria publicação. Este projeto compreendia a integração com os dados quantitativos do ENDEF. Desse modo, chegar-se-ia a termo muito superior às pesquisas piloto de âmbito local, como as de “risco nutricional” em domicílios na área do Grande Rio, vistas mais acima. O objetivo final previa um programa governamental de prevenção da pobreza, a partir da ampliação dos estudos de caso das regiões do Grande Rio e do Oeste paranaense para todo o Brasil.

de trabalho<sup>195</sup> e com a publicação de circulação extremamente restrita<sup>196</sup>. Os dados não foram divulgados na imprensa, como não o foi sequer a existência da pesquisa. O acesso às suas informações parece ter sofrido um rígido controle por parte do governo, mesmo na cúpula e nos ministérios, como provam as palavras do ministro da Saúde de Ernesto Geisel, Paulo de Almeida Machado: “foi difícil conseguir um exemplar da pesquisa” (LESSA, 1985, p. 33).

Mas, algo estava para acontecer, e seria, tão simplesmente, um dos maiores escândalos da história do IBGE. Escândalo, em muitos sentidos, produzido pela mídia. Onze anos após as primeiras incursões do ENDEF, em 1985, *Estudo* foi “descoberto” pela revista *Isto É*. Em uma clara inversão de papéis, pagando tributo ou pela falta de audácia ou pela pressão política, o IBGE passou do confortável papel de “herói das reformas sociais”, que tanto lhe prometia a pesquisa que promoveu, para a pecha aviltante de “inimigo da democracia”.

### “Fome censurada”

Este é o título da reportagem de capa da revista *Isto É*, de 2 de outubro de 1985, que tem por tema “a comida que o governo apagava das estatísticas”<sup>197</sup>. Tomando por base a nebulosidade que acometeu o Estudo das informações não estruturadas ao longo de anos, por parte do governo federal e do IBGE, a reportagem argumentava que a “verdadeira pesquisa” do ENDEF jamais havia sido conhecida dos brasileiros. Esta pesquisa paralela, que ora se estava a noticiar, teria sido a derradeira finalidade do ENDEF. Finalidade que, no entender da revista, fora escamoteada pelas alegações oficiais, que enfatizavam a utilização da parte quantitativa do estudo para o cálculo do Índice de Preços ao Consumidor, necessário ao reajustamento salarial adotado em 1979.

Segundo o editorial, muito mais do que o cálculo dos orçamentos familiares, indispensável para compor o primeiro Índice Nacional de Preços ao Consumidor, o trabalho

[...] valeria como base para um programa de alimentação e saúde destinado a apagar essa terrível chaga de nossa sociedade. Não foi assim. Os dirigentes do IBGE optaram por censurar a divulgação desse trabalho, guardando a sete chaves

<sup>195</sup> O programa de trabalho foi cancelado no primeiro instante da administração Jessé Montello. As equipes foram dissolvidas e Parga Nina realocado em um pequeno gabinete de trabalho, ainda na assessoria da presidência. Desligaria-se do IBGE pouco depois, permanecendo em seus quadros, porém emprestado para o Ministério do Trabalho. O tratamento dispensado ao programa e pesquisadores vinculados contrastava frontalmente com o de Isaac Kerstenetzky que, para além de criar e apoiar o estudo sobre pobreza no quadro das investigações sociais que marcaram sua direção, participava ativamente de suas deliberações, em reuniões mensais junto ao núcleo de trabalho.

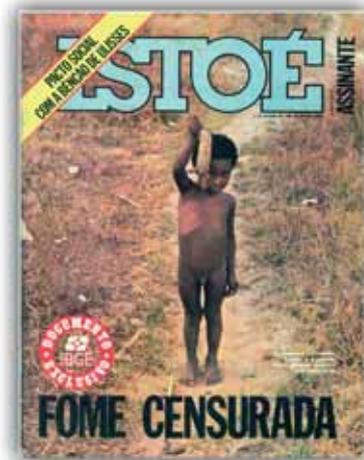
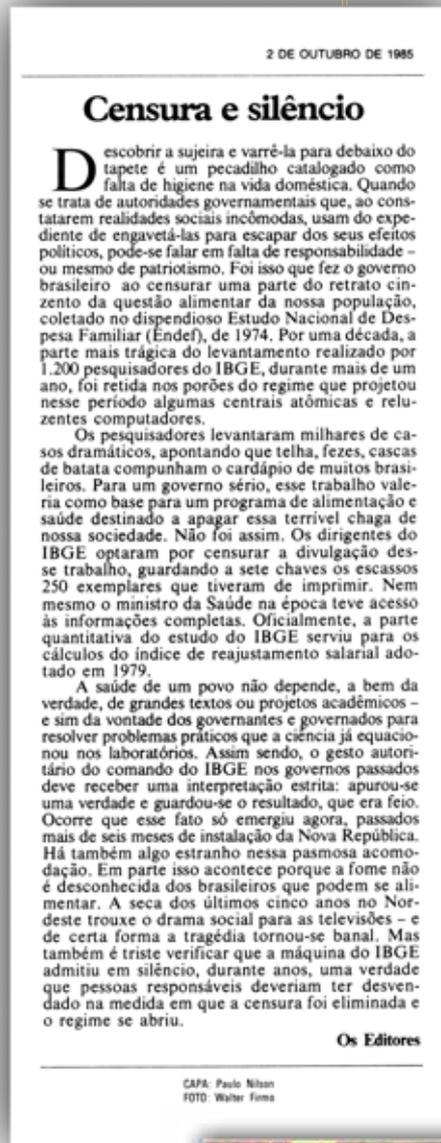
<sup>196</sup> A publicação levou o timbre de “distribuição restrita”. Mais do que ganhar uma edição bastante reduzida, a disponibilização da obra também parece ter sido bastante controlada. E o que comprova a bibliotecária Regina Fucci, que trabalhava no setor à época, ao afirmar que a orientação da direção foi a de guardar o documento “em lugar bastante reservado”, o que, naturalmente, contribuía para obstruir o acesso aos volumes. Parga Nina parece ter alimentado, por longo tempo, o desejo de desfechar uma obra muito maior, que deveria contar com o apoio logístico da direção superior e de colegas acadêmicos. O conjunto formado por estes volumes parece ter sido uma tentativa de formalizar e de salvar o valor da pesquisa não estruturada. Nesta direção, aponta Eurico Borba, diretor-geral à época e ex-presidente do IBGE (entre março de 1992 e junho de 1993): “Não era isto que o Parga Nina queria publicar – ele queria um livro com prefácio do Isaac, com todo o requinte de uma bela publicação. Estes exemplares foram feitos para uso interno e são até muito mal impressos. A tiragem não passou de 220 exemplares” (BORBA, 2006, p. 14).

<sup>197</sup> Além da capa e do editorial, a publicação destinou cinco de suas páginas ao “triste fado” do IBGE.

os escassos 250 exemplares que tiveram de imprimir [...]. Assim sendo, o gesto autoritário do comando do IBGE nos governos passados deve receber uma interpretação estrita: apurou-se uma verdade e guardou-se o resultado, que era feio (CENSURA, 1985, p. 15).

A “maior pesquisa jamais feita sobre alimentação no Brasil” oferecia “um quadro meticuloso da miséria brasileira em plena temporada do ‘milagre econômico’” (LESSA, 1985, p. 30). Um indesejado desmentido à aventura desenvolvimentista da nação foi a razão apontada para a censura que vitimou a opinião pública, privada do “retrato proibido da fome”. De pouco valeram argumentos como os de “falta de interesse na divulgação” ou “defeitos técnicos”, apresentados, respectivamente, pelos então ex-presidentes Isaac Kerstenetzky e Jessé Montello. A omissão do Instituto diante da “fome por trás do milagre” lhe rendia formação de culpa. A direção superior (gestões de Isaac e Jessé), por sua vez, mais do que subordinada aos desígnios de um regime ditatorial, sempre segundo a leitura do periódico, teria compactuado dos ideais autoritários, insistindo em obscurecer informações como as da pesquisa do ENDEF, “que só viria a ser liberada agora, mesma época em que a democracia também chegou à administração do IBGE” (LESSA, 1985, p. 31). A dura assertiva iria, ainda, bem mais além, pois a “interpretação estrita” da matéria sobre os “fatos concretos” abordou a retenção da existência e das conclusões da pesquisa como uma opção deliberada da administração do IBGE. A escalada dos ataques tem uma convicção triunfal:

A censura da parte negra do ENDEF resistiu à abertura democrática, à anistia, às eleições de 1982, à campanha das diretas, à fundação da Nova República e só foi quebrada numa conversa casual. O silêncio consentido de quem participou do ENDEF e em parte o resultado da banalização da tragédia alimentar brasileira – escancarada depois da seca que bateu o nordeste nos últimos cinco anos. Mas há outro ingrediente: quem participa de pesquisas neste país sabe de antemão que elas não servem para grande coisa. É a pequena burocracia em ação, trabalhando para sobreviver tanto nas ditaduras como nas democracias. Para quem vive nela, banal é a censura (LESSA, 1985, p. 34).



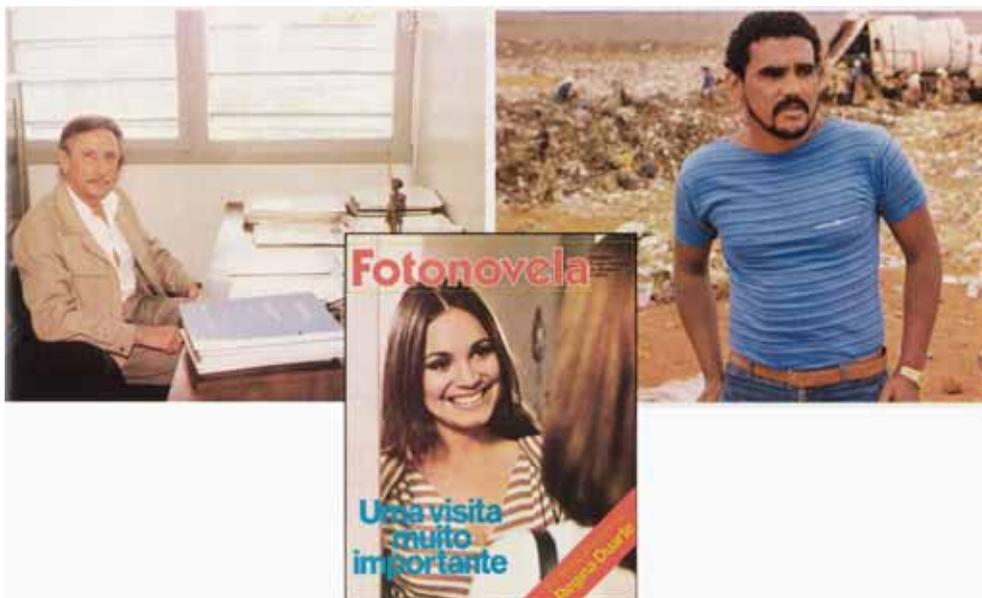
Capa da revista IstoÉ, n. 458, 2 out. 1985.

Como deixa entrever a força das imagens evocadas, a condenação ao IBGE é categórica, e a execução, sumária. O inimigo da democracia precisava ser penalizado, e o foi, sem qualquer direito à ampla defesa e ao devido processo legal. Resquícios da “ditadura encurralada”, talvez. Ou, então, de uma sociedade que buscava, a qualquer custo, exorcizar o fantasma da experiência social que foi o regime militar, perseguir os ideais liberais e aproximar suas aspirações às práticas democráticas, a partir da construção da memória negra da ditadura.

Nesta ânsia individualizante, que se perfazia na exigência de transparência das relações políticas, no início da Nova República, a memória coletiva se transformava radicalmente. Os meios de comunicação pareciam querer testar e sancionar seu poder de combate e de formação de opinião, amordaçados durante os anos de chumbo. Neste processo, curiosamente, em nome das liberdades, muitas vezes esqueceu-se delas. Afinal, a matéria jornalística não quis apurar as condições objetivas em que se concebeu a pesquisa, não deu a saber que o IBGE lançou-se ao estudo sobre fome e pobreza sob sua conta e risco, arcando solitariamente com as responsabilidades. Como bem colocou Eurico Borba, diretor-geral à época de realização do ENDEF, “o ministro Velloso e outros próceres da República nunca souberam dessa linha de pesquisa. O material nunca foi apresentado numa reunião científica” (BORBA, 2006).

Mais do que saber sobre o Brasil, o IBGE quis saber sobre o seu povo, quando o Estado nisto não estava interessado. A iniciativa quase herética não permaneceria impune. Custaria ao Instituto um elevado tributo, pois este se viu impossibilitado de difundir os resultados para a sociedade e de convencer a cúpula do governo a integrá-los ao horizonte do planejamento social. Para tanto, os declarados “defeitos técnicos” da pesquisa ainda concorreriam menos do que os conflitos internos sobre a sua própria concepção e realização, envolvendo a coordenação do estudo, especialistas contratados e os dirigentes do Instituto<sup>198</sup>. Também parecem ter influído muito as disputas setoriais e as rivalidades pessoais entre as áreas de trabalho instauradas pela

<sup>198</sup> No arquivo pessoal de Parga Nina, referente ao ENDEF, encontramos memorandos que reportam os conflitos na condução da pesquisa e de superposição de funções: “ao longo do ano de 1976 foi necessário resolver e encontrar acomodação para uma série de situações e problemas, maiores e menores, decorrentes do fato de que a organização do IBGE não considerara antes um projeto envolvendo especialistas de vários órgãos trabalhando em conjunto no mesmo grupo. Para a própria definição de autoridade sobre os trabalhos e sobre o pessoal, tem sido necessário um constante esforço de entendimento pessoal entre o chefe do departamento, o Dr. Patrick François e o coordenador da pesquisa, uma vez que há, necessariamente, nesta situação, superposição de atribuições. [...] devo alertar que é muito difícil manter em bom funcionamento, como até agora se conseguiu, uma solução experimental ou de compromisso. O desgaste pessoal, e a possibilidade de que as dificuldades e superposição de atribuição venham a criar maiores problemas, são muito claras, a medida que se aproxima a fase de análise dos dados e de exploração do banco” (IBGE, 1976, p. 2-3). Parecem ter ganhado maior vulto as indisposições com Patrick François, consultor da FAO, e sua equipe. Ao que tudo indica, os especialistas franceses não endossavam a administração e a metodologia da pesquisa, o que ameaçava a liderança e o plano de trabalho de Parga Nina: “Esta proposta de termos de referência coloca todo o ENDEF, em todos os seus aspectos, sob a direção do Dr. Patrick François. Não creio ser necessário comentar o absurdo disto [...]. A vinda de especialistas franceses, de melhor nível, proposta com insistência, reforçaria a tendência para que o melhor e mais experiente pessoal do IBGE seja mantido à margem. Caso esses especialistas venham, aliás, a trabalhar no ENDEF, é inteiramente claro que isso só poderia ser feito se tivesse sido estabelecida, como decisão da Direção do IBGE, uma organização de trabalho do grupo ENDEF que os colocasse claramente na posição de auxiliares, e não viessem a constituir um grupo dirigente fechado. [...] o Dr. Patrick chegou a pretender se opor à participação do pessoal do Departamento de Projetos Especiais e de alguns ótimos especialistas, pela simples razão de não simpatizar com eles, ou por não ter entendido os aspectos de administração da pesquisa”. E sentencia categoricamente: “Aliás, o pessoal da FAO desconhece inteiramente aspectos metodológicos e de administração de pesquisa, de significado fundamental em uma pesquisa dessa envergadura. Também é evidente que o grupo da FAO não tem absolutamente experiência da realidade brasileira, e que sem o conhecimento dessa realidade será impossível conduzir, da maneira mais adequada, a análise dos dados do ENDEF” (IBGE, 1976, p. 2-3).



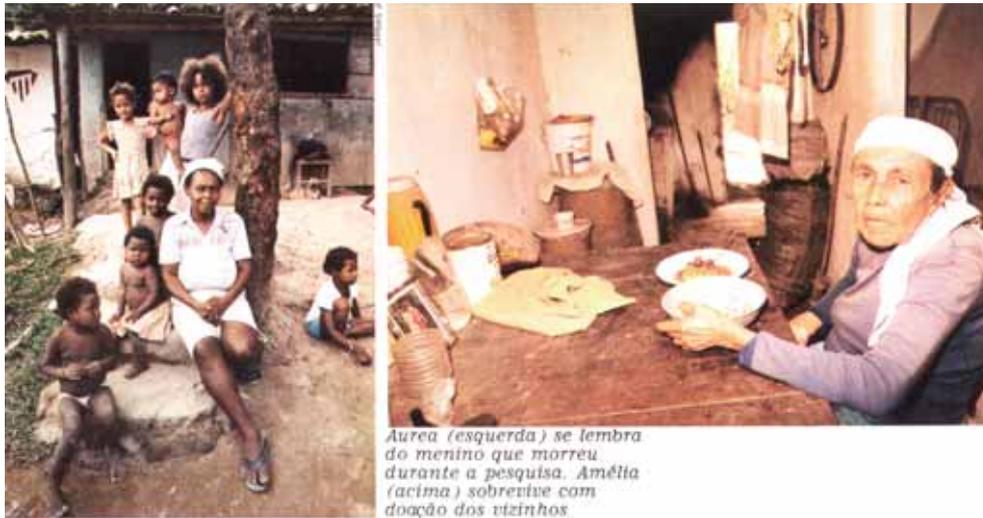
Parte da matéria “Retrato proibido da fome” publicada na revista *IstoÉ*, n. 458, p. 31, 1985.

presidência Isaac Kerstenetzky<sup>199</sup>. Questões cruciais que escapam a um olhar jornalístico mais, digamos, desembaraçado<sup>200</sup>.

Emerge desde já, portanto, um quadro bem diverso daquele figurado pelo periódico. O que fazia da reportagem um furo jornalístico tão badalado era um componente muito especial. Componente que se revela no juízo final sobre a burocracia de Estado: “é a pequena burocracia em ação, trabalhando para sobreviver tanto nas ditaduras como nas democracias. Para quem vive nela, banal é a censura”. A sentença,

<sup>199</sup> Em relatório, Parga Nina faz menções a “incompreensões” internas que vitimavam a linha de investigação sob sua coordenação. Isto sugere um boicote à sua liderança e ao papel que desempenhava na direção do ENDEF, fosse por vaidades particulares em disputa, fosse por animosidades intersetoriais, como a conhecida indiferença dos sociólogos do Grupo Projeto Indicadores Sociais ao trabalho capitaneado por Parga Nina. É o próprio que assim o sinaliza, no calor das discussões de 1977: “A organização que temos procurado dar e o esforço (muito desgastante) para levar adiante um trabalho em uma linha de ‘administração de pesquisa’, não têm sido compreendidos, por vezes nem mesmo pelo pessoal que trabalha diretamente no projeto. Como dissemos antes, torna-se mais e mais difícil levar adiante um esforço de acomodação que nem ao menos foi reconhecido até agora em qualquer documento ou manifestação oficial do IBGE” (IBGE, 1977, p. 4). Este testemunho, da pena cada vez mais isolada de Parga Nina, é confirmado por um outro, de Eurico Borba: “quanto à questão dos Dados não Estruturados [...] a folha adicional [“observações sobre a unidade pesquisada”] foi uma proposta do Parga Nina, aceita com entusiasmo pelo Isaac, que adorava essas novidades de investigação. As nossas sociólogas ficaram aborrecidas e sempre criticaram a idéia pela questão de que não haveria controle sobre as respostas, as transcrições, enfim, sobre a qualidade das observações. O Parga Nina foi em frente, com o apoio do Prof. Isaac e meu e levou o projeto até o fim. Na fase de publicação, estávamos saindo do IBGE e ele não recebeu nenhuma ajuda da turma de indicadores sociais [...]. ‘Lá vem o comandante com seus dados desestruturados ...’, era a gozação maldosa da turma ibgeana que não o aceitava [...]. A questão é que foi um trabalho pioneiro, teve o seu valor, não houve veto, houve incompreensão, ciúmes, falta de apoio do grupo de ciências sociais do IBGE, disputa de espaço e de poder” (BORBA, 2006, p. 9).

<sup>200</sup> Na edição seguinte da revista *IstoÉ*, de 9 de outubro de 1985, houve uma tímida reação do IBGE à reportagem, que nos soa mera tentativa desesperada de defesa da instituição. O curioso é que a resposta tenha vindo do punho do próprio Parga Nina, que, em meio à frustração pessoal pelo aborto de seu projeto, preferiu advogar em nome da política de disseminação do IBGE. Na seção “com a palavra”, aberta aos leitores, assim se expressa o militar e sociólogo: “a revista solicitou-me uma entrevista sobre o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF; falou-se então muito pouco sobre a publicação **Estudo das informações não estruturadas do ENDEF**, que foi distribuída, desde muitos anos, de modo formal ou informal, oficial ou particularmente, a inúmeros órgãos do governo, a universidades e professores universitários. [...] não se trata, portanto, de publicação mantida em segredo ou ‘retida nos porões do regime’” (NINA, 1985, p. 64). Na mesma direção, apontou o pálido testemunho de Isaac Kerstenetzky: “Durante o período 1970/1979, enquanto estive na presidência do IBGE, nenhuma restrição foi imposta a uma ampla divulgação do resultado de levantamentos. Essas publicações, inclusive o Estudo das informações não estruturadas, foram colocadas à venda para o público em geral” (KERSTENETZKY, 1985, p. 64). De fato, Parga Nina parece ter distribuído alguns volumes de *Estudo* para pesquisadores e alunos do núcleo de estudos qualitativos sobre pobreza, que fundou na PUC-Rio, em 1981. No entanto, estas doações eram pontuais, feitas à época da abertura democrática. O timbre de “distribuição restrita”, estampado na folha de rosto dos volumes de *Estudo* desautoriza qualquer rejeição de censura ou afirmações que beiram a ingenuidade, como a de que as publicações “foram colocadas à venda para o público em geral”.



Parte da matéria “Retrato proibido da fome” publicada na revista IstoÉ, n. 458, p. 32, 1985.

sem dúvida, confirmava a percepção da população em geral. A desqualificação recai na “pequena burocracia”, agente que obtém informações sobre a população e as manipula em interesse do Estado e em benefício do controle sobre a sociedade. Esta burocracia não é vítima, mas algoz. Ao servir ao Estado antes da sociedade ela parece ajudar a construir os regimes de exceção. Nem mesmo o retorno à democracia pôde reabilitá-la. Esta representação, tão em voga no rescaldo do autoritarismo e na fundação da Nova República, tendia a ver o aparelho de Estado sob olhos desconfiados, como alteridade apartada de reivindicações legitimamente sociais. Não há dúvida de que a notícia sobre a pesquisa do ENDEF e a retenção de suas informações representava uma oportunidade excepcional para veicular as imagens de uma burocracia de Estado essencialmente autoritária, “nas ditaduras como nas democracias”; um episódio na construção da memória negra dos anos de chumbo.

### Um balanço para um novo tempo

Para a identificação da pesquisa do ENDEF ao legado autoritário, o “braço forte” e a censura dos mandatários das Forças Armadas não se faziam sentir mais do que a dificuldade de harmonização entre a parte quantitativa e a pesquisa de suporte weberiano. Em seu limite, o estudo qualitativo acusava uma antinomia em relação ao postulado fundamental das instituições estatísticas, o da delegação do olhar dos centros de cálculo para os pesquisadores que, uma vez aclimatados em instruções de procedimento, vão a campo, sendo-lhes formalmente negada qualquer possibilidade de interação. Objetividade carente de equacionamento, sem dúvida. Não obstante, não há como negar que é o postulado do olhar delegado a base sobre a qual são erigidas toda a normatividade e toda a operacionalidade que articulam os vários níveis das realidades estatísticas. Ademais, o estudo em nenhum momento pretendeu confrontar as situações de interação com a necessidade do olhar delegado, expondo cruamente um festival de interações que efetivamente influíam na obtenção das informações,

sem nunca buscar integrá-lo à pesquisa pensada, ao processo de sua estruturação e tipificação. Pudera, pois as instituições estatísticas, no Brasil dos anos 1970, ainda não refletiam sobre si mesmas, não buscavam reconstruir suas práticas a partir da reflexão sobre a estrutura de sua atuação.

Foram os novos ventos dos anos 1990 que sopraram a reflexão da sistemática de funcionamento e da construção do conhecimento estatístico. Como parte do processo de aceleração do tempo e de encurtamento das distâncias, no âmbito da chamada sociedade de informação, configurava-se um campo ainda em expansão, a sociologia das estatísticas. Nela, toma corpo a preocupação com a trajetória da estatística, com a institucionalização dos seus saberes e práticas. Uma análise que trabalha o papel crescente da estatística no aprimoramento da administração do Estado e da ordem legal constituída, através da revelação da população, em si, e em sociedade, num território, que se tornam objetos manipulados por um Estado que se pretende planejado (e planejador). Perscrutando os domínios da estatística, como forma de saber e fonte de poder, a sociologia das estatísticas pôde problematizar o fundamento da delegação do olhar em bases mais responsáveis.

O primado do olhar delegado pretende que as ações da rede de coleta sejam normatizadas pelas instâncias de concepção da pesquisa, os centros de cálculo. Portanto, esta premissa fundadora considera como único referencial dos agentes de campo os procedimentos uniformizados adquiridos nos treinamentos de pessoal, ao lado do corpo normativo dos manuais de instrução dos pesquisadores. Regras para abordar os entrevistados e conduzir as entrevistas, instrumentos que garantam que o levantamento dos dados seja feito através de perguntas que não dêem margem à variabilidade interpretativa, já que isso poderia conduzir ao desvirtuamento do referencial conceitual e teórico que as originou. Em suma, a determinação da situação de entrevista como um dado previsto e reificado.

Neste ponto, é preciso que se diga que a pesquisa estatística se realiza no delicado fundamento da delegação do olhar. Afinal, a construção das coletividades idealizadas, tornadas comparáveis e mensuráveis, constituindo realidades, é a etapa final da pesquisa estatística. Ela depende do acesso dos agentes à riqueza das individualidades. Neste nível, cada informação singular obtida em campo, cada inscrição, no dizer de Bruno Latour, deve se conformar a todas as outras inscrições comensuráveis a ela: “esta rede de transformações que liga cada inscrição ao mundo, e a todas as demais inscrições comensuráveis a ela é o próprio centro de cálculo” (LATOURE, 2000, p. 34). Neste sentido, somente são investigadas as variáveis que se conformam como móveis imutáveis, o que significa dizer como aquilo que possa ir e vir (mobilidade) sem perder sua substância (estabilidade), ou seja, sem sofrer interpretação, apondo-lhes diferentes semânticas (SENRA, 2005, p. 181).

Para o exercício de sua função de centro de cálculo, a de estabelecer padrões de aceitação universal, a partir da agregação das informações individualizadas, as instituições estatísticas se realizam na expropriação do relativismo de seus observadores. Elas precisam superar o perspectivismo da observação, e emergir como o único

observador privilegiado. Não é outro o sentido da afirmação de Latour (2000, p. 39): “É justamente porque os observadores delegados ao longe perdem seu privilégio – o relativismo – que o observador central pode elaborar seu panóptico – a relatividade – e encontrar-se presente ao mesmo tempo em todos os lugares onde, no entanto, não reside”. Equivalem-se todas as posições do sujeito e todas as posições do objeto, em benefício do transporte estável da informação pela instituição-vetor. Do relativismo dos observadores passamos à relatividade dos centros, condição de mobilidade e de imutabilidade das inscrições.

A equivalência entre as posições emerge como suporte básico da relatividade. Não obstante, o fundamento básico da delegação do olhar não deve obscurecer a percepção das redes de informação em que está inserida a produção estatística. Não deve obscurecer o reconhecimento das distâncias entre os níveis da cadeia de produção, desde a burocracia especializada dos centros de cálculo até as redes de coleta e pesquisa de campo. Afinal, reconhecer as distâncias é já o passo para minimizá-las. E aqui seguimos Jean Peneff (1988, p. 542, tradução nossa):

De um lado, há o controle burocrático e a supervisão dos trabalhos rotineiros de gabinete; de outro, autonomia quase total dos agentes de campo. Esta separação é agravada pela ausência de relações e trocas de informações sobre a natureza do trabalho entre os dois níveis. O topo ignora o campo e continua a acreditar na efetividade e relevância da padronização, porque é incapaz de apreciar as realidades práticas do trabalho dos entrevistadores de campo. Se a direção começasse a entender este último trabalho, toda a organização e sua hierarquia estariam sob questão.

Recuperar as realidades práticas dos entrevistadores de campo. Esta é a tarefa premente para amortizar as distâncias entre as esferas de produção. Isto supõe considerar as interações sociais e, portanto, os diferentes níveis de aproximação do objeto da entrevista, variáveis conforme sejam as situações enfrentadas. Há empatias, mas também antipatias, as dissimuladas e as nem sempre bem disfarçadas. Pois é sempre de um jogo de aproximação que se trata (ÁLVARO, 2006, p. 4). Disto resulta o paradoxo da relação social da entrevista, ao exigir, por um lado, que o entrevistador se mantenha suficientemente distante do entrevistado para não perder a sua objetividade; e, por outro lado, que ele se aproxime suficientemente do entrevistado para ganhar a sua confiança (SOUZA, 1978, p. 98).

É esta dimensão processual do trabalho da rede de coleta, que não pode ser normatizada, que precisa ser melhor conhecida e integrada ao referencial das pesquisas, com vistas a agregar conhecimento ao corpo metodológico normativo. Conhecimento sobre as interações simbólicas, as negociações contínuas ao longo das entrevistas, as estratégias de apresentação dos pesquisadores, as adaptações de práticas, procedimentos, e mesmo dos questionários às situações de entrevista, sempre cambiáveis.

Tudo isso compreende a incorporação da dimensão processual do campo ao referencial da pesquisa. Deve-se trazer à tona as realidades práticas dos agentes, a contribuição de sua vivência, de sua experiência de objetividade; ele que é o vetor da realização da pesquisa. É preciso criar um ambiente de aprendizagem e de capacitação

técnico-científica para que os agentes (especialmente aqueles com nível superior) possam perceber os sentidos dos corpos normativos. Uma vez inseridos num contexto de reflexão que amplie as perspectivas abertas aos servidores, o pessoal de campo poderia ser um interlocutor privilegiado para discutir a pertinência de condutas e procedimentos, com ênfase sobre os problemas enfrentados durante a coleta (ÁLVARO, 2006, p. 9-15).

Este é um quadro programático muito recente, deduzido da linha da sociologia das estatísticas. Ele visa o aprimoramento da eficiência da produção estatística, corrigindo desequilíbrios estruturais por meio de uma maior autoconsciência daqueles nela envolvidos, especialmente os órgãos de gestão superior. Bem outros eram os pontos de inflexão suscitados pela análise qualitativa. Estudo que inovou, e muito, pelo retrato inédito que fez da fome, e por ter buscado remediá-la na agenda do planejamento. E o fez por uma metodologia original de vertente antropológica, que favorecia o interacionismo. Todavia, Parga Nina e sua equipe não puderam apor-lhe uma visão de conjunto do sistema estatístico. Não puderam perceber que, na metodologia mesma do “documento pessoal”, a revelar as condições reais de alimentação no Brasil e criticar tão bem as categorias de classificação baseadas na lógica binária da “adequação ao real”, dirigia-se uma crítica mordaz ao sistema estatístico: expunha-se a ferida aberta da inadequação entre os métodos de aferição normativos e as realidades práticas dos pesquisadores, o *gap* entre o controle burocrático e o trabalho de campo. Evidentemente, este não era o foco da concepção da pesquisa, nem um resultado previsto.

De fato, foi extenso o manancial de elementos contrários à pesquisa sobre a pobreza, como a dificuldade de harmonizá-la à natureza das atividades do IBGE, seus propalados “defeitos técnicos”, os conflitos envolvendo seu comando, as disputas intersetoriais e as rivalidades pessoais. Por demais, a devoção de Parga Nina e sua

**Maria Marçal e família: dois pratos para catorze bocas**

Maria da Conceição, 75 anos, não parece concordar. Teve dez filhos, e só três sobreviveram. "Morriam ao nascer dos dentes", lembra ela. Num pequeno cômodo de sua casinha de taipa, sem água encanada ou energia, ela resume sua vida simples. "Sempre passei necessidade". Na verdade, se não fossem os vizinhos, pouco menos miseráveis que ela, Amélia não teria sequer um gole de café ou um pouco de feijão, cozido em água pura.

Mas não são apenas os velhos, que já não podem trabalhar, que passam fome. "Fome não respeita idade", diz um dos religiosos do Ceará. "Dêtem que as crianças aqui caçam maribozos para comer no inverno". Tucunduba, distrito de Caucaia, a 40 quilômetros de Fortaleza, pode ser um desses lugares. Eduardo Sérgio de Alencar, 45 anos, assistente técnico do IBGE, participou do Endef como pesquisador e como supervisor de campo. Ele identifica Tucunduba como uma das áreas mais miseráveis do Ceará. Na quarta-feira passada, ele voltou. Encontrou as crianças tão esmorecidas quanto antes. Uma família de 14 pessoas tinha dois pratos e um punhado de feijão para o almoço. Só trabalham o pai e os dois irmãos mais velhos, de 18 e 16 anos.

A mãe, Maria Marçal Alexandre, de 46 anos, diz que os pratos são apenas para os mais velhos, que estão trabalhando. "Os mais novos a gente põe uma fatiadinha, um acoquinha na boca e só isso." Para a semana a família tinha 6 quilos de feijão e nada mais. Ela diz que com o excesso de chuva o feijão e o milho se perderam. "Tem dia que não tem nada

**Por trás do milagre**

Por trás do milagre econômico brasileiro, há um custo humano muito alto. O gráfico mostra o aumento da população em idade ativa e a queda da taxa de desemprego, refletindo a pressão sobre o mercado de trabalho.

Indicador	Valor
População em idade ativa	841
Emprego	407
Desemprego	208
População em idade ativa (1970)	190
Emprego (1970)	75

**Machado: mesmo o ministro da Saúde teve dificuldades para ver a pesquisa**

Machado, impressionado, o ministro da Saúde lançou um plano de apoio que teria beneficiado "400 mil agricultores de condições miseráveis". "Mas, quando o João Figueiredo assumiu a Presidência, até mesmo así foi desativado", lembra Machado.

**Duas caras de uma pesquisa**

Enquanto a primeira parte das pesquisas do Endef, baseada em dados quantitativos - a pesagem de alimentos consumidos pelas famílias -, foi servir de base para o cálculo do INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), fator de reajuste dos salários até hoje, a segunda, comandada, é baseada nos dados qualitativos e subjetivos que mais fortemente marcaram os pesquisadores. Trata-se de uma refinada técnica de pesquisa que foge da tradicional tabela de múltipla escolha, onde o pesquisador registra apenas aquilo que lhe mandaram apurar - e fica engo para o ambiente que o cerca.

Nessa parte do trabalho os pesquisadores tiveram a liberdade de atuar em seus relacionamentos tal o que julgarem relevante. O retorno das crises mais comumente observadas pelos pesquisadores formou um painel tão depressivo

que apenas 230 exemplares foram impressos e sua distribuição foi dificultada até para ministros - mesmo aos que, teoricamente, deveriam estar encarregados de sanar a situação. "Foi difícil conseguir um exemplar da pesquisa", lembra agora o ex-ministro da Saúde Paulo de Almeida Ma-

Parte da matéria "Retrato proibido da fome" publicada em IstoÉ, n. 458, p. 33, 1985.

equipe teve que ser sacrificada diante da situação de anomalia que a pesquisa criara<sup>201</sup>. Questões de foro interno foram suscitadas, para as quais não se tinha nem se podia ter respostas<sup>202</sup>. Afinal, os tempos eram outros, quando as instituições estatísticas ainda não refletiam sobre a estrutura de sua atuação.

Hoje, sob o influxo da sociologia das estatísticas, ganham fôlego novas visões e antevisões sobre as práticas e o funcionamento do sistema estatístico. Como se viu, tratam-se de horizontes munidos de uma perspectiva teórica de rede, que lhes vai permitindo, a passos largos, desconstruir a inocência do olhar delegado, equacioná-lo em bases mais responsáveis. Estes novos horizontes prometem surpreender-se com a riqueza das interações, tão bem mapeadas em *Estudo*. Um precedente histórico memorável e um corpo documental plenamente constituído, fundamental para repensar o sistema estatístico e a dinâmica da relação centro/campo. Redescoberto e reabilitado, o signo do amanhã far-lhe-á justiça.

### Ponto final

Redescobrir e reabilitar **Estudo das informações não estruturadas** foi a árdua tarefa a que nos lançamos neste capítulo. Árdua porque pressupõe devolver a voz a uma pesquisa que foi duramente silenciada e que pretendia bradar contra o rosto da fome. Fome que, longe de assolar somente o Nordeste, como se acreditava antes do ENDEF, escrevia as tristes linhas da história de toda a nação. A fratura exposta da fome, o tecido vivo e partido da mais bárbara miséria, foi o que o esforço e a antevisão pioneira de Parga Nina tentou levar à sociedade, como informação, e ao Estado, como programa de combate.

Não logrou, porém, o devido sucesso. Viu-se o quanto as disputas internas, o controle e censura militar e até as precipitações da imprensa amordaçaram a realização do plano inicial da obra.

A gradual redução dos espaços da pesquisa sobre a configuração da situação de pobreza resultou, como vimos, no registro do que já se havia feito, o *Estudo*, de 1978. Porém, em extenso relatório, de fevereiro de 1980, Parga Nina troca em

<sup>201</sup> Seguindo Thomas Kuhn (2000, p. 77-92), entendemos por anomalia a não correspondência entre o resultado efetivo da experiência e seu resultado que se espera em função da observância ao paradigma vigente – o do olhar delegado, em nosso caso. O fato anômalo revelado pela pesquisa qualitativa, isto é, a inadequação dos procedimentos normativos à realidade prática de campo, é considerado pela comunidade científica como desvio, equívoco, ou frustração pessoal do(s) pesquisador(es) envolvido(s). Isto ocorre porque, de acordo com Kuhn, a confiança no paradigma corrente, enquanto veículo de estabilidade e respostas, permanece inabalada, até que surja um novo candidato a paradigma. Este é o momento em que se transforma o consenso da comunidade científica, que passa a incorporar a anomalia em seu quadro de referência. O elemento anômalo converte-se em esperado. Significa dizer que, no âmbito recente da sociologia das estatísticas, as interações em situação de entrevista deixam de ser anomalias para tornarem-se, passo a passo, realidades constituintes, que precisam ser apreendidas para sofisticar as engrenagens do conhecimento em rede.

<sup>202</sup> Um bom exemplo era a impossibilidade de se fazer a pesagem dos alimentos, a partir das “sobras” das refeições, porquanto tal procedimento pressupunha equivocadamente que haveria almoços e, mais ainda, suas “sobras”. Outro exemplo é uma tendência encontrada nos casos extremos de pobreza. Segundo Marlene Vaz, instigadas pela vergonha de sua fome, as famílias reuniam os parcos objetos comestíveis de que dispunham e os consumiam nos primeiros dias da visita. Era muito comum que nada ingerissem nos demais dias da semana. As pesquisas de um único dia e o quadro de prescrições do ENDEF não levavam em consideração este agravante da penúria alimentar. Uma vez mais, a realidade prática das entrevistas de campo oferecia um desmentido ao corpo normativo: “Os entrevistadores pesavam, três vezes ao dia, os alimentos que as famílias consumiam. Muitas vezes as famílias muito pobres apresentavam os alimentos em um e até dois dias, com vergonha do entrevistador. Contudo, uma família muito pobre não pode enganar uma pesquisa de sete dias. Isso foi registrado na página das informações qualitativas, mas não foi cruzado com os dados quantitativos, o que permitiria compreender a situação do cardápio alimentar das famílias desnutridas” (VAZ, 2006, p. 1).

miúdos as realizações, o método e o plano final da pesquisa, provavelmente para sensibilizar o novo presidente, Jessé Montello, acerca da importância de prosseguir com o patrocínio do projeto. O relatório evidencia que a pesquisa já evoluíra para estudos longitudinais. Isto quer dizer que certas famílias, sendo representativas das áreas pesquisadas, foram revisitadas. Faziam-se novas pesagens de alimentos e coleta de dados, e comparavam-se as amostras com os resultados previamente obtidos pelo ENDEF, enriquecidos com os relatórios abertos de campo sobre as unidades pesquisadas. Com efeito, através do acompanhamento das famílias distribuídas em grupos homogêneos, apuravam-se avanços ou recuos das “luzes vermelhas” das áreas em risco nutricional. Foram revisitados municípios do norte fluminense, e os de Ilhéus, Itajuípe, Itarantim, Encruzilhada e Pau Brasil, na Bahia (NINA, 1980, p. 16). No documento, Parga Nina enfatiza a necessidade de continuar e aprimorar os acompanhamentos, através da adoção de exames clínicos nos roteiros das novas visitas (NINA, 1980, p. 18), e de aprofundar a análise de conteúdo dos relatórios dos pesquisadores, nos tópicos “condições da pesquisa” e “vida familiar comunitária” (NINA, 1980, p. 20).

Nada disso foi adiante. No apagar das luzes da pesquisa, ele se encontrava cada vez mais dependente da vocação sociológica do economista Isaac Kerstenetzky. Estava isolado nos espaços do Instituto. A pesquisa da configuração das situações de pobreza, que incorporava a dimensão processual e as realidades práticas dos entrevistados, se insurgia por demais contra o paradigma do olhar delegado. Não podia ainda, a nosso ver, ser integrada ao sistema estatístico sem pôr em risco toda a sua normatividade. Sob a proteção meramente pessoal de Kerstenetzky, a interrupção da pesquisa não tardaria. E ela veio com a ascensão de Jessé Montello e o desmonte do “grupo ENDEF”. Sua existência mesma nunca foi pacífica, opondo-se-lhe infundáveis resistências, provenientes ora do reacionarismo político de ibgeanos identificados ao regime e à ideologia da direita, ora do conservadorismo técnico-científico, a duvidar do rigor metodológico das entrevistas abertas e de sua viabilidade nos trabalhos do IBGE<sup>203</sup>.

A propósito, convém realçar um sintoma do obscurantismo interno (boicote?) que acometeu a iniciativa de Parga Nina. Em relatório do Departamento de Estudos e Indicadores Sociais, de 1979, sua chefe, Jane Souto, socióloga de renome e consagrada autoridade no assunto, sublinha a relevância do método antropológico, em especial da observação participante e das entrevistas abertas, para a redução do etnocentrismo que caracteriza as pesquisas quantitativas:

ao partir de um plano não previamente estruturado, adotando como matéria-prima para elaboração da análise, a observação direta e as representações dos próprios informantes sobre sua prática cotidiana, o método antropológico abre um espaço mais amplo para a experimentação e permite, por essa via, não apenas apreender significados que, de outra forma, permaneceriam ocultos, mas também repensar as categorias e relações que informavam o conhecimento anterior. Concorrendo assim para ‘um maior grau de interferência do inesperado no já concebido’,

<sup>203</sup> Cabe relembra aqui um trecho do depoimento já citado de Eurico Borba: “o Parga Nina foi em frente, com o apoio do Prof. Isaac e meu e levou o projeto até o fim. Na fase de publicação, estávamos saindo do IBGE e ele não recebeu nenhuma ajuda da turma de indicadores sociais [...]. ‘Lá vem o comandante com seus dados desestruturados ...’, era a gozação maldosa da turma ibgeana que não o aceitava” (BORBA, 2006, p. 9).

o método antropológico [...] serve de alerta para um certo grau de etnocentrismo de que não se exime a pesquisa quantitativa, quando procura dar conta do real, recorrendo a categorias únicas e supostas universais (OLIVEIRA, 1979, p. 14).

É, no mínimo, curioso que um posicionamento teórico de tal ordem sequer referencie *Estudo*, já finalizado em 1979. A curiosidade é aguçada, quando pensamos na força argumentativa que teria a evocação de um precedente, no seio do próprio Instituto. Precedente que considerou as “representações”, a “prática cotidiana” e a “experimentação” de situações objetivas. Em suma: as interações como realidades constituintes da pesquisa.

Ao reconstruir o ambiente de (des)apropriação em que foi concebido o trabalho, torna-se inteligível, embora sempre injustificável, a ausência de uma publicação de *Estudo* que tivesse por fim a sua efetiva divulgação, que fizesse jus à marca de sua grandeza. Lembremos apenas o fato alarmante de que, até hoje, *Estudo* teve uma única edição, de distribuição restrita, a contar com não mais do que 220 exemplares<sup>204</sup>.

Um dar a ver desta maravilhosa obra, que encerra sentidos históricos, sociológicos e antropológicos, valorizaria o acervo, a trajetória e a atividade do Instituto. Mais: situaria o IBGE em seu merecido lugar no seleto círculo daqueles que descobriram o Brasil pelas lentes da objetividade, superando todo o olhar etnológico com que nós mesmos nos classificamos e interpretamos nossa história. Basta uma mera frustração com nossas classes políticas, para que o orgulho de “nossa terra e nossos bosques” ceda lugar à incerteza quanto ao nosso destino como nação. É quando recorremos aos velhos estigmas do colonizado, do escravizado, do miscigenado, sempre prontos a nos fazer recair no igualmente velho fatalismo desenvolvimentista. O antigo discurso da promessa de nação que não se cumpre. Esta era a tônica de muitas das pesquisas sociais mais ensaístas dos anos 1950 até os 1970, que ainda sentiam o peso destes estigmas na estruturação dos seus discursos e na representação sobre o futuro do País.

No sentido inverso, a pesquisa sobre a configuração das situações de pobreza se amparava nos trilhos da objetividade. Não tipificava a figura do pobre, não situava a concentração espacial da pobreza no Nordeste, nem a julgava pelo tribunal de nossa história, presidido pelo legado da colonização e pelo aviltante dilema étnico. Ao invés, revelava o tecido social vivo da pobreza, buscando entendê-la na perspectiva do pobre, mapeando em detalhes a distribuição espacial da pobreza no País e investigando as condições de vida familiar e comunitária. E o fez para preservar os níveis alarmantes e os focos endêmicos da fome, que, de outra maneira, seriam apagados pela média estatística dos dados estruturados do ENDEF.

Trata-se de uma investida original de valor agregado. Afinal, as luzes vermelhas do mapa da fome não seriam sanadas por planos quinquenais ou por estratégias cepalinas mirabolantes como a da tese de desenvolvimento dependente, a demandar prazos e comportar incertezas. A saída seria a simples vontade política, pois o plano

<sup>204</sup> Até a publicação deste volume, havia somente um solitário exemplar disponível para consulta na biblioteca do IBGE.

da pesquisa já previa perfeitamente a sustentação estatística da ação pública no combate à pobreza. Não se tratava de combater o fenômeno da pobreza, assunto da esfera do macroplanejamento. O que o esforço de Parga Nina oferecia era o conhecimento exaustivo de núcleos de pobreza, incluindo sua evolução ao longo do tempo. Ao organizar famílias e áreas de pesquisa em grupos homogêneos, a pesquisa pretendia chamar a atenção para casos extremos, merecedores de consideração prioritária por parte do governo. Maravilha da tecnocracia moderna, que ainda engatinhava no Brasil dos anos 1970.

O conhecimento técnico-científico se organizava no IBGE para fornecer ao governo uma ação política de dimensão virtualmente nacional e positivamente local, de maneira nunca antes vista. Isto só foi possível graças à dirigência de Isaac Kerstenetzky, que, imbuído do espírito do moderno planejamento, reformou o perfil do Instituto. Humanista de escol, Kerstenetzky implementou a competência do saber técnico no IBGE e renovou seus quadros sociais, que veria seu corpo de estatísticos e geógrafos enriquecido por sociólogos, antropólogos, demógrafos e economistas.

Os jovens pesquisadores, mestres e doutores, dedicaram-se às novas linhas de estudos e análises do órgão, tirando proveito da ainda muito recente institucionalização da pós-graduação nas universidades brasileiras. Este é um ponto que julgamos capital. Isaac Kerstenetzky aproveitou a aparelhagem do Instituto para montar laboratórios, patrocinar pesquisas em essência universitárias e grupos de trabalho vinculados às atividades acadêmicas. Esta notável percepção de um espaço universitário ainda em organização pôde alçar as pesquisas do IBGE ao nível exato das novas abordagens então praticadas na academia<sup>205</sup>.

Excelente exemplo é o pioneirismo marcante da pesquisa sobre a configuração da situação de pobreza, tanto no terreno da integração entre qualitativo e quantitativo, quanto na articulação primorosa de autores consagrados da análise qualitativa (Alfred Schutz, Paul Lazarsfeld, Aaron Cicourel) e na apropriação do pensamento de Max Weber, quando este ainda se valorizava entre nós. Portanto, a inovação passava pelo domínio da reflexão teórica e da metodologia, territórios clássicos da academia<sup>206</sup>.

Mais ainda, a utilização da folha aberta como fonte de dados, constituindo uma situação de pesquisa, foi artifício do gênio de Parga Nina. Sua percepção foi tamanha que não parece ter tido precedente em estudos congêneres, no Brasil e no exterior. Divisando as possibilidades da pesquisa qualitativa, o sociólogo fazia uma revolução nos estudos sobre pobreza, ao alçá-los da condição de figuração para a de instrumento de governo. Uma revolução silenciosa e silenciada, sem dúvida, mas que perpassa toda a trajetória mais recente da saúde pública. Com o ENDEF e seu projeto sobre situação de pobreza, o Brasil concluía mais uma etapa do processo histórico de sua própria descoberta.

<sup>205</sup> Conforme afirmamos no capítulo 3 deste volume.

<sup>206</sup> A organização dos espaços da universidade, uma vez consolidados seus programas de mestrado e doutorado, pode ser outro fator que ajude a explicar a baixa penetração acadêmica da pesquisa qualitativa do ENDEF, cuja concepção e desenvolvimento ficaram alheios à academia.

Por isto mesmo, não poderíamos nos furtar a dedicar este capítulo à memória de Luiz Affonso Parga Nina. Homenagem tanto mais justa por ter a ousadia deste homem inscrito o nome do IBGE no panteão dos pioneiros em pesquisas sobre pobreza. Homem de notável envergadura intelectual e de aguçada sensibilidade social, soube, como poucos, antecipar tendências, como a análise da configuração de situações de pobreza. Acreditou firmemente que as mais refinadas virtudes da ciência bastariam para abrandar espíritos de caserna, comunicar realidades abissais e varrer do Brasil as “luzes vermelhas” da fome. Mesmo quando forçado a “caminhar contra o vento”, perseverou em seus intentos, apegou-se ao horizonte alvissareiro de sua pesquisa e, como capitão de mar e guerra que era, comandou seus subordinados até o instante em que as adversidades abortaram sua obra e a memória silenciou sobre seus méritos. A firmeza de suas convicções e o fervor que sua criação lhe inspirava o incitavam a ir até o fim, fazendo recusas em nome da ética e de sua visão de cientista social. Foi assim que resistiu às incompreensões de companheiros do IBGE, às animosidades de sua corporação militar, que sacrificaram a gradação de sua patente, e à acidez da imprensa que, na ânsia de recuperar e sancionar a liberdade de expressão, resvalou fundo em sua reputação de cientista. Malgrado as intempéries, permaneceu incólume entre as marcas de difícil cicatrização. Sem esmorecer, ainda valeu-se de seu arcabouço teórico e de sua experiência de pesquisa, desta vez para presidir um grupo de estudos sobre pobreza na PUC, entre 1981 e 1986. Quando o câncer acenou-lhe e a morte veio apanhá-lo, em 1987, não pôde se comprazer na alegria do reconhecimento. Entretanto, como autêntico dissidente que era, não há de lhe ter faltado o alento de ter cumprido sua vocação.

## Parga Nina: pesquisador e humanista

por Maria Cecília de Souza Minayo\*

### Introdução

Este texto constitui um testemunho pessoal sobre o Professor Luiz Parga Nina, a partir de minha experiência profissional como investigadora na linha de pesquisa *Configuração de situações de pobreza* liderada por ele. Como dizem os que trabalham com a abordagem da história de vida, trata-se de um ponto de vista e, certamente, está cheio de lacunas. Por vários motivos: primeiro porque de muita coisa não me lembro e não tenho com quem trocar idéias para rememorar. Os outros dois companheiros com os quais compartilhei a felicidade de trabalhar em equipe, Maria Lutgarda retornou a Espanha de onde era oriunda; e Otávio Cruz Neto faleceu há quatro anos. Em segundo lugar, a fidedignidade aos fatos é epistemologicamente uma impossibilidade. Sabemos que não são a intenção e a vontade do autor que tornam o texto verdadeiro, uma vez que o sujeito não se esgota na conjuntura em que vive, nem consegue perceber a totalidade dos processos no âmbito dos quais se passam suas experiências. E em terceiro lugar, é uma reflexão sob o influxo de 22 anos passados, nos quais, à medida em que reconstituo o vivido eu o recrio. É a partir dessas limitações de contingência que passo a narrar este depoimento, desejando trazer ao leitor os bastidores de um tipo de fazer científico que passa pelo sangue nas veias e cuja objetividade necessita rigorosamente da intersubjetividade de todos os atores envolvidos.

### Pesquisando *Configurações de situações de pobreza*

Conheci Parga Nina em 1981. Fazia um ano e meio que havia voltado do exterior, minha terceira filha acabava de nascer e eu precisava urgentemente de trabalhar. Buscava uma atividade acadêmica, pois queria continuar minha carreira como pesquisadora. Soube que a PUC, estava formando um grupo para estudar questões sociais e corri atrás. É isso que eu sempre quis como opção de vida e de pesquisa. Fui selecionada imediatamente por Parga Nina e nossa identificação quanto ao campo de estudos e pessoal foi imediata. Logo comecei a trabalhar e à equipe se juntou também a professora Maria Lutgarda Mata Maroto do departamento de Educação da PUC. Parga Nina encarregou-me de selecionar um recém-graduado para fazer parte do grupo e fui responsável por escolher Otavio Cruz Neto, que havia se graduado em Sociologia na PUC. Otávio tinha considerável experiência na área social e ficou conosco até que a direção da instituição lentamente extinguisse a equipe, ficando Parga Nina sozinho ao final. Permaneci até a

\* Pesquisadora Sênior do projeto *Configuração de situações de pobreza* (1981-1985) coordenada pelo Professor Luiz Parga Nina; socióloga, mestra em Antropologia Social, doutora em Saúde Pública. Pesquisadora Titular da Fundação Oswaldo Cruz, pesquisadora 1A do CNPq, Editora científica da revista *Ciência & Saúde Coletiva*.

metade do ano de 1985 quando fui convidada para trabalhar na Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

Os primeiros meses de organização da equipe foram destinados por Parga Nina para nos treinar, criar uma linguagem comum quanto à linha e ao sentido do trabalho, no qual se incluía uma reflexão teórica profunda e muita leitura sobre o conceito de *pobreza como modo de vida*, sobre o sentido da expressão *ação social* e sobre a especificidade da *pesquisa qualitativa*. Os livros a respeito das “informações não estruturadas” referentes ao ENDEF (ESTUDO...1976; 1978) tornaram-se nossas referências, ao lado das obras originais de autores como: Max Weber (1949); G. Granger (1967); Alfred Schutz (1967), G. Gurvitch (1982), Aaron Cicourel (1964) e alguns outros. Lemos muito, fizemos muitas reuniões de discussões teóricas e metodológicas enquanto nos conhecíamos e valorizávamos as experiências mútuas: é preciso sublinhar, tornamo-nos um grupo de excelente convívio. Essa etapa se completou com um livro-texto (o primeiro volume de um conjunto de cinco) em que toda a teoria da pesquisa estava descrita e passível de ser apropriada pelos que se interessassem por replicá-la posteriormente.

Os estudos propunham dois grandes intentos. O primeiro tinha caráter teórico-metodológico. Parga Nina pretendia iluminar com cores vivas a realidade da pobreza brasileira – ele frisava muito essa especificidade - a partir do olhar de quem a vivenciava e, assim, subsidiar políticas de redução ou eliminação das condições que geravam miséria e fome. Sua fonte de inspiração era o analista social inglês Bulmer (1978), de quem Parga Nina tirou o conceito de *pesquisa estratégica*, termo com o qual esse autor nomeia as investigações voltadas para subsidiar políticas públicas. Tal era o caso da nossa linha de trabalho que tinha apoio do Ministério do Planejamento e do Ministério da Educação e pretendia que as descobertas retornassem analisadas e formuladas como subsídios para a ação governamental. A terceira patrocinadora era a PUC, exatamente no momento em que se tornou decano de Ciências Sociais o Professor Doutor Isaac Kerstenetzky, amigo de Parga Nina e antigo presidente do IBGE. Sua presença na PUC e o apoio a nossa pesquisa significavam que esse importante intelectual continuava a acreditar na proposta de estudos qualitativos para aprofundamento do conhecimento sobre a realidade nacional. No entanto, minha opinião é de que nem Parga Nina e nem Isaac conseguiram influenciar o pensamento sociológico dessa instituição por meio da pesquisa, pois nossa linha de estudos sempre ficou meio isolada (por exclusão dos professores ou talvez por inépcia nossa) do que ocorria no Departamento de Sociologia e Política. As linhas de estudo dos professores eram mais teóricas que empíricas, passando a impressão de que a questão da pobreza não seria um tema nobre. Apenas a área de Educação buscou uma aproximação profícua, por influência da Professora Maria Lutgarda.

O segundo grande intento do trabalho respondia a uma espécie de “teimosia” de Parga Nina e tinha um componente elevado de pressuposto teórico

weberiano. Ele apostava fortemente na hipótese de que seria possível conhecer e compreender a realidade da pobreza brasileira por meio de tipificações cientificamente elaboradas e posteriormente comparadas. Queria provar isso. Pois acreditava ser possível criar um contraponto às pesquisas quantitativas do IBGE com amostragem qualitativa de configurações. Essas construções qualitativas trariam, a seu ver, uma riqueza de outra natureza em relação às estatísticas: mostrariam a face humana e dinâmica da vivência e da reprodução da pobreza a partir da própria lógica dos pobres. Para afirmar sua hipótese, possuía a experiência vivida com o ENDEF.

Sem menosprezar a importância dos dados quantitativos, Parga Nina queria - iniciando com os estudos dos casos (configurados) do Rio de Janeiro - promover sucessivos e semelhantes trabalhos em outras capitais e regiões do País e comparar as configurações dos diferentes espaços sociais. E, assim, evidenciar, cientificamente, a possibilidade e a potencialidade de outros tipos de conhecimento baseados em experiências, crenças, valores, representações e vivências. Essa construção científica, a seu ver, seria mais adequada para a compreensão da realidade brasileira ou, numa hipótese mais modesta, os dados qualitativos poderiam complementar as informações quantificadas.

Para não me estender muito, pois não vem ao caso, eu diria que os conceitos teóricos relevantes que desenvolvemos podem ser resumidos nos seguintes:

*Conceito teórico estruturante: pobreza como modo de vida* – Revisamos muitos textos, sobretudo bibliografia sobre políticas voltadas à erradicação da pobreza nos Estados Unidos. Mas o grande inspirador do trabalho era o próprio Parga Nina com sua reflexão amadurecida a partir dos dados não estruturados do ENDEF (ESTUDO..., 1976; 1978). Ele sublinhava:

(1) uma crítica ao que chamava *esquerdismo festivo* dos que não conhecem de perto e não entendem as situações de pobreza e receitam teorias “revolucionárias” para mudanças sociais. Parga Nina dizia: “eles vêm e passam, aparecem e somem, mas os pobres continuam no mesmo lugar, na mesma penúria”. Eu entendia que ele repudiava dois tipos de atores, os “revolucionários de barzinho ou festivos” e os “tecnicistas” (criticava, sobretudo, os economistas-contadores) que acabam por desdenhar a vida, as relações e as pessoas de carne e osso. Alguns poderiam até dizer que sua crítica se devia ao conservadorismo próprio de um militar, pois ele era um oficial da marinha. Porém, quem o acompanhou nos trabalhos de campo e esteve com ele durante esses anos testemunhou sua total coerência humanista dentro de uma linha que se poderia chamar de pensamento social cristão. Sua visão de pesquisa também se coadunava perfeitamente com a melhor tradição dos antropólogos clássicos, como é o caso de Lévy-Strauss ou Malinowski. A esse último se deve a importante frase: “Toda a estrutura de uma sociedade encontra-se incorporada no mais evasivo de todos os materiais: o ser humano” (MALINOWSKI, 1975, p. 40); e ao primeiro, devemos reflexões como a que se segue:

A pesquisa de campo, por onde começa toda carreira etnológica é mãe e ama de leite da dúvida, atitude filosófica por excelência. Essa dúvida antropológica não consiste apenas em saber que não se sabe nada, mas em expor resolutamente o que se acreditava saber e a própria ignorância aos insultos e desmentidos que a realidade empírica inflige às idéias e aos hábitos muito caros (LÉVY-STRAUSS, 1975, p. 220).

(2) A convicção de Parga Nina era de que em geral as pessoas pobres reproduzem a pobreza e geram pobres e, portanto, criam um modo de vida que precisa ser compreendido para se tornar objeto de políticas públicas fundamentadas em situações concretas.

(3) Por fim, ele dizia que a pobreza é silenciosa e é preciso tirá-la do anonimato e trazê-la para a cena pública.

*Conceito metodológico chave: definição da situação pelos próprios atores* - Do ponto de vista metodológico, o conceito de pesquisa qualitativa se sintetizava, para Parga Nina, na expressão “*definição da situação*” pelo próprio ator social, noção desenvolvida por Alfred Schutz (1982) que, na proposta de Parga Nina, fazia contraponto com Weber (1949). Com Parga Nina, utilizávamos o pensamento dos dois. Do primeiro, vinha a inspiração do conceito-chave *configurações*. Mas Schutz invertia a teoria de tipificações de Weber segundo o qual o *tipo ideal* é um construto teórico. Schutz, ao contrário evidencia que, na ação e na definição de sua situação, as pessoas e os grupos tipificam sua realidade. Por isso, nos nossos estudos entendíamos que a atividade classificatória não é um atributo do pesquisador apenas (visão weberiana), mas também dos seus interlocutores e entrevistados que usam para isso a experiência e o senso comum. A nós, pesquisadores, cabe o ônus de elaborar os *construtos de segunda ordem* (SCHUTZ, 1982). Essas idéias gerais tinham grande repercussão em nossa pesquisa, pois o foco de Parga Nina (1983, v. 1, p. 28), sempre foi o interlocutor pobre. Toda a investigação era orientada a observar, a respeitar e a registrar fielmente as “definições de situações de pobreza”, tais como descritas pelos entrevistados. Dizia ele: “sem intropatia é difícil se compreender os aspectos subjetivos da definição de situação do entrevistado”. Para tanto, a aplicação dos roteiros incluía tópicos sobre: contextualização e perfil dos entrevistados, alimentação, educação, saúde, rendimentos, despesas e habitação, - tópicos esses que davam conteúdo ao conceito de *modo de vida*. Éramos preparados para guardar de cabeça toda a lista de questões consideradas importantes de serem tratadas, nunca atuando no campo como se estivéssemos com um questionário em mãos. A entrevista, dizia Parga Nina, “*é uma conversa com finalidade*”.

Todo o trabalho de pesquisa, em todas as suas etapas, era teorizado e transformado em questões práticas para serem observadas e “conversadas”. E, depois do campo, tudo era refletido e criticado, visando ao passo seguinte. Parga Nina praticava conosco uma perfeita dialética do concreto, transformando a pesquisa que realizávamos juntos em aulas sobre como pesquisar. Por exemplo, nós e

ele fizemos um curso sobre *Fenomenologia*, ministrado por uma professora de filosofia da PUC, especialista no assunto, para entendermos melhor a fenomenologia de Husserl e as correntes fenomenológicas aplicadas à sociologia como é o caso das teorias de Schutz de quem lemos os *Collected Papers*. Em Schutz encontramos as balizas do trabalho de campo, a sociologia da vida cotidiana e a teoria sobre a proximidade com os atores, ao mesmo tempo que a crítica às macro-narrativas ideológicas ou tecnicistas.

Passados meses de treinamento, estudos e reflexões, iniciamos a construção dos instrumentos e a fase exploratória da pesquisa e realizamos várias incursões em áreas potenciais de investigação, visando à escolha definitiva dos locais para trabalho de campo. Todo esse processo demorou bastante pois Parga Nina queria que conhecêssemos com certa intimidade (a geografia, o cheiro, as relações, as instituições e os gostos) as áreas pobres da Região do Grande Rio. Depois de várias incursões, escolhemos cinco localidades, cada uma delas contendo características específicas de configuração da pobreza: Rua Um da Rocinha (parte reconhecidamente mais pobre dessa grande favela e situada na Zona Sul); Favela Marcílio Dias na Penha (sobre palafitas, com casebres miseráveis e infestados por ratos e baratas, situada na Zona Norte); Lote XV em Nova Iguaçu, bairro quase rural (onde viviam trabalhadores de baixa renda e na informalidade); Favela de Itaúna em São Gonçalo, (construída para triagem de famílias removidas de área de risco que aí permaneceram) e, por fim, Xerém, uma área urbano-rural de intenso desemprego pelo fechamento da indústria automobilística que existia nesse distrito de Duque de Caxias. Parga Nina pretendia fazer uma 6ª configuração num espaço de “cortiço”, onde, dizia ele, geralmente vive gente empobrecida que já teve posses. Razões de ordem prática e falta de financiamento nos fizeram desistir dessa última proposta.

Treinamos e levamos para as áreas 14 mestrandos da PUC (das áreas de Educação, Serviço Social e Sociologia) que aderiram inteiramente ao projeto e nos permitiram estudar várias hipóteses sobre os procedimentos em campo, sobre as relações intersubjetivas e sobre o envolvimento do entrevistador com seu entrevistado. Este foi o único e rico momento de intercessão do nosso grupo de pesquisa com a parte formal de ensino da PUC, espaço esse que não transcendeu à experiência dos alunos, a não ser no que concernia à participação da Professora Maria Lutgarda do Departamento de Educação. Ao fim de um ano, tínhamos em mãos um rico material sobre os temas de pesquisa e muitas reflexões escritas nos diários de campo e frutos de reuniões de avaliação. Todo o material foi datilografado *ipsis litteris*, constituindo parte dos segundo, terceiro, quarto e quinto volumes de registro da pesquisa.

Cada um dos temas mereceu um volume, ficando organizado mais ou menos da seguinte forma: justificativa teórica do trabalho, orientação metodológica proposta, dados concretos sobre as famílias entrevistadas, registro corrido das

falas que compunham as entrevistas; categorização do conteúdo. O processo de categorização foi precedido pela enumeração das unidades de “registro” que compunham o texto do discurso de cada interlocutor. Ao todo foram 74 registros correspondentes ao número total das famílias entrevistadas das cinco áreas de pesquisa. O método de análise foi inspirado na teoria e na técnica de análise de conteúdo de Holsti (1969) e de Lazarsfeld (1972). O primeiro propõe, inicialmente, o registro corrido dos tópicos que, por sua vez, são tomados como “unidades de contexto”. A seguir é feita uma enumeração das “unidades de registro ou de conteúdo” extraídas dos relatórios de entrevista. Esse primeiro trabalho constituiu uma primeira forma de classificação “bruta” das informações.

Todo esse labor foi extremamente demorado e delicado, pois buscamos nada perder do conteúdo e do sentido expresso pelos interlocutores, visando ao segundo momento da análise voltado para destacar as “unidades de sentido”, que vão conformando *categorias empíricas* (formas classificatórias carregadas de significados, criadas pelos atores sociais para tipificarem a realidade); e permitem o contraponto com as *categorias de análise* (formas classificatórias de conotação teórica) (LAZARFELD, 1972). Todas as tentativas analíticas tinham como meta a *definição de situação das famílias entrevistadas*, por elas mesmas e dentro de sua própria lógica, no contexto de seu espaço social e dentro do tópico de discussão. Os cinco volumes da pesquisa registram minuciosamente cada etapa da pesquisa e os procedimentos adotados.

O processo de análise caminhou muito lentamente, pois era muito o material coletado. Em 1984 tivemos uma queda na produção da pesquisa. O Dr. Isaac Kerstenetzky saiu do decanato e a PUC, enquanto instituição, parou de se interessar pelo trabalho. O novo decano de Ciências Sociais, o Dr. Winston Fritsch, era já um economista de renome, mas tinha abertamente uma postura financista e quantitativista. Ele nunca conversou conosco sobre a pesquisa e nem se aproximou de nenhum dos pesquisadores. Pelo contrário, ignorou o trabalho de Parga Nina e deve ter formado sua opinião por informações de terceiros. Os recursos para a pesquisa minguaram. Nesse mesmo ano, a professora Maria Lutgarda saiu da equipe. Foi para a Espanha fazer seu doutorado, embora tenha dado continuidade aos estudos iniciados com Parga Nina. Seu tema de doutoramento constituiu um aprofundamento da análise dos resultados do trabalho de campo no que concernia ao tópico *Educação*. Eu fiquei no grupo até metade de 1985, acompanhei toda a categorização da pesquisa e saí porque fui convidada a trabalhar como pesquisadora na Fundação Oswaldo Cruz. Otávio Cruz Neto ficou com Parga Nina até o final de 1985, e também entrou para a Fiocruz em 1986. E assim o grupo se dissolveu.

Não concluímos o trabalho. A demora, o passo a passo cuidadosamente elaborado durante todo o período tinha o sentido de criar uma metodologia que Parga Nina gostaria que fosse replicável. Como todo o processo da pesquisa era, ao mesmo tempo, um processo de aprendizado, não chegamos a saber se haveria uma

interpretação final. Essa dúvida eu tenho até hoje e não me lembro de a termos discutido conjuntamente. Depoimentos como o que segue abaixo, escrito por Parga Nina no volume quatro, me passam a impressão de que sua idéia era produzir pesquisa qualitativa do tipo que Bulmer (1978) classifica como “*de inteligência*”, nos mesmos moldes que o IBGE faz, gerando as mais diferentes estatísticas nacionais. Ou seja, ele cria, ordena e disponibiliza dados classificados, tanto para aprofundamentos científicos e analíticos como para tomada de decisões.

Acreditamos que, em nosso país o papel de pesquisador já será bastante útil se conseguir, por um trabalho metódico e sério, transmitir algo da realidade de um Brasil desconhecido mesmo entre os mais esclarecidos – quando mais não seja por falta de informações. É por vezes inesperado encontrar entre pessoas de melhor nível de formação, honestas em suas apreciações, o desconhecimento impressionante da realidade em que vivem os mais pobres, ou simplesmente os pobres. Há generalizações freqüentes sobre sua pouca vontade de trabalhar e de lutar, ou sobre sua ignorância. Quase todas essas apreciações seriam facilmente modificadas, de modo decisivo, pelo simples contato direto (sublinhado do próprio autor) com as famílias em suas áreas de residência. Pretendemos deixar inteiramente em aberto, com a documentação da pesquisa, todo o modo de trabalhar, o que deve permitir a crítica à sua condução (NINA, 1985, v. 4, p. 3).

### Pontos finais

Pretendi falar de Parga Nina, dando ênfase ao seu caráter de mestre, amigo e humanista. Tentei fazê-lo passando por dentro dos vários aspectos de nossa convivência durante quatro anos, mas de uma forma pessoal. Este relato, portanto, contém a perspectiva de quem vivenciou junto os fatos dos quais fala.

Tive o privilégio de compartilhar reflexões com uma pessoa de rara sabedoria e erudição, que não manifestava nenhum pedantismo, que nunca se prevaleceu da experiência de haver chefiado uma das mais importantes pesquisas do IBGE para se impor e que sempre tratou a mim, aos colegas de trabalho e aos estudantes, estagiários da pesquisa, com grande respeito, simplicidade e carinho. Ficávamos sempre cativados com sua grandeza de alma, sabedoria e humor. Em Parga Nina se misturavam o intelectual, o professor e o humanista. As saídas em grupo para os almoços, que incluíam o bandeirão da PUC até restaurantes sofisticados em nossos aniversários e comemorações, eram momentos de descontração, compartilhamento e de muito riso. Contávamos muitos casos: falava o ex-comandante da marinha, a memória das histórias familiares, dos anos vividos no IBGE. Tudo era compartilhado alegremente, pois fora das discussões da pesquisa, como dizia ele, a linguagem tinha que ser a do convívio e a do senso comum. Seu humor se excedia quando sua verve ferina atacava a pose das autoridades “vazias” em seus papéis, falas e decisões. É pena que nunca tenhamos guardado as cartas que ele escrevia. hilariamente. ao

presidente da república, ao presidente do IBGE, aos diretores e ao reitor da PUC, expondo problemas sociais do País ou pedindo verba para nossa pesquisa, por exemplo. Morriamos de rir com os termos engraçados e fortemente cômicos que as missivas expunham. É claro que essas não eram correspondências enviadas e, sim, o desabafo bem humorado de quem sabia que investigava um tema importuno e sem repercussão nas instâncias de poder.

Comentávamos reiteradamente sobre quantas vezes éramos convidados (e o fomos 17 vezes) para apresentar nossa pesquisa na PUC e o fato de que todas as exposições não transcendiam ao momento de sua apresentação. Os seminários geravam grande comoção nas pessoas (alunos e professores) pelos fatos e informações que desvendavam. Porém, tudo se esgotava naquele próprio evento. A PUC nunca repercutiu nossos estudos sobre a pobreza, o que seria de esperar, em sendo ela uma Universidade Católica. Igualmente, o departamento de Sociologia e Política jamais tomou conhecimento – ou fez que não sabia - dessa linha de pesquisa, embora alguns dos seus alunos tenham participado do trabalho de campo. Em síntese, o propósito do projeto de Parga Nina não penetrou nas instâncias acadêmicas e nem se institucionalizou.

Passados 22 anos, e com uma distância não apagada pela admiração que conservo no âmago de meu coração e pela gratidão a esse grande mestre, ousaria dizer que a semente lançada por Parga Nina se não deu os frutos pretendidos, também não morreu. Brotaram galhos, flores e frutos em outros lugares e de outras formas: na tese de doutorado de Maria Lutgarda e nas atividades desenvolvidas na Fiocruz pelo Otávio Cruz Neto e por mim. Nós, sim, repercutimos o influxo do pensamento e da postura desse grande mestre. É claro que, no meu caso, eu já tinha experiência em pesquisa antropológica desde a graduação e no mestrado. No entanto, meu livro **O desafio do conhecimento, pesquisa qualitativa em saúde** (em 2006, já em sua nona edição revista) dialoga com a experiência aqui narrada e traz muitas citações de Parga Nina, pois para várias propostas aí contidas ele foi inspiração. Ademais, a forma de abordagem que privilegia a *definição da situação pelos sujeitos* - antes quase privilégio exclusivo da antropologia - hoje está plenamente generalizada no País, nas mais diferentes disciplinas que tratam das relações, das organizações e das representações sociais. Os pioneiros quase nunca têm a dimensão de sua contribuição e dos rumos que ela pode tomar. Mas ela existe e está aí.

Resta ainda em aberto a hipótese levantada por Parga Nina de que seja possível fazer investigações de cunho nacional e abrangente, por meio da proposta de abordagem qualitativa. A pesquisa **Configuração de situações de pobreza** no Rio de Janeiro e desenvolvida na PUC, como eu já disse, permaneceu inacabada e sem perspectiva institucional de continuidade. Nem mesmo sabemos se os destinatários, os Ministérios da Educação e do Planejamento a utilizaram como subsídio de “inteligência”. No entanto, também nesse caso, nem tudo está perdido. No meu grupo de pesquisa na Fiocruz, o Claves, (Centro Latino-Americano de

Estudos sobre Violência e Saúde) conseguimos construir algo que se aproxima da proposta dele, por meio da realização de estudos estratégicos (Bulmer, 1978) por **Triangulação de métodos quantitativos e qualitativos**. Com amostras populacionais de âmbito nacional e temas referentes a questões sociais e de saúde, produzimos várias investigações dentro dessa perspectiva nos últimos 16 anos e em 2005 publicamos um livro **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**, teorizando essa proposta. A partir do que conseguimos construir, creio que seria possível confirmar a hipótese de Parga Nina, embora – é preciso dizer – que dadas as dimensões continentais do País, seria muito caro trabalhar assim. Essa constatação não é sinônima de impossibilidades teórica e metodológica, pois diante de determinados problemas sociais o conhecimento em profundidade se torna necessário complemento dos estudos de magnitude. Sendo assim, o IBGE deveria se sentir instado a dar continuidade a uma experiência inacabada, cujo pioneirismo começou em seu seio e repercute e instiga, até hoje, muitos estudiosos da questão social brasileira.

# **Território modelado: notas sobre redes, saberes e representações da geografia do IBGE\***

---

## **Capítulo 07**

por Alexandre de Paiva Rio Camargo

---

\* Gostaria de agradecer ao Prof. Dr. Pedro Pinchas Geiger, por ter me recebido para entrevista no seu gabinete de trabalho, no Instituto Pereira Passos. O eminente geógrafo gratificou-me com sua visão sobre as grandes correntes, os modismos passados e as tendências futuras da geografia. Seu relato ajudou-me a ver com mais clareza a relação entre as temporalidades da Geografia do IBGE, cuja grandeza se confunde com os feitos de sua própria trajetória pessoal

Este capítulo foi escrito por Alexandre de Paiva Rio Camargo, historiador e mestre em História, ambos pela Universidade Federal Fluminense. Sua participação como assistente de pesquisa na produção deste capítulo deveu-se ao empenho especial de David Wu Tai, do IBGE”.

# E

m 1950, Leo Waibel, um dos nomes mais ilustres da Geografia alemã do século XX, escreveu: “a meu ver, para a solução dos problemas de um País ainda não desenvolvido, nenhuma ciência é mais indicada que a geografia. Felizmente, o Brasil possui no Conselho Nacional de Geografia uma instituição única no mundo, com possibilidade e técnicos para colocar a ciência geográfica a serviço da solução dos grandes problemas da nação” (WAIBEL, 1979, p. 326). O testemunho de Waibel convalida a respeitabilidade científica amalhada pelas realizações da Geografia do IBGE. A *Revista Brasileira de Geografia*, por exemplo, editada desde 1939, notabilizou-se como uma das principais publicações mundiais no gênero, já na década de 1940. Durante muitos anos, o IBGE foi a porta de entrada das principais correntes geográficas e de eminentes geógrafos estrangeiros no Brasil. As magníficas excursões científicas, com suas monografias regionais, perfizeram verdadeiras odisséias pelo extenso território brasileiro. Feitos monumentais como estes marcaram para sempre a história da ciência no País.

Por isso, não seria possível escapar à tarefa de perscrutar a evolução da Geografia do IBGE e suas relações com a atividade Estatística. Dada a magnitude do universo geográfico, este realce, contudo, não deve passar de um esboço. Devemos operar recortes e seleções, privilegiando a construção de redes, saberes e representações, pelas mãos vivas de atores, alguns silenciados ou menosprezados, que ajudaram a compor os versos fáusticos da Geografia brasileira. Alguns estudos acadêmicos mais recentes têm se pautado pela recuperação da trajetória da atividade geográfica nos contextos específicos de seu desenvolvimento<sup>207</sup>. Embora louváveis, são iniciativas que ainda incorporam representações excessivamente escolarizadas da disciplina.

Uma perspectiva histórica, como a que adotamos neste capítulo, deve romper com estas representações, tomando-as como objeto de investigação. Munida deste referencial, a análise de alguns temas consagrados ganha novas e instigantes roupagens. É o caso do papel de agentes como Teixeira de Freitas e Macedo Soares na criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia; da importância da *Revista Brasileira de Geografia* na organização do campo geográfico; da relação entre teorização e planejamento na conformação da Geografia do IBGE; das contradições que envolvem a oposição entre geografia tradicional e geografia quantitativa. Cabe salientar que, longe de esgotá-los, empreendemos aqui uma primeira aproximação destes temas, em uma nova abordagem. A história da Geografia do IBGE bem merece uma obra à altura de sua grandeza. Registro este capítulo como convite à sua realização.

<sup>207</sup> São bons exemplos os seguintes estudos: **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**, de Eli Alves Penha, publicado em 1993, baseado em sua dissertação de mestrado, e **A geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998**, de Roberto Schmidt de Almeida, tese de doutoramento defendida no ano 2000. Tratam-se de trabalhos de fôlego, que descortinam agendas de pesquisas, e, como tal, merecem as loas do pioneirismo.

## A criação do Conselho Nacional de Geografia: entre a memória e a história

Ao assumirmos a perspectiva histórica para analisar a incorporação da geografia ao Instituto Nacional de Estatística, em 1937, devemos reconsiderar uma série de elementos constantemente aludidos pela memória institucional. Tomemos, como modelo destes elementos, uma fala de Christovam Leite de Castro, secretário-geral do Conselho Nacional de Geografia, entre 1937 e 1950. Por ocasião da homenagem prestada pelo IBGE ao centenário de nascimento de Teixeira de Freitas, em 10 de outubro de 1990, ele afirmava:

A criação do Conselho de Geografia foi efetivada pelo governo da União, influenciado, principalmente, pela argumentação convincente do respeitável Mário Augusto Teixeira de Freitas. O Decreto n.º 1.527 instituiu o Conselho incorporado ao Instituto Nacional de Estatística, órgão coordenador das atividades estatísticas brasileiras; **com isso, o Instituto completou a sua organização como responsável pelos destinos da Geografia e da Estatística do Brasil, tal como o genial Teixeira de Freitas idealizara, desde os primórdios da concepção do Instituto, em 1931** (CASTRO, 1990, p. 513, grifo nosso).

Nesta abordagem sobre a organização do IBGE, a geografia estaria unida à atividade estatística para sistematizar e analisar todas as informações sobre o Território Nacional, em data tão recuada quanto o primeiro anteprojeto de Teixeira de Freitas, de 1931. Vários são os exemplos de narrativas que unificam a Geografia e a Estatística no esforço de implementação do Instituto. São relatos de atores que participaram da experiência de fundação e de consolidação do IBGE, ou que a receberam de seus pares mais antigos como um acontecimento “vivenciado por tabela”, isto é, como herança compartilhada na socialização do grupo, incorporado-se à memória individual como vivência pessoal.

É outro o pendor que se impõe ao historiador. Ele deve compreender a função da memória para a constituição dos grupos sociais e libertar toda a lembrança instaurada no domínio do sagrado<sup>208</sup>. Ao fim da análise histórica que aqui se empreende, veremos como a injunção entre geografia e estatística é bem diferente do que pretendem nos fazer crer os discursos de solenidades em honra à memória da instituição, e até mesmo certos trabalhos acadêmicos que, na ausência de uma rigorosa crítica documental, endossam inocentemente algumas constantes discursivas bastante problemáticas.

<sup>208</sup> Vale citar o belo retrato que faz Pierre Nora sobre as ambivalências que cercam a relação entre história e memória: “longe de serem sinônimos, tomamos consciência que tudo opõe uma à outra. A memória é a vida, sempre carregada por grupos vivos e, nesse sentido, ela está em permanente evolução, aberta à dialética da lembrança e do esquecimento, inconsciente de suas deformações sucessivas, vulnerável a todos os usos e manipulações, suscetível de longas latências e de repentinas revitalizações. A história é a reconstrução sempre problemática e incompleta do que não existe mais. A memória é um fenômeno sempre atual, um elo vivido no eterno presente; a história, uma representação do passado. [...] a memória instala a lembrança no sagrado, a história a liberta, e a torna sempre prosaica. A memória emerge de um grupo que ela une [...] a história, ao contrário, pertence a todos e a ninguém, o que lhe dá vocação para o universal [...]. A memória é um absoluto e a história só conhece o relativo” (NORA, 1993, p. 9).

### A) Teixeira de Freitas: a Geografia como projeto

A narrativa tradicional sobre a criação do Conselho Nacional de Geografia baseia-se no cruzamento de duas linhas de acontecimentos. Numa das vertentes, situa-se a demanda exercida pela organização de espaços geográficos. De uma maneira geral, tal narrativa parte da política imperialista do governo francês para estruturar cursos superiores e espaços de produção geográfica em países de passado colonial, arregimentando-os sob a orientação direta da Escola de Vidal de La Blache, através do envio de diversas missões culturais, que promoviam o encontro entre eminentes geógrafos franceses, instituições geográficas locais e as principais classes e associações intelectuais, políticas e militares do País em questão. Pela ótica do Estado francês, tratava-se de aproximar estas jovens nações de sua esfera de influência, penetrando indiretamente em seus governos, por meio da institucionalização de um espaço oficial de geografia, exigência básica para pleitear o ingresso na União Geográfica Internacional - UGI. Sequiosos do prestígio e da visibilidade que tal credencial traria para suas atividades, os intelectuais e as associações locais não mediriam esforços para contemplar aquela exigência.

É sob este signo, espécie de intercâmbio institucional para o “progresso da ciência”, que se desdobra a aludida série de eventos, presente em vários documentos. O ano 1933 é nela acentuada como de importância capital. É quando se dá, no mês de julho, a visita de Emmanuel De Martonne, secretário-geral da UGI, já então articulando o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB, a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro - SGRJ e a Academia Brasileira de Ciências, com o fito de concretizar a desejada filiação do País àquela entidade. Em resposta, a Academia Brasileira de Ciências tenta organizar um comitê nacional de geografia, que resulta em fracasso, pela falta de uma estrutura de comando e de recursos financeiros suficientes. A experiência inspira a mudança de estratégia. Não mais edificar uma entidade privada para coordenar os trabalhos geográficos, mas encarregar a tarefa ao poder público.

Enquanto isso, Teixeira de Freitas se encontrava, desde 1931, à frente da Diretoria de Informação, Estatística e Divulgação do Ministério da Educação, trabalhando em favor da materialização do Instituto Nacional de Estatística. Naquela Diretoria, já se ressentia da carência de um órgão de cartografia atrelado aos serviços estatísticos. A eficiência e a precisão das estatísticas de educação, que conduzia no Ministério, dependiam da cartografia, delimitação e normatização das divisas dos municípios e dos estados. Por tal razão, sob seus auspícios, foi criada a Seção de Estatística Territorial, na Diretoria de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura, em 25 de julho de 1933<sup>209</sup>. A escolha da chefia recaiu sobre Christovam Leite de Castro, por indicação expressa de Teixeira de Freitas. Note-se que até mesmo no nome se trata de uma seção de Estatística, e não de Geografia. Seus trabalhos carto-

<sup>209</sup> Na verdade, a criação da seção não teria sido possível se Juarez Távora, então ministro da Agricultura, não colaborasse com o prestígio de seu cargo e de seu nome. Já ao assumir a referida pasta, em dezembro de 1932, Távora se ressentia da falta de um serviço especializado de estatística da produção. Para suprir essa ausência, socorreu-se em Teixeira de Freitas, na sua experiência acumulada na coordenação dos serviços de estatística da educação. Ver a este respeito o capítulo 30 do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)** e o capítulo 1 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.



Cristovam Leite de Castro fala diante de Macedo Soares e Teixeira de Freitas no curso de Cartografia, em dezembro de 1941.

gráficos destinam-se a viabilizar e aprimorar os serviços estatísticos. A este título, não possuem autonomia de ação. Nesse sentido, o Decreto n.º 22.984, fixava sua atuação para organizar documentação e mapoteca do Território Nacional, elaborar trabalhos cartográficos e estudos fisiográficos, sempre subordinados aos levantamentos da Estatística da Produção.

Neste ponto, se encontram as duas vertentes da narrativa tradicional sobre a criação do CNG. A linha de acontecimentos que envolve consagrados intelectuais e instituições da geografia encontra a série de eventos político-administrativos em torno da cúpula de governo. Alentados pela oportunidade que se abria no aparelho de Estado, os espaços geográficos do IHGB, da SGRJ e da Academia Brasileira de Ciências se articulam para implementar na seção de estatística territorial o pretendido comitê nacional de geografia. Na ânsia de justificação de seu intento, ignoram, ou preferem ignorar, a dimensão estritamente técnica e subordinada assumida pela geografia, ou melhor, pela cartografia geográfica, naquela seção. Em clara referência a esta, as instituições geográficas apresentam memorial ao ministro da Agricultura, Odilon Braga, a 29 de dezembro de 1934, no qual declaram que os estudos geográficos a serem desenvolvidos pela adesão do Brasil à UGI “são estudos novos, subordinados ao caráter quase enciclopédico da geografia moderna e para os quais o Ministério da Agricultura mantém hoje serviços técnicos nitidamente orientados para atender idênticos objetivos que, em última análise, são os da geografia humana, através da econômica” (HISTÓRICO ..., 1939, p. 10).

Portanto, havia dois entendimentos sobre a natureza da prática geográfica em questão. Uma subordinada, técnica, processual, atrelada à atividade estatística, constante dos trabalhos em cartografia e geodésia. Proposta bem diferente sobrevém

do “caráter quase enciclopédico da geografia moderna”, da interpretação sobre o quadro territorial baseada em novas técnicas de investigação, da exigência de trabalho empírico e de rigor metodológico, alinhado com a literatura internacional. Sem dúvida, a pressão de órgãos como a UGI e do governo francês, através do envio de missões culturais, visavam integrar o Brasil no esforço de classificação enciclopédica da *geografie universelle*, em seu objetivo de reunir e integrar o conhecimento das diversas regiões naturais do globo<sup>210</sup>.

De fato, são disposições que posteriormente revestiriam a excelência do Conselho Nacional de Geografia, em sua relativa autonomia de ação, em sua inserção privilegiada na estrutura dirigente. No entanto, não incorramos nos vícios do triunfalismo e da teleologia, presentes na narrativa que ora analisamos. De forma alguma a futura eminência do Conselho estava em formação gradual e irreversível, como o discurso da memória nos quer fazer crer. Uma vez institucionalizado o Conselho, em 1937, e sedimentada a trajetória de sucesso do IBGE, desde 1938, este discurso da comunidade de geógrafos proliferaria, buscando situar a ala geográfica na unidade de pensamento e ação de Teixeira de Freitas, fazendo retroagir no tempo certas concepções sobre o papel da geografia, privilegiando alguns agentes prestigiados e eclipsando outros, com vistas a monumentalizar o ato da criação.

Vejamos, em primeiro lugar, a atuação de Teixeira de Freitas, em favor da criação do Instituto Nacional de Estatística. Em data tão recuada quanto 5 de fevereiro de 1932, o próprio Teixeira encaminhara ao ministro da Educação, Francisco Campos, ante-projeto da criação do “Instituto Nacional de Estatística e Cartografia”. O ante-projeto foi analisado por uma comissão interministerial, que julgou inoportuna a inclusão da cartografia nas finalidades da instituição, apresentando em seu lugar o projeto de criação do Instituto Nacional de Estatística. Teixeira de Freitas não desistia de sua concepção original, ciente de que a produção estatística restaria frágil, sem a efetiva coordenação e uniformização dos trabalhos cartográficos. Com este fito, por diversas vezes dirigiu-se a Gustavo Capanema e Juarez Távora. Em ofício de 6 de fevereiro de 1935, expedido ao seu superior, o ministro Gustavo Capanema, tentava acelerar a instalação do INE, sugerindo nomes para sua presidência e mencionando, uma vez mais, a importância dos “serviços estatísticos e de cartografia geográfica”.

Mais adiante, em agosto de 1936, já instalado o Instituto Nacional de Estatística e por ocasião da Convenção Nacional de Estatística, voltamos a encontrar a mesma concepção técnica e instrumental sobre a geografia, afeita aos trabalhos estatísticos, na forma da “cartografia geográfica”. Na cláusula XIII da Convenção, a única que trata do tema, lemos:

<sup>210</sup> Segundo esta concepção, todos os fenômenos geográficos são únicos e excepcionais. O geógrafo deveria atuar na delimitação das regiões naturais, na sua descrição e comparação sistemática, a partir do conjunto de fenômenos que distinguem cada uma das regiões do País. A generalização pela determinação das estruturas espaciais só poderia ser feita dentro da própria unidade regional, entendida como uma realidade em si e, como tal, uma singularidade irreduzível. Em sua perspectiva neocolonialista, a matriz francesa considerava que o conhecimento do território dos Países periféricos era essencial à elaboração de um panorama da geografia mundial, incorporando-se nele toda a variedade de ecossistemas dos diferentes recantos do planeta.

os governos comprometem-se a colaborar, através dos serviços técnicos competentes, nos trabalhos geográficos e cartográficos necessários à Estatística, centralizados na Seção de Estatística Territorial da Diretoria de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura. Os governos colaborariam, em especial, no preparo de cartas físicas e políticas do território estadual, bem como de mapas dos territórios municipais, a serem divulgados nos anos de milésimo nove, precedentes aos censos gerais do País (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1936, p. 18).

Nos termos ainda tão restritos desta concepção, como devemos pensar a incorporação de uma geografia interpretativa e sistemática no seio do Instituto? Nossa hipótese é a de que a mudança de perspectiva se deva, em parte, à organização de um espaço universitário na capital da República. Neste mesmo ano de 1936, iniciava-se o curso superior de Geografia da Universidade do Distrito Federal - UDF, fundada no ano anterior por Anísio Teixeira, secretário de educação do Rio de Janeiro.

A efeméride impunha exigências que seriam, curiosamente, num futuro então bastante próximo, atendidas pelas realizações do Conselho Nacional de Geografia. Afinal, o profissional que se pretendia formar era um “operador da geografia”, versado nas técnicas e práticas da pesquisa de campo, diferenciando-se dos antigos engenheiros, militares, intelectuais e homens de ação ilustrados em assuntos geográficos. Esta moderna geografia fazia o seu centro de legitimação no rigor empírico e na correta aplicação de um equipamento variado de medição científica. Em estrita observação destas exigências, se erigiam as interpretações geográficas, derivadas do conhecimento *in loco* do território pátrio, em oposição ao ensaísmo dominante da “geografia de gabinete”, nas emblemáticas palavras de Francis Ruellan.

Em seus primórdios, a estrutura da UDF e a da Universidade do Brasil, criada em 1937, se revelariam insuficientes para organizar grandes excursões científicas pelos diversos rincões do País, muitos ainda inexplorados, outros até mesmo desconhecidos<sup>211</sup>. Promover o contato com a realidade de campo era vital para um curso com a tarefa de formar um tipo de geógrafo preparado para o desafio do planejamento territorial, num País até então essencialmente agrário, extremamente segmentado em arquipélagos econômicos. Mas, como angariar fundos para tais expedições de vulto? De igual modo, como garantir a presença de renomados professores estrangeiros, os únicos então aptos a transmitir com excelência o *corpus* de conhecimentos técnicos e operatórios aos jovens alunos universitários? Era necessário constituir uma metodologia geográfica do ensino e do trabalho de campo, na qual teoria e prática se retro alimentassem. Uma revolução, para os padrões da Geografia que então aqui se praticava.

Desde os seus primeiros sopros de existência, o Conselho Nacional de Geografia reuniria condições institucionais e se empenharia por desenvolver e disseminar esta metodologia, na organização das expedições e na contratação de geógrafos estrangeiros de renome mundial. O Conselho sempre esteve em acordo com os prin-

<sup>211</sup> Criada para servir e formar as elites do País, a Universidade do Brasil encarnou o projeto encampado pelo governo Vargas de implantação do ensino superior e de estabelecimento de um sistema destinado ao controle de sua qualidade. Este projeto altamente centralizador acabaria sufocando outras iniciativas mais liberais, como a da própria Universidade do Distrito Federal, extinta em 1939, cujos quadros foram em grande parte incorporados pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, criada naquele mesmo ano.



Universidade do Brasil.

cípios programáticos do governo Vargas, cioso de organizar um Estado centralizado para realizar sua bandeira da “organização nacional”. Neste sentido, eram preciosos os agenciamentos junto às missões de intelectuais franceses para alavancar a nova Geografia. A filiação à moldura da Escola de Vidal de La Blache, em que o quadro natural comandava as atividades humanas, se mostrava bastante conveniente para um governo de um País agrário, que para promover sua agenda de industrialização e de interiorização do território, precisava se impor e negociar com as oligarquias rurais.

Por tudo isso, a composição de forças comprometidas com a criação de um comitê nacional de geografia sofrerá um rearranjo. Após a Convenção Nacional de Estatística, em agosto de 1936, e não antes - o texto de suas resoluções é claro a este respeito -, a contribuição de Teixeira de Freitas se altera. Ele alarga sua acepção de uma geografia técnica e subordinada aos serviços estatísticos. Doravante, ele se empenharia por atividade geográfica, percebendo a organização da universidade e a demanda por um novo perfil de geógrafo e de geografia. Não podemos menosprezar o peso dos projetos pedagógicos nos posicionamentos políticos de Teixeira de Freitas. É preciso lembrar que Teixeira era um dos grandes ideólogos da educação. À época de criação da UDF e da Universidade do Brasil, ele acumulava a presidência da Associação Brasileira de Educação, que exerceu entre 1935 e 1938, a secretaria-geral do Instituto Nacional de Estatística e a chefia da Diretoria de Informação, Estatística e Divulgação do Ministério da Educação, braço direito de Gustavo Capanema<sup>212</sup>.

Da mesma forma, não deve ter escapado à lucidez política de Teixeira de Freitas o prestígio intelectual e acadêmico que um espaço oficial de pesquisa geográfica imprimiria às reivindicações do Instituto e à função de transformação social que antevia para a estatística. Afinal, na visão social de Teixeira de Freitas, encetada nos

<sup>212</sup> Sobre as relações entre estatística e educação no pensamento e na ação de Teixeira de Freitas, ver o capítulo 11 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

primeiros anos do IBGE, o mapeamento e a interpretação da realidade territorial *vis-à-vis* o levantamento e a análise da realidade numérica do País fomentariam todo o planejamento de ocupação das áreas periféricas e de desenvolvimento dos arquipélagos econômicos. As interpretações estatística e geográfica deveriam realizar o sonho da integração nacional.

Ainda que de inegável destaque, Teixeira de Freitas não excederia em importância a figura de José Carlos de Macedo Soares na criação do Conselho Nacional de Geografia. Não se tem atribuído o merecido crédito ao desempenho do embaixador, silenciado nos meandros da memória. Costuma-se exaltar o prestígio de seu nome, como ministro das Relações Exteriores e da Justiça, para dar chancela às demandas do Instituto, junto a Vargas. A concepção e a articulação das ações do IBGE, segundo a memória institucional, caberiam sempre a Teixeira de Freitas. Entretanto, a análise histórica do desempenho de Macedo Soares na criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia revela um papel bastante propositivo e atuante, bem além do simples prestígio de um homem forte do governo. Vejamos.

### **B) Macedo Soares, embaixador da Geografia**

Após o término dos trabalhos da Convenção Nacional de Estatística, em agosto de 1936, suas resoluções foram encaminhadas ao então ministro das Relações Exteriores e presidente do INE, Macedo Soares. Junto às resoluções, foi entregue carta de Pierre Deffontaines, em que este apelava para a adesão do Brasil à UGI, formalizando o apoio daqueles órgãos supracitados (IHGB, SGRI, Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB, Academia Brasileira de Ciências) para a criação de um espaço oficial de geografia. A implicação da Convenção era clara: criar as condições para melhor articular a coordenação das atividades estatísticas à exigência dos trabalhos cartográficos e geodésicos, na fórmula da cooperação interadministrativa entre federação, estados e municípios. Mas, o chanceler Macedo Soares foi muito além, valendo-se de sua autoridade, já então como presidente do INE, para liderar o movimento em favor da institucionalização de um conselho nacional de sistematização e interpretação das informações territoriais. A empreitada não era impune ou inocente. Ela se compatibilizava plenamente com sua trajetória de homem de ação e de letras, articulando espaços caros à sua autoridade política e intelectual, em benefício de sua projeção pessoal.

Foi Macedo Soares, afirmamos, o principal nome no movimento decisivo que levou à criação do CNG. Nos entendimentos que surgiram, o ministro convocou, com a aprovação do presidente Vargas, uma comissão das figuras mais representativas da cultura geográfica brasileira, no Palácio Itamaraty, com o intuito de apresentarem sugestões para a constituição de um organismo nacional de geografia, destinado a promover a coordenação das atividades geográficas brasileiras. Em reuniões realizadas entre outubro e novembro de 1936, todas sob a presidência de Macedo Soares, foram vencidas as últimas resistências para a criação do Conselho Brasileiro de Geografia, logo Conselho Nacional de Geografia, como parte estrutural do então Instituto Nacional de

Estatística<sup>213</sup>. Sob seus auspícios e influência direta, foi instalado o Conselho Brasileiro de Geografia no próprio Palácio do Itamaraty, no dia 1º de julho de 1937.

O fato é que o embaixador era já um interlocutor precioso das principais associações de Geografia do Brasil. Em sua vertente intelectual, já se destacava como membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, na qualidade de sócio-correspondente, desde 1921. Foi nesta data que **Falsos troféus de Ituzaingo**, seu primeiro trabalho, foi reconhecido como tese original para a historiografia da época, destacando-se desde já o traço indelével de sua extensa bibliografia: a precisão e o escopo do corpo documental, a acuidade da análise, sustentada por consistente compilação de fontes, de grande utilidade para o manejo dos historiadores e estudiosos em geral. Pedro Lessa é o primeiro a vaticinar, naquele 1921, os prodígios de Macedo Soares: “o distinto brasileiro revela excelentes qualidades de investigador dos fatos históricos, segurança e precisão em seus estudos e grande erudição na matéria” (CORRÊA FILHO, 1963b, p. 80).



Macedo Soares,  
[s.d.].

O universo político também já lhe havia fornecido oportunidades para estreitar seus vínculos com alguns dos principais nomes da Geografia do País. Um dos seus feitos como ministro das Relações Exteriores foi o estabelecimento de convênio entre Brasil e Argentina, em abril de 1935, para a revisão dos textos de ensino de história e geografia. Tratava-se de uma verdadeira reforma curricular destas disciplinas, formulando-se um conteúdo capaz de exaltar uma identidade comum aos dois Países, sem a presença das contradições, dos regionalismos e dos conflitos históricos que marcaram a herança de Brasil e Argentina, que podiam abortar a imagem de nação forte, que então seus governos se empenhavam em formar<sup>214</sup>. Tomando a tarefa para si, Macedo Soares nomeou uma comissão nacional com alguns dos maiores nomes daquelas ciências, a saber: Delgado de Carvalho, Pedro Calmon, Jonathas Serrano, Djalma Forjaz e Roquette Pinto.

<sup>213</sup> É verdade que tais reuniões representavam negociações entre os governos de Brasil e França, num nível macro-político bem mais amplo do que a montagem das universidades e a participação de individualidades expressivas. Uma constatação que pouco esclarece. Por isso, nada diminui a necessidade de se investigar os significados da atuação de agentes como Macedo Soares e Teixeira de Freitas em tais oportunidades, articulando este engajamento aos seus projetos políticos e trajetórias pessoais.

<sup>214</sup> O memorando de Monis de Aragão ao chanceler é enfático: “por meio do convênio, [...] os dois governos se comprometeram a fazer rever periodicamente os textos em um e outro País para o ensino da história nacional e da geografia, expurgando-os daqueles tópicos que sirvam para excitar no ânimo desprevenido da juventude a aversão a qualquer povo americano, pondo-os de acordo com o rigor da verdade histórica e procurando estabelecer uma noção exata da riqueza e do progresso dos diferentes Países do continente” (MOREIRA; BRANCATO, 2003, p. 67). ria nacional e da geografia, expurgando-os daqueles tamente os textos em um e outro pa

Portanto, naquelas reuniões ocorridas entre outubro e novembro de 1936 e sediadas no Palácio Itamaraty, Macedo Soares tinha a oportunidade de expandir a rede de influência que amalhara em sua trajetória pessoal, e que incluía a geografia. Mostramos em outro lugar que, por diversas vezes, como notável homem de ação ilustrado em assuntos geográficos, Macedo dedicou-se a pensar e a agir sobre a questão da fronteira; a política e o conceito<sup>215</sup>. Em sua obra **Fronteiras do Brasil no regime colonial**, de 1939, a fronteira deixa de ser um fenômeno da natureza, um limite físico e jurisdicional à ação do Estado, para tornar-se um fenômeno sócio-cultural, um convite à integração e à cooperação entre Países vizinhos, a demandar a efetiva ocupação e povoamento do Território Nacional. Não, de forma alguma não era somente como um burocrata de prestígio que liderou o movimento em favor da institucionalização do Conselho, quando nada mais levava a crer que um tal órgão com disposições interpretativas e deliberativas pudesse ser integrado à estrutura do já criado Instituto Nacional de Estatística.

No último ato da criação do Conselho, durante as reuniões que dirigiu no Itamaraty, era já então íntimo das associações de geografia. A grandeza do feito o colocou em evidência frente a estes espaços. Surgia aos olhos destas agremiações talvez o mais importante agente organizador do campo geográfico. Lancemos rapidamente os olhos para os títulos que colecionou nos anos de criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia. Foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras, em 1937, e seu presidente por dois mandatos (1942-1943), presidente perpétuo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, desde 1940, presidente do Instituto Pan-Americano de Geografia e História (1944-1949), presidente da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro (1945-1951), entre diversas outras honrarias.

Não podemos aqui perscrutar as razões e as causalidades objetivas das relações mantidas entre o embaixador e estes centros de produção geográfica. Elas podem ser mais bem compreendidas em capítulo do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção. Presidindo estas diferentes associações quase que simultaneamente, Macedo Soares se revela um agente autorizado para sedimentar e fortalecer o campo geográfico, ao promover empreendimentos comuns, organizados por uma das instituições, sediados por outra e patrocinado pelo conjunto delas. O que nos interessa aqui é investigar o caso específico do Conselho Nacional de Geografia, explorando apenas algumas destas iniciativas. Mostrar como diversos de seus empreendimentos, mormente os eventos sociais de natureza científica ou cultural, se beneficiaram do trânsito privilegiado de Macedo Soares nestes espaços.

Fundado o CNG, forçoso era consolidá-lo na luz da nova ordem, harmonizando suas atividades às do IBGE. E aqui, uma vez mais, se fariam sentir a liderança e a atuação decisiva deste notável estadista da República. A estratégia do Conselho de estabelecer e disseminar a metodologia da moderna geografia e do novo ensino geográfico, em redes básica e superior, foi perseguida em diversas ações idealizadas e organizadas por Macedo Soares, todas imbuídas daquele espírito de simbiose entre as associações que presidiu – ou que, por isso mesmo, viria a presidir.

<sup>215</sup> Ver capítulo 17 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.



Homenagem ao Embaixador Macedo Soares realizada na segunda reunião Pan-americana de Geografia e Cartografia, em 1944.

Nas tertúlias de Geografia do IHGB, criadas pelo seu presidente perpétuo em novembro de 1943, os maiores geógrafos do IBGE eram convidados a palestrar em reuniões e seminários sediados pelo Instituto Histórico. Tais encontros amplificavam os grandes temas de pesquisa e vulgarizavam suas conclusões para interessados em geral e professores da rede de educação básica. De uma só tacada, Macedo Soares ampliava a produção geográfica e propagava em grande escala a imagem do IHGB e do IBGE como fomentadores desta produção.

A Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro foi outro espaço que, sob a presidência Macedo Soares de 1945 a 1951, comungou da ação renovadora e disseminadora dos estudos geográficos. Também aí nosso personagem cimentou a parceria com o Conselho Nacional de Geografia do IBGE, seguindo um de seus objetivos principais: “incentivar o gosto pelos estudos geográficos até a demonstração de sua necessidade como imperativo nacional” (SOCIEDADE BRASILEIRA DE GEOGRAFIA, 1945-1946, p. 137). Sob este “imperativo nacional”, e em sintonia com as tertúlias de Geografia do IHGB, a Sociedade, em acordo com o Conselho Nacional de Geografia, organizou um curso de aperfeiçoamento de professores de geografia do ensino básico, oficializado pelo Ministério da Educação, ao garantir a emissão de diplomas.

Os certames que se dedicavam a pensar a metodologia e a disseminação da moderna pesquisa geográfica também seriam alvo da ação propulsora e simbiótica de José Carlos de Macedo Soares. Foi assim que a II Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia e Cartografia realizou-se, em agosto de 1944, patrocinada pelo Conselho Nacional de Geografia e sediada pelo Instituto Histórico. Analogamente, a I Reunião Pan-Americana de Consulta sobre Geografia teve lugar, em setembro de 1949, “promovida pelo IPAGH, organizada pelo Conselho Nacional de Geografia [...] encetada no salão de honra do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro” (CORRÊA FILHO, 1963a, p. 40).

Poderíamos multiplicar os exemplos destas parcerias que revertiam em favor das instituições co-organizadoras. Preferimos ficar com o comentário de Virgílio Corrêa Filho, que arremata a significação destes empreendimentos comuns para a Casa de Teixeira de Freitas: “tais demonstrações, em certames nacionais e estrangeiros, evidenciavam o desenvolvimento das atividades culturais do IBGE em todos os seus âmbitos” (CORRÊA FILHO, 1963a, p. 41).

Estas são apenas algumas das empresas praticadas pelo Conselho que seriam impensáveis sem o empenho pessoal, político e intelectual que Macedo Soares lhes dispensava. Outras práticas e redes de influência do Conselho Nacional de Geografia e de seus geógrafos restam por ser investigadas em profundidade. Somente assim é possível desenvolver uma análise mais completa e satisfatória sobre a construção das lideranças no meio da geografia, e sobre seu papel na estruturação do campo geográfico. Ao mesmo tempo em que a memória do CNG e de seus geógrafos projetava Teixeira de Freitas como o pioneiro da institucionalização da moderna geografia no IBGE, no sentido inverso eclipsava o papel decisivo de Macedo Soares na organização do campo geográfico, outorgando-lhe um papel de segunda ordem, ao representá-lo como um burocrata de prestígio. Mas, libertando a lembrança do domínio do sagrado, a história pode se rir do enredo contraditório da memória. Afinal, foi apenas na última hora, no crepúsculo da Convenção Nacional de Estatística, e não antes, que Teixeira de Freitas repensou sua concepção instrumental, técnica e processual da “cartografia geográfica”, até então subordinada aos serviços estatísticos. Já a atuação festejada de Macedo Soares nas principais associações geográficas que presidiu ainda não parece ter sido alvo de qualquer análise minuciosa, ou sequer da curiosidade menos inocente. Instigar a reflexão sobre esta representação e recuperar a realidade histórica obscurecida pelo esforço de enquadramento da memória. Tal é a tarefa que aqui nos lançamos.

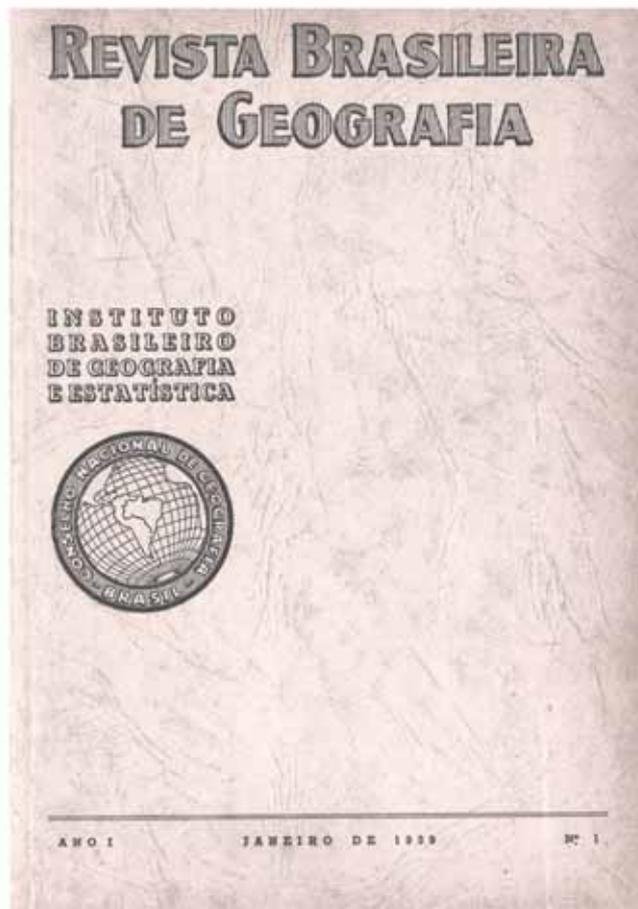
Nesta direção, encontramos um importante instrumento de análise na *Revista Brasileira de Geografia*, publicação trimestral do Instituto, lançada em janeiro de 1939. O programa de apresentação do seu primeiro número, de firma do próprio José Carlos de Macedo Soares, ressaltava as funções de “contribuir para um melhor conhecimento do território pátrio, difundir no País o sentido moderno da metodologia geográfica, **promover o intercâmbio cultural com as instituições congêneres**” (APRESENTAÇÃO, 1939, p. 4, grifo nosso). O periódico se revelaria a expressão mais concreta e acabada daquele espírito simbiótico, presente tanto nos dossiês temáticos quanto na escolha dos signatários dos artigos. Voltada para a afirmação de um *corpus* de conhecimento específico e para a diferenciação de um saber geográfico, a *Revista* não se produziria num espaço homogêneo. Ao fundar e veicular uma hierarquia de prestígio e visibilidade, ela se revela um instrumento-chave na análise do processo de consagração e apagamento dos agentes vinculados ao campo geográfico. É para o estudo de sua trajetória que ora dedicamos nossa atenção.

## A Revista Brasileira de Geografia e a organização do campo geográfico

Abordar a *Revista Brasileira de Geografia* pelo prisma da análise da imprensa periódica significa considerar não apenas suas intenções manifestas e suas funções declaradas, como também as dimensões de estratégia editorial que a *Revista* põe em funcionamento. Para além de fazer circular e estimular a produção dos novos conhecimentos especializados da geografia, há diversas funções incorporadas pela publicação. Elas contribuem decisivamente para a afirmação da categoria profissional dos geógrafos de formação; para consolidar o papel do CNG na articulação dos espaços de produção do gênero, capitalizando recursos para elas e dotando-lhes de proximidade junto ao poder central; para a relativa autonomização da Geografia do IBGE, por meio da sua sofisticação discursiva frente às questões da agenda governamental e da constituição da própria revista como instância de tomada de posição (escolhas, ações e obras dos agentes situados no campo geográfico); para construir um *topos* de visão/divisão do mundo social, forjado nas práticas, conceitos e objetos cada vez mais amparados na exigência de demonstração e no rigor metodológico, fundadores de uma cultura partilhada e exclusiva dos geógrafos.

Todos estes elementos concorrem para consagrar o geógrafo como o grande agente competente no planejamento do território, habilitado a descrever, classificar, analisar e balizar a intervenção sobre o espaço brasileiro. Entretanto, este discurso sobre o espaço, que se quer hegemônico, não se produz num espaço homogêneo. Se, por um lado, a *Revista* cria um *locus* privilegiado de diferenciação do conhecimento geográfico, fundando domínios comuns de ação, por outro ele não está disponível a todos os agentes do campo. Quer isto dizer que a disposição interna de assuntos e seções, a preferência por certos temas em detrimento de outros e o espaço destinado a cada autor implicam uma hierarquia de prestígio e visibilidade.

Esta hierarquia se revela nas duas grandes funções que a *Revista* assume dentro do campo geográfico: a invenção de uma tradição, que solidifica o investimento afetivo dos geógrafos em sua comunidade, e a consolidação de um *corpus* de conheci-



Primeiro número da *Revista Brasileira de Geografia - RGB*.

mentos específicos da área. O fato de que este *corpus* amalgamava autores e os temas mais recorrentes em torno das políticas de governo é bastante expressivo do papel programático que a *Revista* desempenhou no campo geográfico.

No que diz respeito à invenção da tradição, trata-se de reivindicar um passado coberto de nomes pioneiros e marcos gloriosos para a geografia, que surge assim como atividade solidamente assentada no tempo, buscando melhor institucionalizar-se pela força da tradição. Para a comunidade de geógrafos, há um sentido agregado, pois este esforço de referência a faz continuadora direta dos grandes desbravadores, ao mesmo tempo em que, por isso mesmo, a legitima para promover a renovação da atividade geográfica. Não é a “velha” geografia que figura nas seções destinadas a lapidar o passado, e sim a “antiga” geografia, com toda a deferência e a autoridade que o epíteto evoca. Portanto, a “missão geográfica” do Instituto consistia em erigir no lugar das “antigas” práticas de descrição do território e de organização de suas informações, anteriormente a cargo do IHGB<sup>216</sup>, assim como as de difusão de um saber mais diletante ou bacharelesco, responsabilidade mais geral da SGRJ<sup>217</sup>, uma “nova” Geografia, interpretativa e, sobretudo, empírica, munida de um moderno instrumental de precisão científica, capaz de responder com eficiência e rapidez aos problemas da organização nacional.

Esta preocupação em afirmar a continuidade em uma linha sucessória, respaldando o alcance da mudança que se queria então implementar, aparece na seção **Vultos da Geografia do Brasil**. De forma ininterrupta desde sua terceira edição, de jul./set. 1939, até, jan./mar. 1951, e depois, sem regularidade, até o número out./dez. 1963, a publicação trazia duas biografias, de uma a duas páginas, de pensadores, políticos e homens de ação que se envolveram em trabalhos “geográficos”, especialmente na questão das fronteiras e das expedições científicas. Entre nomes tão disparees quanto os de Barão do Rio Branco, Elisée Reclus, Homem de Melo, Martim Afonso de Sousa, Von Martius, Louis Agassiz, Cândido Rondon, Joaquim Nabuco, Theodore Roosevelt, Capistrano de Abreu, entre tantos outros, abundam as referências ao Império e mesmo aos períodos Colonial e Pré-colonial (!), como a de Pedro Álvares Cabral. Como bem assinala Pierre Bourdieu (1983, p. 91-92),

um dos índices mais seguros da constituição de um campo é [...] a aparição de um corpo de conservadores de vida – os biógrafos – e de obras – os filólogos, os historiadores da arte e da literatura. Todas estas pessoas compactuam com a conservação do que é produzido no campo, tendo interesse em conservar e em se conservar conservando .

Conservar-se conservando. De fato, para tornar a obra um legado é preciso inscrever-se em uma tradição. Nesse sentido, uma mudança qualitativa se opera. É

<sup>216</sup> De acordo com o discurso inaugural, em 1838, de autoria de Januário Barbosa, o IHGB se propunha, antes de tudo, a reunir e organizar os documentos da história e da Geografia do Brasil, até então dispersos pelas províncias e, portanto, de difícil acesso. Para tanto, o Instituto deveria ramificar-se através do estabelecimento de redes de “filiais” pelas províncias do Império, visando a melhor atender os objetivos propostos (FLEIUSS, 1938, p. 502).

<sup>217</sup> Criada em 1883, a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro tinha por objetivo estimular o gosto pelo estudo da Geografia, aperfeiçoar os conhecimentos e propugnar sua extensão. Para atender a este fim, dedicou-se a organizar reuniões, congressos, conferências, cursos, excursões e consultas. Por conta disso, a agremiação foi considerada de utilidade pública pelo Decreto presidencial n.º 3.440, de 27 de fevereiro de 1917 (SOCIEDADE..., 1946, p. 172-173).

interessante observar que, ao longo dos anos 1950, o perfil dos biografados começa mais e mais a alternar entre o passado longínquo e o quase-presente, com a celebração de figuras-chave na estruturação do CNG e do curso superior de geografia da Universidade do Brasil. Quase todos estes nomes havia integrado os quadros do Instituto e/ou colaborado significativamente na *RBG*, o que demonstra a relevância do papel até então exercido pela *Revista* como instância de tomada de posição no campo geográfico. Autores como Emmanuel De Martone, Leo Waibel, Roquette Pinto, José Veríssimo da Costa Pereira, Walter Egler, Raja Gabaglia e Jorge Zarur, entre outros, são biografados neste período, fato que acena para a monumentalização do próprio CNG. Ao lado da mitologia dos heróis de um passado intangível, despontam agora novos pioneiros, artifício de auto-louvação.

Uma auto-louvação que se imprime em um espaço que, quanto mais diferenciado e rico em regras e competências que lhe são próprias, mais produz hierarquias de prestígio. Afinal, as escolhas das biografias recaem sobre certos geógrafos, que ocupam posições dominantes, em detrimento de outros. Trata-se de um espaço de diferenciação dos saberes e práticas da geografia, como também de produção de distinções entre os geógrafos de formação. Nos instantes iniciais de autonomização do campo geográfico, há uma inclinação para celebrar autores cuja produção se afina com a dos ideólogos do Estado Novo, e mesmo depois, com o programa de governo, o que significa preterir autores que produzam discursos alternativos de poder sobre o espaço. Voltaremos a encontrar a mesma disposição da *Revista* para atribuir distinções entre autores e obras ao termo de nossa análise sobre o seu papel na difusão do *corpus* de conhecimentos específicos da área.

Para bem apreender este *corpus*, que deveria definir os modernos métodos e técnicas de pesquisa e de vulgarização do conhecimento geográfico, é preciso remontar ao público a que se destinava a publicação. Qual é a sua composição? Ela pode nos dizer muito sobre o potencial da *Revista* como veículo de penetração nos altos círculos de decisão política e de institucionalização do saber geográfico. Só assim é possível alcançar uma visão menos compartimentada da sua inserção no circuito produção-difusão-recepção do discurso oficial sobre a organização política do Estado Novo – a bandeira da “reorganização nacional” (CODATO; GUANDALINI JÚNIOR, 2003, p. 146). Desta inserção, nasce uma ambigüidade marcante nos primeiros anos do período, sempre oscilante entre a vocação político-pragmática, que presidia a própria fundação do CNG, e as discussões teórico-metodológicas, que fundamentavam a pretendida autonomia do discurso geográfico.

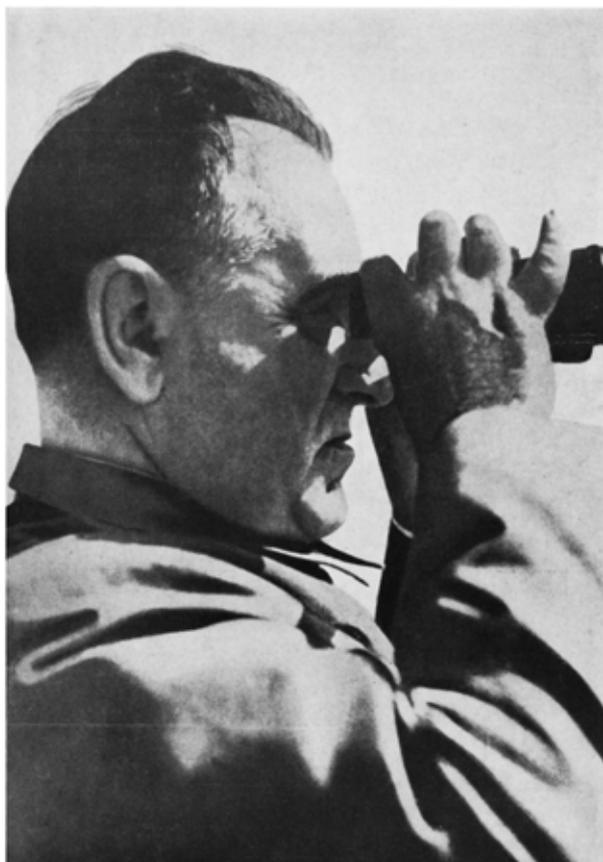
Esta ambigüidade se faz presente na estratégia editorial da publicação, em particular quanto ao público a ser atingido. Segundo a Resolução n.º 18, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia, de 12 de julho de 1938, a *Revista* deveria ter uma tiragem mínima de cinco mil exemplares, dos quais boa parte seria distribuída gratuitamente a pessoas físicas e instituições de perfis os mais diversos:

às autoridades superiores dos poderes da República; às presidências do Tribunal de Contas e dos Conselhos Nacionais, do Conselho Federal de Engenharia

e Arquitetura e de seus Conselhos Regionais; aos serviços e representação de cada Ministério, no País e fora dele; aos chefes dos governos regionais e seus respectivos secretários de estado; às principais instituições econômicas e culturais do País; aos órgãos regionais do Instituto e aos membros dos seus órgãos centrais; aos Diretórios Municipais de geografia; às bibliotecas e escolas de ensino secundário e superior, que forem mantidas pelos poderes públicos; à União Geográfica Internacional, à União Pan-americana, às sociedades de geografia e instituições internacionais de maior significação; à principal organização geográfica de cada País estrangeiro, especialmente considerando os Países aderentes à União Geográfica Internacional; às demais personalidades e corporações, a juízo do Diretório Central (CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA, 1939, p. 7-8).

Poderoso era, como se vê, o escopo editorial da publicação, começando pela tiragem, bastante ampla para os padrões da época. Na mesma direção apontam os vários destinatários, que podem ser classificados em três grandes grupos, além do público interno: políticos, técnicos e órgãos de governo; agremiações de saber geográfico do País e instituições de pesquisa mais prestigiadas da área em rede mundial; educandários, professores e estudantes de níveis básico e superior.

Esta pluralidade de interlocutores e de papéis dá mostras da centralidade assumida pela *Revista*, tanto na estruturação do campo geográfico quanto na sua coordenação em torno do discurso oficial sobre o território. A sua escala de circulação, em centros de referência internacional, realizava sua pretendida função de “promover o intercâmbio com instituições congêneres” (APRESENTAÇÃO, 1939, p. 4), angariando para os órgãos de Geografia do Brasil (especialmente AGB, IHGB e SGRJ) um lugar de destaque na UGI, assim como prestígio e visibilidade para os mesmos junto ao governo Vargas.



Vargas, “o inspirador da Marcha para o Oeste”, [s.d.].

Ao mesmo tempo, na tarefa de coordenação, a *Revista* estimulava o debate e a produção em torno dos “temas quentes” da agenda de governo. Artigos que tinham por temas fronteiras, território e povoamento, regiões naturais, recursos minerais, cidades levantamentos cartográficos e cartografia geral, bastante frequentes entre 1939 e 1947, se coadunavam muito bem com os esforços de integração do ecúmeno nacional, os projetos de colonização de áreas afastadas, valorização do homem rural e sua fixação no campo, e, sobretudo, a bandeira da “marcha para o oeste”. Do ponto de vista da justificativa ideológica do Estado Novo, tratava-se da ocupação efetiva de nossos limites territoriais, não apenas para a salvaguarda de nossa segurança nacional, como, principalmente, para o pleno desenvolvimento da consciência do povo brasileiro, como se esta estivesse adormecida em uma nação que ainda restava desconhecida.

Dupla era a missão não declarada da *Revista*, como órgão editorial do CNG. De um lado, fornecer concepções e estudos que orientassem os planos de ação sobre o território, sem esquecer do seu poder para mobilizar a classe política e as elites intelectuais em torno do ideário do regime. De outro lado, a *Revista* se constituía em espaço de divulgação de um novo elemento de identificação da prática e da formação do geógrafo, métodos e técnicas de trabalho de campo e o emprego dos instrumentos de medição científica (bússolas, câmaras, podômetros, barômetros, alidades, etc.), utilizados nas viagens de reconhecimento. Somente as condições institucionais do CNG poderiam reunir fundos para patrocinar expedições deste tipo, a exigir equipes inteiras, por semanas a fio.

Estas incursões a campo eram fundamentais para a implementação da moderna geografia, ciosa da conversão de seus profissionais a exploradores de seu próprio objeto, a natureza. Todo o esforço de interpretação sobre o espaço, toda a sistematização das informações territoriais deveriam se desenvolver dentro da exigência de trabalhos empíricos profundamente metódicos. Não é outro o sentido do alerta de Francis Ruellan, orientador científico das expedições do CNG, em seu artigo, de cunho evidentemente pedagógico, “**O trabalho de campo nas pesquisas originais de geografia regional**”. Em suas palavras finais, ele diz:

Esperamos que esta exposição fará sentir que aí reside a verdadeira tarefa do geógrafo. Quando ele volta ao gabinete de trabalho, é para tirar partido da viagem de estudos que acabou de realizar e formular problemas que ele estudará na próxima excursão. **Só existe geografia de gabinete para o compilador. Para o pesquisador, serve apenas de complemento da investigação no campo que é a fonte viva de toda observação e interpretação nova.** Desde a origem da geografia moderna, todos os grandes mestres não seguiram outro método, o único em verdade que pode libertar a produção geográfica do trabalho livresco e do vão palavreiro sem base científica e sem nenhuma relação com a vida do Globo (RUELLAN, 1944, p. 44-45, grifo nosso).

“Geografia de gabinete” e “geografia científica”. A oposição é clara, fala por si. De acordo com as novas regras de definição do saber geográfico, o que distinguiria o geógrafo dos antigos eruditos na matéria é, antes do mais, o trabalho de campo. Este seria realizado nas viagens de reconhecimento físico do território, de sua geomorfologia e de seu *habitat* rural.

Ao falar de trabalhos que tematizam as expedições, estamos já no terreno do *corpus* de conhecimentos veiculados pela *Revista*, em sua posição estratégica na estruturação do campo geográfico. Apenas o CNG reunia as condições institucionais para promover excursões aos mais variados rincões do País, para ensinar os alunos a operacionalizar os conhecimentos adquiridos e iniciá-los nas práticas que capacitavam o profissional de geografia que então se desejava, apto a responder com eficiência aos desafios da organização nacional.

Esta destacada função pedagógica do CNG se explicava também pelas prerrogativas que lhe rendiam a competência de coordenação dos trabalhos geográficos, reconhecida por lei. As tabelas, os censos, os mapas e os cartogramas produzidos pelo Instituto afirmavam a referência a um coletivo nacional, fixavam o poder do Estado

sobre o espaço físico e sua população, em sociedade, num território. Estas tecnologias de distância, ajustadas às tecnologias de governo, contribuíam decisivamente para esvaziar as representações espaciais que com elas concorressem.

Citemos como exemplo algumas das maiores realizações do órgão nesta área, quando secretariado por Leite de Castro: os trabalhos de uniformização das toponímias dos municípios e de seus respectivos mapas, previstos pelo Decreto-Lei n.º 311, de 2 de março de 1938; de uniformização cartográfica em variadas escalas e de atualização da carta do Brasil ao milionésimo. Outro empreendimento de vulto foi o da arbitragem do CNG nas históricas e polêmicas questões de limites interestaduais<sup>218</sup>. São medidas que se aplicavam diretamente à formulação das políticas sobre o quadro territorial, em seus aspectos físico, econômico, jurídico, político e populacional. Em todas elas, muitas grandiloqüentes como a exposição dos mapas municipais<sup>219</sup>, desenhava-se o controle do governo central sobre os regionalismos e os poderes locais.

A não resolução destas questões poderia comprometer vários aspectos da administração pública em geral, principalmente no tocante à divisão de tributos e verbas orçamentárias, regularização de terras rurais e urbanas, centros e pleitos eleitorais e conflitos recorrentes em torno da repartição do poder local e estadual e entre as elites rurais e urbanas (EVANGELISTA, 2006, p. 9). No contexto da centralização política do Estado Novo, “a representação cartográfica mais precisa do território traz a



Presidente Vargas visita o estande de São Borja na Exposição de Mapas.

<sup>218</sup> Em Resolução de sua Assembléia-Geral, de 24.06.1939, o Conselho argumentava que a questão das divisas estava profundamente vinculada aos empreendimentos básicos do IBGE, pois sua solução dependia da exatidão dos dados do Censo 1940 e da precisão da carta geográfica do Brasil ao milionésimo, no tocante aos circunscriçamentos territoriais. Graças a tal intervenção, até 1945 foram resolvidos os seguintes impasses entre estados: Minas-Goiás, Minas-Rio de Janeiro, Minas-São Paulo, Minas-Bahia, Pernambuco-Alagoas, Piauí-Maranhão, Maranhão-Goiás, Bahia-Piauí, Bahia-Goiás (FLEMMING, 1947, p. 261).

<sup>219</sup> A exposição dos mapas municipais foi um dos mais grandiosos eventos cívicos já realizados no Brasil. Reuniu, no Pavilhão da Feira de Amostras da cidade do Rio de Janeiro, os mapas de todos os municípios do País, contendo informações racionalizadas sobre limites, nomenclatura dos elementos territoriais apresentados, localização e acidentes cartográficos, relevos, cursos de água, povoações, fazendas, estradas e caminhos, linhas telefônicas e telegráficas, planta da cidade e vilas dos municípios, dispondo os perímetros urbanos e suburbanos, de acordo com os textos dos atos legislativos que os fixaram (PENHA, 1993, p. 100). O calendário da exposição incluía a queima das bandeiras dos estados da federação em piras especificamente instaladas para este fim, ritual que encarnou de maneira catártica toda a perspectiva anti-regionalista da administração da Era Vargas. Os discursos oficiais do IBGE em honra da centralização política do Estado Novo também não fizeram por menos. No pronunciamento de abertura da exposição, o presidente José Carlos de Macedo Soares, em saudação a Getúlio Vargas, salientou que a valiosa coleção de mapas municipais fazia meditar sobre o real significado da doutrina do “espaço vital”, pois sua apreciação permitia o conhecimento do que deve constituir o programa da administração pública (EXPOSIÇÃO..., 1940, p. 448-461).

luz irregularidades político-territoriais, como demarcação de terras e manipulação de fronteiras político-administrativas, feitas de forma ilícita pelas oligarquias rurais” (BACHELARD apud DAVIDOVICH, 1985, p. 3). Como instrumental técnico-científico de administração do território, as atividades do Conselho Nacional de Geografia permitiam ao governo central enfraquecer a liderança das oligarquias locais e forçá-las à negociação, em proveito da sustentação e governabilidade da ditadura civil do Estado Novo. Voltaremos a este ponto na próxima seção, quando analisarmos os trabalhos sobre divisão regional e redivisão territorial.

É neste contexto de afirmação de um discurso hegemônico sobre o espaço brasileiro que o CNG, enquanto órgão oficial na matéria, se engajará não somente na confecção de mapas escolares, como também na iniciação dos professores em sua utilização e nas possibilidades das representações espaciais, em sala de aula e fora dela, em níveis secundário e superior. Os cursos promovidos pelo Conselho, bem como as tertúlias geográficas, realizadas em parceria com o Instituto Histórico, congregavam e atualizavam professores de rede básica e vulgarizavam as conclusões das pesquisas geográficas. Com propósito semelhante, o *Boletim Geográfico*, publicação inicialmente mensal, editada entre 1943 e 1978, era utilizado como suporte didático das práticas de ensino. Na mesma direção apontavam os programas de intercâmbio com a universidade, ainda focada quase exclusivamente na formação de professores secundários. O currículo dos futuros geógrafos incluía visitas freqüentes e sistemáticas às instalações do Instituto e a iniciação na metodologia de pesquisa, integrando as equipes das expedições geográficas, na qualidade de estagiários. Poderíamos lembrar, ainda, que grande parte do quadro técnico do CNG acumulava cátedras na Universidade do Brasil. Merecem destaque os casos de Pierre Deffontaines<sup>220</sup> e de Francis Ruellan<sup>221</sup>, ambos responsáveis pela coordenação do ensino de geografia naquela universidade e pela criação (Deffontaines) e consolidação (Ruellan) do núcleo de pesquisas geográficas do Conselho, formando as mentes de uma geração inteira de geógrafos.

Por tudo isso, o CNG ocupou posição central na questão da formação do profissional e nas reflexões sobre a prática de ensino da Geografia. Destinada “às bibliotecas e escolas de ensino secundário e superior”, a *Revista Brasileira de Geografia*

<sup>220</sup> Geógrafo fundamental na institucionalização dos cursos de Geografia, primeiro na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, em 1934, depois na Universidade do Distrito Federal, em 1935, dando continuidade à sua atuação na Universidade do Brasil até 1939, quando retorna à França. Embora sua importância para o campo geográfico tenha se vinculado mais à organização dos cursos universitários, foi o responsável pela formação das mentes do primeiro grupo de profissionais que criaria o núcleo de pesquisas geográficas do Conselho Nacional de Geografia. Uma vez mais, foi decisivo na ampliação dos espaços institucionais de geografia, ao criar a Associação dos Geógrafos Brasileiros, em 1934, e ajudar a pavimentar a *Revista Brasileira de Geografia*, em 1939. Entre seus trabalhos considerados clássicos, que afirmam as potencialidades dos estudos geográficos no Brasil, estão “Geografia humana do Brasil”, “Como se constitui no Brasil a rede de cidades” e “Meditação geográfica sobre o Rio de Janeiro”.

<sup>221</sup> Geógrafo francês que substituiu Deffontaines na coordenação do ensino de Geografia da Universidade do Brasil, em 1941, teve atuação fundamental na formação do corpo de geógrafos do IBGE, assumindo o cargo de consultor científico do CNG. Neste sentido, destacam-se seus trabalhos em metodologia e seu papel de organização das excursões científicas e dos trabalhos práticos de campo. Treinou equipes inteiras de pesquisadores do IBGE, orientando sua formação acadêmica e técnica, o que incluía seu encaminhamento para cursos nas universidades francesas. Por este papel, nas palavras de Roberto Schmidt, era “o único geógrafo que pode ser chamado de *chefe de escola* sem nenhuma restrição classificatória” (ALMEIDA, 2000, p. 126). Entre suas pesquisas mais reconhecidas, encontra-se seu trabalho sobre a geomorfologia da Serra do Mar.

deveria estimular o debate sobre o assunto e divulgar técnicas de ensino adequadas à representação espacial que então convinha ao Estado Novo<sup>222</sup>.

Alguns artigos ilustram bem o papel de fundar uma metodologia de ensino, assumido pela *Revista*. O já citado **O trabalho de campo nas pesquisas originais de geografia regional**, de Ruellan, trata da composição das equipes e do itinerário a ser seguido nas excursões geográficas, da definição, da ordem, da tipologia e do modo de execução dos trabalhos de campo, assim como das formas de utilização do equipamento de pesquisa.

Em **A excursão geográfica**, Delgado de Carvalho (1942, p. 133) apresenta algumas virtudes que este expediente permite desenvolver no futuro geógrafo. Ele “precisa tornar-se um *viajante-inteligente*”. Sublinha a “necessidade de constituir, no educando, uma *consciência do espaço*, de dotá-lo de uma *faculdade de ver e observar*, de se ambientar topograficamente, isto é, de interpretar paisagens geográficas”. E pontifica: “a observação dirigida não é outra coisa do que um processo de utilização visual do meio geográfico para a educação” (CARVALHO, 1942, p. 135-136).

Após discorrer sobre a organização das excursões geográficas, em seus diferentes aspectos, como esforço preliminar, preparo psicológico, observação dirigida e relatórios de viagem, Carvalho sublinha a relação entre a moderna fundamentação científica da geografia e o alargamento dos espaços de aprendizagem, noção cara aos projetos de educação da Era Vargas: “no nosso ensino do século XX, [...] acho que a excursão geográfica vem aproximar a escola da vida real, restabelecer as conexões necessárias e, apesar da complexidade dos fenômenos, torná-los mais vivos, mais significativos, mais cheios de ensinamentos, ao mesmo tempo que mais acessíveis aos jovens, inculcando-lhes amor à nossa disciplina” (CARVALHO, 1942, p. 136). Amor à disciplina - sem as tensões internas, as contradições, as separações, as disputas históricas pelo território, o regionalismo a ameaçar à nação - e amor à pátria. Não seriam sinônimos?

Vale observar a diferença no tom de ambos os artigos. O de Ruellan é marcado por uma linguagem técnica e operatória, voltado para um público de alunos de ensino superior e jovens engenheiros que se iniciavam na metodologia propriamente geográfica, como era o caso de Fábio de Macedo Soares Guimarães. Já o de Carvalho se pauta por fins didáticos e por uma preocupação quase filosófica sobre o ensino da geografia. Sua preocupação aqui se estende às fileiras das escolas secundárias.

De fato, as escolas secundárias parecem ser um alvo relevante na reforma do ensino, na formação do cidadão ideal desejado pelo Estado Novo. Neste sentido, o ar-

<sup>222</sup> Fábio de Macedo Soares Guimarães também defendia, a seu modo, o alargamento da representação espacial, que deveria ser ancorada na noção de região natural, suprimindo-se aos estados suas identidades territoriais. Afastavam-se, assim, as ameaças de separatismo e de mobilização da população pelas elites locais. Ao propor a divisão regional do Brasil, este grande geógrafo argumenta: “tratando-se de uma divisão prática para fins didáticos, é imprescindível que seja baseada nas ‘regiões naturais’, pois no ensino da geografia o estudo do meio físico é fundamental, assume uma importância primordial. Somente uma divisão em ‘regiões naturais’ poderá servir, de modo adequado, ao estudo da geografia física” (GUIMARÃES, 1941, p. 340).

tigo de Silvio Fróis de Abreu, **Esboço das regiões naturais do Estado da Bahia**, insiste na interpretação dos mapas produzidos pelo Instituto, enfatizando a necessidade de se trabalhar em sala de aula a perspectiva regional pela ótica do nacional. Destinado a professores da rede básica de ensino, o artigo compreende recomendações de que os trabalhos geográficos nas escolas primárias descrevam “com precisão cada região natural, com seus caracteres mais típicos e uma adequada documentação fotográfica” (ABREU, 1939, p. 68-74).

Nesta mesma linha pedagógica, a contribuição de Jorge Zarur é preciosa para auferirmos o papel do CNG na uniformização cartográfica, na coordenação dos trabalhos geográficos e, em particular, na consagração de uma representação oficial do território brasileiro. Em **A Geografia no curso secundário**, o autor afirma com precisão:

No Brasil, infelizmente, ainda não temos bons mapas murais didáticos, quer de geografia pátria, quer de geografia geral. Os professores lançam mão de mapas feitos e impressos no estrangeiro, quase sempre em língua francesa, apresentando graves erros lingüísticos e geográficos quando tratam da geografia do Brasil. O Conselho Nacional de Geografia procura nesse movimento remediar nossa insuficiência nesse setor, resolvendo organizar, imprimir e distribuir pelas escolas coleções de mapas murais [físico, econômico, histórico, político e das regiões naturais], obedecendo a um plano didático, que aliasse a exatidão ao baixo preço” (ZARUR, 1942, p. 17).

Uma vez mais, a consciência nacional deve se realizar na prática da geografia e na representação oficial do espaço, contribuindo para assimilar a perigosa influência dos estrangeiros nos vazios geográficos e nos núcleos de imigração. O mesmo discurso pode ser apreciado também em Christovam Leite de Castro, para quem a Geografia é a “ciência nacionalizadora” por excelência:

[...] em todo aquele que nela opera – seja no campo, levantando dados territoriais, ou interpretando a paisagem, seja no gabinete, preparando e examinando cartas ou estudando os fenômenos em sua distribuição terrestre e em sua conexão, seja na escola, ministrando conhecimentos ou ensinando a interpretação do meio ambiente e suas correlações com a atividade humana – todo aquele que à geografia se aplica, redobra em seu coração o sagrado amor à pátria querida (CASTRO, 1940, p. 463).

Ciência nacionalizadora que oferece seus serviços à conquista do território e de seus “corações e mentes”. Assim fazendo, edifica uma pedagogia da identidade pela localização espacial, vulgarizando a perspectiva utilizada pela reflexão intra-estatal (MORAES, 1991, p. 167).

Um exemplo de grandeza desta pedagogia oficial, formulada na identidade pelo espaço e impulsionada pelas páginas da *Revista Brasileira de Geografia*, é a seção **Tipos e aspectos do Brasil**. Ilustrada a bico de pena pelo artista Percy Lau, a publicação formava e divulgava uma imagem geográfica da nação. Juntos, os tipos humanos e os aspectos geográficos pretendiam promover a integração do povo e do território. As imagens são acompanhadas de textos assinados por geógrafos do IBGE, que evidenciavam as idéias contidas nas ilustrações, acrescentando-lhes informações adicionais. É interessante notar que este conjunto privilegia aspectos local e regional, sem iden-

tificar-se à conotação de limitação e contenção, então comumente atribuída ao regionalismo. Ao contrário, trata-se de exaltar a tradição do bandeirismo, recuperando a vocação expansionista como elemento formador da nação.

Desse modo, a seção **Tipos e aspectos do Brasil** vale-se dos matizes da sensibilidade estética, unindo pedagogicamente arte e geografia na representação oficial do espaço nacional. Assim fazendo, coaduna-se com os estudos antropogeográficos do Instituto, que relacionavam povo e lugar na caracterização dos diversos gêneros de vida da população brasileira. A este respeito, comenta Ana Maria Daou (2001, p. 149):

A relação entre povo e lugar, nação e território, evidente nas ações e estratégias das instituições nacionais que ancoravam o Estado Novo para o exercício do controle do território e da população, está bem representada nas imagens de *Tipos e Aspectos*. Nos tipos humanos desenhados pelo traço de Percy Lau, naturaliza-se o enraizamento dos homens retratados.

Nestas figurações, a variedade do meio físico e das grandes paisagens naturais do País dividia espaço com as atividades sócio-econômicas das regiões do Brasil. Ao retratar a estrutura ocupacional, dos campos de criação do Rio Grande do Sul aos canaviais do Nordeste, consubstanciava-se o discurso oficial sobre a interiorização do território, a chamada “marcha para o oeste”, e sobre a transformação do homem rural em trabalhador. Em termos metodológicos, a rica iconografia consagrava a divisão epistemológica entre Geografia Física e Geografia Humana. Consagrava, ainda, a orientação da escola francesa do Possibilismo, em particular o conceito de “gênero de vida”, no cruzamento entre as atividades econômicas e os tipos brasileiros, representados em cenas do cotidiano<sup>223</sup>. As negras baianas e o comércio ambulante, o gaúcho e a pecuária, os vaqueiros do Nordeste e o agreste, os pescadores e a restinga, as lavadeiras e a favela, entre tantas outras, tinham como pano de fundo a precariedade do comércio



Folha de rosto de “Tipos e Aspectos do Brasil”.

<sup>223</sup> Licia Rubinstein, em sua dissertação de mestrado, analisa alguns dos tipos nacionais representados por Percy Lau. Através deles, podemos apreender a paisagem típica como resultante da convivência harmoniosa entre as transformações humanas e os condicionamentos de seu ambiente natural. Traduzindo em arte o conceito de gênero de vida, Percy Lau relaciona estes objetos, tornando-os um só. Naturaliza o enraizamento dos homens retratados. O *seringueiro*, por exemplo, aparece em seu trabalho de extração do látex. Comenta Rubinstein: “o seringueiro e a vegetação recebem o mesmo grau de acabamento. O pé descalço se mistura com a terra, como se estivesse plantado, enraizado, assim como a árvore. A perna sobre como tronco” (RUBINSTEIN, 2007, p. 91). Já na leitura do quadro *O gaúcho*, a impressão que temos é a de que se trata de um cavaleiro hábil, ativo, bom manejador do laço, que domina o cavalo e o gado com destreza. “O tipo é representado em plena ação, no seu *habitat* natural e com todos os seus acessórios típicos. Assim, é fixado em determinada localidade, com determinados hábitos, características e indumentária” (RUBINSTEIN, 2007, p. 92).

do interior e da vida urbana, como que a exigir – e fundamentar – o plano de integração nacional pela extensão física do poder central.

Em tom ainda mais realístico do que a seção **Tipos e aspectos do Brasil**, as fotografias fazem um retrato do progresso da nação. Radicalizando a oposição entre civilização e barbárie, elas referendam, por meio do realismo insuperável da experiência visual, a imagem de integração nacional. Figuram o domínio da natureza pela tecnologia humana, e o controle do Estado sobre as áreas de fronteira, pela territorialização do aparelho de Estado. Diversos sinais de ocupação humana nos vazios geográficos e de desenvolvimento dos núcleos urbanos do País expressavam a obra de construção do Estado nacional: estradas, pontes, vias férreas, malha viária, túneis, viadutos, modernas edificações, monumentos urbanos, hotéis em área de exploração mineral, aviões e hidro-aviões em missão de reconhecimento e a vista aérea de cidades se expandindo em regiões de fronteira são alguns dos símbolos e temas que evocam silenciosamente o triunfo do planejamento territorial. O projeto de transformação do homem rural em trabalhador e de valorização das áreas isoladas entre o litoral e a fronteira também tem destaque especial. Ele é representado por carregadores de madeira e materiais de construção, pelas primeiras casas e moradias em áreas afastadas, por agricultores cultivando a terra, contemplados por programas de assistência do governo - como as colônias agrícolas -, pela plantação de culturas diversas, pela construção de praças, fontes e escolas em cidades recém-fundadas.

A continuarmos no terreno do *corpus* de conhecimentos específicos veiculados pela linha editorial da *Revista*, outros temas podem ser enfocados. Em comum, eles apresentam a perspectiva marcadamente ambígua em relação ao planejamento territorial, oscilando ora para um viés mais político-pragmático, ora para uma abordagem mais acadêmica, num crescente esforço de diferenciação do discurso geográfico.

Se seguirmos a cronologia empregada por Jorge Hemerly, em sua dissertação de mestrado **A Revista Brasileira de Geografia e a produção geográfica no Brasil (1939-50)**, cujo recorte se faz sobre a gestão de Christovam Leite de Castro à frente do CNG, o ano de 1947 se constitui em um marco na composição editorial do periódico: “A formação dos estudiosos não era homogênea, destacando-se, na primeira metade da década de 40, militares e, sobretudo, engenheiros; somente a partir de 1947 é que vão aparecer numa posição de relevo geógrafos profissionais, formados pelas faculdades de Filosofia” (HEMERLY, 1996, p. 26).

A função assumida pelo periódico de modernizar a geografia praticada no Brasil não se daria de pronto, e sim gradualmente. A presença de engenheiros “especializados em assuntos geográficos”, como Leite de Castro, contribuía para acentuar a concepção pragmática dos estudos publicados no periódico, voltada para o planejamento territorial. E não é só. A colaboração inicial de profissionais de instituições tão variadas como, de um lado, o Instituto Nacional de Tecnologia, o Clube de Engenharia e a Escola Técnica do Exército, de outro, a Universidade do Brasil, o Colégio Pedro II, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, resultava em um discurso mais heterogêneo e exotérico sobre nosso espaço. Por isso, nos primeiros anos

de circulação da *Revista*, o primado seria dos temas geopolíticos, escritos por engenheiros como Sílvio Fróis de Abreu, Everardo Backheuser, Moacir Malheiros da Silva, Sampaio Ferraz, Virgílio Correia Filho, e militares como Lima Figueiredo, Rodrigues Pereira, Jaguaribe de Matos, entre outros. Eles dividiam espaço principalmente com artigos de colaboradores estrangeiros e grandes da geografia dita “científica” como Pierre Deffontaines, Preston James, Francis Ruellan e, depois, Leo Waibel, além de comentários sobre as publicações internacionais, assinados principalmente por Delgado de Carvalho. Só a partir de 1941, e muito lentamente, começam a figurar artigos e comentários dos geógrafos que então se formavam, de autoria de Fábio de Macedo Soares Guimarães e de Jorge Zarur, e, posteriormente, de José Veríssimo da Costa Pereira, Orlando Valverde, Lucio de Castro Soares, entre outros.

Neste sentido, para o intervalo 1939-1947 há uma profusão de uma produção alinhada com as questões geopolíticas focadas no argumento da segurança nacional. O tema “fronteiras, território e povoamento” predomina de longe, respondendo por 24 artigos neste período e praticamente desaparecendo a partir daí. Seu conteúdo é programático, estabelecendo, em linhas gerais, a importância dos transportes e das comunicações para a integração do espaço territorial, iniciando-se pela conquista do interior, isolado entre o litoral e as fronteiras. São estudos que frequentemente exploram o potencial das regiões de fronteira, focos de imigração e de investimentos econômicos, ferrovias de integração política e geográfica com os Países latinos, e a questão da saída para o Oceano Pacífico. Nesta vertente, é ilustrativo o artigo do tenente-coronel Lima Figueiredo, **a ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra** (FIGUEIREDO, 1943, p. 61-82), no contexto do interesse sobre o petróleo boliviano<sup>224</sup>.

Ainda na direção da análise geopolítica, mais abertamente político-pragmática, são significativos os artigos de Sílvio Fróis de Abreu, abordando o controle sobre os recursos minerais. O engenheiro relaciona o potencial petrolífero das bacias sedimentares e a distribuição geográfica da população, de modo a “chamar a atenção para algumas paisagens do Brasil que convidam à pesquisa de certos minérios, indicando outras onde não será possível achá-los” (ABREU, 1946, p. 509-530).

Em determinado momento, uma mudança qualitativa se opera na metodologia da produção geográfica e na estruturação do seu discurso, não obstante esteja sempre presente a preocupação de orientar as ações do poder público, no tocante ao planejamento territorial. O exemplo mais expressivo talvez seja o das análises sobre a transferência da Capital Federal, de Fábio de Macedo Soares Guimarães, baseadas em sucessivas expedições geográficas ao Planalto Central, entre 1947 e 1949, que dialogam com a mais moderna literatura estrangeira na matéria. Um novo ambiente acadêmico marcaria a cultura dos geógrafos de formação, o que prova o prestígio logrado junto às instituições desta natureza, por meio de estudos por ela encomendados, destinados a balizar pesquisas universitárias. Citemos o trabalho de Antônio Teixeira

<sup>224</sup> Note-se o parentesco entre a referida abordagem e a obra política e intelectual do embaixador José Carlos de Macedo Soares, como sua preocupação geopolítica com a integração dos Países da bacia do Prata em diversas esferas (cultural, pedagógica, política e econômica), com a exploração dos terrenos bolivianos de petróleo e com a definição da noção de fronteira. Ver a este respeito o capítulo 17 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

Guerra (1950, p. 535-564), sobre a geomorfologia de Laguna, que apresenta as origens dos sambaquis e dos depósitos naturais no litoral de Santa Catarina, para subsidiar as pesquisas arqueológicas do antropólogo Castro Faria, no Museu Nacional.

Segundo Hemerly, os artigos que remetem para 'imigração e colonização', 'planejamento econômico e da ocupação do interior', 'agricultura' e 'população' surgem progressivamente e se consolidam a partir de 1947 (HEMERLY, 1996, p. 51). O que parece escapar ao olhar do autor é a transformação mais ampla no campo geográfico que explica o que ele, na verdade, apenas constata. Ou seja, "a importância que os estudos sobre a colonização e a distribuição demográfica dão ao acesso ao mercado" (HEMERLY, 1996, p. 86), atribuída a esta nova fase.

Uma transformação estrutural do campo geográfico estava em curso, pelo menos, desde 1944, produzindo, no ano de 1947, seus primeiros efeitos mais sensíveis. De início, a hegemonia da Escola francesa de Vidal de La Blache na geografia brasileira foi suavizada, através da aproximação entre o CNG e os principais centros de produção geográfica norte-americana. Como parte da campanha de aproximação do governo americano, objetivando que o governo Vargas se afastasse da esfera de influência do nazi-fascismo, os mais notáveis geógrafos do IBGE, Jorge Zarur, Fábio de Macedo Soares Guimarães, Orlando Valverde, José Veríssimo da Costa Pereira, Lúcio de Castro Soares e Lindalvo Bezerra, geógrafos de formação, foram indicados para o programa de mestrado e doutorado em Winsconsin, Northwestern e Chicago, universidades especializadas em estudos regionais voltados para o processo de ocupação do território (ALMEIDA, 2000, p. 113). Em 1944, fixava-se este significativo intercâmbio com a geografia anglo-saxã, que rendeu a Christovam Leite de Castro viagens consecutivas aos EUA, a fim de agilizar as negociações. Em conferência na quarta assembléia anual do *American Congress of Surveying and Mapping*, em 3 de junho daquele ano, discorreu sobre as razões da iniciativa:

é particularmente agradável dizer aqui que o CNG do Brasil tem a preocupação de seguir, nestes trabalhos, a orientação da ciência geográfica americana. Até há pouco tempo, a influência da escola européia nos trabalhos geográficos no Brasil era quase absoluta, quanto ao material e quanto aos métodos. Hoje, graças à atuação do CNG, já se manifesta **a influência americana que tem a meritória vantagem de dar à geografia sentido de utilidade, fazê-la instrumento de pesquisa que a administração aproveite imediatamente nas suas multiformes aplicações** (4ª..., 1944, p. 299-302, grifo nosso).

O acento é posto, portanto, na função utilitária da Escola norte-americana, que, então, tinha, em Richard Hartshorne o seu maior expoente. Sua geografia nomotética foi responsável pela introdução do caráter convencional dos conceitos no trabalho geográfico, forjados unicamente nos e pelos problemas eleitos pelo pesquisador. Seu conceito de área refere-se ao método, delimitando-se como uma parcela da superfície terrestre, distinta das demais, somente por força da escolha do observador, dos fenômenos que privilegia em sua análise. Dessa forma, ao contrário da noção de região elaborada pela geografia francesa, que além de abstração conceitual é também uma realidade ontológica irreduzível, a área é operacional, um instrumento de análise meramente artificial. Para Robert Moraes (1985, p. 90),

a nova perspectiva se abre para análises tópicas, isto é, centradas em um conjunto articulado de temas; por exemplo uma geografia do petróleo, discutindo uma integração de fenômenos associados a este produto, numa escala mundial; ou uma geografia da monocultura, ou uma geografia do café, ou do cacau, ou ainda uma geografia da pesca, ou do transporte marítimo, etc. A geografia nomotética possibilitou a agilização do estudo regional, que ia ao encontro dos interesses do planejamento, pois abriu a perspectiva de trabalhar com um número bastante elevado de elementos, relacionando-os de acordo com os interesses do plano, instrumentalizando os diagnósticos

Trata-se de uma concepção pragmática<sup>225</sup>, que ganharia força com a qualificação de parte expressiva do corpo técnico do CNG nos quadros das universidades norte-americanas. Resultado desta aproximação política e científica foi a vinda de Leo Waibel ao Brasil, mediada por seus alunos Orlando Valverde e Fabio de Macedo Soares Guimarães, como consultor técnico do CNG, no período 1946-1950. Um dos próceres da nova geografia vinculada à economia espacial, Waibel orientou diversos estudos que relacionavam a evolução dos sistemas agrícolas aos sistemas econômicos<sup>226</sup>.

Leo Waibel fez avançar muito a pesquisa em geografia do povoamento, ao mesclar a biogeografia e seus estudos sobre vegetação com os modelos de distribuição espacial da produção agrícola, segundo os processos de mercado, caros à geografia econômica. Aplicando tais modelos aos estudos de colonização europeia, da utilização da terra e da organização agrária do território, Waibel comandou um verdadeiro programa de pesquisas de campo, sempre em companhia de um limitado grupo de assistentes. Suas abordagens tópicas da paisagem econômica cobriram, de forma sistemática, o planalto central, o Brasil meridional e o Brasil oriental até a Bahia (BERNARDES, 1982, p. 523-524). Também foi o orientador científico dos estudos sobre a localização da nova capital federal. Entre os diversos trabalhos de sua autoria, publicados na *Revista Brasileira de Geografia*, podemos destacar **Uma viagem de reconhecimento ao sul de Goiás** (WAIBEL, 1947, p. 313-342), **Princípios da colonização europeia no sul do Brasil** (WAIBEL, 1949, p. 159-222) e **A teoria de Von Thünen sobre a influência da distância do mercado relativamente à utilização da terra** (WAIBEL, 1948, p. 3-40), em que faz uma divulgação científica

<sup>225</sup> Jorge Zarur, pioneiramente, apontava, já em 1944, para a necessidade de afinar a pesquisa geográfica aos problemas com que se defronta o planejador. Apoiando-se em sua participação no projeto *Tennessee Valley Administration*, durante seu período de estudos nos EUA, ele esboça uma proposta de uma geografia utilitária ancorada no modelo de análises regionais. Tentava escapar, assim, à influência da Escola francesa. Ao mesmo tempo, marca a diferença da geografia utilitária em relação ao que chama "geografia tradicional". Diz ele: "a geografia moderna [...] não é uma evolução completa da geografia clássica, da geografia tradicional. Pelo contrário, ela procura renovar, tendo a região por base, pois a tradicional divisão da geografia física e humana não cabe mais. A geografia, hoje é, em outras palavras, o estudo dos contrastes regionais" (ZARUR, 1944, p. 315). E mais adiante: "a geografia utilitária fez milagres nesta guerra [...], só agora começa a ter os seus filósofos e precisa ainda que a sua filosofia seja feita [...]. Somos contrários à velha e tradicional tendência de levar um esquema previamente feito no gabinete para o campo e aí passar a responder às perguntas que, previamente, sem conhecimento da região, introduzimos no esquema. **Às vezes a pergunta não cabe; a região não oferece aquela questão**" (ZARUR, 1944, p. 316-318, grifo nosso). Há já aí uma perspectiva embrionária sobre o recorte da região segundo os problemas eleitos pelo pesquisador, em interesse do planejamento.

<sup>226</sup> Em relato, publicado na *Revista Brasileira de Geografia*, acerca da experiência que adquiriu sobre a realidade brasileira, no tempo em que fora consultor técnico do CNG, Waibel expõe os motivos que o levaram a aceitar o convite para ocupar aquele posto: "Sendo o Brasil a última grande reserva de terras virgens no mundo ocidental, o problema de como aproveitar este País torna-se não somente um problema brasileiro de primeira magnitude, mas diretamente um problema mundial. E foi este problema que me trouxe ao Brasil, e que foi o *leitmotiv* de todo o meu trabalho aqui" (WAIBEL, 1950, p. 420).

dos modelos de economia espacial aplicados às formas de exploração da terra, em áreas agrícolas<sup>227</sup>.

Esta mudança de orientação na produção geográfica arrefecia as concepções naturalistas em favor de um conhecimento cada vez mais aplicado ao planejamento. A incorporação de Waibel e o investimento na pós-graduação dos geógrafos imprimiram um novo ritmo às realizações do CNG, a partir de 1947, na forma dos estudos de regionalização, tanto os de atividades agrícolas quanto os de urbanização. Sendo o Conselho e a editoria da *Revista Brasileira de Geografia - RBG* compostos por uma pluralidade de profissionais e de instituições que neles tinham assento, isto não se deu de forma tranqüila. A este respeito, comenta Pedro Pinchas Geiger, ele próprio um dos artífices deste movimento de renovação, com seus estudos sobre redes urbanas, que desenvolveria a partir do fim dos anos 1950: “a elaboração de trabalhos enfocando aspectos socioeconômicos encontrou forte resistência junto aos técnicos do Conselho, ainda presos à perspectiva naturalista. Postura esta, porém, que seria ultrapassada pelo próprio movimento histórico da urbanização/industrialização no decorrer das décadas seguintes” (GEIGER, 1988, p. 74).

O que se afigura é o amadurecimento do geógrafo, a diferenciação dos seus saberes e práticas frente a um universo de profissionais, “os técnicos do Conselho”, que antes ocupavam posições dominantes em seu meio de atuação, “ainda presos à perspectiva naturalista”. Esta transformação não é pacífica ou mecânica, mas resultado de disputas internas por visibilidade e prestígio, bens simbólicos que não são igualmente acessíveis a todos os membros do campo.

Tratam-se de duas fases - distintas apenas para efeito de análise. No momento de lançamento e consolidação da *Revista*, a organização do campo geográfico se mostra muito dependente da inserção do periódico no aparelho de Estado, com forte presença da enviesada justificação político-ideológica do Estado Novo no discurso geográfico, que se faz notar na divulgação de notícias e assuntos culturais, na preferência por temas geopolíticos e na predominância de engenheiros e militares na composição dos editores e articulistas.

Sob o influxo dos programas de intercâmbio e da geografia utilitária, ao lado da ampliação dos geógrafos egressos da Universidade do Brasil, é possível perceber um outro momento. Ele se estende de 1947 até meados da década seguinte, às vésperas da realização do XVIII Congresso Internacional de Geografia, de 1956, pa-

<sup>227</sup> Valendo-se da experiência que adquiriu sobre a realidade brasileira, Waibel, em nosso entender, muito contribuiu para desconstruir a representação do tipo nacional e da estrutura ocupacional de nosso território, vigente nos anos 1940 e 1950. O eminente geógrafo se contrapôs à literatura orientada pela crença na superioridade étnica germânica, para a qual a colonização européia com pequenos proprietários no planalto meridional era um sucesso. Ele revelou que a maior parte dos colonos alemães se utilizava do sistema de rotação de terras, um contra-senso em pequenas propriedades, explicando a sua exagerada expansão pelo esgotamento dos solos (VALVERDE, 1968, p. 76). Assim fazendo, Waibel calava o argumento, então em moda, que exaltava o caráter desbravador do imigrante alemão. A adoção deste sistema extensivo de produção teria sido feita por força da irregularidade da ocupação nas zonas pioneiras, inteiramente esparsas e desconectadas dos mercados urbanos. Esta notável contribuição de Leo Waibel descaracterizava os argumentos racistas ainda presentes na literatura sobre a colonização, reabilitando o caboclo, o elemento nacional, ao trabalho. O problema seria de ordem social; o analfabetismo e a pobreza informavam as escolhas restritas e os investimentos dos novos camponeses, fossem eles italianos, eslavos, alemães ou caboclos. Relatando suas observações no recôncavo baiano, Waibel conclui que “é possível a agricultura intensiva com aplicação de estrume [que então se praticava], nas baixadas tropicais úmidas, em moldes econômicos. E mais: que essa atividade pode ser exercida pelos caboclos, sem o auxílio de colonos europeus” (WAIBEL apud VALVERDE, 1968, p. 79).

trocinado pelo CNG. Podemos ver que a produção da RBG aponta cada vez mais para os trabalhos de regionalização, influenciados pela economia espacial. Tal mudança de enfoque se faz acompanhar do gradual desligamento dos mesmos engenheiros e militares que antes predominavam – à exceção de um Virgílio Correia Filho, que consegue manter seu prestígio no campo geográfico. Estes nomes chegam quase a desaparecer ao longo da década seguinte. É sintomático que um engenheiro-cartógrafo como Christovam Leite de Castro, homem-chave na estruturação do campo geográfico, se afaste da Secretaria do Conselho, em 1950<sup>228</sup>.

Neste sentido, as realizações da gestão de Jurandyr Pires Ferreira no comando do IBGE, entre os anos 1956 e 1961, solidificam o aparte e as distinções entre os geógrafos de carreira e os antigos nomes ilustrados em geografia, cuja produção é vista, cada vez mais, como “ensaísta”. É um momento bastante fértil do Conselho, extremamente rico na produção de obras de referência para o campo geográfico e para o conhecimento do País. Pesquisas sistemáticas, vinculando estatística, geografia e cartografia inspiram novas publicações que informavam aspectos ainda desconhecidos do território, na escala municipal. É o caso da coleção **Enciclopédia dos municípios brasileiros**, com seus 36 volumes (1957-64); da coleção **Geografia do Brasil** (1959), do **Atlas do Brasil** (1959) e da finalização da **Carta do Brasil ao milionésimo** (1960). O XVIII Congresso da União Geográfica Internacional, de 1956, coroa este momento, congregando os principais geógrafos do Brasil para montar uma estrutura de excursão e apresentação de trabalhos, reforçando a relação entre a área do planejamento do governo federal e a universidade, além de viabilizar a participação de acadêmicos de São Paulo e do Nordeste (ALMEIDA, 2000, p. 93-94). Uma agenda de pesquisa em nível nacional é lançada. Os elos da comunidade científica são reafirmados e ampliados<sup>229</sup>.

Na medida em que se autonomiza, o campo constitui suas próprias regras, cada vez mais heterônimas e científicas, alheias às esferas do político e do econômico, definindo o pertencimento e a exclusão; a mobilidade, a dominação e a marginalização dos agentes que nele atuam. Com a formalização do discurso e das técnicas de investigação, a exigir um alto nível de iniciação, os antigos geógrafos

<sup>228</sup> Curiosamente, é o próprio Leite de Castro que, em **Geografia: ciência moderna a serviço do homem**, sugestivo título de artigo de Jorge Zarur, ressalta as técnicas e os procedimentos que justificam a estratificação do campo geográfico. Para o secretário-geral do Conselho Nacional de Geografia, num primeiro nível estaria a medição do território, em que atuam astrônomos, geodestas, topógrafos e fotogrametristas. Mais acima, encontramos a representação do território, a exigir o empenho dos cartógrafos. No topo, teríamos a prática mais sofisticada e prestigiada: “na interpretação do território é que atua o que se chama geógrafo. Entendo por geógrafo moderno aquele que faz a interpretação dentro de três características fundamentais: primeira, o caráter científico, isto é, a explicação dos fenômenos; segunda, tenha, como interpretação fundamental, a consideração do homem – é a tendência moderna da geografia; terceira, haja na interpretação um sentido de utilidade” (CASTRO apud ZARUR, 1944, p. 313).

<sup>229</sup> No artigo em que avalia a influência estrangeira no desenvolvimento da geografia brasileira, publicado na *RBG*, Nilo Bernardes traça um diagnóstico preciso sobre os significados do referido Congresso: “1) provocou um balanço no conhecimento já acumulado sobre o território [...] e um avanço nesse conhecimento, consubstanciado na série de nove livros-guias abrangendo todas as macrorregiões do País; 2) pela primeira vez estabeleceu-se uma efetiva e intensa cooperação entre geógrafos dos centros de pesquisa já existentes para a consecução de objetivos comuns; 3) ocorreu a circunstância de que, pela primeira vez, geógrafos do terceiro mundo tinham contato em larga escala com seus colegas mais experientes do hemisfério norte, sendo que, para os estudiosos brasileiros fora dos dois grandes centros, este contato foi particularmente proveitoso e acelerou a difusão espacial da geografia científica; 4) teve-se consciência de que a pesquisa e o desenvolvimento do campo profissional entre nós já haviam atingido um razoável nível, embora ainda limitado a uns poucos centros; 5) provocou uma aferição dos rumos metodológicos da pesquisa e dos temas preferenciais, rompendo enfoques tradicionais” (BERNARDES, 1982, p. 525)

da engenharia e das Forças Armadas perdem espaço de produção no periódico, ocupando posições dominadas na hierarquia do campo científico. De acordo com Pierre Bourdieu (2004, p. 32),

quanto mais um campo é heterônimo, mais a concorrência é imperfeita e é mais lícito para os agentes fazer intervir forças científicas nas lutas científicas. Ao contrário, quanto mais um campo é autônomo e próximo de uma concorrência pura e perfeita, mais a censura é puramente científica e exclui a intervenção das forças puramente sociais (argumento de autoridade, sanções de carreira, etc.) e as pressões sociais assumem a forma de pressões lógicas, e reciprocamente: para se fazer valer aí, é preciso fazer valer razões, para aí triunfar, é preciso fazer triunfar argumentos, demonstrações e refutações.

De fato, a *Revista Brasileira de Geografia* projetou-se sempre como instrumento de divulgação e fortalecimento das pesquisas desenvolvidas no campo geográfico, como vetor de diferenciação e reconhecimento de uma comunidade científica. Como publicação do Conselho, foi marcada em seu início pela mesma dubiedade que o caracterizou, oscilante entre a reflexão acadêmica e a natureza político-pragmática de suas investidas. Nesta tensão constitutiva, nossa tese é a de que a primeira prevaleceu crescentemente nos trabalhos da Geografia do Instituto, nos estudos realizados de 1947 até a chamada “geografia quantitativa” na década de 1970. A nosso ver, é este o recorte que define a contribuição da Geografia do IBGE ao processo de autonomização do campo geográfico. Afinal, até a segunda metade dos anos 1970, o IBGE foi o principal centro de adoção e difusão de todas as novas idéias e métodos surgidos na Geografia mundial. Foi a porta de entrada das mais variadas correntes, como é o caso da Geografia Sistemática de Leo Waibel, da Geomorfologia Bioclimática de Jean Tricart<sup>230</sup> e da Geografia Quantitativa de J. P. Cole, da qual trataremos brevemente mais à frente.

É verdade que, mesmo para este período, a dimensão técnica do imperativo do planejamento se fez sempre fortemente presente. Salta aos olhos a extensa produção de artigos, especialmente nos calorosos debates dos anos 1960, que concebem a geografia como componente do Poder Nacional<sup>231</sup>, na esteira das formulações políticas da Escola Superior de Guerra<sup>232</sup>. Temas como “objetivos nacionais”, “estratégias nacionais”, “política nacional e desenvolvimento nacional” também figuravam nas páginas do periódico, principalmente em ensaios de Lysia Bernardes e Antônio Teixeira Guerra (PENHA, 1993, p. 36-37). A íntima associação aos interesses de governo também se aplica aos trabalhos de conceituação e delimitação de redes urbanas, áreas metropolitanas, áreas industriais e microrregiões homogêneas, com destaque para

<sup>230</sup> Geógrafo francês, professor da universidade de Estrasburgo, especialista em geomorfologia, Jean Tricart (morto em 2003) orientou diversos estudos do Conselho Nacional de Geografia, influenciados pelo método que leva seu nome. Inovador na geografia aplicada ao planejamento, o método Tricart busca compreender a dinâmica de um meio natural eleito pela análise, permitindo destacar dele as zonas e fatores que poderiam limitar determinados usos do território.

<sup>231</sup> São exemplos desta produção os seguintes artigos publicados na *Revista Brasileira de Geografia*: **Importância da geografia no poder nacional**, de 1963, e **A geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o poder nacional e a segurança nacional**, de 1966, ambos de Antônio Teixeira Guerra; além do trabalho **Geografia e poder nacional**, de 1966, de Lysia Bernardes.

<sup>232</sup> Criada em 1949, a Escola Superior de Guerra foi responsável pela elaboração da doutrina da Segurança Nacional, a partir dos anos 1960, que tanto inspirou setores militares e conservadores a se posicionarem a favor do fechamento do regime político do Brasil.

as contribuições de Pedro Pinchas Geiger. A maioria destas investidas tinha como finalidade a determinação dos pólos de desenvolvimento, preocupação que dominou os trabalhos da Geografia na década de 1960<sup>233</sup>. Não nos deteremos neles. Não constituem o foco de nossa análise.

Antes de tudo, o que nos interessa aqui é o exame da afirmação de uma “razão geográfica” como razão científica. Investigar a participação que logrou a Geografia do IBGE no processo mais geral de desapropriação da primazia dos antigos agentes do meio geográfico no tocante ao discurso sobre o espaço. Neste sentido, mesmo que sempre associadas aos objetivos técnicos da planificação, as obras do Conselho forjaram ou introduziram conceitos, práticas e objetos que definiam domínios de ação comum, ao mesmo tempo em que contribuíam para estratificar o espaço de produção geográfica, nele imprimindo distinções e hierarquias de prestígio e visibilidade. É neste fundo que emergem as consagrações e as obliterações, de que o caso de José Carlos de Macedo Soares nos parece exemplar.

Na tensão entre a reflexão acadêmica e a dimensão político-pragmática, presentes nos estudos geográficos do IBGE, é o recurso à primeira que prevalece quando se trata de fixar a competência exclusiva do geógrafo em matéria de organização do quadro territorial, esvaziando os discursos concorrentes. Se no final dos anos 1940 e durante toda a década de 1950, o conflito se estabelece entre a nova geração de geógrafos de carreira e os antigos engenheiros, militares e homens de ação ilustrados em assuntos geográficos, nas décadas de 1960 e 1970 são os economistas os que vão representar a principal ameaça à visibilidade da atividade geográfica. A partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-61), a Fundação Getúlio Vargas, criada em 1945, começa a se consolidar como novo marco institucional na área do planejamento, acelerando a ascensão dos economistas como assessores do poder. A posição privilegiada do IBGE se encontrava ameaçada, sendo o órgão transferido para o Ministério do Planejamento, em 1967. Eficiência e precisão são as novas palavras de ordem que se impõem à Geografia do Instituto, ciosa de sua posição no planejamento espacial do País. Ela responderá ao desafio com a chamada “revolução quantitativa”. Paradoxalmente, em ao menos um aspecto, ela promove um retorno às suas próprias origens, ao se pretender novamente “científica” e retomar o seu antigo papel de organizar o campo geográfico. Trataremos, mais adiante, das contradições e das proximidades entre estes dois momentos, até hoje considerados tão radicalmente distintos.

## A geografia científica e o IBGE

A nosso ver, a inteligibilidade da trajetória do saber geográfico no País não pode ser plenamente alcançada, a menos que se compreenda, sob nova perspectiva, a sua participação na montagem e interiorização do aparelho de Estado. No caso do

<sup>233</sup> São artigos especialmente representativos desta produção: *Ensaio para a estrutura urbana do Rio de Janeiro* (GEIGER, 1960), *Aspectos do fato urbano no Brasil* (GEIGER; DAVIDOVICH, 1961), *Expansão do espaço urbano no Rio de Janeiro* (BERNARDES, 1961), *Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas* (GEIGER, 1967a) e *Geografia e planejamento* (GEIGER, 1967b), entre diversos outros estudos sobre urbanização e industrialização.

Conselho Nacional de Geografia, não poderia ser mais adequado o alerta de Demétrio Magnoli: “a revisão crítica da história do pensamento geográfico freqüentemente apontou no Estado nacional uma condição para a sistematização da geografia, sem suspeitar que, talvez, o mais significativo seja o inverso: a geografia como condição para o enraizamento social e histórico do Estado Nacional” (MAGNOLI, 1997, p. 31). Nesta direção, a criação do IBGE é mesmo uma revolução. Pela primeira vez, a disciplina geográfica transcende as preocupações de ordem geopolítica e estratégica, construindo o seu objeto no estudo teórico da transformação do espaço pelo homem e dos condicionamentos do mundo natural sobre a organização espacial resultante.

Doravante, “o enraizamento social e histórico do Estado Nacional”, de que fala Magnoli, seria feito através de uma estrutura muito mais complexa do que aquela através da qual operavam o Instituto Histórico e a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, associações de intelectuais, desbravadores e diplomatas, destinadas a reunir as informações territoriais dispersas pelo País e a difundir o estudo da geografia.

Do ponto de vista do exercício do poder, a criação do IBGE se revela ainda mais importante, ao possibilitar o alargamento da estrutura física do poder central pelo País. A este respeito, o estatuto jurídico e a estrutura organizacional do IBGE são muito esclarecedores. Enquanto organismo administrativo especial, dito *sui generis*, a entidade se subordinava diretamente à presidência da República, apresentando caráter nacional e não federal (após 1967 já não o seria, tornando-se uma Fundação vinculada ao Ministério do Planejamento). Trata-se do único órgão da história do Brasil dotado de autonomia para deliberar e elaborar legislação própria, a partir de colegiados internos, divididos em uma estrutura hierárquica, que compreendia das Assembléias Gerais do Conselho Nacional de Geografia e do Conselho Nacional de Estatística aos Diretórios Regionais (Geografia) e Juntas Executivas Regionais (Estatística). Sendo um sistema parlamentar, atuando como consórcio federativo, o IBGE foi o empreendimento máximo da territorialização do aparelho de Estado. A partir dele é que se poderiam formular políticas territoriais explícitas, em nível verdadeiramente nacional. Daí que não é nenhum exagero afirmar que coube ao IBGE viabilizar a agenda de interiorização do País e assegurar a governamentalidade de uma ditadura civil como o Estado Novo. Diante de um território que restava em grande parte inexplorado e da necessidade de negociar com as Forças Armadas e com as oligarquias rurais, o regime se realizaria pela ampliação de sua presença física no quadro territorial e pela preservação da autonomia municipal, o que enfraquecia as elites regionais e estigmatizava a noção de “regionalismo”, entendida como desvio de um projeto estatizante e progressista para o País<sup>234</sup>.

<sup>234</sup> A Constituição de 1934 já firmara o princípio de que a autonomia municipal importava na eleição do prefeito e vereadores; na livre decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação de suas rendas e organização dos serviços de sua competência (BEZERRA, 1940, p. 251). A preservação da autonomia municipal em pleno regime do Estado Novo demonstra a centralidade do município no arrefecimento das tensões sociais, na garantia da unidade nacional. Sob a ditadura de Vargas, a única eleição direta assegurada pela Constituição foi a da escolha dos vereadores por parte da população municipal. Além disso, os municípios tiveram neste período função essencial na eleição para a câmara dos deputados federais. Eram os vereadores quem elegiam em cada município dez eleitores que, por sua vez, elegiam aqueles deputados. Na organicidade do sistema eleitoral do Estado Novo, o município era célula-básica.

Este diálogo entre governo federal e municípios, visando ao desenvolvimento e à autonomia destes em relação à esfera estadual, foi construído a partir da estrutura administrativa ramificada e complexa do IBGE, com suas unidades espalhadas em quase todas as cidades do País. De acordo com a tese de Roberto Schmidt, esta estrutura foi projetada como “agência capilarizada do poder central”, dado o seu alcance nacional a partir da instância municipal (ALMEIDA, 2000, p. 61), o que, a nosso ver, proporcionava a ação direta do governo sobre a sociedade civil e esvaziava a sobre-representação política das oligarquias e das liberdades estaduais. Assim, o IBGE, em sua origem, foi a agência de informação por excelência, ensejando a desconcentração espacial da burocracia, em benefício da dimensão nacional da governamentalidade, na Era Vargas.

Tal é o contexto que informará a dimensão pragmática da moderna geografia, impulsionada pelo CNG. Ela deveria se empenhar em uma nova construção simbólica da identidade nacional: no lugar da nacionalidade em si, sobrevém a afirmação do nacional agora claramente expresso como estatal e oficial (MORAES, 1991, p. 173). Neste sentido, o epíteto “científica” deveria referendar como objetiva, neutra e universal toda a análise sobre regionalização, mascarando assim as implicações administrativas da produção geográfica para a prática política. O conceito de região, por exemplo, que é também uma possibilidade de identidade pelo espaço, conhece uma significativa base objetiva de formulação no País<sup>235</sup>.

### A) O conflito de gerações

Os estudos em divisão regional nos parecem especialmente valiosos para revelar tensões silenciosas no seio do próprio Instituto, relacionadas ao conflito estrutural entre um corpo técnico de geógrafos em formação e os militares, engenheiros e os intelectuais de tradição bacharelesca, de que falamos acima. É preciso apreender estes estudos sob a ótica da construção do *locus* de legitimação do saber geográfico e do geógrafo de carreira e da batalha desta comunidade científica contra o ensaísmo dominante da geografia clássica, destituído do “rigor empírico” da ciência.

Fabio de Macedo Soares, o grande geógrafo que consagrou a divisão do Brasil em macrorregiões, entendia a questão como uma necessidade premente sentida pela administração pública, a exigir solução prática. Reconhecia que a distribuição das regiões naturais apresenta, em primeiro lugar, fins utilitários, dada sua função de definir univocamente as circunscrições estatísticas. Por isso, segundo ele, “a divisão prática ideal é a que se aproxime o mais possível da divisão em ‘regiões naturais’. Mesmo, porém, que tal aproximação ideal não seja possível, por motivos de ordem administrativa e econômica, é sobretudo essencial a *uniformidade*, principalmente para fins estatísticos” (GUIMARÃES, 1941, p. 325).

<sup>235</sup> Em relação aos usos (e abusos) políticos do conceito de região e suas apropriações ideológicas, Robert Moraes propõe uma instigante agenda de pesquisa: “até que ponto a identidade regional cumpriu um papel de *locus* de resistência dos dominados? Até que ponto foi uma estratégia oligárquica para se contrapor ao processo de centralização política? Até que ponto foi um expediente do próprio Estado na composição de sua base de hegemonia? Estas são questões que demandam um cabedal empírico ainda em elaboração” (MORAES, 1991, p. 173).



Perfil de  
Fábio de  
Macedo  
Soares  
Guimarães,  
[s.d.].

Temos aí, já em 1941, uma concepção lúcida e pioneira sobre o papel pragmático das realizações da geografia, quando ainda dominava a produção de engenheiros e militares nos assuntos geográficos, tão poucos eram os egressos do curso superior da Universidade do Brasil. Embora estivesse a par das assimilações políticas dos escritos geográficos, Fábio de Macedo Soares não media esforços para delimitar a competência do geógrafo na questão da organização do quadro territorial, isolando interesse administrativo e fins científicos. Sua proposta de divisão regional, que subdividia as “grandes regiões” dos estados e territórios federais em zonas fisiográficas, tornou-se oficial no País, pela Circular nº 1, de 31 de janeiro de 1942, da presidência da República. Deste então, os dados estatísticos por estados e municípios insertos no *Anuário Estatístico do Brasil* passaram a ser tabulados segundo as unidades regionais brasileiras (VALVERDE, 2006, p. 271).

Nesta divisão regional, consagrada em legislação, o primado da “ciência” geográfica se impõe sobre a realidade político-administrativa, que, em sua expressão instável e móvel, deve subsumir-se à geografia humana. Outrossim, as “regiões naturais estáveis” só poderiam ser definidas pela assistência à geografia física. Estas eram, então, consideradas como praticamente imutáveis no tempo, como realidade ontológica irreduzível. Em seu clássico estudo **Divisão regional do Brasil**, Fábio de Macedo Soares cita extensa literatura relacionada ao tema e coloca a questão nos seguintes termos: “na caracterização de uma região natural devem ser considerados apenas os fatos da geografia física ou também os da geografia humana? Deve-se atender às tradições históricas, aos hábitos de vida, aos fatores econômicos?” (GUIMARÃES, 1941, p. 333). Concordando com Camille Vallaux e Pierre Deffontaines, conclui que os critérios de classificação devem observar “antes de tudo as regiões naturais, estáveis, baseadas na geografia física; posteriormente as regiões humanas, instáveis e móveis; o estudo da passagem das primeiras para as segundas é todo o objeto da geografia humana” (GUIMARÃES, 1941, p. 336).

Um argumento que via na precisão e na exatidão dos fenômenos da geografia física, em sua estreita filiação ao mundo da natureza, a acuidade premonitória da ciência geográfica. Este juízo cientificista foi muitas vezes evocado pelos novos geógrafos profissionais, nos anos 1940 e 1950, para definir a ordem dos discursos sobre o espaço brasileiro, acusando a dimensão política e não-técnica da tradição “ensaísta” então predominante.

Ao escrever aquela consagrada obra do Conselho Nacional de Geografia, Fábio de Macedo Soares mal saíra das fileiras do curso de geografia da Universidade do Brasil. Acumulava, ainda, a formação em engenharia-geográfica e civil, obtida em 1928, o que deve ter contribuído para pavimentar sua liderança no Conselho Nacional de Geografia e embasar sua sólida atuação na consagração da posição social do

geógrafo de formação e da primazia de seu discurso sobre o espaço. Seu papel na construção das lideranças geográficas é um tema de pesquisa que exige investigação mais aguda, à espera de um olhar ilustrado.

O que nos parece claro, de todo modo, é a representação de Fabio de Macedo Soares como agente de transição no meio geográfico, situado no cerne do conflito que opunha duas gerações. Na primeira, mais antiga, figuravam nomes como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Alceu Amoroso Lima, Mario de Andrade, Villa-Lobos, Lucio Costa, Carlos Drummond de Andrade, Teixeira de Freitas, Macedo Soares e tantos outros ilustres intelectuais, técnicos, políticos e estadistas. Foi uma geração de pensadores e ativistas convidada a integrar os quadros do governo Vargas e a auxiliar na montagem de um Estado que empreendesse políticas de proteção para esferas importantes da vida social – educação, saúde, cultura, artes e arquitetura, patrimônio e administração – mostrando-se capazes de sugerir e desenhar propostas de ação para todos esses campos (BOMENY, 2001, p. 19). O IBGE se apresentava como um dos maiores sucessos desta agenda política, devendo ele próprio dar continuidade à territorialização do aparelho de Estado, tarefa indispensável à proteção daquelas esferas sociais.

A segunda geração era filha dos esforços desbravadores daqueles ideólogos do Estado Novo, que traziam viva na memória a lembrança das lutas intestinas entre a Federação e as oligarquias estaduais, um câncer da Primeira República. Eram técnicos cultivados nas esferas sociais criadas pela Era Vargas, que não se identificam plenamente com os objetivos e os métodos dos antigos homens de ação, versados em saberes generalistas. Bem ao contrário, se empenharam em delimitar diferenças constitutivas em seus campos de atuação técnico-científicos.

No microcosmo do Instituto, as indisposições que cercavam estas duas gerações, unidas pelo funcionalismo público do Estado Novo, se desenvolveram de forma silenciosa. Uma investigação de fôlego poderia mapear exaustivamente as tensões que envolviam, de um lado, a presidência (Macedo Soares) e a secretaria-geral do Instituto (Teixeira de Freitas), de outro os técnicos do Conselho Nacional de Geografia<sup>236</sup>. Ater-nos-emos aqui ao estudo de um único caso, capaz de revelar as relações de força no seio do primeiro IBGE e as tensões subjacentes às tentativas de transformá-lo em *locus* de legitimação da atividade geográfica.

Como pensador de vulto e em sua atividade multiforme, Teixeira de Freitas dedicou-se a pensar sobre o tema da redivisão territorial do Brasil, chegando a propor uma solução para ele. Em outra ocasião, tivemos oportunidade de esmiuçá-la, assim como situá-la em seu projeto mais geral sobre a “organização nacional”<sup>237</sup>. Em linhas

<sup>236</sup> O mesmo não nos parece ser válido para o Conselho Nacional de Estatística, dada a dupla ascendência intelectual e administrativa de Teixeira de Freitas. Criado o IBGE, a ele caberia centralizar e coordenar as entidades produtoras de estatísticas públicas, organizando uma escola própria (a Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE), a primeira e, até hoje, mais notável na área de estatística. Já a área de geografia, estreitamente filiada ao universo acadêmico desde a sua origem, nasceu e se alimentou da convivência entre diferentes espaços institucionais igualmente produtores de saber geográfico. Empreendimentos comuns, direcionamentos políticos convergentes, quadros institucionais intercambiáveis, intermediários e redes de influência foram construídos entre estes espaços.

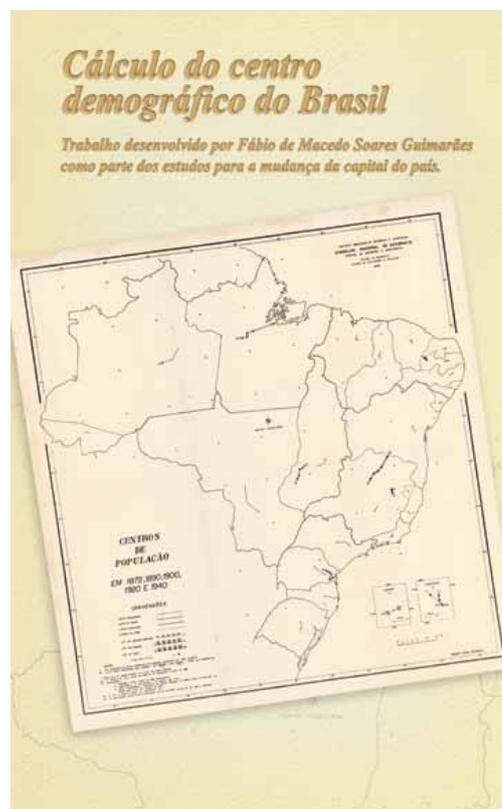
<sup>237</sup> Ver o capítulo 11 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

muito gerais, a proposta de redivisão deveria combater a ameaça de separatismo e a ficção do regionalismo, pugnando pelo critério de extensão geográfica, o único capaz de garantir o desenvolvimento equitativo entre os estados. Note-se que seu plano havia sido feito em conjunto com o major Segadas Viana, do Conselho Nacional de Geografia. Embora ambos divergissem quanto ao estabelecimento de limites mínimos e máximos da área dos estados, concordavam na reorganização do espaço físico das Unidades da Federação, observando a equipotência econômica e o respeito à proporção populacional. O plano de Teixeira compreendia, ainda, interiorização da capital da República, a ser transferida em caráter emergencial para Belo Horizonte, até que se desse a efetiva colonização e estruturação do Planalto Central. Por conseguinte, o atual Distrito Federal seria incorporado ao Estado de Minas Gerais, tornando-se capital deste último (FREITAS, 1947, p. 113-115)<sup>238</sup>. No mais das vezes, eram indicados os limites físicos e as áreas das novas regiões que comporiam o território.

No tom comedido da cordialidade científica, foram levantadas dúvidas sobre a competência técnica de políticos e intelectuais para tratar da questão da redivisão territorial, em obras publicadas na *Revista Brasileira de Geografia*. Dentre os escritos que desenhavam críticas veladas às propostas de redistribuição do quadro territorial, conta-se o artigo **A propósito do problema da delimitação de unidades políticas**, de Fábio de Macedo Soares. Em todo o estudo, sobressai a ênfase do autor em diferenciar os domínios de atuação de administradores (os “demarcadores”) e geógrafos (os “delimitadores”). São passagens bastante contundentes, como esta:

Levando-se em conta a diferença de significados atribuídos por uns e outros ao termo ‘natural’, concluímos que tanto têm razão os demarcadores, que tanto prezam os chamados ‘limites naturais’, como os geógrafos, que tanto os criticam, e podemos assim colocar a questão, nos seus devidos termos: **os acidentes naturais prestam-se em geral bem do ponto de vista da demarcação, mas suas virtudes não vão além disso; eles podem ser péssimos do ponto de vista da delimitação e, como tal, não deve haver o fetichismo do limite natural, no sentido vulgar que se dá a esta expressão** (GUIMARÃES, 1943, p. 641).

O autor prossegue, denunciando o reducionismo resultante das propostas de redivisão inspiradas pelo interesse meramente administrativo. Ao buscar privilegiar aspectos de ordem econômica em benefício da gestão do conjunto do território, estas propostas provocariam o “seccionamento das unidades antropogeográficas primárias, isto é, os pequenos agrupamentos humanos com uma vida local bem indivi-



Painel “Um dos estudos de Fábio de Macedo Soares sobre a transferência da Capital Federal.”

<sup>238</sup> Embora o artigo **O reajustamento territorial do quadro político do Brasil** seja de 1947, as idéias e justificativas que contém já se fazem presentes muito antes, na vasta obra intelectual de Teixeira de Freitas. Já se delineiam em data anterior aos estudos em divisão regional, de Fábio de Macedo Soares, iniciados em 1940.

dualizada” (GUIMARÃES, 1943, p. 643). Qualquer plano de redefinição das unidades políticas deveria, assim, considerar as feições fisiográficas (rios navegáveis, vales amplos, planícies aluvionares cultiváveis, espigões divisores de águas) de cada realidade antropogeográfica, que servem de zona de influência do núcleo urbano e de eixo ao povoamento. Com efeito, não é possível que os esquemas de redivisão fixem regras uniformes de delimitação, sem desarticular a vida local. Ao contrário, a delimitação deve ser uma tarefa eminente do geógrafo, o único capaz de examinar e respeitar as zonas fisiográficas. Ainda que silenciosa e inominada, não poderia ser mais incisiva a crítica a Teixeira de Freitas, a Segadas Viana e aos ideólogos de sua geração, que pensaram a questão da “reorganização nacional” a partir das políticas territoriais. Evocando a competência técnico-científica do geógrafo, Fábio de Macedo Soares pontifica:

Um limite verdadeiramente natural (no sentido que lhe dão os antropogeógrafos) é um separador de organismos. Tais organismos são regiões geográficas, cuja individualização deve resultar de uma minuciosa análise regional. **Desmembrar arbitrariamente um organismo, anexando uma de suas partes ao vizinho, pode prejudicar seriamente ao primeiro, sem nenhum benefício para o segundo** (GUIMARÃES, 1943, p. 645, grifo nosso).

Nos termos de tal concepção, aos esquemas de redivisão territorial alimentados por um fundo de intenções políticas se contraporia o desinteresse científico dos trabalhos do geógrafo. Esta representação da geografia científica ocultava zelosamente sua justificação da dominação do aparelho de Estado. Obscurecia o fato de que a criação das grandes regiões naturais se revelou um poderoso expediente político, na medida em que permitia ao governo Vargas evitar um confronto direto com as oligarquias regionais e atacava os resquícios das autonomias estaduais. Neste sentido, a grande obra de Fábio de Macedo Soares representou uma forma de intervenção técnico-administrativa sobre os estados, ao mesmo tempo em que incentivava o municipalismo, contribuindo para erodir o ‘muro federalista’ por cima e por baixo (PENHA, 1993, p. 108).

Como se vê, as implicações administrativas da produção geográfica para a prática política ficavam escamoteadas pela tão reivindicada autonomia do discurso científico. A representação desinteressada do saber geográfico foi a própria via de legitimação da atividade e de seus agentes. Esta percepção foi viabilizada pela íntima associação entre os dois principais espaços geográficos emergentes, que consagravam o domínio de atuação do geógrafo profissional: a reflexão acadêmica dos cursos superiores da universidade e a pesquisa teórica e aplicada, monopolizada pelas atividades do Conselho Nacional de Geografia. Juntos, estes dois sodalícios formularam uma nova “cultura geográfica”, um conjunto de representações da disciplina, compreendendo conhecimentos, técnicas, normas e valores, dos quais estariam excluídos os antigos intelectuais e políticos de tradição diplomática. Lembremos o investimento na pós-graduação do corpo de técnicos do Conselho, que, em larga medida, se alternava entre as ocupações de pesquisa e as de cátedra, na universidade.

O caso de Fábio de Macedo Soares Guimarães nos parece modelar. Renomadíssimo geógrafo, ele próprio sobrinho do embaixador Macedo Soares, presidente perpétuo do Instituto Histórico, jamais engrossou as fileiras do IHGB. Um exemplo

dentre muitos, Fábio foi o símbolo da primeira geração de geógrafos que não reconhecia, no auge de sua atividade científica, o IHGB como *locus* de legitimação da atividade geográfica. Para tais homens, os saberes, práticas e competências realmente distintivos se encontravam alhures<sup>239</sup>. Estes apóstolos da chamada “nova geografia” ofuscavam a geração precedente, composta por generalistas, militares e engenheiros, que ficaria cada vez mais relegada a posições secundárias no campo geográfico. Para tanto, contribuíram as pesadas críticas à produção geográfica anterior, estigmatizada como “ensaísta” e “tradicional”.

Curiosamente, o mesmo estigma recairia sobre a produção destes geógrafos de carreira, anos mais tarde, quando os economistas despontaram como os novos guardiões do planejamento. É o momento em que avulta a geografia quantitativa no IBGE, da qual passamos a tratar.

## B) A revolução quantitativa

A chamada “revolução quantitativa” da geografia fez sua escalada no Brasil tendo o IBGE como seu núcleo de adoção e disseminação. Sua introdução e aplicação representavam uma resposta ao desafio da crescente ascensão dos economistas como assessores do poder. Com a instauração do regime militar os economistas assumiriam a orientação do planejamento do País, o que refletiria na própria composição do IBGE. Com o estatuto de Fundação e o economista Isaac Kerstenetzky na presidência, o órgão se tornaria interdisciplinar. Doravante, economistas, sociólogos, antropólogos e analistas de sistemas figurariam ao lado de estatísticos e geógrafos. Neste novo quadro político institucional, o IBGE passaria a colaborar com os economistas, que desenvolviam os métodos da econometria. O IBGE deveria fornecer mais rápido estatísticas mais precisas e sofisticadas, bem como os mapas do funcionamento dos sistemas. Foi através desta ligação com o planejamento que se desenvolveu a geografia quantitativa no IBGE (GEIGER, 1988, p. 77), porta pela qual fez seu ingresso e sucesso no Brasil dos anos 1970.

Ampliando a capacidade de precisão e teorização dos fenômenos geográficos, os métodos quantitativos resguardariam a influência dos geógrafos na área do planejamento. A antiga concorrência sobre a distribuição espacial dos recursos públicos fazia seu retorno, agora no contexto de uma geografia fortemente institucionalizada, exigindo dos geógrafos uma nova fundamentação sobre a natureza científica de sua prática.

Esta fundamentação começou com as primeiras tentativas de aplicação de métodos e técnicas matemáticas nos estudos de divisão regional do Brasil, hierarquia de centros urbanos, redes urbanas, áreas metropolitanas e projeções de população, na segunda metade dos anos 1960. O trabalho mais significativo desta primeira fase

<sup>239</sup> Vale dizer que foram pouquíssimos os nomes da Geografia do IBGE que integraram os quadros sociais do IHGB, como Christovam Leite de Castro e Orlando Valverde. O primeiro, na verdade um engenheiro-cartógrafo, foi investido do título de sócio-benemérito, feito em grande parte devido à sua prestigiada administração, nos grandes intercâmbios entre os institutos, durante a década de 1940. Valverde, uma das mais eminentes expressões da geografia científica, foi admitido somente no tardio ano de 1997, aos 80 anos de idade, já um tanto afastado de suas atividades acadêmicas.

foi o da divisão do País em 361 microrregiões homogêneas, agrupadas em unidades hierarquicamente maiores. Pioneiro na utilização do método da análise fatorial, este estudo foi ultimado em março de 1968, em parceria do Instituto Brasileiro de Geografia, antigo CNG, com a Universidade de Chicago. A iniciativa contou com a direção geral de Brian Berry, expoente mundial da geografia quantitativa.

O ano 1968, aliás, é considerado pelos próprios geógrafos um marco divisório na reflexão geográfica brasileira. Foi quando a I Conferência Nacional de Geografia – CONFEGE, patrocinada pela recém instalada Fundação IBGE, serviu de palco a essa “proclamação oficial” da adoção das novas práticas de análise geográfica, da qual tomaram conhecimento os outros membros “menos informados” da comunidade de geógrafos brasileiros.

A disposição para determinar os princípios gerais da organização do espaço urbano, por meio da utilização de técnicas e linguagens matemáticas de aferição da realidade, deveria sustentar a hegemonia da pesquisa geográfica na formulação das políticas territoriais. A geografia teórica, como também ficou conhecida, implicava um novo juízo de valor sobre a produção geográfica anterior. A qualificação “revolução” nos mostra a figuração sobre um antes e depois da atividade, na qual as antigas práticas de descrição e comparação das frações do território se mostravam limitadas e ultrapassadas. Pretendia-se superar a consagrada terminologia que dividia o conhecimento geográfico nos dois grandes ramos da geografia sistemática e da geografia regional, que alternavam entre o estudo das diferentes categorias de fenômenos no conjunto da superfície terrestre e o estudo da articulação da totalidade dos fenômenos nas subdivisões das regiões (GUIMARÃES, 1950, p. 1089-1092).

No artigo **A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil**, de 1970, que introduz, avalia e sintetiza as tendências da geografia teórica, publicado na *RBG*, afirmam Speridião Faissol e Marília Galvão:

Na vertente da geografia quantitativa as observações ou dados quantitativos podem ser sumarizados em uma tabela ou *matriz geográfica*, em cujas linhas (na horizontal) são colocados todos os lugares para os quais se registram informações, e nas colunas (na vertical) é inserida a natureza das observações, as características dos lugares, chamadas variáveis [...]. Assim sendo, a *matriz geográfica* reduz o problema da diferenciação entre o método regional e o método sistemático a um simples problema de tamanho da matriz: um número elevado de linhas e pequeno de colunas, a primeira cortando fronteiras regionais ou políticas e a segunda agrupando fenômenos altamente correlacionados, significa análise sistemática, método sistemático. Um número pequeno de linhas constituídas de lugares contíguos e considerados mais ou menos semelhantes e um número elevado de características exprimindo fenômenos relacionados entre si ou não, porém significativos para a atividade humana na área, significa análise regional, método regional. Em ambos os casos, analisam-se sistematicamente lugares e características destes lugares, estabelecendo diferenciações regionais segundo muitas ou poucas características integradas, sejam em termos de *espaço* ou de *processo* (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 9).

Em termos editoriais, este artigo se inscreve na proclamação nacional da nova metodologia pela *Revista Brasileira de Geografia*, ano 32, n. 4, 1970. No entender de Carlos Augusto de Figueiredo Monteiro, trata-se de “um histórico número, onde, além do editorial **A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil**,



Tânios  
Abibe,  
Isaac  
Kerstenetzky,  
Miguel Alves  
de Lima,  
Rudolf  
Wuenshe e  
Speridião  
Faissol.

encontra-se uma seleção de artigos dos novos orientadores, como Brian Berry e J. P. Cole, e geógrafos da Casa (Speridião Faissol, Pedro Geiger e Elza Keller) inteiramente consagrada à aplicação de técnicas de quantificação (análise fatorial e cadeias de Markov). Este número é, sem dúvida, um divisor de águas naquela revista” (MONTEIRO, 1980, p. 28).

A nova orientação matematizante permitia realizar a comparação e correlação de um enorme número de informações e de lugares. As variações do espaço físico e das interações humanas passam a ser expressas em termos numéricos e compreendidas na forma de cálculos (MORAES, 1985, p. 102-103). Lembrando a “teoria dos jogos”, a ação dos homens é aqui vista como fruto de opções, num rol de possibilidades dado pela natureza. Segundo Robert Moraes, “a quantitativa permite a elaboração de ‘diagnósticos’ sobre um determinado espaço, apresentando uma descrição numérica exaustiva sobre as suas características, e ainda as tendências de evolução dos fenômenos ali existentes. Este diagnóstico ou *survey* permite um conhecimento da área enfocada e a escolha de estratégias de intervenção, acelerando ou obstaculizando as tendências presentes” (MORAES, 1985, p. 107).

Os diagnósticos eram elaborados pelo uso quase abusivo de computadores e técnicas estatísticas, a partir do novo instrumental quantitativo operacionalizado pela geografia teórica. O método de análise fatorial, por exemplo, permitia identificar e agrupar os aspectos correlacionados da área enfocada, formando linhas independentes de variação, que continham a descrição do processo de diferenciação espacial (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 10-11). Já os trabalhos inspirados na cadeia de Markov realizavam estudos longitudinais do processo de transformação da estrutura econômica da área pesquisada, permitindo projetar índices e tendências de crescimento e

de distribuição espacial da população - demografia e imigração -, segundo as variáveis consideradas pela análise (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 14).

Em conjunto, estes métodos colocavam em questão toda a produção geográfica anterior, na medida em que visavam desmentir o principal postulado da concepção de Richard Hartshorne e da Escola de Vidal de La Blache: os fenômenos geográficos não seriam, afinal, únicos e excepcionais, não teriam em comum apenas a sua localização. A reivindicação da mudança radical de orientação e de diferenciação da tradição da pesquisa geográfica pode ser atestada em diversas passagens do artigo de Faissol e Galvão, acima citado: “se os casos estudados na geografia podem se enquadrar dentro de situações genéricas, leis gerais de estruturação e de organização do espaço podem ser formuladas, teoria pode ser construída, projeções podem ser feitas e modelos passam a ser concepções úteis na geografia” (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 7). Por conseguinte, a adoção desta nova definição epistemológica implicava uma outra representação da disciplina, na qual as monografias regionais, que tanto notabilizaram o Conselho Nacional de Geografia, seriam vistas pelo próprio IBGE como empreendimentos de grande magnitude, mas já então desnecessárias e inoperantes, dada sua baixa cientificidade, em um País cujo interior era já razoavelmente conhecido, mapeado e povoado.

Ao longo da década de 1970, foram feitas inúmeras críticas às expedições científicas e ao modelo de análise regional, julgados dispendiosos e morosos, com baixo retorno para o moderno planejamento. A censura da tecnocracia era partilhada pela nova geração de geógrafos, que não se identificava com as práticas de trabalho de campo. Estes geógrafos se achavam familiarizados com a economia, a estatística, a matemática e a informática, e pouco íntimos da história, da sociologia e da filosofia da ciência, áreas de conhecimento que marcaram o esforço de institucionalização e diferenciação da geografia científica. No artigo-editorial que abre o histórico número da *Revista Brasileira de Geografia*, Speridião Faissol e Marília Galvão diagnosticam o imperativo daquele momento. Fazia-se preciso “ultrapassar a fase monográfica, nos estudos geográficos, atingindo-se a uma fase que as outras ciências já estão alcançando, de formulações teóricas sobre os processos espaciais” (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 20). Nesta corrida científica dispensava-se abertamente a filiação da geografia às ciências sociais (em sua vertente de geografia humana) e à antiga primazia das leis gerais dos fenômenos imóveis e estáveis da geografia física, que tanto orientaram os primeiros estudos em divisão regional. A luta pela preservação da hegemonia da geografia nas formulações sobre os processos espaciais precipitava o abandono das ciências sociais pelo retorno da velha crença na capacidade de previsão das ciências naturais. Nesta nova posição, a geografia seria beneficiada “pela utilização de conceitos e métodos mais precisos, que a matemática e a estatística lhe proporcionam” (GALVÃO; FAISSOL, 1970, p. 21).

Resultante destas disposições, um novo conflito de gerações se esboçava, ganhando tonalidades às vezes bastante exaltadas. No emblemático ano 1970, por alteração nos estatutos da Associação dos Geógrafos Brasileiros, foi extinta a prática do trabalho de campo durante as suas reuniões, sintoma da ascensão da chamada

geografia pragmática (EVANGELISTA, 2006, p. 11). Nos eventos que se seguiram, congregando os quadros sociais da AGB, seria consagrada a terminologia reducionista que estigmatizava o conjunto da produção geográfica anterior como “geografia tradicional”, ainda hoje em voga. É assim que, em 1972, os debates do 1º Encontro Nacional de Geógrafos, organizado pela entidade em Presidente Prudente, foram polarizados pela querela entre “quantitativos” e “tradicionais”.

A chamada “onda quantitativa” foi bastante forte no calor dos debates da comunidade geográfica, exigindo que os geógrafos se posicionassem diante dela. O IBGE foi, sem dúvida, o mais importante centro de reflexão, produção e divulgação dos estudos teóricos, seguido, no meio acadêmico, pela Unesp de Rio Claro, que chegou a fundar a Associação de Geografia Teórica - AGETEO. Ao Instituto Brasileiro de Geografia coube fomentar as discussões acadêmicas em torno do tema, obrigando os membros da comunidade científica a firmar posições. No cerne do IBGE isto significava que os mais antigos, prestigiados e atuantes técnicos do CNG deviam escolher entre duas opções. Poderiam manter-se fiel aos postulados da “geografia tradicional” e incorrer no risco da estigmatização e de uma aposentadoria precoce, do ponto de vista da hierarquia e da visibilidade. Este é o caso, dentre outros, de Fábio de Macedo Soares, que se aposentou em 1968, com a extinção do CNG; de Orlando Valverde, que, praticamente isolado, não resistiria na chefia da Divisão de Estudos Rurais, sendo substituído por Nilo Bernardes, no ano 1975; e de Miguel Alves de Lima, desligado da superintendência do Instituto Brasileiro de Geografia, com a reforma promovida por Isaac Kerstenetzky, em 1973.

A outra opção implicava na renovação das antigas concepções e na atualização nos novos métodos quantitativos, o que renderia a conservação ou a conquista de uma posição de destaque no meio das lideranças geográficas. Este foi o caso, principalmente, de Speridião Faissol, que fez seu ingresso no CNG em 1938, sem produzir nenhuma obra de grande expressão nacional. Na década de 1970, como maior especialista e divulgador nacional da quantitativa no Brasil, conquistou influência dificilmente igualável, alçado à Superintendência de Estudos Geográficos e Socioeconômicos, chegando a ocupar a Diretoria Técnica do IBGE e reunir imenso prestígio na universidade. Também é o caso de Pedro Geiger, geógrafo que atravessou tendências muito diversas, conquistando grande notoriedade já nos trabalhos em urbanização e industrialização, identificados à “geografia tradicional”, que soube preservar com maestria em sua incursão pela geografia nova, a qual lhe rendeu o posto de chefe do Departamento de Geografia, na gestão de Kerstenetzky.

A geografia quantitativa não poderia florescer em terreno mais fértil do que o IBGE. O novo perfil técnico-científico que lhe imprimiu a administração Kerstenetzky implicava um nível de crítica e outro de análise à produção das novas estatísticas secundárias. Isto fez com que os geógrafos atuassem na definição das categorias de classificação censitárias. Trabalhavam em conjunto com economistas e estatísticos, na formulação e na discussão dos questionários dos censos. O investimento no estudo acadêmico interpretativo era necessário para reorganizar o próprio levantamento de dados. Neste sentido, a geografia quantitativa se revelava um perfeito ar-



Logomarca  
do Projeto  
RADAM.

cabouço de teoria aplicada para desenvolver uma filosofia que integrasse geografia e estatística, que formalizasse a convergência das duas atividades na apresentação de um retrato do País.

Na mesma direção apontam as considerações de Carlos Augusto de Figueiredo Monteiro (1980, p. 49). Afirma o autor:

como órgão fornecedor de 'informação' estatística, o IBGE tem na abordagem quantitativa e no uso sistemático de computadores um meio de valorizar a própria informação produzida – e o inegável estreitamento de relações entre os dois setores básicos da instituição [...]. Isso parece ser razão suficiente para que as técnicas de quantificação sejam usadas de maneira crescente no IBGE, como também nos órgãos estatais de planejamento (e não há que objetar a isso, pois não se nega o valor da quantificação como meio de análise). Visando desenvolver o País e organizar o espaço, não à base de um liberalismo total, mas cada vez mais dirigido pelo Estado, as análises geográficas quantitativas são necessárias às tomadas de decisão governamentais.

Contudo, diversos fatores levariam à derrocada da tão propalada revolução quantitativa. Uma apreciação metodológica que criticava seu caráter excessivamente tecnocrático; o afastamento da reflexão social e humana, da realidade geográfica nacional e dos anseios regionais; o alto nível de iniciação na linguagem matemática e econométrica que não compunham o currículo mínimo do bacharelado em Geografia; a baixa penetração nas universidades.

Duas razões estruturais foram ainda mais importantes para o declínio prematuro da quantitativa. Uma delas foi a política de investimento do regime militar na ampliação do papel da universidade como centro de pesquisas e de pós-graduação, que passou a promover maior produção e editoração de estudos, além de intensificar relações diretas com o exterior. Outra diretriz do regime, a de minimizar superposições, afetou diretamente a Geografia do IBGE, que sofreu a perda gradual de sua posição relativa de centro do sistema de atividades acadêmicas (EVANGELISTA, 2006, p. 17). Com efeito, o fortalecimento da pesquisa universitária e a mudança de posição relativa da geografia ibgeana alimentaram a manifestação política contra o IBGE, tido como parte integrante do *establishment*, introduzindo os métodos quantitativos e identificando-se às posturas autoritárias do regime.

Por outro lado, no mesmo período de ascensão e queda da quantitativa, emergia a chamada “crise ambiente”, deflagrada na Conferência sobre a Biosfera, de 1968, realizada em Paris. A questão ambiente veio despertar enorme concorrência. A comunidade de geógrafos, voltada aos aspectos socioeconômicos, é então posta à margem, já que surgem ecologistas e engenheiros ambientais, capazes de responder ao desafio ecológico (MONTEIRO, 1980, p. 32-33). Não é por acaso que a década de 1980 assistirá à fragilização dos estudos geográficos do IBGE, que ainda ecoa no presente, acompanhada de perto pela formalização das pesquisas ambientais. Um sintoma desta debilidade foi a reforma empreendida pela administração Edmar Bacha (1985-1986), da qual constava a vinculação do Projeto RADAM<sup>240</sup> e a criação da Diretoria de Geociências, que passaria a englobar a geografia<sup>241</sup>.

## Pontos finais

Na Nova República, marcada pela falência do modelo de planejamento de Estado e pela ascensão dos sistemas reguladores da questão ambiental, a Geografia do IBGE, concorrendo com economistas e ecologistas, finalmente perderia sua antiga primazia na formulação das políticas territoriais. Desde a implantação do Conselho Nacional de Geografia, o IBGE se constituiu como espaço de introdução de correntes, inovação e reflexão epistemológica do saber geográfico, sempre reafirmando a prática de realizar profundos intercâmbios com a universidade. Privada de seus elos com a geografia universitária, que passa cada vez mais a monopolizar a teorização da atividade, e inferiorizada em importância na estrutura do planejamento, duas preocupações presentes desde sua origem, a Geografia do IBGE mergulharia em um prolongado quadro de reavaliação sobre a natureza propositiva de sua produção.

Na tensão essencial do fazer científico, o difícil momento de crise não deve resumir-se à paralisia, à crítica desmobilizadora. A crise não representa somente esterilidade. Parafrazeando Otto Maria Carpeaux, “o sentimento de insegurança metafísica parece-me o caminho para a compreensão da vida. Só tenho o verdadeiro sentimento de vida ao me sentir continuamente no ponto crítico” (CARPEAUX apud MONTEIRO, 1980, p. 51). No olho do furacão, a Geografia do IBGE deve meditar sobre suas práticas, recuperar a trajetória e as redes de seus atores, revelar sua realidade contraditória, premida entre suas duas vocações: a ciência e a política.

Foi o que, a justo título, tentamos principiar neste capítulo. Vimos como

<sup>240</sup> O Projeto RADAM – Radar na Amazônia - foi originalmente responsabilidade do Departamento Nacional da Produção Mineral, como parte do Programa de Integração Nacional - PIN, elaborado pelo governo Emílio Garrastazu Médici. Na presidência Edmar Bacha, foi vinculado à área de meio ambiente e recursos naturais do IBGE. Tinha como finalidade a execução do levantamento dos recursos naturais das Regiões Norte e Nordeste do País, a partir de imagens de radar e outros sensores remotos, para fornecer, no curto prazo, os elementos básicos necessários aos projetos específicos a serem encampados naquelas áreas. Foram contempladas cinco dimensões: geologia, geomorfologia, solo, vegetação e uso potencial da terra.

<sup>241</sup> No mesmo período em que vingava a quantitativa no IBGE, a gestão Isaac Kerstenetzky criou a Superintendência de Recursos Naturais e Meio Ambiente - SUPREN, como corolário da deflagração da cruzada ambiental, inaugurada, no nível federal, pela fundação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, em 1973. Sob a referida presidência, a SUPREN, a Superintendência de Estudos Geográficos e Socioeconômicos, a Superintendência de Estatísticas Primárias e o Centro Editorial formavam os órgãos da Diretoria Técnica, ao lado da Diretoria de Geodésia e Cartografia. Já na reforma administrativa de Edmar Bacha, em essência vigente até hoje, estas superintendências foram reconfiguradas e reunidas na recém-criada Diretoria de Geociências, que compreendia os departamentos de Geografia, Recursos Naturais, Geodésia e Cartografia.

políticos, intelectuais e instituições afinados com o discurso geográfico tiveram um papel de destaque na formação da comunidade de geógrafos de carreira. Através da análise da *Revista Brasileira de Geografia*, acompanhamos a organização do campo disciplinar e o esforço de diferenciação desta comunidade, que reivindicava a filiação à moderna geografia - dita "científica" -, para fundamentar seu lugar de destaque na hierarquia de prestígio e visibilidade do campo. Nesta corrida científica, a produção geográfica anterior, representada como "tradicional" e "ensaísta", fornecia, de uma só vez, a legitimidade do passado glorioso e a autorização para reformular a definição de geografia e de geógrafo.

O respeito e a devoção que a paternidade inspira recobriam a referência dos técnicos do Conselho à geografia praticada em instituições congêneres. Vale lembrar que, na década de 1940, os adeptos da moderna geografia se dirigiam à Sociedade Brasileira de Geografia pelo epíteto "veneranda". Muitas vezes, esta relação ambivalente dava lugar a conflitos e indisposições veladas, manifestas nas diferentes apropriações do objeto geográfico, sob o manto da neutralidade científica. O recurso ao estudo de caso mostrou como as tensões silenciosas ocorreram no seio do próprio IBGE. Tais tensões também se deflagravam na editoria, nos temas e na autoria dos artigos da *Revista Brasileira de Geografia*, monopolizados pelos geógrafos, na medida em que estes formalizavam seu *topos* de visão/divisão do mundo social.

Resultado direto desta estratificação é o apagamento da memória sobre a participação de diversos agentes na criação e consolidação do Conselho Nacional de Geografia e nos primeiros anos da *RBG*. O exemplo de grandeza maior é o de José Carlos de Macedo Soares, cuja atuação como principal agente organizador do campo geográfico precisa ser mais bem analisada. Também é digno de investigação minuciosa o papel desempenhado por engenheiros-geógrafos e militares como Silvano Fróis de Abreu, Everardo Backheuser, Moacir Malheiros da Silva, Rodrigues Pereira, Jaguaribe de Matos, Lima Figueiredo, entre outros, nas redes sociais que pavimentaram a liderança da pesquisa geográfica do Conselho e lhe imprimiram seu conteúdo político-pragmático<sup>242</sup>.

A ambigüidade da produção geográfica do IBGE, sempre oscilante entre a filiação acadêmica e o pragmatismo, é a tônica que permeou nosso estudo. É interessante notar que os momentos em que o IBGE mais se encontrou premido pelos objetivos do planejamento, foram os que melhor serviram como porta de entrada para as correntes inovadoras da geografia. Esta íntima associação entre teorização e pragmatismo é a principal particularidade da Geografia do IBGE, em todo o cenário nacional, por se tratar do *locus* de fermentação da teoria aplicada. Tanto a con-

<sup>242</sup> A este respeito é bastante ilustrativa a contribuição do engenheiro William Paulo Maciel, atual presidente da Sociedade Brasileira de Geografia, por oportuno ensejo do seminário comemorativo dos 70 anos da Geografia do IBGE, em 9 de julho de 2007. Muito elucidativa, sua intervenção buscou recuperar a participação do Clube de Engenharia na criação do CNG. Na ata da segunda sessão da formação do IBGE, pode-se ler em uma decisão do Conselho: "em 19 de julho de 1938, a assembléia-geral do Conselho Nacional de Geografia, em reunião especial, recebeu solenemente a incorporação das magnas instituições culturais do País. [...] fica aprovada e enaltecida, com aplausos calorosos, a integração no sistema geográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, da Academia Brasileira de Ciências, do Clube de Engenharia e da Associação de Geógrafos Brasileiros". A integração conjunta no Art. 2º da Resolução n. 22 diz: "a integração destas magnas instituições fica reconhecida como sendo para o CNG um acontecimento notável ocorrido durante a segunda sessão ordinária da Assembléia Geral do Conselho" (ver a forma de citação).

cepção idiográfico-monográfica, de La Blache e Hartshorne, quanto os modelos de análise fatorial da geografia quantitativa, os principais marcos teóricos inovadores do IBGE foram pensados e aplicados em momentos de demanda por planejamento, de centralização política e de Estado forte. São, sem dúvida, dois períodos distintos da geografia, mas que comungam da ação metodologicamente renovadora, do estabelecimento de clivagens e estigmas em relação ao passado institucional e da afirmação da competência técnica da geografia na conformação do quadro territorial. É muito curioso, irônico mesmo, que os partidários da quantitativa, sem nenhuma originalidade, se referissem às pesquisas de seus confrades mais antigos de IBGE como exemplos de Geografia “tradicional”, a mesma qualificação que estes últimos, 30 anos antes, dispensavam aos seus colegas “desbravadores”, que lhes precederam no estudo da geografia.

Além da integração com o espaço acadêmico, estes momentos singulares também partilharam da aproximação da estatística. Ainda que o Conselho Nacional de Estatística e o Conselho Nacional de Geografia tenham coexistido como entidades separadas até a reformulação técnico-científica de Isaac Kerstenetzky, em 1973, havia aí uma interface entre as duas atividades. A divisão do Brasil em macrorregiões, a uniformização das toponímias municipais, a fixação dos limites estaduais e regionais, a carta do Brasil ao milionésimo e tantos outros empreendimentos do CNG definiam as circunscrições estatísticas, enquanto a geografia utilizava informações estatísticas para fazer as descrições municipais. Se a cooperação entre as duas esferas pode ser considerada pouco efetiva, é porque a idéia de planejamento era incipiente, ainda vinculada a planos de mobilização psicológica. Quanto à acepção da geografia quantitativa, é a própria integração com a estatística que lhe serve de inspiração, como expusemos anteriormente.

Enfim, é preciso que se percebam os significados subjacentes ao aparte radical entre estas duas temporalidades da geografia, sem incorrer nos vícios do triunfalismo e do evolucionismo. Esta perspectiva pode abrir uma rica apreensão de suas contradições e semelhanças, escamoteadas na linearidade da representação escolarizada e dominante sobre a disciplina geográfica. O mesmo enfoque pode revelar a importância de atores e redes excluídos desta representação. No instante atual, os reflexos do “ponto crítico” podem ser um convite para imergir nos silêncios da memória e na compreensão dos processos históricos que fazem da geografia, mormente a do IBGE, um foro privilegiado na mediação entre o Estado Nacional e as ciências, naturais e sociais.

# **Visão da ENCE (I): mudanças defendidas e não promovidas (1970-1985)**

---

## **Capítulo 08\***

---

\* Na feitura deste capítulo, a colaboração de Maria Angélica Vasconcelos de Araújo foi muito valiosa, na troca de idéias, e, muito em especial, na complexa localização da documentação, muito dispersa, e, não raro, sem autoria e sem datação.

# E

m 10 de julho de 1952, pela Resolução nº 518 da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística, deliberou-se a implantação e manutenção de cursos de estatística voltados à formação e à especialização, a partir de 1953<sup>243</sup>.

Em 6 de março de 1953, pela Resolução nº 416 da Junta Executiva Central, foi criada a Escola Brasileira de Estatística - EBE, sendo aprovado seu regimento<sup>244</sup>; *Lourival Câmara* é nomeado diretor (deixará a função em julho de 1960).<sup>245</sup>

Em 29 de maio de 1954, pela Resolução nº 442 da Junta Executiva Central, a escola ganha novo nome, ajustando-se ao determinado no Decreto nº 19.851, sobre o ensino superior: Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE<sup>246</sup>.

No início, a Escola funcionou em espaço cedido pelo Serviço Nacional de Recenseamento na Av. Pasteur (na então Praia Vermelha, hoje o bairro da Urca). Em janeiro de 1956, passou a funcionar na Av. Presidente Wilson 210, 2º andar, em prédio alugado. Em janeiro de 1968 ganhou sede própria, à Rua André Cavalcanti 106 (no sopé do morro de Santa Tereza, a cujo bairro pertence formalmente, ou, como é comum dizer-se, no Bairro de Fátima, sem que isso seja de fato um bairro), com cerca de 2 500 metros quadrados de área útil, em cinco andares.



Lourival  
Câmara,  
[s.d.].

## Origem em ambiente polêmico

Para o lugar de *Macedo Soares* (no cargo desde 1936), *Polli Coelho* é nomeado pelo Presidente da República. Em maio de 1951, o Ministro da Justiça, *Negrão de Lima*, dá-lhe posse formal; e logo depois recebe o cargo das mãos de *Rubens Porto*, então, há três meses no exercício da presidência, na ausência de *Macedo Soares*.

<sup>243</sup> Na ocasião Polli Coelho ocupava a presidência, tendo Lourival Câmara na Secretaria-Geral (logo após a saída de Waldemar Lopes, ator chave da reação à crise então em curso; ver capítulos 12, 13, 14 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

<sup>244</sup> Já então, após Polli Coelho, ocupava a presidência Florêncio de Abreu, tendo Maurício Filchtner como Secretário-Geral (após Lourival Câmara). Ver capítulo 14 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

<sup>245</sup> Contra o comum dos sentidos, não cabe à ENCE a primazia como primeira escola de estatística brasileira, mas sim à Escola Superior de Estatística da Bahia - ESEB, criada a 25 de fevereiro daquele mesmo ano (menos de 10 dias antes, mas antes), como visto no capítulo 14 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

<sup>246</sup> Florêncio de Abreu e Maurício Filchtner seguiam na direção do IBGE. Logo seriam substituídos, respectivamente, por Elmano Cardin e Waldemar Lopes.

Em novembro daquele mesmo ano, em atenção à solicitação do presidente, *Lourival Câmara* divulga um relatório chamado “Exame crítico da estatística brasileira”, que diz ter sido “um esforço pessoal”, “o fruto de um mês, apenas, de labor”. Já no prefácio polemiza, pulando na jugular dos seus colegas: “ficou-nos a convicção de que esta magnífica obra nacional [o IBGE] se acha seriamente comprometida no seu rendimento, porque a improvisação, ao invés de solução técnica, tem acompanhado o tratamento de problemas oferecidos à entidade” (CÂMARA, 1951). Os “antigos” ibgeanos não gostaram daquele ataque, e reagiram.

O referido relatório, em cuidadosa redação, é duro, e o é sem ternura alguma. Tem dois grandes capítulos: I Exame de uma situação e II Solução de um problema. O primeiro capítulo tem oito seções, a saber: 1) História rápida, 2) Entraves à ação, 3) Incômodas realidades, 4) Afastamento às legítimas finalidades, 5) Ausência de estatísticas essenciais e excesso de estatísticas secundárias, 6) Estatísticas caras, atrasadas e de duvidosa precisão, 7) Deficiência dos quadros técnicos, 8) Excessiva burocratização. O segundo capítulo tem dez seções, a saber: 1) Produção de boas estatísticas, 2) Plano de pesquisas, 3) Projeto de estrutura, 4) Problema de ‘melhor gente’, 5) Formação de pessoal, 6) Categorias de pessoal, 7) Cursos, 8) Carreiras estatísticas, 9) Novos métodos de trabalho, 10) Palavras finais.

Ao dar valor à criação do IBGE, faz uma rápida incursão pelo passado estatístico brasileiro. Realça com grande ênfase a inexistência de profissionais especializados, melhor dizendo, a inexistência de Estatísticos, que seriam os depositários (garantidores) da qualidade na atividade estatística. E, mais ainda, dá sua visão técnica dos elementos avaliadores da eficiência da atividade estatística: menor custo, maior precisão, menor tempo, o que diz não haver nas estatísticas brasileiras, feitas no IBGE<sup>247</sup>; estas são ditas caras, atrasadas e de precisão duvidosa. Isso, se dito no espaço interno, já seria polêmico, e, naturalmente, seria recebido com reticências, mas, se bem debatido, bem ajustado, poderia ser aceito, e mesmo assimilado. Contudo, *Polli Coelho* o diria através da imprensa, e por isso, em reação, uma crise enorme se formaria.

O atraso seria tal que as estatísticas brasileiras estariam postas em museu; e não haveria mistério tão grande quanto os custos das pesquisas, mas seria claro serem elevados, dado que cobriam os municípios, e sempre em caráter censitário. Eis, então, a seu juízo, o ponto fraco do sistema: haver censos o tempo todo, para todos os temas. Então, como solução, advoga a utilização da amostragem que produziria “resultados baratos, atuais e fidedignos” (CÂMARA, 1951, p. 14). Para poder argumentar, levanta números, pesquisa a pesquisa: quesitos indagados x quesitos apurados, concluindo ser baixíssimo o aproveitamento; então, até por isso, os custos seriam elevados. “Montou-se u’a máquina bem cara, não há dúvida”, conclui (CÂMARA, 1951, p. 24).

Considera a estrutura municipal das agências por demais custosa; não sendo possível oferecer aos agentes a correta e necessária assistência, com efeito deletério na qualidade dos resultados. Outra unidade que analisa é o Laboratório de Estatística

<sup>247</sup> Na verdade, as estatísticas brasileiras, então, eram feitas nos ministérios e repartições especializadas.



Mesa de reunião com os professores fundadores da ENCE, [s.d.].

que, curiosamente, entende como prematuro, ou seja, “o carro adiante dos bois”, pela falta de “pessoal altamente selecionado” para fazer “análise estatística” (a menos, é claro, de *Giorgio Mortara*, mas que seria um caso isolado). A seu juízo, melhor teria sido investir na formação de um “gabinete de pesquisa, ao qual incumbiria cuidar da produção de estatísticas melhores, mais baratas e mais oportunas” (CÂMARA, 1951, p. 26). Enfim, o quadro técnico, seja no campo, seja no gabinete, teria formação insuficiente, se não mesmo inadequada: “todos sabemos que apenas insignificante fração das pessoas que, hoje em dia, integram a carreira de estatísticos, na função pública, no Brasil, resistiria a uma prova elementar de estatística” (CÂMARA, 1951, p. 38).

No segundo capítulo defende uma segunda Convenção Nacional de Estatística, para se rever o sistema estatístico; e ao IBGE sugere um projeto de estrutura, cuja chave seria o Departamento ou Divisão Técnico (um Gabinete de Pesquisas e um Laboratório de Análises; afora sete serviços técnicos). Quer a revisão completa do programa estatístico, advogando uma comissão para esse fim: *Milton da Silva Rodrigues*, *Lauro Sodré Viveiros de Castro*, *Octávio Alexander de Moraes*, entre outros. E pensa a formação dos estatísticos, como proposto pelos organismos internacionais, em especial o Interamerican Statistical Institut - IASI<sup>248</sup>; e, nessa linha, delinea a futura Escola Brasileira de Estatística (logo Escola Nacional de Ciências Estatísticas):

Não podemos, aqui no Brasil [...] deixar a cargo das universidades a formação de estatísticos. Será de toda a utilidade, é inegável, que elas também se preocupem com o problema, e procurem dar-lhe a melhor solução, em consonância com o Conselho Nacional de Estatística. Não é possível, porém esperar que elas se decidam a fazê-lo. [...] Acharmos que a responsabilidade dessa formação deva ser atribuída ao próprio Conselho Nacional de Estatística [...] [que] formaria não apenas o pessoal técnico de que necessita, mas, também, estatísticos necessários aos serviços públicos da União, dos Estados, dos Municípios, do comércio, da indústria, dos órgãos de pesquisa, de todos quantos, enfim, precisam de pessoal tecnicamente bem formado. Realizaria o Conselho obra nacional de maior utilidade (CÂMARA, 1951, p. 50-51, grifo nosso).

Tendo em mente os cursos na linha do IASI, trata de pensar sua operação, tendo especial atenção aos custos. O corpo docente seria formado por notáveis: *Jessé Montello*, *Oscar Porto Carreiro*, *Rio Nogueira*, *Giorgio Mortara*, *Lyra Madeira*, *Jorge Kingston*,

<sup>248</sup> Em páginas anteriores, transcreve a Resolução nº 23 da “primeira sessão do IASI - Instituto Interamericano de Estatístico, reunida na cidade de Washington, DC, de 6 a 18 de setembro de 1947”, que é tratada no capítulo 7 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

e outros. E, para bem expressar sua autoridade, diz que, no Dep. Estadual de Estatística, de Santa Catarina, que dirigiu antes de entrar no IBGE, havia criado e mantido “uma organização permanente de cursos” (CÂMARA, 1951, p. 70). Além de formar quadros, pensa nos velhos quadros: “em relação a esse pessoal, três remédios legais podem ser prescritos: a) recuperação, b) readaptação, c) exoneração” (CÂMARA, 1951, p. 75). E trata do plano de carreira, sempre realçando a formação.

Desse relatório, de bom fica a idéia da Escola, vinculada ao Conselho Nacional de Estatística, de mal fica a crise desencadeada, e que faria um ruptura institucional delicadíssima, a se arrastar por alguns anos. Não foi ele que a desencadeou, é fato, embora tenha dado seus elementos; quem o fez foi *Polli Coelho* que falou demais, e no lugar errado. Ao secundar *Lourival Câmara*, falando à imprensa, poria em risco um órgão que havia angariado respeitabilidade, e que, ao ser posto nas “páginas policiais”, por assim dizer, viu-se ameaçado em sua existência. Felizmente, *Teixeira de Freitas* ainda vivia e, apoiado por amigos e seguidores, como *Waldemar Lopes*, pode reagir à altura, e reverter o desastre iminente. Como seja, a ENCE veio e ficou<sup>249</sup>.

### Posição na Fundação (primeira e segunda fases)

Em 1958, 1962, 1964, 1966, sob o novo olhar dos usuários externos, não mais apenas das visões e dos desejos dos produtores, fez-se uma massa crítica à atividade estatística brasileira<sup>250</sup>, organizada por *Teixeira de Freitas* em 1936. Dessa massa crítica se acabaria chegando a uma mudança no estatuto jurídico do IBGE, que, pelo Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, era tornado uma Fundação<sup>251</sup>. *Sebastião Aguiar Ayres* ocuparia a presidência, sendo o primeiro ibgeano a chegar ao cargo, desde 1936 (e outro só viria em 2002, com *Eduardo Pereira Nunes*).

Ao tomar posse, a 4 de abril de 1967, tendo ainda o velho título de “Presidente do IBGE”, já que não saíra ainda o estatuto da Fundação<sup>252</sup>, *Sebastião Aguiar Ayres* expressa suas intenções de trabalho, valendo realçar a questão do quadro de pessoal:

Sem embargo do muito que foi realizado neste último triênio, o problema maior do IBGE consiste, ainda, em alcançar produção atualizada ao nível da demanda – nos setores estatístico e censitário, nas áreas geográficas e cartográfica, no âmbito da formação de profissionais e aperfeiçoamento dos técnicos exigidos

<sup>249</sup> No período deste capítulo, a ENCE teve vários diretores, a saber: *Lourival Câmara*, 1953-1960 (nas gestões *Florêncio de Abreu*, *Elmano Cardim*, *Macedo Soares*, *Jurandyr Pires Ferreira*), *Felipe dos Santos Reis*, 1960-1961 (no final da gestão *Jurandyr Pires Ferreira*), *Francisco de Paula Saldanha*, 1961 (na curta gestão de *Rafael Xavier*), *Chafi Haddad*, 1961-1964 (nas gestões *Rafael Xavier*, *Sá Freire Alvim*, *Roberto Accioli*, *Senna Campos*), *Antonio Miranda Neto*, 1964-1967 (nas gestões *Senna Campos*, *Sebastião Aguiar Ayres*), *Tânios Abibe*, 1967-1976 (nas gestões *Sebastião Aguiar Ayres*, *Isaac Kerstenetzky*), *Orlando de Maria*, 1976-1979 (na gestão *Isaac Kerstenetzky*), *Ruy Lourenço*, 1979-1981 (na gestão *Jessé Montello*), *Carlos Augusto Cordovil*, 1981-1984 (na gestão *Jessé Montello*), *Virgílio Athaide*, 1984-1985 (nas gestões *Jessé Montello*, *Edmar Bacha*), *Tânios Abibe*, 1985-1986 (na gestão *Edmar Bacha*), *Edson Relvas*, 1986-1987 (na gestão *Edmar Bacha*).

<sup>250</sup> Veja-se, em sucessão, os capítulos 18, 20, 21 e 22, do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>251</sup> Já no espírito do Decreto-lei nº 200, de 24 de fevereiro daquele mesmo ano, que tentaria modernizar a administração pública no Brasil.

<sup>252</sup> Em 2 de agosto de 1967, saíam os Decretos nº 61.126 e 61.127, o primeiro aprovando o Estatuto da Fundação IBGE, e o segundo estabelecendo os dispositivos para sua instalação.



Mesa principal da formatura da turma de 1961, com Jessé Montello, Lourival Câmara, o então presidente Rafael Xavier, Lyra Madeira e outros dois professores.

pelos trabalhos a serem realizados. [...] Há que reconhecer as falhas e deficiências, com humildade e acentuado senso de responsabilidade. Indispensável se torna reunir esforços, com tenacidade, e buscar as soluções adequadas, com perseverança. O inconformismo com a estagnação e a rotina, que caracterizou a primeira fase da vida do Instituto – quando idéias novas e fecundas introduziram, gradualmente, na estrutura da entidade, modificações reclamadas pelo seu ajustamento às realidades de então – já se vem fazendo sentir de novo no reconhecimento da necessidade de substituir idéias ultrapassadas no encaminhamento corajoso de soluções para os problemas da atualidade.

Sensibiliza-me, assim, a perspectiva, prevista em Lei, de transformar-se o IBGE em uma Fundação de direito público, com estrutura mais condizente com as reais necessidades para o desempenho de suas relevantes tarefas, dotada da necessária flexibilidade administrativa, que permita à entidade competir no mercado de trabalho, recrutando os elementos especializados de que carece, e possibilite melhores oportunidades ao seu quadro de pessoal, sem as limitações de natureza meramente burocrática. A Fundação IBGE, em cuja estruturação todos nos empenharemos, em consonância com a orientação que for traçada pelo Governo Federal, há de oferecer a esse mesmo Governo, com atualidade, os levantamentos estatísticos e geográficos de que necessita para promover renovados programas de ação, reclamados pelos superiores interesses da nação. Programas esses intimamente vinculados ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do País, a ser conduzido nesta segunda fase do Governo da Revolução, e cujo planejamento e coordenação geral, por sábia inspiração de Sua Excelência o Senhor Presidente da República, foram confiados à inteligência e ao descortino do Exmo. Sr. Ministro Hélio Beltrão (POSSE, 1967, p. 63-64, grifo nosso).

Depois dessa posse, a 29 de maio, dirige-se aos ibgeanos. Por demais, realça como grande desafio a “falta de técnicos de nível superior”, como peça chave para “encontrar o caminho de uma produção regular, fruto de atividade normal e correspondente às necessidades dos círculos consumidores de informações estatísticas e geográficas”. Manifesta o tamanho daquele desafio, “porque pessoal técnico cuidadosamente preparado não se improvisa; exige treinamento, cursos especializados; requer tempo”, e conclui: “teremos, portanto, de acionar desde logo o processo de aperfeiçoamento e formação de técnicos, sob pena de o iniciarmos tarde demais”, fazendo uma chamada às atividades da ENCE:

E para isso contamos com a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, que saberá corresponder à nova conjuntura, participando, com eficiência, do programa de aprimoramento do nível técnico dos profissionais da estatística, e preparando-se para colaborar em outros programas vinculados à área geográfico-cartográfica. Confiamos em que não estará longe o dia em que a ENCE, convenientemente aparelhada, virá a exercer a liderança, em nosso Continente, na formação e aperfeiçoamento do pessoal técnico de que precisamos e de que carecem também os demais países da América Latina (DIA ..., 1967, p. 167).

Vê-se, então, a esperada atuação da ENCE, que seria não apenas formando estatísticos, mas também influenciando nas atividades geocientíficas, sem maiores detalhes sobre como seria isso. Passados quase dois anos, *Sebastião Aguiar Ayres*, dando início ao período letivo de 1969, avança nessa visão, ao menos em parte<sup>253</sup>:

É a consciência, plena e profunda, do papel que cabe à Fundação IBGE, nessa incansável busca de modernização, é essa consciência imperativa de incessante renovação e aperfeiçoamento, que desejo bem fixar perante este auditório, constituído na maior parte de jovens animados do entusiasmo que lhe é próprio e que se exprime invariavelmente em anseios de progresso e desenvolvimento.

Quero aqui afirmar que se inscreve nessa constante renovação de métodos e processos de ação, o objetivo principal do esforço desenvolvido pelos que se acham à frente da Fundação IBGE, que vêm nesta Escola a fonte, o viveiro dos grandes especialistas futuros, daqueles que em breve irão participar das árduas tarefas destinadas a oferecer ao país elementos básicos par ao planejamento adequado de seu desenvolvimento econômico e social, de sua prosperidade e de sua segurança.

A direção superior da Fundação IBGE, observa e acompanha, com redobrado interesse, os êxitos alcançados pela ENCE e, posso assegurar, tem feito o possível no sentido de apoiá-lo – não só no que se relaciona com a eficiência do seu ensino, como no estímulo aos que a freqüentam.

Até há pouco tempo, creio mesmo que até 1966, não se haviam criado condições que permitissem ao IBGE valer-se da colaboração de alunos desta Escola. A participação da ENCE nas atividades do sistema estatístico nacional era quase nenhuma. Os colegiados dirigentes das atividades estatísticas não contavam, entre os seus membros, como representantes desta Escola. A rigor, a vinculação da ENCE ao IBGE se limitava às relações de dependência administrativa.

Nunca pude aceitar esse quase divórcio entre o Sistema Estatístico e a ENCE. Entendia ser indispensável e imperiosa a integração das atividades dos dois órgãos – o Instituto Brasileiro de Estatística<sup>254</sup> e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas – como um dos fatores essenciais do desenvolvimento da estatística brasileira.

De dois anos a esta parte, é-me grato registrar, sensível modificação vem-se operando nas relações entre as duas grandes Unidades da Fundação IBGE (AYRES, 1969, p. 4, grifo nosso).

Adiante, dando como prova da objetiva inserção da ENCE no IBGE, diz que 33 alunos, desde 1967, haviam estagiado nas atividades do IBE, e que naquele mo-

<sup>253</sup> Na ocasião, dirigia a ENCE, Tânis Abibe, desde 1967.

<sup>254</sup> Aqui, o IBE é visto como retrato próximo do CNE, o que de fato era. Nesse sentido justifica essa retroação temporal usada pelo presidente, levando 1967 a 1966.

mento 18 ainda estavam estagiando; além disso, diz que dois recém-formados especializavam, então, no *Bureau of Census*, em pesquisas agropecuárias. E anuncia a intenção de se conceder aos melhores alunos bolsas de estudos para treinamento e aperfeiçoamento, no País, se possível, ou no exterior, se necessário. Trata, ainda, dos cursos recém-implantados de aperfeiçoamento do quadro de pessoal do IBGE, bem assim, dos demais órgãos do sistema estatístico, nos estados e nos municípios. Outro ponto que aponta como expressão da inserção efetiva da ENCE, não passaria de quimera:

Creio ser oportuno informar, neste ponto das cogitações em torno de uma iniciativa que, concretizada, ampliará consideravelmente o campo de ação da ENCE. Trata-se, com interesse e entusiasmo, da criação, na Escola, de Centros de Pesquisas que inscreverão entre as suas atividades fundamentais: a) o aperfeiçoamento das técnicas de pesquisa, sob critérios científicos de desenvolvimento da teoria estatística; b) o exame dos métodos de análise estatística, no que respeita à sua adequação e eficiência; c) a realização de investigações nos campos da estatística teórica e aplicada, objetivando a evolução da estatística brasileira e o melhor conhecimento da realidade nacional; d) a colaboração efetiva, com os órgãos técnicos do IBE, no planejamento de levantamentos estatísticos, com vistas a criar condições favoráveis à substituição progressiva dos métodos tradicionais.

Iniciativa do maior alcance, inédita mesma em nosso meio, terá influência decisiva no aperfeiçoamento das atividades estatísticas, possibilitando a criação de mais apropriados processos de pesquisa e de interpretação de nossas realidades, segundo as peculiaridades geofísicas, sócio-culturais e econômicas do país. Realizando trabalhos de aplicação prática, com base nas estatísticas existentes, e cooperando com o Instituto Brasileiro de Estatística no planejamento de trabalhos de sua responsabilidade, os Centros de Pesquisas virão colocar a ENCE em relevante situação, não só como núcleo de investigações científicas, mas, também, como órgão de estudos no terreno da análise objetiva dos problemas brasileiros, à luz das informações estatísticas. Ao mesmo tempo, se constituirão em proveitoso núcleo de treinamento dos alunos no setor da estatística aplicada, contribuindo para integrá-los, desde logo, em sua vida profissional (AYRES, 1969, p. 5, grifo nosso).

O papel da ENCE, com esses centros de pesquisa, cresceria bastante; mas eles não foram criados. Embora não mudasse a direção da ENCE, mudaria a gestão no IBGE, saindo *Sebastião Aguiar Ayres* e entrando *Isaac Kerstenetzky*, a 25 de março de 1970, pelas mãos de *João Paulo dos Reis Velloso*, à frente do renovado e poderoso Ministério do Planejamento. A Fundação criada em 1967, desandara, advindo inúmeras frustrações, especialmente evidenciadas a partir do IPEA, como um usuário exigente das estatísticas; colocá-la nos trilhos era chave, e *Isaac Kerstenetzky* trazia essa missão, que conseguiria formalizar pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973 (e pelo novo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975)<sup>255</sup>. Na reforma de estrutura, acabando com os Institutos autônomos, e criando as diretorias, valerá realçar a criação da Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal<sup>256</sup>, à qual ficava afeta a ENCE, e também a Biblioteca da instituição; em tese, prestigiava e valorizava a escola, o que não seria verdade, até porque lhe baixava a posição na estrutura, criando instância burocráticas desnecessárias. Dias depois da reforma, no 29 de maio, *Isaac Kerstenetzky* aborda a questão:

<sup>255</sup> Ver o capítulo 25 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção, bem assim, o capítulo 1 deste volume.

<sup>256</sup> Que deixaria de existir quando da reforma de estrutura implantada por Edmar Bacha. Daí, pouco a pouco, a ENCE ganharia assento no Conselho Diretor.

Quero ressaltar, a esta altura, o aspecto prioritário do treinamento interno, em todos os níveis, que caberá, dentre outras atribuições, à Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal, preocupação da Presidência da entidade já demonstrada através de iniciativas adotadas nesse sentido. Um esforço permanente de aperfeiçoamento profissional, em todos os níveis, deve constituir condição básica de progresso individual e conseqüente elevação nos degraus hierárquicos.

O IBGE tem compromissos da maior importância e significação perante o Governo e a própria Nação – compromissos decorrentes de responsabilidades antigas, agora acrescidas sensivelmente por um volume maior e bastante significativo de atribuições trazidas pela nova lei. Aos melhores índices de remuneração do pessoal e às medidas que vêm sendo implementadas de assistência médico-social, de seguro pessoal e outras iniciativas do gênero, obtidas dos poderes superiores através de incessante esforço de valorização dos trabalhos afetos à Instituição, deverão corresponder compreensivelmente, em contrapartida, o empenho de todos, cada qual em seu setor e em sua especialização (KERSTENETZKY, 1973, p. 2, grifo nosso).

Em 1974, de novo no 29 de maio, *Isaac Kerstenetzky* discursa aos ibgeanos, na ocasião dirigindo suas palavras ao Ministro *Reis Velloso*, que nos visitava; eis um trecho, bem a propósito da matéria deste capítulo:

É motivo de grande honra e prazer a presença de V. Exa. nos domínios do IBGE por ocasião do 36º aniversário<sup>257</sup> desta Instituição.

O local, Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento e Escola Nacional de Ciências Estatísticas, tem também significado especial – a importância crítica dos recursos humanos no IBGE.

É aqui que, ao lado dos cursos tradicionais de estatística, são ministrados cursos de pesquisa social e, em via de início, de contabilidade social, gerência e, eventualmente, pós-graduação em métodos quantitativos em ciências sociais (KERSTENETZKY, 1974a, p. 2, grifo nosso).

Novos sonhos! Em janeiro de 1973 fora criado um curso de especialização sobre processo de pesquisa em ciências sociais, sem grande progresso. Em setembro de 1975 seria criado um curso de especialização em Demografia, também sem sucesso. Quanto aos cursos técnicos, o de Estatística, criado em 1956, ganharia impulso a partir de 1968; em 1976 seria criado o de Geodésia e Cartografia, e em 1979 o de Processamento de Dados; após a gestão *Edmar Bacha*, pouco a pouco, seriam extintos.

No relatório relativo a 1977, vários avanços são registrados, por exemplo, cinco cursos de atualização, atualização e não especialização (cinco meses cada um): Análise Multivariada, Contabilidade Social, Modelos Quantitativos em Ciências Sociais, Introdução à Análise Espacial, Técnicas de Planejamento Sócio-Econômico. E mais, cursos a distância por correspondência, cursos específicos de treinamento, programas de estágios com bolsas; avanços na seleção de pessoal.<sup>258</sup>

<sup>257</sup> Esta conta supõe a criação do IBGE em 1938, e não em 1936 como reza a tradição. Mas logo reveria essa contagem, passando a considerar 1936. A propósito ver o capítulo 3 deste volume.

<sup>258</sup> Antes de seguir adiante, valerá registrar que uma cronologia existente no *site* da ENCE, sob o título “Memória da ENCE”, contém muitos erros de datas, afora outros, que acabam “fazendo” a história.

## A ENCE na visão de Tânios Abibe (I e II CONFEST)

Voltando no tempo. Na I CONFEST (29 de maio a 04 de junho de 1968), *Tânios Abibe*, então à frente da ENCE<sup>259</sup>, apresentou uma comunicação denominada: “Formação e aperfeiçoamento de estatísticos. Programação condicionada no nível cultural e ao prazo”. Passemos os olhos nela, em suas quatro seções: “Conceitos básicos”, “Estatístico do grau superior”, “Estatístico de grau médio”, “Generalidades”.

O ponto de partida foi relevar o domínio do Estatístico, vale dizer, seu campo de atuação ou, ainda, sua competência acadêmica. Ao Estatístico associa-se, no texto, duas características: a universalidade e a especificidade. Universalidade no sentido de se aplicar a (quase) todos os campos científicos, a todos os fenômenos passíveis de medida; sem implicar onisciência, ecletismo, exclusão de terceiros; ao contrário, supondo naturais sinergias entre estatísticos, matemáticos, engenheiros, economistas, sociólogos, psicólogos, biólogos, e outros. Objetividade, no sentido do trabalho do Estatístico, em soma de saberes, convergir para a tomada de decisão racional (à base, naturalmente, em mensurações expressas nos números).

Isso posto, considera a formação do Estatístico em dois níveis, superior (graduação e pós-graduação: aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado) e médio (técnico e auxiliar). Relaciona o currículo mínimo da graduação (em quatro anos, ou, se o quiser intenso, em dois); aponta 23 cursos de aperfeiçoamento (em um ano) e 18 cursos de especialização (em um ano para mais); pouco analisa do mestrado e do doutorado. Defende os níveis médios, tanto o técnico quanto o auxiliar (como exemplo, diz não se dever “gastar” um médico na aplicação de injeções, ou em fazer curativos), e lhes caberia, por exemplo, a feitura de tabelas e de gráficos, aplicar questionários.

Por fim, recupera, para criticar, a antiga sugestão de carreiras proposta pelo IASI (e que, no que tange aos cursos, seria usada na criação da ENCE), especialmente as denominações “Estatístico Administrativo” e “Estatístico Matemático”; e diz:

Ainda que circunscritas a funcionários públicos que trabalham em Estatística – não abrangentes, portanto, de profissionais regularmente formados e legalmente diplomados –, ambas as denominações padecem de impropriedade, de incoerência, de ilogismo. Estatístico Administrativo – como nome de crisma a Técnico de Administração, ou similar, que presta serviços a repartição pública de Estatística – aspira ao foro de eufonismo [sic], mas, em verdade, não excede ao âmbito de irrisório apelido. O Estatístico e o Técnico de Administração possuem conjuntos nitidamente diversificados de atribuições e propósitos: a interseção de ambos é um conjunto vazio, salvo, eventualmente, em excepcionais aspectos irrelevantes.

Estatístico Matemático é, antes de tudo, um contra-senso, porque: 1) inexistente Estatístico não-Matemático; 2) a Matemática representa parte necessária e importante na formação do Estatístico, mas falece no atendimento à condição de suficiência. Nas três primeiras décadas do século corrente, criou-se a expressão Estatística Matemática, que chegou, por desaviso, a freqüentar os melhores salões e a participar de seletas reuniões. Quando o bom senso, porém, readquiriu o equilíbrio – reconhe-

<sup>259</sup> Datado de 17 de novembro de 1967, há uma exposição de motivos assinada por Tânios Abibe, sobre a reforma do currículo na formação dos Estatísticos, dirigida ao Prof<sup>o</sup> Deolindo Couto, Presidente do Conselho Federal de Educação. Texto muito bem escrito.

cendo que a medida estocástica, e não a medida matemática, é o fundamento principal da Ciência Estatística –, aí a nomeada expressão viu seu prestígio definir-se progressivamente. E se reaparece, de onde em onde, ainda hoje, fá-lo [sic] furtivamente, por obra e graças de espíritos descautelados ou desatualizados (ABIBE, 1968, p. 16-17, grifo nosso).

O texto de *Tânios Abibe* deu ensejo a debates, resultando uma recomendação (a de nº 4), em dez itens. A metade focou os cursos médios (técnico e auxiliar), tratando de atualizá-los e de expandi-los; um tratou da adoção de horário integral aos corpos docente e discente da Escola, de modo a aumentar o rendimento; outro tratou dos cursos de pós-graduação, com referência aos de aperfeiçoamento e de especialização, que a curto prazo a Escola deveria implantar; três tratam do mercado de trabalho do Estatístico, que se queria expandir e/ou consolidar, seja no setor público, seja no setor privado (sugerindo, sobretudo, um esforço de convencimento às superintendências de desenvolvimento regionais, do quanto ganhariam com a presença de Estatísticos)<sup>260</sup>.

Passados quatro anos, haveria outra CONFEST (28 de novembro a 11 de dezembro de 1972), para a qual a ENCE preparou um pequeno texto (duas míseras páginas), “Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”; embora sem autoria, valerá sugerir que *Tânios Abibe* ainda estava na direção da Escola, portanto, mesmo que não o tenha escrito, o terá influenciado e/ou endossado.

Reconhecem a expansão do mercado de trabalho do Estatístico, mas ainda o acham acanhado, mesmo no IBGE. No caso do IBGE, dizem que um plano de treinamento só se sustentaria, e teria efeito positivo, se fosse parte de uma completa política de pessoal; sem uma tal política, estimulando e estabilizando o quadro de pessoal, um plano de treinamento teria efeito à avessas, qual seja, ao aprimorar as capacidades profissionais, estimularia as evasões das pessoas. Para efeito da concepção e da implantação do treinamento / aperfeiçoamento, sugerem medidas que apenas tempos depois (muito recentemente, na gestão *Simon Schwartzman*) seriam adotadas:

A) A realização de cursos de treinamento ou aperfeiçoamento, principalmente os de pós-graduação, em área afim a do cargo exercido, deverá corresponder uma redução na jornada de trabalho do servidor ou seu licenciamento, conforme o nível e o tempo exigido para o curso, sem prejuízo de seus direitos e vantagens.

B) Tal procedimento pode ser adotado mesmo que os cursos sejam realizados excepcionalmente fora da Fundação IBGE, desde que estes cursos sejam devidamente credenciados e possa a Entendida acompanhar o aproveitamento e a freqüência dos servidores.

C) Devem ser assegurados ao servidor a melhoria salarial e o acesso ou promoção na carreira, uma vez concluídos os cursos com aproveitamento (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, 1973, p. 326-327).

Dos debates resultaram uma recomendação, a terceira conjunta, ou seja, trazendo as opiniões do IBE, do IBG e do IBI. Não obstante, não somam opiniões,

<sup>260</sup> Ver o capítulo 24 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

não são agregações, apenas colocando próximas visões isoladas, o que bem retratava a autonomia dos órgãos do IBGE, situação que logo seria mudada na reforma feita por *Isaac Kerstenetzky*, e formalizada em 1973, como visto antes.

4) À Fundação IBGE, que examine a possibilidade de em sua política de pessoal estabelecer que: a) o servidor da Fundação IBGE, autorizado a fazer curso de treinamento, aperfeiçoamento ou pós-graduação, em área afim à do cargo exercido, seja beneficiado com a redução da jornada de trabalho ou licenciamento, conforme o nível e o tempo exigidos, sem prejuízo de seus direitos e vantagens, desde que o curso seja realizado pela própria Fundação IBGE, ou por ela julgado de seu interesse; b) sejam criadas normas que possibilitem ao serviços, melhoria salarial (acesso ou promoção) uma vez concluído o curso com aproveitamento<sup>261</sup>; 5) À Fundação IBGE, que através da ENCE procure oferecer ou apoiar cursos de treinamento e aperfeiçoamento destinados ao pessoal auxiliar e técnico de entidades filiadas ao Sistema Estatístico Nacional, sempre que possível em colaboração com as Universidades ou outros órgãos locais (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, 1973, p. 3).<sup>262</sup>

E o barco da ENCE seguiu à deriva. Um avanço aqui, outro ali, mas nada de monta. Afeta à Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal, continuava em segundo plano. E, por isso, sofrerá desgastes inaceitáveis. Outro instante de reflexões só aconteceria em 1975-1976, em missão francesa chefiada por *J. C. Milleron*.

## A ENCE na visão da missão francesa

*J. C. Milleron*, diretor da École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique - ENSAE, associada ao Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques - INSEE (Paris, França)<sup>263</sup>, chefiou a missão francesa convidada a refletir “uma possível reforma da estrutura e funcionamento da Escola Nacional de Ciências Estatísticas” (MILLERON, 1976, p. 1), como consta do relatório entregue ao presidente *Kerstenetzky*. Datado de janeiro de 1976, terá sido feito ao final de 1975, ano em que convite e objetivo da missão (termo de referência) foram (por certo) definidos, mas não obtivemos essa documentação, só nos ficando o relatório.

O relatório tem três capítulos (seguidos de alguns anexos): I) Finalidades da reforma preconizada; II) Reflexões sobre a organização da Escola; III) O conteúdo do ensino. Na elaboração do relatório, ouviu várias pessoas: *Isaac Kerstenetzky* terá sido um interlocutor preferencial, até por ser o demandante; *Luiz Affonso Parga Nina* e *Orlando de Maria*, cujos nomes refere no texto; *Tânios Abibe*, por certo, sendo o diretor da Escola; talvez a *Eurico Borba*, a *Maristela Sant'Anna*, a *Tereza Cristina Nascimento Araújo*, por serem, à época, decisores notáveis, mas não os cita<sup>264</sup>; e a outras pessoas.

<sup>261</sup> Isso só ocorreria quando da entrada do IBGE na Carreira de Ciência e Tecnologia. Essa situação seria mantida no novo Plano de Carreira, específico para o IBGE, proposto e aprovado em 2006, na gestão Eduardo Pereira Nunes.

<sup>262</sup> Os itens 1 a 3 são referidos exclusivamente à Geografia e à Cartografia, sem nenhuma atuação da ENCE.

<sup>263</sup> Notem-se as relações: ENSAE no INSEE, ENCE no IBGE. Por outro lado, note-se que a ENSAE é, no ensino francês, uma “*école supérieure*”, ou seja, dito de outra forma, é uma “escola de estado”, o que é uma altíssima distinção hierárquica; ora, isso a ENCE nunca teve.

<sup>264</sup> Teria ouvido algum geógrafo?

Além disso, afirma ter recebido dois documentos, mas sem os nomear, documentos divergentes, o que o incomodou, razão porque decidiu centrar atenção apenas no “documento de capa azul relativo ao ano 1974-75” (MILLERON, 1976, p. 8)<sup>265</sup>.

Qual seria o espírito da reforma? A razão chave estaria no imperativo da mensuração dos fenômenos socioeconômicos, o que devia implicar uma melhora na formação do Estatístico, abrindo a grade de cursos, de modo a torná-la mais próxima das ciências sociais. Ora, essa mensuração dos fenômenos socioeconômica implica um amálgama de várias formações, sendo, portanto, um trabalho em equipe, e mais, em equipe inter/multi disciplinar, donde a pedagogia de formação do Estatístico devia mudar para habilitá-lo a integrar essa equipe. Nesse ambiente, está claro, não cabia apenas, e muito menos principalmente, teóricos, antes, e acima de tudo, precisava-se de profissionais com habilidades práticas, aplicando saberes, ajustando técnicas.

Esta profissão pressupõe a conjugação de qualidades numerosas cuja aquisição, sem sombra de dúvida, exige tempo: a capacidade de compreender os dados de um problema exposto em termos não técnicos e dela extrair os aspectos mais importantes, a aptidão para fazer funcionar técnicas adaptadas, depois de uma reflexão suficientemente ampla no seio de equipes predominantemente multidisciplinares e, finalmente, espírito de síntese para analisar ordenadamente os resultados a dar início ao preparo de decisões (MILLERON, 1976, p. 2).

Esse intercâmbio de especialidades, a que se deveria habilitar o Estatístico, exigia adequação dos programas. Isso, segundo o que ouvira e lera, não estava próprio na Escola, que dividia as disciplinas em três departamentos<sup>266</sup>: Matemática, Estatística Teórica, Estatística Aplicada. Essa ordem de divisão não favorecia “o intercâmbio entre as especializações das diversas disciplinas”, e, nessa linha, vai além, e afirma que a decisão no âmbito da Escola não devia caber a uma única pessoa, mas antes a comitês e conselhos necessariamente multidisciplinares; e tendo em mente a ENSAE sugere a criação desses órgãos<sup>267</sup>, a saber:

Em primeiro lugar, um “Conselho de Aperfeiçoamento”, presidido pelo Sr. Presidente do IBGE, tendo por missão definir as linhas mestras da política de formação para a Escola. Isto compreende, de um lado, uma reflexão profunda sobre as matérias de ensino – sem, contudo, entrar nos detalhes – e, por outro lado, o estudo e a definição de uma política de recrutamento e colocação dos estudantes.<sup>268</sup> [...] A segunda instância cuja criação me parece desejável representa um papel bem mais técnico: nós o chamamos em Paris “Comitê de Ensino” e temos um Comitê para

<sup>265</sup> A folhas tantas afirma, ao que parece se referindo a um desses documentos: “O Prof. De Maria teve a gentileza de entregar-me um projeto de reforma elaborado pela Direção da ENCE tratando do desenvolvimento do ciclo de ‘Bacharelado’ e as linhas gerais de um projeto do ciclo de ‘Mestrado’” (MILLERON, 1976, p. 7). Não sabemos a que documento se refere, talvez a algum feito por Tânios Abibe, ou algum feito por Ruy Lourenço que logo no início da gestão Jessé Montello realçara essa temática, como será visto em seção ao final deste capítulo.

<sup>266</sup> “Departamento” pode não ter, no texto, um sentido organizacional, mas apenas uma referência divisional, como “segmento”, “bloco”, “ala”, etc.

<sup>267</sup> O mais parecido com essa proposta só se daria na gestão Simon Schwartzman.

<sup>268</sup> Na ENSAE, além do diretor-geral do INSEE, e do diretor da ENSAE, há 12 membros, de diferentes formações, alguns deles sem origem nesses dois órgãos, bem assim, dois ex-alunos da Escola (afora representantes observadores dos estudantes). O Diretor da ENSAE é o secretário-geral do Conselho (que se reúne uma a duas vezes por ano).

cada um dos ciclos de formação (1ª e 2ª divisões)<sup>269</sup>. Seu papel é definir com precisão o conteúdo dos cursos de acordo com as diretrizes gerais dadas pelo Conselho de Aperfeiçoamento, decidir os casos de duplicidade, propor mudanças de orientação dos métodos pedagógicos e, finalmente, pronunciar-se sobre o caso dos estudantes que não tenham obtido resultados satisfatórios e que devam ser submetidos à recuperação, ou excluídos da Escola (MILLERON, 1976, p. 3-4, grifo nosso).

A abertura da formação do Estatístico para as ciências sociais (ou humanas), exigiria o despertar nos alunos “o gosto pelo trabalho pessoal, leitura e reflexão”, o que lhe supõe tempo. Para tanto, sugere a adoção de bolsas, mediante contrato de retorno em serviços à empresa ou à instituição que lha tenha concedido. Nesse ponto, para obter essas bolsas, a atuação de ex-alunos é valorizada; e, noutro instante, a concessão de estágios, sempre em tempo parcial, para não tirar dos alunos o tempo de estudos. A própria Escola devia reter alguns ex-alunos, na função de assistentes de pesquisa e de ensino, de modo a levá-los ao mestrado (MILLERON, 1976, p. 4-6).

No terceiro capítulo dedica diversas páginas a refletir as disciplinas, em si, e em suas posições no currículo escolar. O difícil, afirma, seria buscar um melhor equilíbrio “dos cursos entre Inferência Estatística, de um lado, e uma estrutura calcada em Ciências Sociais, de outro”, e diz mais, perguntando: “como diminuir um pouco a parte destinada à estatística, sem para isso renunciar, pois é fundamental, que os estudantes tenham uma boa formação de estatística probabilística?” (MILLERON, 1976, p. 7).

A seu juízo, nos dois anos iniciais, os alunos teriam sólida formação estatística, mas já seriam iniciados nos problemas socioeconômicos. Logo depois, os alunos deveriam completar e sedimentar uma formação de Estatístico/Economista. Como fecho, os alunos fariam escolhas de disciplinas, tendo por norte seus patronos, que lhes deram as bolsas (não, é claro, numa relação biunívoca exclusivista, que o poderia conduzir a uma excessiva especialização).

O relatório apresenta as disciplinas, e seus conteúdos, valendo comentar as disciplinas socioeconômicas, por serem o coração das mudanças. No primeiro ano haveria “Economia descritiva”, na linha do sempre famoso compêndio de introdução de *P. A. Samuelson*, e tendo *Jorge Vianna Monteiro* como professor. No segundo ano haveriam duas disciplinas socioeconômicas, “Contabilidade de empresa e contas nacionais” (para a qual sugere manuais franceses) e “Introdução aos métodos da sociologia” (que, por não ser Sociólogo, prefere não detalhar). No terceiro ano viriam cursos de “Elementos da análise econômica” (micro e macro economia; inclusive aplicações), “Demografia” (mantido o conteúdo já existente), “Metodologia das ciências sociais e exercícios de estatística aplicada”, para a qual aponta o nome de *Luiz Affonso Parga Nina*. No quarto ano sugere, entre vários cursos: “Crescimento e desenvolvimento econômico”, “Política econômica e técnica de planejamento”, “Econometria”, “Análise de séries temporais”, “Estudos de mercado”, bem assim, cursos de Sociologia e de Geografia Quantitativa.

<sup>269</sup> Os dois Comitês são formados por membros dos corpos docente e discente, por ex-alunos, e por membros do INSEE. O Diretor de Ensino integra os dois Comitês, e os secretaria; os Comitês se reúnem duas a três vezes por ano; têm sua composição aprovada pelo diretor-geral do INSEE.

Quanto ao mestrado, sua implantação imediata, como vinha sendo advogado por professores, lhe pareceu bastante prematura. A idéia do ciclo “Métodos quantitativos em ciências sociais”, corrente na Escola, lhe pareceu demasiado ambiciosa. Em contraparte, alternativamente, propõe cursos em três áreas: 1) cursos em matemática, estatística e economia, não para estatísticos, mas para alunos de ciências sociais provenientes de universidades conveniadas com a Escola; 2) cursos gerais em ciências sociais que levassem sociólogos e geógrafos a consolidarem ou aperfeiçoarem suas formações (eles também poderiam seguir cursos da área um); 3) cursos avançados em estatística e em economia, voltados a estatísticos, em especial a ex-alunos da Escola (e até a sociólogos e geógrafos já formados). Aos estatísticos formados na Escola, e que fizessem cursos das áreas 2 e 3 (fazendo inclusive pesquisas avançadas), ao fim de dois anos, seriam mestres em estatística. Nessa trilha esses cursos serviriam tanto para aperfeiçoamento (e até para especialização, a se definir condições) quanto levariam ao mestrado.

Pouco (quase nada) seria feito, mas as idéias seguiam brotando. Talvez faltasse vontade efetiva de “trazer” a ENCE ao IBGE (e ao sistema estatístico); talvez não fosse, no tempo corrente, fazê-lo, já que houvera renovação do quadro de pessoal, com a contratação de já pós-graduados (*lato e stricto sensu*); talvez houvesse vontade e houvesse necessidade dessa integração, até mesmo urgente, e, contudo, houvesse resistências (ativas e passivas) dos docentes da Escola; talvez as reformas pretendidas esbarrassem em limitações legais (e não se perca de vista que desde sempre a ENCE enfrentou a situação de ter dois senhores, o ser parte do IBGE, em seu cotidiano prático, e o ser uma escola superior, a ter que cumprir legislações específicas em educação. Como seja, o estado reinante, e mantido, apesar das idéias em curso, advogando mudanças, não podia seguir impassível, e mais cedo ou tarde levaria a situações inopinadas, como viriam na gestão *Edmar Bacha*; mas antes, no final deste capítulo tratemos do havido na Escola na gestão *Jessé Montello* que em agosto de 1979 substituiu *Isaac Kerstenetzky* na presidência do IBGE, cabendo registrar que ele foi o primeiro (e único, até hoje) estatístico à frente do IBGE (embora muitos o digam, antes de tudo, um atuário, e não um estatístico), sendo também um dos professores fundadores da ENCE, nos idos de 1953 (como visto antes).

## A ENCE centra discussão na pós-graduação

No momento da chegada de *Jessé Montello*, *Ruy Lourenço* desde julho dirigia a Escola. Em setembro entregou relatório. Inicia com rápido histórico da Escola, e informa o estado do ensino da estatística (graduação e pós-graduação) no País:

Até o primeiro semestre de 1979, existiam no País 16 cursos de graduação em Estatística (quatro dos quais na área do Grande Rio: na ENCE, na UFRJ, na UERJ e na FACEN, em Niterói); também estão funcionando sete cursos de Mestrado em Estatística (no IM / UFRJ, no IMPA – CNPq / RJ, no IM / USP e na ESALQ / USP, no IMECC – UNICAMP / SP, no DE – IE / UnB – DF e no IM / UFPE (LOURENÇO FILHO, 1979, p. 2).

Na ENCE, a idéia de pós-graduação centrava-se num programa idealmente interdisciplinar de Técnicas Quantitativas em Ciências Sociais, no que dava curso

às idéias vistas acima (geradas naquela década). Oferece números dos docentes, bem assim, dos matriculados e dos recém-graduados, tanto do superior quanto do técnico; e finda relatando deficiências e insuficiências, de material e de pessoal, por certo fazendo demandas. Em nenhum momento referencia outros documentos.

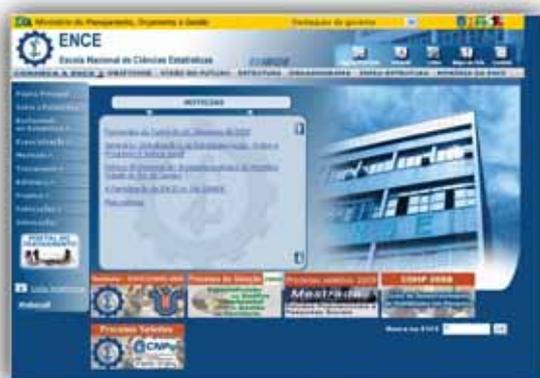
Em 1981 (talvez no início), *Ruy Lourenço* trata no texto “O curso e o meio: cursos técnicos de 2º grau” dos cursos técnicos (Estatística, Cartografia, Processamento de Dados), oferecendo números vários. Há um tom de defesa dos mesmos, o que sugere ter ocorrido alguma dúvida sobre eles (sem que seja dito).

Em março do mesmo ano, elabora a pedido da direção superior o documento “A criação de um programa de pós-graduação na ENCE”, e diz logo no início: “por diversas vezes nos últimos três anos e, mais recentemente, por referência explícita do Presidente do IBGE, Prof. Jessé Montello, levanta-se a possibilidade de se criar, no âmbito da ENCE, um programa de pós-graduação” (LOURENÇO FILHO, 1981b, p. 1).

Uma vez que já havia vários programas de pós-graduação em Estatística, perguntava sobre como fazer o da ENCE “típico e peculiar”, não sendo uma simples repetição dos já existentes. Não devia ser, a seu juízo, nem em “Estatística Pura”, nem em “Estatística Teórica”, mas sim em “Estatística Aplicada” focado em algum tema das ciências sociais e econômicas, em eco “à farta experiência da pesquisa sócio-econômica de sua entidade mantenedora”, donde o seu lastro seria o IBGE e não a ENCE em si.

A clientela de um programa de pós-graduação numa área de aplicação substantiva da Estatística tenderia a ser numerosa e variada em experiência profissional e acadêmica, o que certamente contribui para maior seletividade dos eventuais alunos do programa. Em particular, a concentração no tema sócio-econômico ofereceria ao IBGE uma forma adicional para o desenvolvimento de seus próprios quadros técnicos e de outras organizações vinculadas aos sistemas de planejamento do Setor Público (LOURENÇO FILHO, 1981b, p. 4-5)<sup>270</sup>.

Em 1982 (provável), sendo diretor da Escola *Carlos Augusto Cordovil*, vem à tona outro texto, sobre a mesma temática, “Programa de pós-graduação em Estatística” (sem autoria explícita, mas havendo suspeita de ser do diretor). A ênfase é no *latu sensu*, com centralidade profissional na esfera do IBGE; haveria módulos iniciais, básicos e avançados, com foco técnico, levantamentos e processamento. Naquele mesmo ano sai o texto “A formação do estatístico e a ENCE”, em trílice autoria: *Ruy Lourenço Filho, Sônia Maria da Fonseca, Jorge Vianna Monteiro*. O relatório de *J. C. Milleron* (1976) integra as referências, ao lado de textos de *Y. Franchet* (1979), de *M. Kendall* (1976),



Página da ENCE na Internet.

<sup>270</sup> Em 2 de setembro de 1981, o Decreto nº 86.330, introduziu pequenas mudanças no Estatuto da Fundação IBGE, formalizado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975 (e alterado pelo Decreto nº 77.003, de 9 de janeiro de 1976). Na área de ensino nada mudava; a única mudança referia-se à extinção da Diretoria de Divulgação (passando o Centro Editorial para a Diretoria Técnica, e o Centro de Serviços Gráficos para a Diretoria de Administração).

de *D. F. Kerridge* (1976), de *R. V. Hogg* (1972), de *W. H. Kruskal* (1971), estudiosos da formação dos estatísticos. Em pontos chave aquele relatório é recuperado, e os autores nele se pautam quando afirmam:

Apesar das numerosas correntes e opiniões, parece inevitável que o estatístico trabalhe, cada vez mais integrado, em equipes interdisciplinares de profissionais de variada formação. Sua contribuição será mais eficaz e proveitosa se tiver consciência, pelo menos em termos amplos, das finalidades perseguidas e da interdependência das decisões.

Sendo possível, pelas questões mencionadas, estabelecer diferentes cenários de formação e treinamento de estatísticos, a escolha deve ser feita, entretanto, de forma a preparar um profissional capaz de conseguir trabalhar e produzir em harmonia com equipes diversificadas (LOURENÇO FILHO; FONSECA; MONTEIRO, 1982, p. 1).

No rastro da ENCE, desde 1953, formou-se um mercado de trabalho que considera o estatístico “um profissional que domina técnicas e métodos quantitativos aplicáveis no estudo de problemas relevantes, encontrados nas mais diversas áreas de conhecimento” (LOURENÇO FILHO; FONSECA; MONTEIRO, 1982, p. 2). Em 1976, quando da reforma do currículo, teve-se como norte o campo das ciências sociais, fazendo-se sobressair uma vinculação significativa daquelas ciências com a estatística; mas isso, desde então, se revelou bastante problemático, com risco de perda de identidade do Estatístico.

Trivialmente não se poderia estruturar o novo currículo como um rol de métodos estatísticos de maior utilização nos estudos de economistas, sociólogos, cientistas políticos, e geógrafos, sob pena de se dar ao aluno uma apresentação mal dosada e sem senso crítico de utilização da Estatística. Essa, por exemplo, seria a posição que decorreria de se orientar a reforma do currículo da ENCE simplesmente a partir das necessidades aplicadas do IBGE.

...tomar como referência o que vagamente se entende como o “campo das ciências sociais” poderia acarretar um investimento excessivo, de tempo e esforço, em conhecimentos analíticos de Ciências Sociais. Contudo, isso acabaria por gerar uma tendenciosidade perversa: o da descaracterização do curso de Estatística, agravada pelo fato de não ter a ENCE vantagens comparativas no campo das Ciências Sociais (LOURENÇO FILHO; FONSECA; MONTEIRO, 1982, p. 4-5).

É ainda apontada a diferença de linguagem, que gera um “choque cultural” qual seja o de dar ao aluno “uma falsa imagem de que o rigor científico fica restrito às disciplinas de Estatística e Matemática, com as disciplinas de Ciências Sociais se transformando em meros vínculos de informação” (LOURENÇO FILHO; FONSECA; MONTEIRO, 1982, p. 5-6). Noutra perspectiva, as vinculações ao planejamento é considerada positiva, na medida em que vem sendo um indutor de avanços em técnicas e em métodos quantitativos, com realce para os modelos econométricos (sobretudo para simulação de políticas).

Em 15 de setembro de 1982, uma ordem de serviço da Superintendência de Ensino formaria uma comissão para opinar sobre a criação do programa de pós-graduação na Escola. Seus membros eram: *Hélio Ventura da Cruz*, *Luiz Carlos da Rocha*, *Ruy B. Lourenço Filho*, *Sônia Maria da Fonseca* (relatora). Havia, ainda, um grupo consul-

tivo composto dos professores *Edson de Almeida Miguel Relvas*, *Jorge Vianna Monteiro*, *Noé Elpern*, *Orlando De Maria*; por fim, designava como assessora a *Martha Toledo Spolaor*. Os pareceres, e o relatório conclusivo, é repetitivo, nada trazendo de novidade, ficando a sensação de tudo já ter sido dito até então. Mas nada resultava de positivo; faltava vontade, faltava, talvez, visão de mundo. E será essa situação que chegará a *Edmar Bacha* quando assumir a presidência, e que o levará a considerar a passagem da ENCE ao quadro de alguma universidade (é o que será visto no segundo capítulo alusivo à ENCE, na próxima seção).

### Ponto parágrafo...

Antes de passar adiante, indo a outro tempo, valerá intentar uma síntese do período neste capítulo abordado. A efervescência intelectual, nos debates e nas elaborações de documentos, foi muito grande. Ainda que houvesse diferenças de concepções, seja na conta das visões vindas da direção superior, seja na conta das visões dos próprios estudiosos, houve bastantes convergências. Sim, ao longo do tempo, ganhou corpo a idéia de se associar à formação dos Estatísticos as Ciências Sociais (ou humanas), por serem elas as que davam marca àquele tempo; como fazê-lo, contudo, nunca foi fácil saber, seja por não se ter clareza dos seus sentidos ou escopos, seja pelo temor de se esvaziar a formação estatístico-matemática inerente aos Estatísticos. Os elos com a Ciência Econômica (também a Demografia), por seu caráter mais quantitativo, eram mais visíveis, e eram menores as polêmicas: ao passo que, com outras ciências sociais (como, por exemplo, a Sociologia, a Antropologia, a Geografia, mesmo em sua vertente quantitativa), afluíam as polêmicas. Que os Estatísticos soubessem perceber as demais ciências numa equipe de trabalho, era importante, mas que eles, com isso, não se apresentassem com deficiência de formação; queriam-se Estatísticos formados solidamente. Ora, dito noutro sentido, não seriam apenas os Estatísticos que deveriam aproximar-se das várias ciências sociais, essas, também, deviam se aproximar dos Estatísticos. Havia, sim essas duas ações ao se pensar a reforma da ENCE: dar noções de ciências sociais aos Estatísticos, e dar noções de Estatística aos cientistas sociais. Mas, em que medida?, sob qual processo? Isso era o difícil, provocando imobilizações, e quase nenhuma das mudanças advogadas. Daí, quase que natural, quando *Edmar Bacha* assumiu a presidência, achou que a ENCE não era útil ao IBGE, e ao sistema estatístico, e propôs passá-la adiante, à alguma universidade, o que só não se deu, ao fim e ao cabo, graças às idéias vindas de *Simon Schwartzman*, o que veremos em próximo capítulo (na seção seguinte) alusivo à ENCE.

**Jessé Montello, primeiro estatístico  
na presidência: uma gestão na sombra  
(1979-1985)**

---

**Capítulo 09**

# J

*Jessé Montello* presidiu o IBGE por quatro e meio anos (agosto 1979 a março 1985), substituindo Kerstetzky. Foi o primeiro estatístico na presidência, embora alguns o digam apenas atuário, e não estatístico propriamente; nem antes, nem depois nenhum estatístico ocupou o cargo. Alcançou a presidência no governo do general-presidente *João Batista Figueiredo*, quinto e último do período dos militares, tendo na pasta do Planejamento, *Antônio Delfim Neto*, o homem do “milagre econômico” como Ministro da Fazenda aos tempos dos generais-presidentes *Costa e Silva* e *Emílio Médici*. Já se sabia que o regime militar estava ao apagar das luzes, mas, não obstante a abertura política, “lenta e gradual”, como fora definida no governo do general-presidente *Ernesto Geisel*, seu iniciador, havia sempre a ameaça de retrocesso, com muitas cassandras a profetizarem (e mesmo defenderem) desgraças políticas. O instante, sem dúvida alguma, era difícil, a exigir prudência e maturidade, não era tempos de arroubos, de se ignorar o juízo do tempo social que se avizinhava. *Jessé Montello* aparece na história ibgeana sem ter percebido os matizes daquele tempo, e se pôs tendo um poder que não tinha, de fato. Sua gestão acabou posta nas sombras da história.



Jessé  
Montello,  
[s.d.].

*Jessé Montello*<sup>271</sup> era vaidoso, ambicioso, talvez mesmo orgulhoso. Sua trajetória acadêmica é inacreditável, com obra vasta em várias revistas científicas. Possuía variada titulação acadêmica, tendo atuado em várias bancas de seleção de professores, em diversas consagradas universidades. Atuou à frente de comitês, de comissões, como apenas membro ou, às vezes, como chefe; foi consultor consagrado. Embora fosse estatístico, e dos bons, dominando a técnica (ou a ciência), nunca produziu estatísticas, limitando sua percepção da intimidade das instituições estatísticas. Não fora produtor de estatísticas, é certo, mas tivera atuação no sistema estatístico, seja como membro do Conselho Nacional de Estatística, seja no IBGE mesmo. Antes disso, valerá lembrar sua presença na *Comissão Themistocles Cavalcanti*<sup>272</sup>, em 1952, na *crise Polli Coelho*<sup>273</sup>, bem

<sup>271</sup> O autor foi seu aluno nas disciplinas de Estatística e de Econometria no programa de mestrado em Economia, na Escola de Pós-graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), em 1972-1973. Como professor, era metódico, e sempre assíduo. Já então era vaidoso, dizendo-se o criador da Função J (geradora de momentos), e dizia que “J” era de “Jessé”. Orgulhava-se de afirmar que havia corrigido, em algum momento, o famoso estatístico Malinvaud.

<sup>272</sup> Ver o capítulo 14 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>273</sup> Sobre a crise Polli Coelho, ver os capítulos 12 a 14 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.



Valéria da Motta Leite, acompanhada de David Wu Tai e Edson Catette Reis, [s.d.].

Era muito diferente de *Kerstenetzky*, a quem substituíra na presidência. Este, embora também um técnico, era, antes de tudo, um pensador humanista. Pensara o sistema estatístico, na categoria de *Teixeira de Freitas*, ajustando-o aos imperativos do planejamento. Desde ao menos 1958, refletira a organização das estatísticas, e já então ensaiava sua presidência, uma gestão inovadora e renovadora. Em sua gestão virou o IBGE de ponta-cabeça, fazendo renascer o sistema estatístico, em novas bases, em novo rumo, numa necessária atualização, naquele momento, da obra grandiosa de *Teixeira de Freitas*. O sistema estatístico era refundado. E o IBGE viveria uma ebulição intelectual inigualável, a menos talvez das tertúlias que envolviam *Teixeira de Freitas* e *Macedo Soares*, e alguns poucos outros. Agora havia uma ebulição intelectual resultante das diferentes formações acadêmicas que renovavam e moldaram as equipes de trabalho, permitindo a introdução de novos temas em novas e criativas pesquisas. O IBGE ganhava projeção, como havia muito não tinha; o toque do nome e da fala de *Isaac Kerstenetzky* era como o toque de Midas, sempre reluzia; era, por assim dizer, acima das dúvidas, das incertezas. Era quase uma paixão, no IBGE e fora dele. Era, em suma, um fiador dos resultados estatísticos, na revolução introduzida.

Como fazer-lhe a rendição na presidência? Difícilimo, para todos, até mesmo para seus discípulos mais chegados; talvez nem mesmo *Eurico Borba*, seu braço direito, com quem, de certa forma, dividia a direção da instituição, conseguisse substituí-lo, ainda que numa amigável substituição, se isso se fizesse necessário. Nenhum sucessor, aos olhos da maioria, seria aceito como legítimo, menos ainda ao trazer mudanças, por assim dizer, “empobrecedoras”, ou seja, que não valorizasse as pesquisas sociais, que não realçasse a configuração econômico-social e geográfica do programa estatístico, que não focasse os estudos geográficos associados e integrados aos estudos e às análises socioeconômicos, que não seguisse pensando o sistema estatístico, e temas assim.

<sup>274</sup> Ver o capítulo 14 do volume 3 desta coleção, citado na nota anterior.

assim, em 1953, na criação da Escola Brasileira de Estatística<sup>274</sup> (já em 1954 tornada Escola Nacional de Ciências Estatísticas). Adiante, quando das críticas ao sistema estatístico, embora sem uma presença marcante, fez-se ouvir; nas ocasiões não marcou presença como pensador das estatísticas, mas apenas de alguns métodos de produção, sobretudo a amostragem. Era, em suma, um técnico, e não um pensador.

Pois *Jessé Montello* significou uma ruptura com tudo isso, e não foi aceito como legítimo; isso, contudo, não quer dizer que não tenha feito coisas de valor, que só tenha feito coisas fracas e frágeis. Por demais, entrava por convite de *Delfim Neto*, cujo nome não era bem visto pelos intelectuais que integravam o renovado quadro de pessoal do IBGE; pois, *Isaac Kerstenetzky*, ato contínuo à saída de *Mário Henrique Simonsen* como Ministro do Planejamento (onde no início do governo Figueiredo substituíra *João Paulo dos Reis Velloso*), deixou o IBGE; com *Delfim Neto*, recusou-se a trabalhar, ao passo que *Jessé Montello* trabalhou, aceitando a presidência. Esse relação, segundo a opinião geral da Casa, beiraria ao pecaminoso, e foi reiterada e fortemente condenada, desde então, até hoje. Foi dito que ele, mais que ter um bom e natural convívio com o ministro e o ministério, prestando atendimento correto e isento, como é muito natural, buscou sempre agradar ao ministro e ao ministério pelos bons resultados estatísticos.



O Ministro Delfim Netto visitando o IBGE, em 1983.

De concreto, não reste dúvida, *Jessé Montello* enfrentou um passado pesado, seja na dimensão interna, após *Isaac Kerstenetzky*, seja na dimensão externa, em relação com *Delfim Neto*. Sua gestão acabou caindo nas sombras, por várias razões, entre elas a volta ao poder dos *isaacanos*, desde Edmar Bacha, até hoje. Assim a leitura daquele período, foi a de marcá-lo como um vazio negro entre dois tempos vistosos (sendo que o tempo que seguiu a partir de *Edmar Bacha*, e até hoje, não foi nem um pouco homogêneo, muito menos sempre vistoso e glorioso). Dessa forma, *Jessé Montello* merece ter sua gestão revista, e é o que tentaremos promover neste capítulo, na medida do possível, pese os poucos documentos disponíveis.

## Tempo do “prendo e arreberto”

Nos anos 1980, o Estado poderoso foi questionado. Perdia-se as crenças num Estado que tudo podia, que tudo faria; as transformações econômicas que levariam às mudanças sociais, fraquejavam. Percebeu-se, a duras penas, que não bastava planejar; o bolo crescia, mas a poucos favorecia; as exclusões avolumavam. A dívida externa entrava na política; a inflação destruía as expectativas. As dúvidas cresciam, e as reações contrárias emergiram: em novos grupos sociais, em novos partidos políticos, em muitas greves. Os militares tentavam retirar-se, seguindo a abertura de *Ernesto Geisel*, pese alguns tentarem o contrário, querendo recrudescer o autoritarismo.



O presidente do IBGE Jessé Montello foi a Brasília recensear o então Presidente João Figueiredo, em 1980.

Então, diluía-se o fantasma do comunismo, ele próprio um autoritarismo em decomposição, o com isso perdia-se o tradicional argumento contra a ordem democrática. O processo de abertura era para ser seguro, e, se preciso fosse, lento, mas uma nova dinâmica da comunicação acelerava a tradicional dimensão de tempo e redefinia a percepção do espaço. A coisa parecia desandar; não obstante, o general-presidente Figueiredo, fiador do processo de abertura, dizia em alto e bom som: “é para abrir mesmo, quem quiser que não abra, eu prendo e arrebento” [*sic*]. E a luz se fez (aos trancos e barrancos, mas se fez).

Os que saíam, depois dos muitos arbítrios, queriam estar bem, ao menos queriam defender-se de “revanchismos”. Daí, pouco a pouco, foram sendo feitos ajustes no ordenamento institucional, criando condições de transição, jamais de ruptura; aí o sonho. Mas vieram os “atropelos”, como a famosa *Emenda Dante de Oliveira* (abril de 1984), que implantaria de imediato eleições diretas, o que seria o coroamento do “movimento das diretas já”, com seus inúmeros comícios, e suas multidões empolgadas. O governo dos militares cuidou de impedir aquela reforma, e a Emenda foi rejeitada; ficava mantida a eleição indireta pelo Colégio Eleitoral, quando os “donos do poder” pensavam fazer sucessores “simpáticos”. Mas tudo mudara, e a oposição ao regime, agora com vários partidos, cuidou de lançar candidato, e mais, candidato com chance de ganhar; a escolha recaiu no então governador mineiro, *Tancredo Neves*, velho político conciliador; não era “simpático”, mas por certo não era um “antipático”. Com ele seria possível conviver, e dele não se poderia esperar “revanchismos”; foi eleito com 480 votos, contra 180 e 26 abstenções. Contudo, por um fado triste, ele adoeceu no exato dia da posse (15 de março de 1985), e depois de longa agonia, faleceu (21 de abril) sem ocupar a presidência; esta, que ironia do destino!, seria ocu-

pada por um homem do regime, aquele que por muito tempo dirigira o partido do governo: *José Sarney*, um lídimo oligarca nordestino (maranhense); ainda que naquele momento não estivesse “de bem” com o governo, já que “pendera” à oposição, por certo dele não sairia nada contra o passado, e não saiu. Ao fim e ao cabo, quase tudo ficou entre “amigos”.

Uma nova Constituição, promulgada a 5 de outubro de 1988, procurou recuperar a democracia; seria aquela que, *Ulysses Guimarães*, líder da oposição, desde longa data, dissera nascer como a “Constituição Cidadã”, para longa duração, mas que, desde então, vem sofrendo um sem-número de remendos. Tudo que antes fora objeto de “medidas de exceção”, de “decisões discricionárias”, recebeu garantias no texto legal, como se fosse garantia bastante diante da força. Nosso pendor em “exaurir” a legislação, acaba criando uma prática que seria cômica, se não fosse trágica, da “lei que não pega”, da “lei que se ignora”, da “lei que não foi feita para ser cumprida”. Como seja, as coisas melhoraram, e as eleições diretas vieram, e vêm vindo regularmente, chegando-se à incrível eleição de um operário à presidência da República, *Luiz Inácio Lula da Silva*, um dos líderes que surgiram naquele término dos governos militares. Mas esses aspectos, com tantos detalhes, não vêm ao caso do tema desta seção; aqui e agora nos interessa relevar que aquele tempo sugeria ponderação, comedimento dos dirigentes públicos, justo o que *Jessé Montello* não alcançou. Ao contrário, quando contestado internamente, num movimento associativo, ou sindical, em formação, reagiu com demissões, demissões que provocaram inúmeras reações fora, e abalou sua gestão. Aparentemente, com seu jeito algo bonachão, um estilo algo *blasé*, até gostava daquelas manifestações de força, de poder, talvez, ao contrário, no fundo, se sentisse intranquilo, contudo, não raro deu ouvidos a acólitos “puxa-sacos”, que lhe confeitavam suas inúmeras vaidades. Claro que também se cercou de pessoas de valor, mas essas eram técnicas, e talvez não lhe dissessem verdades desagradáveis.

## Reações contra a gestão

Houve algumas demissões. Economistas que participavam do movimento de renovação dos economistas: sindicato, conselhos estadual e federal, e que levou, ainda, à criação do Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro - IERJ. Esse Instituto, em 1º de julho de 1983, divulgou um manifesto intitulado, “Presidente do IBGE falseia a realidade”, focando o “expurgo do INPC”. *Jessé Montello* reage e demite técnicos, dois deles signatários do manifesto, técnicos do IBGE: *Carmem Garcia* e *Arthur Tinelli* (eram, também, diretores daquele Instituto)<sup>275</sup>. Em 26 de julho seguinte, novo manifesto é divulgado, intitulado “Advertência à Nação”, focando as demissões, e acusando diretamente de manipulação ao presidente; pede-se sua cabeça.

Em 12 de agosto o senador *Saturnino Braga*, do Partido Democrático Trabalhista - PDT-RJ, leva a plenário esses manifestos, endossando-os; *Jessé Montello* é

<sup>275</sup> Dez ou mais técnicos foram demitidos, nesta e noutra ocasião. Depois, quase todos foram readmitidos na gestão Edmar Bacha. A readmissão foi uma bandeira do movimento dos funcionários.

criticado duramente, recebendo defesa do senador *José Lins*, líder do governo; o ponto-chave do debate surge quando este último Senador afirma que aquelas acusações, nos termos postos, atingiam a dignidade não apenas do técnico e mesmo do homem, mas também, e sobretudo, de “uma das maiores instituições deste País”; de fato, no calor dos debates, sem o cuidado das palavras, todo o quadro técnico do IBGE saía mal, sofrendo a pecha de omissão covarde, se não mesmo de conivência nas manipulações. Chega-se a solicitar a formação de uma *Comissão Parlamentar de Inquérito* que promovesse uma auditoria em “todas as pesquisas concluídas e em curso no IBGE, na gestão do Sr. Montello”, bem assim, a formação de uma *Comissão Tripartite* – trabalhadores, empresários e cientistas – “para fiscalizar toda a produção de informações do IBGE”, por fim, claro, a readmissão dos demitidos. O debate rende e não sai do lugar, até que o senador *Virgílio Távora* faz um “convite” ao senador *Saturnino Braga*: “Um homem é acusado, e V. Ex<sup>a</sup> sabe das ligações de amizade que nos ligam ao Professor Montello. S. S<sup>a</sup> é acusado justamente de falseamento de dados contra a grande parte, como diz V. Ex<sup>a</sup> da comunidade do IBGE. Vamos à prática? Traga-nos um exemplo desse falseamento de dados”. *Saturnino Braga* promete fazê-lo, logo e logo, mas não o faz em tempo algum.

Nesse debate há referência às exonerações de *Marco Antônio de Souza Aguiar* e de *Armando Barros de Castro*, das funções comissionadas, respectivamente, de diretor da Diretoria Técnica e de superintendente da Superintendência de Estudos Geográficos e Sócio-Econômicos, ocorrida em fevereiro daquele mesmo 1983. Ambos saíram na ocasião em que o governo (vale dizer, *Delfim Neto*), decidiu expurgar dos índices de preços (desde meados da década anterior em operação no IBGE) os elevados reajustes do petróleo, pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP; saíram em reação contrária, com grande espaço na imprensa. Posaram de heróis, e de terem, com suas reações, obstado o processo; nem tanto assim, em boa medida, queriam seguir outros rumos, e usaram a ocasião, marcando posição contrária, não apenas a uma temática em discussão, mas ao próprio regime militar. O fato é que acabaram premiados em boas posições opositoras.

A decisão de promover um expurgo de índices é polêmica. Ora, sendo aplicado nos resultados, e não nos processos produtivos, como uma decisão política, de caráter público, não atinge a questão da independência técnico-científica das instituições estatísticas; por demais, assim sendo feito, as séries estatísticas são preservadas para comparações ao longo do tempo. Ora, ao fim e ao cabo das discussões, o Departamento de Índice de Preços, por seus técnicos, tendo à frente o economista *Francisco de Assis Moura de Mello*, depois de muitos estudos, levou a *Jessé Montello* a solicitação que, o que quer que se fizesse, se o fizesse por ato formal do ministro, no mínimo, ou, melhor ainda seria se fosse por ato formal do presidente da República, o que de fato feito. Dessa forma, tudo ocorreu às escâncaras dando chances de reações, sempre possíveis, mesmo em momento discricionário; ficava o registro do ocorrido.

**Decreto nº 88.482, de 5 de Julho de 1983**

Dispõe sobre a dedução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC dos aumentos decorrentes da retirada dos subsídios concedidos ao petróleo, ao trigo e aos seus derivados.

**O Presidente da República**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

**Decreta:**

**Art. 1º** - A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE fica autorizada a deduzir na variação mensal apurada no INPC, referente aos meses de junho e julho de 1983, as seguintes parcelas:

I. em junho - até um e meio ponto percentual

II. em julho - até um ponto percentual.

**Art. 2º** - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 5 de julho de 1983; 162º da Independência e 95º da República.

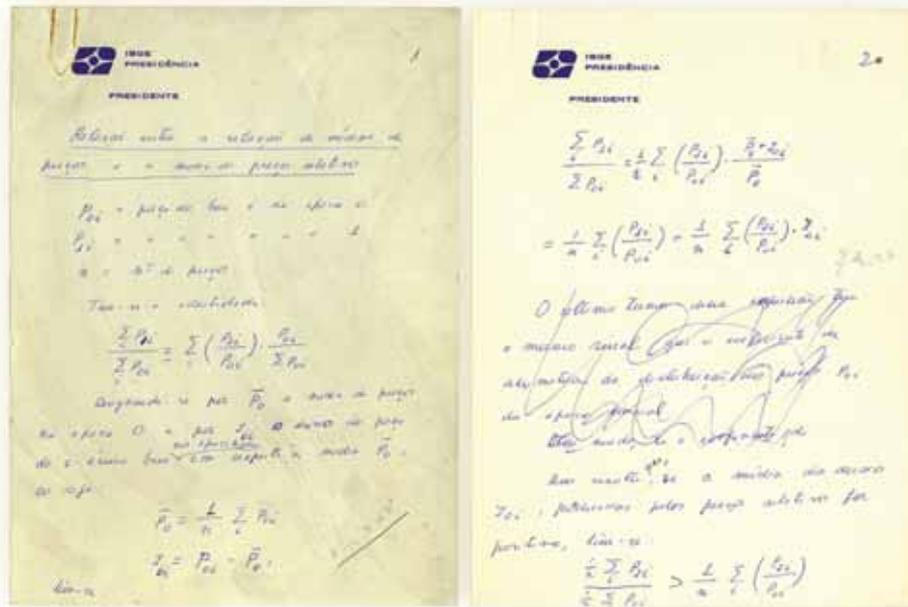
**João Figueiredo**

**Delfim Netto**

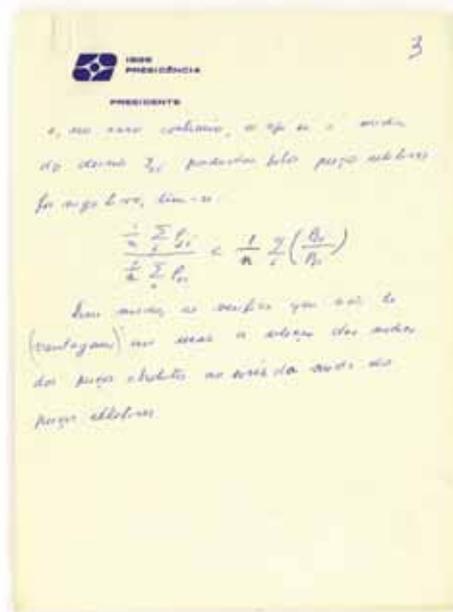
Esta foi uma decisão corajosa, o ter *Jessé Montello* solicitado a decisão formal, e pública. Sendo o homem autoritário apregoadado pela história, poderia ter mandado, e ponto final, ficando tudo na calada, no silêncio. Não, como técnico competente, e como homem desabrido, levou o pedido ao ministro, e o ato veio da presidência da República. A calhar, diante dessa situação, *Francisco de Assis Moura de Mello*, em seu depoimento à Memória Institucional do IBGE<sup>276</sup>, vendo em *Jessé Montello* um matemático e um estatístico de nomeada, relembra seus muitos textos fazendo reflexões à metodologia dos índices de preços, coisa até então não feita. Nenhum desses textos chegavam ao Departamento de Índices de Preços com a tarja do “cumpra-se”, mas com o pedido do “discuta-se”; as réplicas exigiram atenção, encontrando a competência de dois técnicos brilhantes, o próprio *Francisco de Assis Moura de Mello*, e *Ricardo Augusto Amorim Braule Pinto* (aliás, dois ex-alunos de *Jessé Montello* no mestrado em Economia da Fundação Getúlio Vargas - FGV). Esses desafios técnicos foram tomados como estimulações intelectuais, e por certo foram proveitosos à consolidação da metodologia dos índices de preços, já de si, então, de grande qualidade, reconhecida pela comunidade acadêmica.

Já no início da gestão *Edmar Bacha*, a associação de funcionários, num novo passo, promoveu um seminário intitulado “O IBGE que queremos” (maio de 1985). A base do evento era a gestão de *Jessé Montello* (saído em março antes); ela seria criticada e avaliada, provocando sugestões de mudança; o futuro estava nas mentes de todos,

<sup>276</sup> Na ocasião, passou diversos e valiosos documentos ao acervo do IBGE, segundo afirma, em especial essa troca de textos técnicos.



Texto de Jessé Montello sobre a fórmula de cálculo no IPC.



e todos se sentiam com direitos de influenciar; trazia-se a prática dos movimentos participativos, que tanto ajudaram no renascimento da democracia brasileira. Houve três painéis, tendo à frente *Mauro Sinder* (então presidente da ASSIBGE-Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatísticas), com muitos convidados reconhecidos: *Maria da Conceição Tavares*, *Carlos Lessa* (presidente do Instituto de Educação do Rio de Janeiro - IERJ), *Eduardo Parreiras* (diretor do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE), *Herbert de Souza*, o Betinho (diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE), entre vários outros. Todos (quase todos) foram cuidadosos

e comedidos nas críticas, talvez por duas razões: primeira, não ser de praxe pessoas públicas apuparem em público seus pares, e *Jessé Montello*, a gosto ou a contragosto, era um par; segundo, não ser nada razoável constranger a nova gestão, na pessoa de *Edmar Bacha*, com imposições programáticas, afinal, ele e seus diretores eram pares, e com eles seria preciso conviver futuramente. Assim, ficou-se no campo do geral, sem pressões, sem agressões, não raro, com diversas sugestões inteligentes (poucos foram os que sugeriram coisas tresloucadas, ou fora de contexto); em suma, pouco ajudou, e pouco avançou. Contudo, ficou no corpo de funcionários um sentimento de participação, de se estar agindo nos destinos do IBGE.

Enfim, para fins deste capítulo, vale notar que *Jessé Montello* não foi enlameado explicitamente, e se o foi implicitamente, o foi com tal sutileza que é complexo descobri-lo. Por demais, a gestão *Edmar Bacha* pouco cuidou de mexer no passado recente, vale dizer, na gestão de *Jessé Montello*<sup>277</sup>. As mudanças introduzidas, em tese faziam um retorno ao período *Isaac Kerstenetzky*, como dizia *Edmar Bacha*, e é claro que o dizia numa associação proveitosa, pois o velho presidente Kerstenetzky era uma lenda, no IBGE e no mundo acadêmico<sup>278</sup>. Contudo, embora voltasse aquele sentimento de pertencimento, de envolvimento, que fora típico da presidência Kerstenetzky, uma análise cuidadosa das mudanças da gestão *Edmar Bacha* – simbolizadas na proposição de “transparência”, tônica dos discursos vigentes –, fixavam muitos aspectos da gestão *Jessé Montello*, que deu grande atenção à divulgação das estatísticas. O fato é que o tempo passara, havendo acertos e erros, mudanças positivas e negativas, e o tempo seguiria passando da mesma forma, com erros e acertos, com positivities e negatividades, bastando lembrar que *Edmar Bacha*, pese suas boas intenções, e até boas práticas (algumas utópicas), logo sofreria repulsas, provocando decepções, e teria pela frente uma greve virulenta que abreviaria sua gestão.

## Balanco de gestão

Ao final da gestão, o nome de *Jessé Montello* foi ventilado (pelos áulicos?) como provável Ministro da Previdência; currículo técnico para isso, tinha, sendo um dos maiores atuários nacionais; currículo político, viria de *José Sarney*, maranhense como ele, e, ao que era dito, velho amigo<sup>279</sup>. A ser veraz aquela possibilidade, algo a terá feito desandar, já que nada ocorreu, mesmo quando *José Sarney*, assumiu a presidência da República no impedimento de *Tancredo Neves*. Entrementes, ofereceu um balanço de gestão, “IBGE Administração Professor Jessé Montello, 1979/1984”, no qual fecha um tempo, em nada sugerindo uma articulação de continuidade persona-

<sup>277</sup> Houve, é fato, umas tantas falações públicas desairosas, como o dizer que havia nos depósitos do serviço gráfico um sem-número de publicações, a sugerir tiragens ensandecidas. Nem tanto assim, havia, sim, uma péssima distribuição das publicações, que as fazia como que encalhar nos depósitos.

<sup>278</sup> Na posse de Edmar Bacha, no auditório Giorgio Mortara, no complexo da Mangueira, ao ser chamado a compor a mesa, Isaac Kerstenetzky foi ovacionado pelos presentes, todos de pé, por vários minutos.

<sup>279</sup> Há outras versões, a dizer que José Sarney era mesmo amigo de Josué Montello, acadêmico, a quem devera sua eleição à Academia Brasileira de Letras - ABL, e que não era amigo de Jessé Montello, diretamente. Há algo que complica, o dizerem que Jessé Montello, àquela altura, havia rompido com o próprio irmão, que então não teria porque intermediar uma sua indicação ao ministério. Sabe-se lá a verdade dos fatos.

lista. Contudo, achava-se que muita coisa devia seguir em frente, e é nesse sentido que oferece umas tantas diretrizes ao sucessor, quem quer que fosse.

O balanço, sem data, é, por certo, de final de 1984, ou início de 1985; foi feito pela Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais; tem 58 páginas, em edição pouco elegante, quase descuidada, e sem nenhuma catalogação. Diz dos seus propósitos já na apresentação: “documentar em linhas gerais, o sentido do esforço desenvolvido no período, seu significado no contexto do desenvolvimento histórico das estatísticas nacionais e as perspectivas que se abrem para o futuro”; logo diz que tem por “objetivo principal oferecer um mínimo de informação às administrações que se sucederem” (IBGE..., [198-], p. 3). E não trás assinatura.

Na seção inicial, “Políticas e diretrizes”, é dito que, tão logo teve início a gestão, foi realizado um “diagnóstico da situação interna”, com vistas a analisar o conteúdo e a execução do programa estatístico. Cinco diretrizes foram definidas: primeira, continuar o trabalho dos censos de 1980<sup>280</sup> (sua divulgação foi rapidíssima, para os padrões então vigentes); segundo, dinamizar os indicadores de conjuntura econômica<sup>281</sup> (sendo criada a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, e ganhando prestígio e força o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC, criado na gestão anterior); terceira, eliminar um considerado “hermetismo” institucional<sup>282</sup>, com ênfase na divulgação das metodologias (nessa tarefa foram figuras centrais *Renato Galvão Flores*, *José Paulo Quinhães* e *Zélia Bianchini*); quarta, dinamizar a divulgação das estatísticas, com novas tecnologias; quinta, melhorar a estrutura, as condições de trabalho e os métodos de pesquisa (aqui, também, *Renato Galvão Flores* foi figura central)<sup>283</sup>.

Em suma, tornar as estatísticas mais e melhor disponíveis, marcava, segundo o balanço em análise, uma “política de transparência”, o que, de certa forma, afinava a gestão aos novos tempos políticos, com a iniciada abertura. “Transparência”, nesse sentido técnico, de maior e mais ágil divulgação, implicava não exatamente, ou necessariamente, obstaculizar os chamados estudos (ou as pesquisas tipicamente acadêmicas, vale dizer, analíticas das realidades), mas implicava, sim, não permitir que estatísticas ficassem represadas, ou reservadas, à utilização prioritária institucional. De fato, o acesso aos microdados não era em nada amigável, a exigir tempo no prepara das tabulações, e mais ainda, na extração de listagens especiais, ao sabor dos pedidos dos analistas; tudo, então, levava a delongas nas divulgações. Na ocasião diversos sistemas foram desenvolvidos para “disseminação de informações”, com *Renato Galvão Flores* já no comando da Diretoria de Informática:

<sup>280</sup> Nove páginas (11 a 19) do balanço são dedicadas aos recenseamentos.

<sup>281</sup> Nove páginas (20 a 28) do balanço são dedicadas às pesquisas econômicas: SNIPC, PME, Índice de Preços aos Produtores - IPP, Indicadores Conjunturais da Indústria. Seguem duas páginas (28 a 30) sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e sobre a Pesquisa Especial do Setor Primário.

<sup>282</sup> Essa crítica é muito forte. Que quase não havia divulgações metodológicas, é verdade, contudo as publicações que divulgavam estatísticas em geral traziam razoáveis explicações metodológicas.

<sup>283</sup> Há três páginas (31 a 33) sobre geodésia e cartografia. E não há menção à geografia, diretamente.

No segmento da disseminação de informações, como decorrência de uma política voltada para consolidar e aperfeiçoar os serviços prestados ao público, em geral, e aos seus principais usuários, vale ressaltar o projeto desenvolvido pela área de informática, constituído de quatro sistemas, a saber: SIDRA – Sistema de Informações de Dados Regionais Agregados, SRIT – Sistema de Recuperação de Informações por Temas, SRIV – Sistema de Recuperação de Informações por Variáveis e SAMA – Sistema de Acesso a Matrizes Agregadas (IBGE..., [198-], p. 34).

Convém, ainda, registrar que, visando a desenvolver uma programação de atividades voltadas para oferecer facilidades que possibilitem a aproximação de novos segmentos de público e de instituições potencialmente interessadas nos dados disponíveis nas bases do IBGE, bem como assegurarem a continuidade dos contatos com usuários já atendidos pelo SIDRA e seus desdobramentos, através do telex, dos terminais remotos instalados nas salas públicas e dos terminais locais disponíveis no Complexo de Mangueira, foi projetada, como decorrência do interesse evidenciado pelas Secretarias de Planejamento dos Estados, a REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS com o objetivo inicial de agilizar e aprimorar o funcionamento dos Sistemas Estatístico e Cartográfico nacionais. Este projeto está sendo operacionalizado através de convênios de cooperação técnica entre o IBGE e órgãos estaduais, que se responsabilizam pela aquisição dos terminais e facilidades de comunicação necessários para promover a conexão ao Sistema Central de Computação da Instituição (IBGE..., [198-], p. 37).<sup>284</sup>

Na área de Documentação, ocorreu, na atual Administração, a implantação de processo de automação visando a modernização do sistema de informação bibliográfica, com projetos de real significado como CALCO (catalogação de livros), o SABER (recuperação de referências bibliográficas), o AQUEM (aquisição e empréstimo) e o INFO-KARDEX (entrada de periódicos) (IBGE..., [198-], p. 42).

*En passant*, “transparência” simbolizou a gestão *Edmar Bacha*, quando era repetida *ad nauseam* nos discursos; o sentido, então, talvez fosse mais amplo, não apenas técnico, mas político também. Na gestão *Edmar Bacha*, marcando uma intenção de maior divulgação (então, e até hoje, chamada de disseminação), chega-se mesmo a se referir ao IBGE como “o maior banco de dados do país”, dessa forma, marcava-se sua dimensão produtora, e não analítica (essa será tônica do discurso, e da prática, na gestão *Simon Schwartzman*, dez anos após); hoje, com a disposição dos microdados, todos podem analisar, e quase ao mesmo tempo, bastando ter habilidade e agilidade.

Seguindo adiante, o balanço aborda o estado da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE: primeiro, trata do início da modernização da sua infra-estrutura informacional (um eterno retorno cíclico); segundo, da reformulação do programa de graduação em Estatística; terceiro, dos estudos para criação da pós-graduação (*lato sensu*); quarto, da formação do Escritório de Estatística, para pesquisa acadêmica (professores e alunos).

<sup>284</sup> Já na gestão Edmar Bacha, na então criada revista *Nova Imagem*, em seu número zero (outubro 1985), Cláudio Alex Fagundes da Silva e José Ubaldo Baião, publicam o artigo “O sistema IBGE de recuperação automática” (p. 10-11), onde esses sistemas são tratados.

Além disso, rapidamente, foca a área de administração. Neste caso, realça a criação do Sistema de Planejamento Interno, sem dar a perceber o significado. E, por demais, realça a descentralização do processamento das pesquisas, passando a envolver as unidades estaduais do IBGE, seja para efeito de agilizar o processo de produção das pesquisas, seja para efeito de agilizar a atenção aos usuários estaduais.

Vale notar que, transcendendo os aspectos puramente operacionais, desencadeia-se por esta via um amplo processo de desenvolvimento organizacional, tocando em aspectos tais como distribuição de responsabilidade e a própria configuração das pesquisas do IBGE, abarcando desde a valorização e a capacitação do pessoal até a maior significação para a sociedade das informações produzidas.

Realmente, além do objetivo mais imediato de adequar o IBGE à velocidade de informação exigida nos tempos atuais e assegurar maior qualidade dos dados, o projeto traz embutida a possibilidade de maior flexibilidade no atendimento das demandas locais, o que por certo aos poucos irá se acentuando. Este é sem dúvida o acréscimo de benefício de natureza não operacional mais evidentemente ligado ao projeto, tendendo a redundar no fortalecimento do entrosamento do IBGE com os órgãos locais de planejamento.

Dessa maneira, coloca-se o IBGE numa nova linha, mais adequada ao atual estágio de desenvolvimento do País, na medida em que tende a fortalecer sua presença nos cenários municipal e estadual, fazendo reverter um processo que marcou as duas últimas décadas, caracterizadas pela centralização e por uma relativa omissão do órgão na cobertura das necessidades de informações locais.

Esta postura centralista acabou provocando o surgimento e fortalecimento de órgãos paralelos de âmbito estadual, numa clara duplicação de esforços e recursos e, mais grave, fugindo à coordenação do Sistema Estatístico Nacional, atribuído legalmente ao IBGE (IBGE..., [198-], p. 55, grifo nosso).

Há utopia nesta pretensão de relacionamento. Mas seria uma utopia razoável, se outras medidas tivessem sido tomadas. Ganhou, pouco a pouco, os quadros locais do IBGE, mas muito pouco (quase nada) os órgãos locais, em boa medida pela ausência de pessoas para diálogos temáticos. Os quadros locais do IBGE, pese a entrada da informática, e sua maior presença nos processos de produção das pesquisas, seguiam pobres em formação, em capacidade argumentativa. Aquela velha visão de *Teixeira de Freitas* de que os IBGEs locais, nas capitais dos estados, e nos municípios, fossem, pela força reveladora das estatísticas, pontas de lança nas mudanças de progresso, seguia sendo intenção, sem nenhuma realização. Por fim, dizer que fora a “postura centralista” que emergira com a Fundação IBGE a causa do surgimento de repartições localizadas de estatísticas, é um grasso equívoco histórico; essas repartições, ora fortes, ora fracas, a depender da maturidade das autoridades estaduais, sempre existiram; a concepção de *Teixeira de Freitas* as tentava articular e fazê-las trabalhar em harmonia, o que nem sempre se conseguia. Como seja, não seria pelo projeto em epígrafe que se recuperaria essa harmonização, e se fortaleceria a coordenação.

Ao seu final, o balanço sugere às futuras gestões: primeiro, que fortaleçam e consolidem a estrutura organizacional (Decreto nº 89.762, de 6 de junho de 1984), o que não foi feito; segundo, que acelerem e aprofundem a descentralização dos processos de pesquisa, o que, por várias formas, foi e vem sendo feito; terceiro, que formalizem mecanismos de planejamento, coordenação e avaliação corrente da gestão, o que, por várias razões, só se faz por espasmos, e aos trancos e barrancos; quarto, que

dinamizem a disseminação de informações, o que, sem sombra de dúvidas, avançou muito além do então imaginado, jamais sonhado. Dessa forma, muita coisa ficou.

## Mudanças na estrutura

Logo no início da gestão, numa queda de braços, *Jessé Montello* assumiu um poder total, ao desativar a Diretoria Geral<sup>285</sup>; não a extinguiu em momento algum, apenas não lhe deu autonomia. Pouco depois, extinguiu a Diretoria de Divulgação, passando seu Centro Editorial à alçada da Diretoria Técnica, e seu Centro de Serviços Gráficos à alçada da Diretoria de Administração. Não é clara a razão dessas mudanças.

Finalmente, pelo texto legal acima referido, dividiu a Diretoria Técnica em três diretorias: de População e Social, de Economia e a de Agropecuária, Recursos Naturais e Geografia. Em seguida, na gestão *Edmar Bacha*, essas diretorias são tornadas a Diretoria de Pesquisa (responsável pela elaboração das estatísticas) e a Diretoria de Geociências (abarcando também a Diretoria de Geodésia e Cartografia).

A Diretoria Técnica sempre foi enorme, mesmo inviável; *Jessé Montello* nomeou e exonerou um sem-número de seus diretores, num contínuo conflito de inoperância e impaciência. Mas a sua divisão, como fora feita, multiplicava atividades, e impunha despesas absurdas, além de não permitir a articulação sistêmica ao programa estatístico, se não com muita energia despendidas em burocracias.

Num aspecto, contudo, a reforma atacava uma questão que vinha se arrastando, qual seja a partição das estatísticas em derivadas e primárias, afora a linha de estudos em sua autonomia. Os departamentos resultantes abarcariam todo o processo de pesquisa, desde a concepção das pesquisas, até a divulgação dos resultados (com os estudos possíveis e cabíveis), passando pela realização do trabalho de campo.

Esse espírito seria mantido, e aprimorado, na reforma trazida na gestão *Edmar Bacha*. Fora um avanço enorme, enfrentando um descompasso já secularizado, resquício do velho IBGE, no qual muitos eram os produtores, cabendo-lhe basicamente sua coordenação. Por demais, essa nova concepção articuladora do processo de produção das pesquisas melhor permitia a elaboração de indicadores.

## Um pouco de questões adicionais

*Jessé Montello* deu muito pouca atenção à elaboração das estatísticas sociais, valorizando as estatísticas econômicas<sup>286</sup>, sobretudo as conjunturais; deu ainda atenção às estatísticas da população, e aos indicadores demográficos. Colocou em segun-

<sup>285</sup> Junto, assumiu a Diretoria Geral Tiacci Kirsten, vindo da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. Olhando o passado recente, no qual Eurico Borba tinha muito poder, anunciou "seu" programa de trabalho. Não se deu conta que o poder do Diretor Geral devia afinar-se ao do presidente. Ao ignorar esse aspecto, não acordou intenções com *Jessé Montello*, que, orgulhoso da presidência, não a queria esvaziada. Em 15 dias, numa forte queda de braços, *Jessé Montello* tirou do cargo Tiacci Kirsten.

<sup>286</sup> Vale lembrar que em sua gestão foram criadas a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, o Índice de Preços ao Produtor - IPP, entre outras pesquisas. Falava muito em "economia subterrânea", hoje referida como "economia informal"

do plano o famoso Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, não o paralisou totalmente, mas não lhe fez maiores divulgações, o que dele seguiu, seguiu algo precário. Isso foi, por certo, péssimo.

Os boletins de serviço, ao longo da gestão, foram pródigos em propaganda institucional de governo: Dia da Marinha, Dia do Exército, Dia da Aeronáutica, Dia da Bandeira, Dia da Independência, Dia de Tiradentes, Dia da República; afora alusões à implantação de programas de governo: Proterra, Pis-Pasep, Pró-Safra, e outros. Não nos foi possível descobrir se se tratava de ordens, ou se eram “ofertas pessoais” de *Jessé Montello*, em sua vontade de agradar ao poder<sup>287</sup>.

*Jessé Montello* prestou duas grandes homenagens: uma, a *Giorgio Mortara*, dando seu nome ao auditório então existente no Complexo Mangueira, e editando um livro sobre ele; outra, fazendo restaurar, em São Francisco do Conde, a casa em que nasceu *Teixeira de Freitas* (a 31 de março de 1890), nela instalando um memorial; na inauguração, além do próprio *Jessé Montello*, e de parentes do homenageado, esteve presente o próprio governador da Bahia, *Antônio Carlos Magalhães*.

Fez várias viagens ao exterior, inclusive à República Popular da China (março de 1984), quando participou de seminário sobre o censo chinês de população, a convite do Bureau de Estatística daquela República<sup>288</sup>.

Proferiu diferentes conferências, das quais cinco estão disponíveis na biblioteca central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky), todas essas alusivas à população brasileira, e usando os dados do Censo 1980, a saber:

1. Conferência proferida a Estagiários e ao Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra: “A população brasileira”. Rio de Janeiro: IBGE, set. 1981. 38 p.
2. Conferência proferida na Assembléia Mundial sobre Envelhecimento, realizada no Centro de Convenções de Brasília: “Análise demográfica: expansão da terceira idade”. Rio de Janeiro: maio 1982. 21 p.
3. Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito, em Brasília, criada através da Resolução nº 01 de 1983, a fim de investigar problemas vinculado ao aumento populacional brasileiro: “A situação demográfica brasileira e perspectivas futuras”. Rio de Janeiro: abr. 1983. 24 p.
4. Conferência no Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro: “IBGE objetivos e áreas de atuação”. Rio de Janeiro: IBGE, maio 1983. 14 p.
5. Conferência proferida na Escola de Guerra Naval: “Aspectos demográficos brasileiros e perspectivas futuras da população brasileira”. Rio de Janeiro: IBGE, out. 1984. 39 p.

<sup>287</sup> Em menor dimensão isso se manteve na gestão Edmar Bacha, caindo pouco a pouco em desuso.

<sup>288</sup> Há na biblioteca central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky), o seguinte documento, de autoria de *Jessé Montello*, “População chinesa: alguns aspectos demográficos”, com 19 páginas, sem data, mas, por certo, feito após esta viagem.

## Parênteses: análise do sistema estatístico (Graciano Sá)

Ao tempo da gestão *Jessé Montello*, a *Revista de Administração de Empresas* da Fundação Getúlio Vargas, publicou um texto de *Graciano Sá*<sup>289</sup> (1980), então diretor adjunto da Diretoria Técnica do IBGE<sup>290</sup>. Oferece uma valiosa reflexão, da qual extraímos a conclusão<sup>291</sup>:

Os problemas do Sistema Estatístico Nacional dizem respeito, basicamente, à perda de foco sobre o seu objeto industrial, atualmente entendido como a síntese tabular impressa, situando o usuário numa posição de dependência na percepção que o sistema tem de suas necessidades. A atual situação é anacrônica, por não tomar em consideração que o aparelhamento e a competência de usuários têm de ser elevados para dar resposta, em sínteses próprias, à multiplicidade das questões de ordem econômica e social que o sistema não pode, por antecipação, fabricar. Parece em ordem o desejo do usuário atual de que o sistema lhe permita o acesso ao dado primário, imagem da coleta, em bases de dados consistidas e certificadas pelo sistema, sem quebra do sigilo da informação. Sendo descentralizado o mecanismo processador do Sistema Estatístico Nacional, parece importante apressar a capacidade do *matching* de arquivos inter e intra-agências pelo estabelecimento de cadastros, tabelas e padrões comuns de processamento. Estes instrumentos são indispensáveis para restaurar rigor conceitual e comparabilidade, a nível de microdados divisionais.

A demora do nosso sistema estatístico, em alinhar-se com os sistemas estatísticos de outros países naquele propósito, não é decorrência de falta de assimilação, pelo meio nacional, de técnicas estatísticas ou de processamento de dados.

Mais provavelmente é conseqüência da falta de um ponto de referência técnico, normativamente predominante, no sistema; do embate das culturas técnicas e administrativas nas agência do sistema; e, mais amplamente, da situação cultural do País, onde gerações novas e antigas esforçam-se numa convivência dificultada pela aceleração dos eventos tecnológicos e sociais dos últimos vinte anos.

Não se deve recear que a disputa entre a liberdade do indivíduo e a inércia do binômio burocracia-computador não possa ser resolvida dentro da lei, nem se deve impedir a sociedade de colher os melhores benefícios desses novos mecanismos, para o aperfeiçoamento das decisões da empresa e do Governo, por adesão à ineficiência como forma de preservar dimensões supostamente seguras de privacidade. Mais pragmático é entender-se que sistemas mecânicos têm, em sua integração, uma forma natural, *biológica*, de enriquecimento que deve ser regulamentada com inteligência.

Dentro do Sistema Estatístico Nacional, a tendência à ação integradora de microdados, inter e intra-agências é observada em inúmeros exemplos nos últimos 10 anos. Tudo leva a crer que as presentes dificuldades por que passa o sistema estatístico são transitórias, em face do processo do País, e que o seu amadurecimento até o nível das associações de dados exigidas em países mais complexos e avançados poderá ser atingido em futuro próximo (SÁ, 1980, p. 33-34, grifo nosso).

Desde 1958, passando pelas décadas de 1960 e de 1970, o usuário ganhou relevo nos discursos alusivos à definição do programa estatístico. Entretanto, presente

<sup>289</sup> O autor desta obra foi seu aluno no programa de Mestrado em Economia (1972-1973) da Escola de Pós-graduação em Economia, da Fundação Getúlio Vargas, na disciplina de Álgebra Linear.

<sup>290</sup> Graciano Sá agradece, num pequeno rodapé inicial, a Isaac Kerstenetzky e a Mário Dias Ripper pela críticas. Embora não cite Jessé Montello, é possível que lhe tenha mostrado uma versão antes de publicar.

<sup>291</sup> O texto tem dez seções: 1) Introdução; 2) A necessidade da associação de dados e da visão de detalhe; 3) Sistema e usuário: razões para uma falta de entendimento; 4) Acesso e análise de dados: o papel do usuário; 5) A retaguarda histórica; 6) A retaguarda cultural; 7) Os elementos estruturais; 8) Matchings; 9) Sigilo e privacidade; 10) Conclusão.

na demanda *ex ante*, a que funda o referido programa, dando início à oferta (etapa de produção), pouco, ou nada, se fez presente na demanda *ex post*, dando final à oferta (etapa de disseminação). Vale dizer, no preparo dos produtos (e serviços) de divulgação (disseminação), os usuários eram pouco, ou nada, ouvidos, em seus interesses e em suas necessidades; seguia-se oferecendo as estatísticas em tradicionais publicações, com um sem-número de tabelas, quando muito, se atendia a alguns poucos, privilegiados, com as chamadas tabulações especiais (diferentes das divulgadas nas publicações), e a alguns muito raros se “dava” fitas magnéticas, para processamentos em computadores potentes (grande porte). Assim, quase sempre os usuários eram tutelados, ficando a depender de diálogos difíceis com informatas, estes, por sua vez, sem maiores domínios dos conteúdos, já que não tinham diálogos simples com os colegas produtores das estatísticas. Ademais, a centralidade da elaboração das estatísticas, em prol das grandes sínteses, deixava em segundo plano produções e produtores que não fossem de interesse dessas grandes sínteses, donde, embora se discursasse a coordenação, um sistema estatístico abrangente, com várias agências atuantes, a rigor inexistia, com perda de uma necessária comparação e combinação das estatísticas temáticas, imperativo à compreensão das realidades complexas. Eis a tônica do lamento de *Graciano Sá*.

Sua visão e seu anseio eram perfeitos, mas, ao seu tempo, eram utópicos, pese o avanço da moderna computação. Ele queria libertar os usuários, dando acesso aos microdados, microdados que deviam falar entre si, quando vindos de fontes várias; para tanto, devia haver uma efetiva e profunda coordenação, para além da simples retórica. E mais, ele percebeu que a questão do sigilo, pese sua imensa importância, afora ser um natural limitador à divulgação, não raro era usada como escudo para restringir divulgações, em perversas atitudes inerciais; quer mudanças inteligentes, usando as modernas tecnologias, de modo a ampliar o potencial de divulgação das estatísticas. Enfim, seu sonho só se tornaria realidade quase um quarto de século depois, a bem dizer, ontem. E mesmo assim, a questão do sigilo ainda está a exigir reflexões corajosas; os direitos à privacidade e à informação precisam ser sopesados, e melhor ajustados.

Fechando o parênteses, vale notar que esse artigo atendia ao espírito da gestão *Jessé Montello* que pretendia facilitar e ampliar o acesso às estatísticas. Entretanto, seu autor teria uma passagem meteórica na função de diretor adjunto da Diretoria Técnica, pouco (ou nada) tendo podido influenciar na realização de suas idéias. Talvez tenha tentado, e tenha se frustrado; não era nada flexível, sendo impaciente e intransigente; sem olvidar que sua percepção tecnológica, adquirida em estudos no Massachusetts Institute of Technology - MIT, estava anos-luz à frente da que vigia no IBGE. Só o tempo o atenderia.

## Uma gestão na sombra: justo ou injusto?

Injusto, a nosso juízo. Foi uma gestão, por assim dizer, “normal”, como muitas havidas, antes e depois. Por certo não foi uma gestão brilhante, muito menos vindo após *Isaac Kerstenetzky*. Não foi brilhante, mas não foi medíocre.

*Isaac Kerstenetzky* revestia-se de **VIRTUDE**, no sentido do preparo, da sabedoria, tendo uma visão e uma prática humanista, para além de técnica; e beneficiou-se da **FORTUNA** vigente, no sentido das demandas grandiosas dos planejamentos, sempre a exigirem mais e mais estatísticas, bem assim, no sentido dos silêncios daqueles tempos, em que não havia espaços públicos para críticas. Ao contrário, *Jessé Montello* abarcava uma **VIRTUDE** apenas técnica, o que gerou um vazio diante do passado recente, deixando uma sensação de pobreza, bem assim, enfrentou uma **FORTUNA** sem demandas grandiosas, face a uma prática de planejamento desacreditada, ao que se somou o barulho da abertura, com espaços públicos para críticas, sem peias e ameias.<sup>292</sup>

Vale então pensar se a gestão *Isaac Kerstenetzky*, houvesse continuado, não teria sofrido críticas, pese o mito, grandioso e respeitado. Por certo havia descontentes, e mesmo detratores, prontos a criticar havendo condições favoráveis.

Isso posto, impõe realçar que muito da gestão *Jessé Montello* continuou presente nas gestões seguintes (*Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães*), tendo por fulcro, o foco dado aos usuários.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume o texto: **Jessé Montello, um presidente obscurecido pela História**, por Marco Santos.

---

<sup>292</sup> Com alguma licença, estamos usando aqui o sentido que Maquiavel empresta às expressões “virtude” e “fortuna”.

**Demanda desajustada,  
oferta instável (c.1985-c.1995)**

---

**PARTE 2**

**Edmar Bacha, Edson Nunes,  
Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães:  
quatro nomes, uma única gestão  
(1985-1992, 1ª parte)**

---

**Capítulo 10**

# E

m 15 de janeiro de 1985, *Tancredo Neves*, ex-Governador de Minas Gerais, com longa atuação na política brasileira, desde os tempos de *Getúlio Vargas*, seria eleito – por via indireta, através do Colégio Eleitoral –, Presidente da República.

Trazia uma imensa promessa de mudanças: na economia, queria-se debelar a elevada inflação, em luta sem quartel; na vida social, os direitos humanos seriam renovados, e respeitados; na política, uma Assembléia Constituinte seria convocada incumbida da elaboração de uma nova Constituição republicana; entre vários outros pontos. Um novo governo, visceralmente democrático, daria lugar a uma Nova República, como anunciara o Presidente; imperava a esperança. *Tancredo Neves* tinha a áurea do político mineiro: matreiro, dissimulado, competente.

Contudo, triste fado!, *Tancredo Neves*, na véspera da posse (14 para 15 de março), adoece, deixando perplexa a Nação; seu vice, *José Sarney*, assume em caráter provisório; contudo, ao cabo de triste agonia, numa sucessão de cirurgias, *Tancredo Neves* morre (21 de abril), e *José Sarney*, que fora homem dos militares, numa ironia da história, cumpre o mandato presidencial. Em 5 de outubro de 1988, vem a nova Constituição Federal, aquela que *Ulysses Guimarães*, líder da oposição, desde longa data, chamaria de “Constituição Cidadã”, e que, imaginava, teria longa duração, mas que, desde então, vem sofrendo um sem-número de remendos.

Em 15 de março de 1990 toma posse *Fernando Collor de Melo*, ex-Governador de Alagoas, eleito pelo povo em voto direto. Político jovem, ousado, arrojado, fora visto pelos eleitores como salvador (beirava ao messiânico). O País vivia, àquela quadra, uma crise econômica indescritível, com uma inflação galopante, que logo seria agravada pelo novo governo, com uma política econômica inimaginável, desenhada e conduzida por uma equipe novata e neófitas, e, pior de tudo, arrogante e presunçosa – aliás, como o próprio Presidente da República. Mas, ficou uma valiosa abertura comercial.

Logo estaria isolado, sendo acusado de corrupção, sofrendo *impeachment*. Em 2 de outubro de 1992, é substituído pelo vice-presidente *Itamar Franco*, político mineiro irrequieto (posteriormente Governador de Minas Gerais). O novo governo, entre outros méritos, debela a terrível inflação através do Plano Real, sob o comando de *Fernando Henrique Cardoso*, então Ministro da Fazenda, e que, no rastro do sucesso alcançado, seria eleito e reeleito Presidente da República (1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002), e que daria expressiva contribuição à consolidação democrática brasileira.

Nesse tempo, várias pessoas, técnicos e políticos, ocuparam o Ministério do Planejamento; entretentes, o IBGE teria oito presidentes. Neste capítulo veremos a

Posse de Edmar Bacha na presidência do IBGE, com a presença do Ministro João Sayad. Na foto também aparecem Andrea Calabi e Regis Bonelli, em 1985.



atuação de apenas quatro deles: *Edmar Bacha*, *Edson Nunes* e *Charles Mueller* no governo *Sarney*, e *Eduardo Augusto Guimarães* em parte do governo *Collor de Melo*; quatro nomes que fazem uma única gestão. *Edmar Bacha* teria *Charles Mueller* e *Eduardo Augusto Guimarães* como diretores; *Edson Nunes* teria aquele como consultor e este como diretor; *Charles Mueller* teria *Eduardo Augusto Guimarães* como consultor em sua gestão, e vice-versa. Essa mútua presença irá configurar, *lato sensu*, uma continuidade administrativa, por assim dizer, uma identidade de propósitos.

### A gestão Edmar Bacha<sup>293</sup>

*Edmar Bacha* nasceu em Lambari, Estado de Minas Gerais, de uma “família de políticos e intelectuais”. Formou-se em Economia, doutorando-se na Universidade de Yale, nos Estados Unidos, sendo “o primeiro PhD brasileiro”. Terminado o doutorado, trabalhou no Chile, e só depois voltou ao Brasil, quando trabalhou com *Mário Henrique Simonsen* e com *Isaac Kerstenetzky*, na Fundação Getúlio Vargas (no Rio de Janeiro). Pelas mãos de *Reis Velloso*, entrou para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, onde atuou com *Aníbal Villela*. Dali saiu para constituir um programa de mestrado na Universidade de Brasília, o que avalia como “uma experiência muito interessante”, contudo, como o clima da capital lhe era desagradável, retorna, e na Pontifícia Universidade Católica, no Rio de Janeiro, integra a equipe que cons-

<sup>293</sup> Nesta seção, todas as citações sem uma explícita referência foram retiradas do depoimento à Memória Institucional do IBGE feito por Edmar Bacha em 13 de julho de 2006. O referido depoimento está disponível aos interessados, em som e em imagem.

tituiu um programa de mestrado e doutorado em Economia, de grande sucesso. Entrementes, leciona na Universidade de Colúmbia, nos Estados Unidos, retornando ao Brasil em 1985, para, atendendo a convite do Ministro *João Sayad*, do Planejamento, assumir a presidência do IBGE (maio de 1985 a novembro de 1986)<sup>294</sup>.

### A) Intenções manifestas

Entre o convite do ministro e a posse no cargo, dois meses passaram, na razão do confuso momento provocado pela doença / agonia de *Tancredo Neves*. O governo era transitório, reinando inúmeras indefinições. *Edmar Bacha*, então, aproveita aqueles meses para captar o estado do IBGE, para melhor definir sua proposta de trabalho<sup>295</sup>. No espírito reinante depreende o conflito, talvez mesmo o confronto, entre as gestões precedentes, a de *Isaac Kerstenetzky*, com quem trabalhara anteriormente, e com quem privava da amizade, e a de *Jessé Montello*, a quem respeitava como ex-professor, como ainda colega de magistério, e como estatístico consagrado. Em seu discurso inaugural, proferido no Auditório Giorgio Mortara, no complexo da Mangueira, em cerimônia presidida pelo Ministro *João Sayad*, se refere a ambos:



Bacha dando entrevista, no gabinete da presidência do IBGE, [s.d.].

Gostaria de iniciar por uma referência ao Prof. Jessé Montello, lamentavelmente ausente por razões de saúde. Nosso relacionamento vem de 15 anos atrás, companheiros que fomos no quadro docente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Nem sempre pudemos conciliar nossos pontos de vista sobre questões políticas e administrativas, mas isto não impediu que continuássemos a dialogar. Espero que assim continue a ser. Permito-me desejar-lhe um feliz retorno a suas atividades de Professor e homem de empresa.

[...]

...submeteremos em breve à consideração dos órgãos competentes uma reforma estatutária, prevendo expansão e redefinição das atribuições do Conselho Técnico do Instituto... [...] Na expectativa de que tal reforma estatutária seja aprovada expeditamente, queria desde logo convidar o Prof. Isaac Kerstenetzky para ser o primeiro novo membro do Conselho-Técnico reformado deste Instituto. É um enorme prazer poder reabrir as portas da Casa para o primeiro patrão – bom patrão – que tive como economista (BACHA, 1985a, p. 1, grifo nosso).

<sup>294</sup> De 15 de março (saída de Jessé Montello) até 10 de maio, respondeu pela presidência do IBGE, Aluizio Brandão de Albuquerque Mello que, Diretor de Administração, respondia pela Diretoria Geral na gestão Jessé Montello. Após a posse de Edmar Bacha (tendo Regis Bonelli como Diretor Geral), seguiu como diretor de administração, até a assunção de Alexandre do Amaral Rezende, em junho de 1985.

<sup>295</sup> Edmar Bacha poderia ter ocupado outras funções no governo, e só não o fez por não querer ir para Brasília, preferindo permanecer no Rio de Janeiro. Nesse sentido, lhe foi atrativo presidir o IBGE.

Antes de seguir, valerá anotar os nomes dos notáveis presentes, além do próprio Ministro *João Sayad*, que presidiu a solenidade: *Andrea Calabi*, *Edson Nunes*, respectivamente, secretário-geral, secretário-geral-adjunto do Planejamento; *Dilson Funaro*, *André Franco Montoro Filho*, *Rômulo de Almeida*, respectivamente, presidente, vice-presidente e diretor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; *Fábio Celso de Macedo Soares Guimarães* e *Aloísio Teixeira*, respectivamente, presidente e diretor da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; afora *Maria da Conceição Tavares*, *Alberto Fishlow* e *Isaac Kerstenetzky*, este, ao ser chamado a ocupar lugar à mesa, foi ovacionado pelo auditório e pela mesa, todos de pé.

Pois bem, *Edmar Bacha*, dando novo peso à diretoria geral, traz *Régis Bonelli*, técnico do IPEA, para ocupar a função<sup>296</sup>. Desde o início, como visto antes, buscou alinhar-se à administração Kerstenetzky, por afinidade intelectual, por angariar mais simpatias acadêmicas, e, não menos central, por conquistar os ibgeanos. Contudo, em muitos aspectos, alguns pontos-chaves, sua gestão seguiu traços da gestão Montello, por exemplo, ao se empenhar por uma divulgação de resultados com máxima rapidez, sem tempo especial de análise, entendendo como vocação inata do IBGE, o ser / ter “o maior banco de dados sobre o País”<sup>297</sup>, como marca da “transparência”, palavra caríssima ao presidente (e até à Nova República), ora, como visto no capítulo anterior, este fora o cerne da gestão Montello. E vários outros exemplos.

Voltemos ao instante da posse. Primeiro, discursou *Edmar Bacha*; em seguida, *João Sayad*. Este falou do papel-chave do IBGE, qual seja, oferecer ao governo as informações estatísticas necessárias à elaboração das políticas públicas; aquele, falou das mudanças internas vitais, com vistas à criação de um Novo IBGE. Vejamos alguns trechos de ambos os discursos:

No momento em que emerge a Nova República, as atenções de nosso povo voltam-se para a ação governamental. Pois hoje, à miséria em que tradicionalmente vive boa parte do País, sobrepõe-se a crise do modelo de crescimento, autoritário e excludente, sob o qual tivemos que viver nos últimos 20 anos. O povo quer novas respostas da Nova República.

É patente a vontade política de dar estar respostas, conforme ilustra a prioridade ao social e às reformas políticas já constantes da ação do Governo. Mas a vontade política sozinha não basta. Pois estar respostas também dependem da qualidade e da quantidade da informação – estatística, geográfica e geodésico-cartográfica – de que o Governo possa lançar mão. É por isso que a Nova República precisa de um novo IBGE.

<sup>296</sup> Em seu depoimento à Memória Institucional, Edmar Bacha (2006) diz que “os políticos queriam dividir os cargos entre os diversos políticos que estavam ascendendo ao governo naquela época, então havia uma disputa muito grande por todo tipo de cargo, não só os da presidência, mas do IBGE todo, também pela diretoria e, como fui constatar, por cada um dos 27 delegados do IBGE nos estados”. Quanto aos delegados, informa que apenas em dois lugares não conseguiu nomear suas escolhas (por definição, técnicas): no Maranhão, por influência do “Sarneysinho”, e no Rio Grande do Sul, onde, por resistência do quadro interno ao nome por ele escolhido, acabou nomeando um geógrafo egresso da Universidade (Gervásio Rodrigo Neves, atual Presidente do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul), a quem achou, depois, uma excelente escolha (ele mantém uma ótima relação com a unidade estadual do IBGE até hoje). Sobre essa “peleja entre deputados x delegados”, diz ter toda uma enorme “papelada” evidência explícita do clientelismo, e que diz estar “a disposição se alguém quiser fazer uso disso.”

<sup>297</sup> Esse tema foi objeto de variada e ampla propaganda, impressa e televisiva, inclusive usando a imagem de Antônio Brito que, como porta-voz da presidência, noticiando a agonia e a morte de Tancredo Neves, em “n” boletins diários, criara uma forte imagem, bastante simbólica.

O Novo IBGE produzirá informações fidedignas e relevantes. Os resultados de nossas pesquisas serão divulgados com pontualidade e o desperdício será repudiado. A discussão de métodos será franca e visível. Ressalvado o sigilo assegurado por lei, tanto os resultados como a matéria-prima estatística serão amplamente difundidos.

Recuperaremos a mística ibgeana, que tornou o trabalhar nesta casa motivo de justo orgulho para seu competente corpo de funcionários. Prestigiaremos as Delegacias e Agências, descentralizaremos as decisões, melhorando as condições de trabalho e modernizaremos a produção e a difusão de dados, através da informatização de técnicas e processos.

Será preciso adaptar a administração da casa a tais propósitos. Estaremos, assim, dentro em breve dando partida a um processo de consulta interna, visando a obter uma orientação sobre os caminhos mais eficazes para aperfeiçoar os métodos e processos administrativos desta Fundação (BACHA, 1985a, p. 1, grifo nosso).

É com imensa satisfação que venho a esta Casa para dar posse ao Prof. Edmar Bacha na presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Esta é uma instituição de extraordinário – e justificado – prestígio nas comunidades acadêmicas, na administração pública e nos meios econômicos e políticos. O prestígio, no caso, não é apenas uma qualidade. É uma verdadeira necessidade.

O produto do IBGE é informação. A qualidade e a pontualidade dessa informação dependem, em primeiro lugar, dos técnicos e cientistas que aqui trabalham. Tenho o maior respeito pela sua atividade e estou tranqüilo quanto ao apoio que a nova administração oferecerá ao trabalho dos senhores.

A informação depende dos métodos e das condições técnicas e tecnológicas de sua produção. E esta será igualmente uma preocupação permanente do prof. Bacha e seus colaboradores.

Mas a informação depende sobretudo do prestígio da instituição que a produz. A credibilidade pública é o primeiro requisito para as informações produzidas pelo IBGE. Todo o trabalho técnico e científico estará perdido se a opinião pública não depositar confiança nesta instituição.

Portanto, exige-se do IBGE qualidade técnica e científica, pontualidade, prestígio e credibilidade. E, quero acrescentar, transparência.

[...]

Creio que o presidente José Sarney fez a escolha certa ao nomear o professor Edmar Bacha para a presidência do IBGE. O presidente deve ter as virtudes que se espera da instituição: competência técnica e científica, credibilidade e prestígio (SAYAD, 1985, p. 2, grifo nosso).

*Edmar Bacha*, vaidoso e orgulhoso, não sem razão, trazia inegável prestígio acadêmico; sem dúvida alguma, seu prestígio ombreava ao de *Isaac Kerstenetzky*, restando saber como seria no IBGE, se também se tornaria um mito. Pois então, e ao longo do tempo, não ganhou uma unânime entronização, pese o muito que realizou com competência extraordinária, com realce à reforma de estrutura que, *mutatis mutandis*, é ainda a vigente. Em vários pontos, contudo, a gestão provocou polêmicas.

## B) Administração em movimento

Em 29 de maio, voltando ao local da posse, o Auditório Giorgio Mortara, no Complexo da Mangueira, *Edmar Bacha* ofereceu sua primeira prestação de contas, ainda que em tão curto tempo pouco houvesse sido realizado. Na verdade, prosseguira numa declaração de intenções, reiterando a disposição de promover uma profunda reforma administrativa, não apenas uma reforma de estrutura.

Manifestamos o propósito de levar a efeito uma ampla reforma administrativa, que garanta a pontualidade da informação e repudie o desperdício, ao mesmo tempo em que descentralize as decisões e proceda à informatização de técnicas e processos. Dando início a esta reforma, dirigimos uma circular às diretorias e às delegacias, para que identifiquem os principais pontos de estrangulamento administrativo a que estão sujeitas, ao mesmo tempo em que sugiram formas de consulta interna para descobrirmos os caminhos mais eficazes para aperfeiçoar os métodos e processos administrativos do IBGE. Entramos também em contato com a SEMOR (Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Secretaria de Planejamento da Presidência da República<sup>298</sup>), para que nos forneça o necessário apoio logístico para esta empreitada. Reiteramos aqui nosso propósito de que se restabeleça o espírito de iniciativa e a capacidade de tomada de decisões, a nível de chefias e diretorias, liberando-se assim o tempo da Administração Superior para decisões de coordenação e de nível estratégico (BACHA, 1985b, p. 1, grifo nosso).

Em 14 de outubro, *Edmar Bacha* ofereceu uma segunda prestação de contas à Casa, na qual volta a tratar da reforma administrativa, já em curso: “centenas de sugestões foram recebidas, em resposta à consulta interna da Administração Superior aos demais órgãos do IBGE”. Esse material foi devidamente organizado e tornado público pela Coordenadoria de Planejamento e Projetos Especiais, “procurando preservar toda a riqueza das argumentações originais”, segundo informação do presidente (contudo, não conseguimos localizá-lo).

Para conduzir o processo de reforma, seria criada uma Comissão de Reforma Administrativa – CRA, sob a coordenação de *Rosa Maria Esteves Nogueira*, agindo sobre 16 pontos: 1) Reformulação da estrutura organizacional; 2) Desenvolvimento gerencial; 3) Rotinas de trabalho; 4) Sistema de planejamento; 5) Recrutamento e seleção; 6) Programa de ambientação de novos funcionários; 7) Avaliação de desempenho; 8) Programa de envolvimento de empregados; 9) Auditoria de saúde ocupacional; 10) Inventário de sucessão; 11) Auditoria de pessoal; 12) Clima organizacional; 13) Plano de cargos e salários; 14) Pesquisa salarial; 15) Cargos em comissão; 16) Sistema gerencial de custos. Todos foram instados a participar, e foram inúmeras as subcomissões; houve um grande agito na Casa, como jamais houvera. O próprio presidente, em incansável peregrinação, divulgava a reforma, e conclamava à participação<sup>299</sup>; uma revista interna seria criada, *Nova Imagem*<sup>300</sup>. Algumas unidades ficaram

<sup>298</sup> Então, o nome oficial do ministério do planejamento era Secretaria de Planejamento da Presidência da República, tendo seu titular o *status* de Ministro de Estado.

<sup>299</sup> Caixas de sugestão, devidamente invioláveis, foram espalhadas por todos os espaços ibgeanos, para acesso de todos; um formulário específico foi oferecido aos interessados.

<sup>300</sup> Um número zero sairia em outubro de 1985; seu último número seria o 7, datado de outubro/novembro de 1986, quando Edson Nunes já estava indicado presidente, em lugar de Edmar Bacha. Bem editada, trazia publicidade (por exemplo, da IBM, do Banco Real, da Souza Cruz, da Caixa Econômica Federal e outras empresas) como forma de se autofinanciar, o que nunca ocorreu por inteiro.

(no mínimo) reticentes, ou por desagrado ou por descrença; a que mais apoiou foi a então Diretoria de Economia, sob a direção de *Eduardo Augusto Guimarães*, que, em pessoa, integrou a principal subcomissão, a de reformulação da estrutura, influenciando bastante no desenho final, vigente ainda hoje.<sup>301</sup>

Em 29 de maio de 1986, o IBGE comemoraria seu cinquentenário. Novamente no Auditório Giorgio Mortara, no Complexo da Mangueira, *Edmar Bacha* dirige uma mensagem aos ibgeanos (sem nenhuma referência ao fundador *Teixeira de Freitas*, ou aos seus grandes homens históricos, nem mesmo ao que dava nome àquele auditório; em termos de história refere-se, de modo quase anódino à “decantada mística ibgeana”); mensagem auto-referida, era, antes de tudo, uma terceira prestação de contas, com nova ênfase na reforma administrativa; eis um trecho:

A nova direção prometeu implantar um sistema participativo para a reforma da estrutura do IBGE. Seria enfadonho expor aqui em detalhe tudo o que já foi feito neste particular. Basta apresentar um pequeno esboço dos estudos até agora realizados pela Comissão de Reforma Administrativa. As grandes linhas da reformulação podem ser resumidas nos seguintes itens:

- a) Todas as mudanças são orientadas pela preocupação básica de restaurar a missão institucional do IBGE que é produzir, tratar e divulgar dados essenciais para as políticas de planejamento do País;
- b) Obtenção do máximo de agilidade do fluxo técnico-operacional e redução drástica da burocratização;
- c) Eliminação de todos os tipos de paralelismo e duplas funções;
- d) Agrupamento, nas mesmas unidades de trabalho e operação, das funções e atividades de natureza idêntica ou complementar.

Estas diretrizes de ordem geral inspiram uma reforma cujo único objetivo, faço questão de repetir, é restituir ao IBGE a pureza de sua vocação original e eliminar as distorções que hoje desfiguram a Instituição.

[...]

Devo confessar aqui que, ao assumir a Presidência do IBGE, vi se apresentarem duas opções à minha escolha: a primeira seria manter com algumas alterações superficiais as estruturas existentes e as rotinas de trabalho, sem nenhum esforço de reformulações mais profundas. Este era o caminho fácil, cômodo que não acarretaria enfrentamentos maiores, mas que certamente não produziria qualquer resultado realmente significativo. Era a opção pela mediocridade.

O segundo caminho exigia um esforço de transformação do órgão em uma Instituição moderna, ágil, eficiente, transparente, apta a responder aos desafios deste final de século e a situar o IBGE na altura do horizonte 2000. Esta era a opção difícil, dolorosa, que certamente ia contrariar aqueles que preferiam a segurança dos acomodados. Como todos sabem, esta escolha se transformou numa missão da qual não me afastarei, não por teimosia, mas porque ela corresponde à grandeza que o IBGE teve no passado e irá voltar a ter no futuro (BACHA, 1986a, p. 1, grifo nosso).

<sup>301</sup> Há quem afirme que é dele a estrutura resultante, que dele teria sido a voz dominante naquela subcomissão, não sem a discrição que lhe é proverbial.

Há três pontos a realçar: primeiro, a “reforma administrativa” é chamada nesse discurso de “reforma de estrutura”, o que de fato vingou, ficando tudo o mais em curso, a exigir tempo de maturação, ou mesmo de imediato fracassando; segundo, não é claro o sentido de se dever “tratar” dados, quando define a missão do IBGE como sendo a de “produzir, tratar e divulgar dados essenciais”; terceiro, o tempo referido quando utiliza a expressão “vocação original”, ou quando refere-se à grandeza do passado. De certa forma ele estava sendo, pouco a pouco, deglutido pela Instituição, a lhe cobrar ainda maior paciência e dedicação, o que seria cansativo e desgastante.

Isso posto, voltemos ao discurso, em um trecho no que associa a reforma à dignificação dos servidores; seu otimismo de convívio pacífico não terá bom fruto, e logo terá que enfrentar um movimento vocacionado às greves longas e duras, não raro greve pela greve, sem quase nunca saber-se finalizá-las. Numa dessas ocasiões, com o Complexo Mangueira paralisado, ele e alguns diretores abriram a cancela (que fechava a entrada de carros) e subiram a rampa, imaginando, ao que parece, que seriam seguidos pelos funcionários, no alto, contudo, estavam sozinhos. Ao fim e ao cabo, numa relação desgastada, acabaria chamando os líderes de xiitas, e, logo sairia do cargo (não sem já estar cansado de ocupá-lo, provavelmente).

Neste esforço de reforma, jamais iremos perder de vista um fator absolutamente fundamental que é a *promoção da comunidade ibgeana*. A própria filosofia do projeto deixa bem claro que a restauração do IBGE em sua missão essencial jamais será alcançada sem esta dignificação do servidor, tanto no plano profissional quanto em sua dimensão humana total. Faço questão de garantir que a nossa gestão jamais deixará de fazer tudo o que estiver a seu alcance para o aprimoramento das condições de trabalho<sup>302</sup> e de vida dos funcionários do IBGE. E estou convencido de que as medidas concretas já tomadas neste sentido comprovam esta determinação.

Basta lembrar que o novo clima de diálogo e discussão franca com os funcionários em geral, e com a Associação dos Ibgeanos em particular, que culminou com a celebração do Acordo Coletivo de Trabalho de 1986. As negociações nem sempre foram amenas. Mas o que fica no final das contas, como fruto do esforço recíproco deste diálogo, são as vantagens trazidas, a despeito de todas as dificuldades que o País atravessa no momento (BACHA, 1986a, p. 1).

Finalmente, em 21 de novembro de 1986, sete dias antes da saída de *Edmar Bacha*, o Decreto nº 93.599 definiria a nova estrutura organizacional do IBGE. Além da presidência e da diretoria-geral, havia quatro órgãos técnicos setoriais: a Diretoria de Pesquisas e Inquéritos (e que logo seria apenas Diretoria de Pesquisa), referida à produção das estatísticas; a Diretoria de Geociências, referida às atividades geográfica, ambiental, geodésica e cartográfica; a Diretoria de Informática; e o Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Além disso, haveria uma Diretoria de Administração, e seguiria presente a Escola Nacional de Ciências Estatísticas.

<sup>302</sup> Em seu depoimento à Memória Institucional diz que uma das coisas a fazer “era tirar o IBGE da Mangueira”, ou seja, “ficava claro que o IBGE não poderia continuar ali” (BACHA, 2006). Isso, contudo, só foi feito quase dez anos depois já na gestão Simon Schwartzman.

### C) Realces no programa estatístico

Na primeira prestação de contas que fez, em 29 de maio, *Edmar Bacha* referiu-se ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, e aos resultados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME. Sobre ambos, diz que mais detalhes estavam sendo tornados disponíveis à Imprensa, além de dar-lhes as condições de acompanhar o passo a passo de seus processos produtivos. As metodologias divulgadas seriam acessíveis aos diversos públicos interessados, como jamais foram (no caso do INPC, não era o caso, já que havia, desde a gestão anterior, um belo texto metodológico simplificado, “Para compreender o INPC”<sup>303</sup>, em formato bastante amigável).

Na segunda prestação de contas, em 14 de novembro, volta a falar do INPC e da PME, além de falar também dos índices de produção industrial. Neste caso, fala de nova série, “completa e uniforme”, a ser então divulgada “sem a introdução de informações estranhas” (mas sem explicar o sentido desta frase). No caso da PME que acusava de apresentar “deficiências conceituais que são danosas à imagem do IBGE”, anunciava “um trabalho de reflexão sobre os conceitos e metodologias utilizadas nas pesquisas sobre o mercado de trabalho no Brasil” unindo esforços do DIEESE, do SEADE, além do IBGE, que, ao fim e ao cabo, em nada rendeu; e mais, dizia que “até meados do próximo ano, iremos levar a campo uma nova pesquisa de emprego”, o que não foi feito (BACHA, 1985c, p. 1). *Much ado about nothing!*, diria o bardo inglês.

Sobre o Sistema Nacional de Índices de Preço ao Consumidor - SNIPC, diz que não havia, nem haveria, “tentativas de manipulação”, realçando a abertura de seu processo produtivo à fiscalização dos interessados (refere-se ao programa “O caminho dos índices” desenvolvido no Departamento de Índices de Preços<sup>304</sup>). Naquele final de 1985, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (ou INPC Amplo) se tornaria o índice único de cálculo da inflação, e para tanto *Edmar Bacha* formaria um “Conselho do IPCA” composto das seguintes pessoas: *José Luís Homem da Costa*, da Central Única dos Trabalhadores – CUT; *Valdir Vicente de Barros*, da Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT; *Tasso Jereissa*<sup>305</sup>, *Cláudio Haddad* e *Nildo Masini*, como representante dos empresários; *Paulo Haddad*, como representante dos Economistas; além do próprio *Edmar Bacha*, que presidia o Conselho, e de *Eduardo Augusto Guimarães*, como Diretor de Economia do IBGE, à qual estava vinculada a produção dos índices<sup>306</sup>.

Ainda quanto aos índices, no contexto do combate à inflação pelo Plano Cruzado, coube ao IBGE calcular um índice novo, o Índice de Preços ao Consumi-

<sup>303</sup> Foi feito por Ricardo Amorim Braule Pinto, Márcia Maria Melo Quinstl e Nelson de Castro Senra. Sua primeira edição é de 1981, na qual essa tríple autoria não estava reconhecida, só o sendo depois.

<sup>304</sup> Foi criado por Ricardo Amorim Braule Pinto e Márcia Maria Melo Quinstl. Textos especiais, bastante amigáveis, foram elaborados e eram distribuídos aos interessados.

<sup>305</sup> Futuro Senador da República.

<sup>306</sup> No seu depoimento à Memória Institucional, *Edmar Bacha* (2006) aborda bastante essa questão dos índices, bem assim, sua participação na definição da política econômica, àquele tempo, inclusive diz ter um volume de “recortes abarcando toda a minha administração, dia-a-dia, e que tem muita coisa do Plano Cruzado, porque era isso que dava notícia”, e que também coloca à disposição “se alguém quiser fazer uma consulta sobre o que se passou, pelo menos com a Presidência do IBGE naquela época”.



Treinamento do Censo Agropecuário de 1985, no Rio de Janeiro.

dor - IPC, para fins da aferição das variações dos preços a partir daquele instante da reforma monetária. Os métodos de cálculo do índice novo (um vetor de preços inicial seria criado) foram objeto de legislação específica, de caráter público, nunca será demais lembrar (tal e qual fora feito na gestão Montello). Ao mesmo tempo o IBGE continuaria calculando os antigos índices, o INPC e o IPCA, como séries estatísticas isentas de aspectos políticos (como se dava no novo IPC).

Afora essa tarefa, *Edmar Bacha* envolveu técnicos do IBGE na euforia da reforma monetária, ou seja, em todo o Brasil, pontos públicos e uma central telefônica foram usados no esclarecimento à população. Na sede do IBGE, na Av. Franklin Roosevelt 166, no Rio de Janeiro, uma faixa enorme anunciava: “Fundação IBGE explica a nova economia do Brasil”; uma cartilha com perguntas e respostas, impressa nos serviços gráficos do IBGE, foi amplamente distribuída ao público. *Edmar Bacha*, em seu depoimento à Memória Institucional, reconhece (não sem relutância) que essa atividade significara um envolvimento inapropriado do IBGE, e diz, fechando a temática, “era o ônus de me ter como presidente”<sup>307</sup>.

Quanto aos Censos Econômicos 1985, diz ter encontrado uma programação (diria melhor, planejamento) próxima a zero, “tanto no que diz respeito à preparação da base geográfica, quanto em relação à organização geral da Fundação para esse propósito”, situação que enfrentou sem esmorecimento. E diz mais: “confiantes na capacidade de dedicação e trabalho de todos, fixamos a meta ambiciosa de colocar à disposição dos usuários, em dezembro de 1987, toda a informação dos censos de 1985,

<sup>307</sup> Em seu depoimento à Memória Institucional, *Edmar Bacha* (2006) aborda bastante essa questão, e não foge à polêmica: “havia entre os ibgeanos uma idéia meio absurda de que eles não faziam parte do governo”. Ao dizer isso, assim, ele mostra não ter, então, percebido o sentido da independência técnico-científica tão cara às instituições estatísticas (a bem da verdade, talvez isso não fosse muito claro, então).

tanto em fita quanto em forma impressa”, o que não ocorreu. A esse tema, acresce<sup>308</sup> uma afirmação da Diretoria de Economia (leia-se *Eduardo Augusto Guimarães*):

No tocante ao Censo Econômico de 1985, embora a exigüidade de tempo não permita reformulações mais amplas, tem-se procurado, ao longo do processo de planejamento e organização, aprimorar a qualidade da informação e agilizar o processo de coleta e apuração. Entre as iniciativas voltadas para estes objetivos destacam-se: reformulação dos questionários; modificação dos critérios de corte para aplicação de diferentes questionários; e o aprimoramento do processo de coleta centralizada. Além disso, a partir do reconhecimento de que um dos principais objetivos do Censo é fornecer uma base cadastral para as estatísticas contínuas, o planejamento do Censo tem conferido absoluta prioridade à montagem de um cadastro de estabelecimentos (BACHA, 1985c, p. 2).<sup>309</sup>

Em 31 de maio de 1985, o Decreto nº 91.295 transferiu e integrou a Comissão Executora do Projeto RADAMBRASIL ao IBGE. À referida Comissão competia nos termos do art. 2º “as atividades de mapeamento, pesquisas e levantamentos com sensores remotos, necessários à atualização permanente dos levantamentos integrais de recursos naturais, inclusive com o emprego de sistemas gráfico interativo computadorizados, objetivando a obtenção de uma memória nacional daqueles recursos”. De imediato foi acontecendo a incorporação das atividades técnicas, contudo o quadro de pessoal, devido a restrições eleitorais, só seria absorvido formalmente a partir de 14 de março de 1986. Entrementes, um pouco da história do Projeto foi contada na revista *Nova Imagem* (n. 5, p. 26-31, jun./jul. 1986).

Há 15 anos, dez pioneiros iniciaram um projeto ambicioso e romântico: descobrir e revelar os mistérios da Amazônia, região ainda praticamente desconhecida<sup>310</sup>. Lançaram mão de recursos técnicos ousados, que o mundo começava a conhecer e a utilizar. Um deles era o “radar com visada lateral”, que furava a escuridão e as nuvens e enxergava o solo com uma nitidez impossível à fotografia aérea comum. Radar que deu nome ao próprio Projeto: RADAM significa “radar da Amazônia”. A história do RADAM, que em 1976 os jornais americanos definiram como “o projeto mais importante depois do Apolo”, da NASA, é um verdadeiro filme de aventuras: implantação de estações em terra desconhecida, sob condições de sobrevivência difíceis; travessia de rios nunca antes navegados; aviões perdidos em rotas jamais identificadas; gente descendo de helicóptero por meio de ganchos, cordas e cabos. Os poucos pioneiros multiplicaram-se, muitas eram as trilhas a abrir. Cinquenta e sete deles perderam a vida nos descaminhos da impressionante aventura, de que tão pouca gente teve notícia. Tudo para levantar as riquezas naturais da Amazônia e estabelecer suas bases cartográficas. Os resultados dos primeiros cinco anos de trabalho foram tão importantes e surpreendentes que o Governo resolver ampliar

<sup>308</sup> A segunda prestação de contas tem duas partes: uma geral, como que feita pelo presidente; outra, com relatos sucintos emanados das diretorias. A Diretoria de População e Social trata dos dados do Censo de 1980, dos indicadores sociais, dos indicadores de desemprego. A Diretoria de Economia informa a interrupção de algumas pesquisas, entre outras, o Índice de Preços ao Produtor e o Comércio Interestadual por Vias Internas, bem assim, um amplo rearranjo de várias outras (periodicidade, conteúdos, etc.). A Diretoria de Agropecuária, Recursos Naturais e Geografia trata do Censo Agropecuário 1985, e do estado das pesquisas, quase todas em dia. As demais diretorias também se manifestam.

<sup>309</sup> Em seu depoimento à Memória Institucional, diz que havia resistência a uma maior utilização da amostragem (valendo lembrar que isso deu o tom da gestão Polli Coelho, 1951-1952, gerando a grande crise tratada nos capítulos 12, 13 e 14 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção). E diz mais: “é preciso ter métodos estatísticos que permitam fazer amostragens rápidas, ainda que imperfeitas”, o que aos ouvidos ibgeanos é uma enorme heresia, sem que essa idéia nada nova tenha sido jamais discutida amistosamente.

<sup>310</sup> Informa a revista que o sonho de se criar o Radar da Amazônia – RADAM [só depois se tornaria o RADAMBRASIL] começou a se tornar realidade no ano de 1969, quando o geólogo Luiz Henrique Aguiar de Azevedo, na época integrante do Projeto de Sensores Remotos, do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, solicitou autorização para um estudo de viabilidade técnico-econômica de levantamento da Região Amazônica, através de radar de visada lateral.

o Projeto a todo o Território Nacional: virou RADAMBRASIL. O resultado foram 51 milhões de quilômetros quadrados de terras mapeadas, seis vezes a extensão do território brasileiro! Ou seja, o Brasil foi mapeado sob seis aspectos: cartográfico, geológico, geomorfológico, pedológico, fitoecológico e de uso potencial da terra. Desde 31 de maio do ano passado tudo isso compõe o acervo do IBGE e se soma aos trabalhos igualmente pioneiros que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística vem realizando faz meio século (RADAMBRASIL, 1986, p. 27).<sup>311</sup>

Em suma, ainda que tenha havido mudanças no programa estatístico, foram apenas ajustes pontuais<sup>312</sup>. E o foco da gestão esteve mesmo nos índices de preços, o que foi natural, dada a alta inflação brasileira, bem assim, nos indicadores de desemprego, afora garantir a realização dos Censos Econômicos (inclusive o Agropecuário) em 1985. Houve mudanças apropriadas, e as houve açodadas<sup>313</sup>, neste caso, com realce à extinção do Índice de Preços ao Produtor que bem poderia ter sido revisto, ficando em operação. Contudo, em nenhum momento, tratou-se do programa estatístico que não fosse o do IBGE, ignorando totalmente o sistema estatístico nacional, embora *Edmar Bacha* em algumas ocasiões tenha falado naquele sistema. A necessária realização de uma nova Conferência Nacional de Estatística - CONFEST ficaria como decisão a ser tomada pelas novas administrações: *Edson Nunes* e *Charles Mueller*.

#### D) Sistema Estatístico Nacional

Por via lateral, vale dizer, sem usar a palavra “sistema”, já na sua posse, *Edmar Bacha* trata dos elos do IBGE com usuários e produtores das estatísticas. Na primeira prestação de contas não altera a tônica do discurso; nessa ocasião, não fica claro se a atenção ao Conselho Técnico do IBGE seria estar a vê-lo como um espaço adicional de atuação do sistema estatístico, ainda que fosse um órgão interno ibgeano, ou se estaria sendo tomado como um sucedâneo do referido sistema. Talvez se estivesse associando um sobre-sentido ao Conselho Técnico do IBGE, o qual, embora relevante, não pode e não deve ser visto como órgão do sistema estatístico.

Colaboraremos ativamente com outros órgãos públicos e privados, produtores de informações estatísticas, geográficas e geodésico-cartográficas. Abriremos a Casa ao usuário, para que não só o governo federal mas toda a sociedade possa influenciar nossas atividades-fim (BACHA, 1985a, p. 1, grifo nosso).

É item importante de nossa agenda a colaboração ativa com outros órgãos governamentais, com nossos usuários, e com outras agências produtoras de informações estatísticas, geográficas e geodésico-cartográficas. [...] Estamos na fase final de preparação do anteprojeto de reforma estatutária anunciada no discurso de posse, visando uma ampliação do Conselho Técnico do IBGE, para que nele possam participar ativamente outros centros produtores de informação, como o DIEESE e a Fundação Getúlio Vargas, além de usuários não-governamentais de nossa produção, representados por associações profissionais e por técnicos de destaque nacional, como o Prof. Isaac Kerstenetzky (BACHA, 1985b, p. 1, grifo nosso).

<sup>311</sup> Para um histórico do Projeto RADAM, ver o livro: LIMA, Mário Ivan Cardoso. **Projeto RADAM: uma saga amazônica**. Belém: Ed. Paka-Tatu, 2007.

<sup>312</sup> Importa, contudo, registrar que se deve a ele o ter trazido a produção das Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas - FGV para o IBGE. Entretanto, pela natural lentidão do processo, isso pouco ofereceu de resultados concretos em sua gestão. Mas, depois, daria ótimos resultados, e daria grande visibilidade ao IBGE.

<sup>313</sup> Vale notar que ele não retomou a apuração, e sobretudo a divulgação, do ENDEF, menina dos olhos de Isaac Kerstenetzky. Diz que a amostra do ENDEF foi por demais imensa, desnecessariamente.

Adiante, quando da segunda prestação de contas, a palavra “sistema” é utilizada, e ao IBGE é lembrada a competência de coordenação. Entretanto, a figura que surge, e com força, é a do usuário, ao passo que os produtores não são mencionados. Ainda que os usuários importem, e muito, tanto ao IBGE, quanto ao próprio Sistema Estatística, há de se convir que a função dos produtores é por demais relevante, não cabendo ignorá-los, ao contrário, é imperativo refletir-lhes intensamente. Dessa forma, até esse instante, não houve avanços maiores no abordar o sistema estatístico.

Convém ressaltar que uma reforma administrativa de grande alcance é também uma pré-condição para que o IBGE venha a exercer plenamente a sua atribuição de Coordenador do Sistema Estatístico Nacional. Criamos, assim, um grupo de trabalho para realizar estudos com o intuito de possibilitar às unidades do IBGE, sediadas em Brasília, a prestação de um eficaz atendimento aos órgãos do Governo Federal e do Distrito Federal, ao Congresso Nacional, à imprensa e ao público em geral. Nas demais Unidades Regionais dos Estados estão sendo criadas condições para uma progressiva aproximação da Instituição com os potenciais usuários locais. Uma delas é a descentralização do processamento da crítica automática das pesquisas estatísticas para as Unidades Regionais, a qual vem agilizando os procedimentos de apuração das estatísticas contínuas e proporcionando subsídios ao planejamento do Recenseamento Geral de 1990 (BACHA, 1985c, p. 1; grifo nosso).<sup>314</sup>

*Edmar Bacha* melhora o discurso na abertura do Encontro Nacional do Sistema Estatístico da Educação, promovido pela Secretaria de Estatística da Educação e Cultura – SEEC / MEC, e realizado em outubro de 1986. Pena que sua gestão estava no fim, o que, bem ou mal, já se o sabia, ou se o pressentia, e assim sendo, pouco (quase nada) chegou à realidade cotidiana. Antes de refletir a matéria do discurso, vale dizer que *Edmar Bacha* o inicia dando realce a *Teixeira de Freitas*, ele que, além de idealizador e animador do IBGE, cujo cinquentenário se comemorava naquele ano, fora o idealizador e animador das estatísticas de educação desde 1931, no antigo Ministério da Educação e Saúde, primeiro sob *Francisco Campos*, e, depois, por longo tempo sob *Gustavo Capanema* (afora outros titulares menores).

Três desafios são desafiados: a “descentralização regional”, a “organização do sistema estatístico nacional”, “a eficiência organizacional” (BACHA, 1986b, p. 1).

Quanto ao desafio inicial, ele faz uma abordagem tecnológica, e outra político-administrativa. A modernização tecnológica, e se referia aos progressos da informática, teria aberto as chances de produção por mais produtores, bem assim, as chances dos usuários se auto-atenderem; não era, então, nada como hoje, mas, sim, era algo chave à época, a valer mesmo justo relevo. E havia, em franca gestação, uma nova realidade política, qual seja, a “restauração da força da Federação no País”, a se consolidar, e mesmo aprofundar, antevia, na nova Constituição. Por isso, afirma, os órgãos centrais, fossem os globais, como o IBGE, fossem os setoriais, como os da educação, vinham sofrendo a anteposição de produtores de estatística nas esferas estadu-

<sup>314</sup> Mais ou menos nessa época, o autor, como técnico do Departamento de Índices de Preços, participou de uma reunião, realizada no auditório da presidência, com técnicos de vários órgãos estaduais de estatística, sobre uma eventual parceria para realização de uma nova Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF. Corria a reunião quando Edmar Bacha adentrou ao plenário e, apartando as mãos de um-a-um, incumbiu-os de levarem uma palavra oficial do IBGE, na voz de seu presidente, com vista às suas relações com os órgãos estaduais de estatística. Afirmava que começava um novo tempo, bem mais amigável.

ais e municipais. Isso tenderia a aprofundar, a exigir muito mais coordenação, não uma coordenação saudosista da centralização, mas uma coordenação assimiladora da descentralização.

Quanto ao desafio segundo, valoriza aquele instante, já que, segundo entende, “um bom caminho para a montagem de um sistema nacional será o da junção de sistemas setoriais”. Assim sendo, “o Sistema Estatístico da Educação poderá servir-nos de exemplo para articularmos com os Ministérios da Saúde, Previdência Social, Justiça, Cultura, Indústria e Comércio, e Agricultura, a montagem de sistemas setoriais similares”; e ao dizê-lo, talvez ao acaso, recuperava a concepção de *Teixeira de Freitas* ao lançar os pilares do sistema estatístico, do qual o IBGE seria o órgão chave<sup>315</sup>. E diz mais: “este assunto talvez devesse ser um dos temas de um I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova República, que estamos planejando realizar no segundo semestre do próximo ano”, o que não ocorreu, entretanto na gestão *Edson Nunes* houve o início das discussões de realização de uma nova Conferência de Estatística, finalmente realizada na gestão *Charles Mueller* (BACHA, 1986b, p. 1).

O último desafio centrava-se na relevância dos usuários, e o fazia numa ótica bem do IBGE. É quando informa da reforma em curso, pela qual seria posta numa mesma diretoria a produção das estatísticas, dizia que todos passariam a trabalhar por gerência de projetos, a partir de um rigoroso planejamento (estratégico?), e, por fim, como pedra de toque da reforma, realça a criação do futuro Centro de Documentação e Disseminação de Informações, que ainda chama de Centro de Documentação e Difusão de Informações. E conclui dizendo: “organizados administrativa e gerencialmente, poderemos enfim almejar a, de fato, coordenar o sistema estatístico nacional” (BACHA, 1986b, p. 1), conclamando o ministério a estreitar vínculos com o IBGE.

Há dois pontos a analisar. Primeiro, ao propor um sistema nacional a partir do somatório de sistemas setoriais, diríamos temáticos, deixa de lado, ou o deixa apenas implícito, a visão de *Isaac Kerstenetzky* das grandes sínteses, econômica e social, talvez porque então o IBGE não as tivesse, seja a econômica, dado que as Contas Nacionais ainda estavam na alçada da FGV, seja a social, dado que já se percebia que os indicadores sociais não faziam uma síntese. Segundo, a idéia de sistema subjacente é bastante limitada, ficando adstrita à sua vertente técnico-científica, de caráter cognitivo ou informacional, assim mesmo, sem nenhuma completude, deixando de sopesar a vertente sociopolítica, qual seja o arranjo organizacional das instituições envolvidas.

## E) Final de gestão

Pouco a pouco, *Edmar Bacha* viu sua influência se desfazer, em especial com *Dílson Funaro* (muitíssimo messiânico, diante de sua doença terminal) à frente do Ministério da Fazenda. Quando a inflação retornou, no rastro do fracasso do Cruzado, a posição do IBGE ficou delicada, e junto a de *Edmar Bacha*; nesse tempo, técni-

<sup>315</sup> Faça-se uma leitura atenta dos capítulos da 1ª parte do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

cos do índices dos preços do IBGE, ao resistirem a investidas inidôneas, chegaram a ser chamados pelos assessores do ministro de “freirinhas do IBGE”, o que, visto à distância no tempo chega a beirar à bizarrice. Com a perda de poder de *Edmar Bacha* ficou difícil sustentar as mudanças administrativas alinhavadas na reforma, e chegou mesmo a enfrentar resistências de um diretor que<sup>316</sup>, com o novo desenho institucional, perderia sua função; chegou mesmo a tentar obstar o processo de mudanças em Brasília, junto a pessoas de suas relações, contudo, acabou por perder a partida. *Edmar Bacha* (2006) assim narra sua saída do IBGE, um ano e meio depois de assumir a presidência:



Bottom da época do Plano Cruzado.

Eu me demiti. Voltei aqui, comuniquei ao pessoal; fiz uma reunião muito dramática com a diretoria, funcionários, delegados, e falei: “infelizmente, acabou, o Plano Cruzado, está arruinado”. Lembro até que convoquei também a comissão [Conselho do IPCA], em que falei: “acabou”, e eles se demitiram junto comigo. Eu disse ao Tasso [Jereissati]: “a inflação vai dar 40%”; ele disse depois: “desse jeito que você estava falando aqui, eu pensava que era porque você estava muito magoado, mal sabia que você falou 40 e iria dar 400”, e foi quanto deu a inflação em 87. Então, o IBGE teve essa marca no fundo muito dramática para mim, porque acabei saindo, não tendo dado curso à reforma administrativa que eu queria implantar, transformar o IBGE numa instituição muito ágil, e especialmente porque o Plano Cruzado tinha fracassado e nessa confusão que eu me meti criei muitas inimizades no meio do caminho. O começo foi muito animado, mas o fim foi meio melancólico.

*Edson Nunes* o sucederia na presidência. No início do depoimento (excelente, pelo conteúdo e pela ordenação do pensamento) que deu à Memória Institucional do IBGE, em 11 de abril de 2006, trata da saída de *Edmar Bacha*, em meio à explicação que oferece de sua própria escolha para substituí-lo, e de sua assunção<sup>317</sup>. São dois longos parágrafos, mas que, não obstante, merecem cópia integral, pelo tanto que dizem de *Edmar Bacha*, respeitado como cientista e homem público, e de sua gestão, bem assim, pelo sentido de continuação que ambas as gestões tiveram, como vimos realçando neste capítulo, a começar do seu título:

A minha vinda para o IBGE se deu no meio de uma crise, como todas as vindas e idas de presidentes da década de 80 se davam por meio de crise. Eu era secretário-geral adjunto do Ministério do Planejamento desde o início do governo civil de José Sarney e era vice-presidente executivo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), ou seja, substituí o secretário-geral nas duas pontas, porque o secretário era o presidente do IPEA. Tive essa posição desde o início do governo em 85, até a entrada no IBGE em 86. Neste período, nós passamos pelo

<sup>316</sup> Embora não o explicita em seu depoimento, refere-se, segundo a tradição, a Cláudio Salm, então Diretor da Diretoria de População e Social.

<sup>317</sup> Adiante, todas as citações referidas a Edson Nunes, sem cotação explícita de origem, refere-se a esse depoimento à Memória Institucional do IBGE. O referido depoimento, em som e imagem, está disponível aos interessados.

Plano Cruzado. Uma equipe de economistas e técnicos do governo participaram de experiências extremamente sigilosas, mas que depois do seu desdobramento, começou a enfrentar problemas que parte do Ministério da Fazenda atribuía aos índices do IBGE. Nós começamos a viver no governo uma crise que tinha uma natureza clara: de um lado, o Ministério da Fazenda querendo manter o processo de congelamento de preços; e nós, do Planejamento, já achando que tínhamos que flexibilizar a estrutura de preços porque estava havendo desabastecimento; vocês se lembram dos episódios do pessoal caçando boi nos pastos porque a carne já estava faltando, pois os preços não estavam compatíveis. Nós sabíamos do desabastecimento, inclusive por causa das informações do IBGE, porque os técnicos do IBGE vão a campo, vão aos mercados, vão às lojas, então, começaram a identificar desabastecimento em muitas áreas. Mas não esqueça de que nós estávamos nos aproximando de um calendário eleitoral que dificultou as decisões sobre flexibilização do processo de congelamento. Como decidir sobre congelar ou descongelar? Houve um apoio popular enorme, as pessoas viraram fiscais do Sarney, e isto teve um apelo mais político do que econômico num certo sentido, esqueceu-se de cuidar talvez com mais carinho das variáveis macroeconômicas do período. Com a crise de desabastecimento, o Ministério da Fazenda começou a botar em discussão a veracidade dos índices do IBGE, dizendo que eles não captavam algumas coisas, ou não captavam os preços no desconto, ou alguns aumentos, como o da gasolina, que não deveriam estar revelados nos índices de inflação, eu próprio passei por essa crise depois, ou seja, de fato o que a Fazenda queria eram índices de inflação no qual se retirassem aqueles itens que se comportavam mal, principalmente aqueles que faziam o índice subir, a idéia era fazer a inflação se estabilizar. Houve uma pressão para que o IBGE criasse um índice restrito [sic], que eu vim a dissolver depois, não aceitando, mas o Edmar Lisboa Bacha se opôs fortemente à idéia de que pudesse haver um índice expurgado. A presença dele era crucial, porque o Bacha, o Pérsio Arida, o André Lara Resende, o João Sayad, o Andrea Calabi eram umas das poucas pessoas que sabiam da evolução e da concepção do Plano Cruzado. O plano foi gestado com tanto segredo, que nem nossas famílias sabiam. Na noite anterior, quando nós apresentamos o Plano, nem as nossas famílias sabiam que ia haver congelamento no dia que se seguia. Nós levamos para Brasília entre trinta e quarenta economistas do Brasil inteiro para explicar o Plano de manhã, e esse grau de segredo constituiu um grupo do qual o Bacha era crucial, como veio a ser crucial no Plano Real depois, onde o Bacha tinha uma presença muito importante. A resistência dele à administração dos índices do IBGE fez com que houvesse um conflito muito tenso com a Fazenda, eu lembro algumas pessoas da Fazenda dizendo: “as freirinhas do IBGE não querem mexer no índice, não estão entendendo a relevância política do índice”. Isso levou a renúncia do Edmar Bacha. Eu, como secretário-geral do Ministério do Planejamento junto com Chico Lopes, que depois veio a ser presidente do Banco Central, tentamos contemporizar, discutir, fizemos reuniões no Rio e em Brasília, mas a situação se fez impraticável e o Edmar renunciou à presidência do IBGE.

O Órgão ficou acéfalo. Nós estávamos em novembro de 86, tinha havido eleições executivas em 15 de novembro, nós já conhecíamos o resultado, os governadores novos já tinham passado por Brasília e o governador do Estado do Rio, Moreira Franco, tinha passado por Brasília dia 15 ou 16, uma comitiva de prefeitos e deputados federais visitando os ministros, e nessa passagem ele foi até à SEPLAN (Secretaria do Planejamento da Presidência da República) e ficou sabendo através do prefeito de Niterói, que veio falar comigo, que cogitava-se a minha nomeação para o IBGE. De fato, esta cogitação começou de uma maneira informal. O João Sayad, nas vindas para o Rio de Janeiro, teve vários encontros com governadores então eleitos. A ex-mulher do Moreira Franco, Celina Amaral Peixoto, era presidente do Arquivo Nacional. E ele, num jantar com os deputados, disse: “professora Celina, o seu Arquivo Nacional é bem tratado no governo? A senhora tem o orçamento?” Ela [respondeu]: “não devia nem te falar, ministro, porque eu tenho um ex-aluno escondido na sua equipe, o Edson Nunes, que foi meu aluno na Universidade Federal Fluminense, e eu nunca tive tanto orçamento quanto eu tenho nessa gestão”. Eu cuidava do orçamento da parte mole do governo, pode-se assim dizer, era educação,

ciência e tecnologia, cultura, todas as coisas que os economistas consideram não fundamentais. O Andrea Calabi cuidava dos orçamentos da parte dura, indústria, coisas desse tipo. Então, eu cuidava do orçamento de toda essa área de arquivo, ciência, cultura etc. Depois da Celina me fazer esta menção para o João Sayad, em várias outras passagens pelo Rio de Janeiro ele registrou minha presença em reuniões com cientistas, com o pessoal da academia, porque como eu fazia o orçamento da área de ciência e tecnologia, eu me reunia com frequência com assembléias e cientistas do Rio de Janeiro, aqui no Rio e em Brasília. Então, em várias passagens ele foi registrando a minha presença nessas áreas de ciência e tecnologia, e uma interação com o governo do Estado do Rio. Acho que isso ficou na cabeça dele. Ele me chamou um dia e disse: “preciso nomear o presidente do IBGE”, e começou a descrever o presidente que precisava. Fiquei imaginando e concluí: “acabo de ganhar um problema”. Ele disse: “queria um presidente que fosse do Rio de Janeiro, uma pessoa com formação acadêmica terminada, que tivesse bom trânsito na comunidade acadêmica e científica local, junto ao governo do Estado”. Eu falei: “João, você está insinuando que eu vá para o IBGE?” E ele: “estou insinuando que você vá para o IBGE e me faça a gentileza de despolitizar a Instituição que ficou politizada por essa questão dos índices. A sua posição principal é estabelecer as boas relações com a comunidade local acadêmica, científica, executiva e política, e em seguida despolitizar a Casa, dizendo que nós não temos índice político e que os índices não serão politizados.” Essa era a missão fundamental. O Edmar, nessa altura, já tinha saído, foi para o exterior numa viagem acadêmica, e eu tomei posse em Brasília. Vim ao Rio várias vezes nesse período, tomei posse em Brasília, vim trabalhar no IBGE, mas me recusei a fazer a transmissão do cargo enquanto o Bacha não estivesse de volta, porque achei que ele tinha tido uma atitude muito digna, que ele tinha o apoio da comunidade da Casa e um conjunto de diretores que eu queria preservar. Tive que fazer pedidos a vários diretores para que permanecessem no cargo, porque o Edmar tinha deixado uma diretoria muito bem construída. Tendo em vista essas questões, resolvi aguardar um mês, praticamente, para que ele pudesse voltar, enquanto isso o Regis Bonelli, Diretor Geral, que renunciara junto com ele, ficou assinando os papéis formais no IBGE (NUNES, 2006, grifo nosso).

Isso posto, passemos à análise da gestão *Edson Nunes*, a nosso juízo, um dos mais completos presidentes dos últimos tempos<sup>318</sup>. Arguto e criativo; inovador. Amável.

## A gestão Edson Nunes

*Edson Nunes* nasceu em Bom Jesus de Itaboraia, no Rio de Janeiro. Bacharel (1970) e licenciado (1971) em Ciências Sociais e bacharel em Direito (1973) pela Universidade Fluminense – UFF; Mestre em Ciência Política (1977) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro – IUPERJ; Doutor (PhD) em Ciência Política (1984) pela Universidade da Califórnia (Berkeley). Ocupou diversas posições públicas, em especial no Ministério do Planejamento; assumiu no IBGE aos 39 anos, sendo assim, em todos os tempos, seu mais novo presidente (sua gestão durou



Edson  
Nunes,  
[s.d.].

<sup>318</sup> O autor o teve nas bancas de qualificação (1996) e de defesa de tese (1998) no doutorado em Ciência da Informação do CNPq/IBICT em associação com a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/Escola de Comunicação.

de novembro de 1986 a abril de 1988)<sup>319</sup>. É, atualmente, presidente do Conselho Nacional de Educação, com brilhante desempenho (seus estudos em educação são admiráveis).

Publicou, e ainda publica, trabalhos seminais, alguns de grande valor para uma boa percepção e apreensão das origens e dos rumos do IBGE como órgão parte da ordem política brasileira, bem assim, para a percepção dos trabalhos levados a cabo no IBGE. Entre vários valerá destacar: “A divisão do trabalho e a rotina da pesquisa”, sua dissertação de mestrado; **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social (NUNES, 1978), que organizou e introduziu à maravilha, trazendo as noções de “lógica da descoberta” e “lógica da justificação”, que tanto falam ao dia-a-dia ibgeano; **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático (NUNES, 1977), indispensável à compreensão do idealismo de *Teixeira de Freitas* e de *Macedo Soares* (e, antes, de *Bulhões Carvalho*)<sup>320</sup>.

#### A) Intenções manifestas

No último número da revista *Nova Imagem*, outubro/novembro 1987, traz um editorial assinado por *Edson Nunes*, pelo qual realiza um primeiro contato com os ibgeanos. Em época de festas, começa desejando felicidades à família ibgeana, de imediato afirmando um compromisso: “o de dar continuidade ao trabalho da Administração Edmar Bacha”; e logo anuncia: “as heranças deixadas serão levadas avante”, entre as quais, “a política de portas abertas, a Reforma Administrativa e a renovação estatutária”. Ao final, conclama: “que todos continuem de ‘mangas arregaçadas’ para, cada vez mais, podermos tornar o Brasil conhecido dos brasileiros”. (NUNES, 1986, p. 5).

Ao fim da *Nova Imagem*, em maio de 1987 (51 anos do IBGE) viria à luz um novo veículo de comunicação interna, criado por *Shirley Soares*<sup>321</sup>; chegará ao número 35, em março de 1990 (final da gestão *Charles Mueller*, e início da gestão *Eduardo Augusto Guimarães*). Uma seção chave é criada no Jornal, “Conversa com o Presidente”, na qual, já no nº “zero”, sob o título “Ou tocamos juntos o IBGE que a gente quer ou não teremos sucesso”, *Edson Nunes* anuncia os objetivos daquela administração, e o faz tendo presente (o que é natural) sua formação como cientista político:

Nós temos um compromisso com a continuidade do processo de Reforma Administrativa, sendo que, agora, está na hora de avaliar o que já foi feito. Fizemos uma primeira rodada de modificações na estrutura da Casa, restando, então, ver como os processos de trabalho aí se encaixam. Ou seja, está na hora de “povoar” a

<sup>319</sup> Não obstante ter tomado posse em novembro de 1986, em Brasília, no mesmo dia da saída de Edmar Bacha, só assumiu oficialmente a presidência em janeiro de 1987, aguardando a volta de Edmar Bacha do exterior. Embora estivesse presente, articulando sua administração, o expediente foi conduzido provisoriamente por Regis Bonelli, Diretor geral de Edmar Bacha, que também saíra com ele.

<sup>320</sup> Vale lembrar também, por puro prazer de leitura: NUNES, Edson de Oliveira. **A revolta das barcas**: populismo, violência e conflito político. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. Sem olvidar suas reflexões sobre o governar por comissões, sobre as agências reguladoras, e, em especial, seus muitos estudos sobre a educação brasileira. Este capítulo estava pronto quando saiu o livro: NUNES, Edson de Oliveira, et al. **Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil**: inovação e continuidade no sistema político institucional. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. Fica o registro oportuno, com um convite à leitura de tema tão atual.

<sup>321</sup> Na ocasião é rendida uma homenagem aos idealizadores e condutores da *Nova Imagem*, entre vários: Irineu Guimarães, Paulo Murillo Arantes Lemos (dito seu criador), Lena Frias.



Carteira de recenseador de Edson Nunes, de 1970.

estrutura. Eu considero que ao desencadear um processo de reforma precisamos mexer simultaneamente nos valores da Casa e na qualidade dos profissionais que nela trabalham. O problema fundamental disso tudo é que em organizações muito grandes e antigas já existe uma estrutura de valores estabelecida e, se não fizermos uma análise, poderemos estar administrando a inércia de uma cultura tradicional. Cabe, assim, ao Presidente e aos Diretores o enunciado dos novos valores e de novas bandeiras. Mas isso tudo só faz sentido se for compartilhado com os empregados. Instituições que se definem como de pesquisa vivem de informações absorvidas do ambiente operacional da organização. Portanto, são incompatíveis com as estruturas burocráticas tradicionais. Temos que insistir para que as informações entrem no IBGE através de todos os níveis. Se isso ocorrer somente por determinados canais, estaremos tirando a vitalidade da Instituição. Contudo, mesmo dando flexibilidade às pessoas, precisamos manter as estruturas de responsabilidade, sabendo a quem cobrar cada projeto, cada trabalho. Uma organização de pesquisa tem que ser pouco dominada pelas estruturas administrativas. (NUNES, 1987a, p. 3, grifo nosso).

No sentido do “tocar junto o IBGE”, *Edson Nunes* dizia sentir-se isolado na presidência: “acho que a Presidência do IBGE foi desenhada de maneira ‘majestática’, como se fosse uma instância muito alta, em que o Presidente fica isolado dos processos técnicos da Casa, se assim o desejar”; e acrescenta: “estamos tentando resolver este problema com a reforma do estatuto do IBGE e a criação do Comitê [Conselho] Consultivo de Chefias Intermediárias – CCCI, que, de dois em dois meses, se reúne na Presidência”. E aí estava uma grande idéia, de difícil execução, pelo tanto que cobrava de mudanças culturais; fácil é reclamar que não se participa porque não há espaço de participação, outra é de fato se dispor a participar (construtivamente, e não com lamentos), usando os espaços de participação. Como seja, enquanto ele foi presidente, o conselho funcionou (a primeira reunião ocorreu em 21 de maio de 1987), e deu a todos um incrível sentimento de pertencimento (pese o cansaço das reuniões, sempre muito longas, e em lugares e horários inusitados). Respondendo a pergunta do autor (22 de janeiro de 2007), via *E-mail* (depositado na Memória Institucional do IBGE), sobre o sentido e o objetivo daquele conselho, *Edson Nunes* assim disse (27 de janeiro):

Greve dos funcionários do IBGE, na Unidade Mangueira, RJ, 1985.



O Conselho de Chefias Intermediárias, bem como os comitês [que haviam nas diretorias, e se reuniam previamente], tinham o objetivo de envolver as chefias no co-comando, mas também na responsabilidade efetiva sobre os comandados. A pressão sindical, muitas vezes sem rumo claro, tinha a capacidade de subir diretamente, criando uma comoção política desproporcional à sua força efetiva. Assim, conseguiam greves, por exemplo, apenas por comunicar que havia greve e fazer uma meia dúzia de piquetes. E as chefias simplesmente aceitavam, ou não combatiam pelo lado da administração, apenas se acomodavam, talvez porque não se sentissem responsáveis ou parte do comando. Entendia que as chefias deveriam ser chefias mesmo, com liderança sobre seus setores. Para isso teriam que poder se expressar num fórum de comando, a partir do que se sentissem parte efetiva de tudo. Além disso, o conselho permitia trazer ao Rio o povo dos estados para uma participação colegiada, quebrando um pouco a noção de arquipélago e distanciamento local frente ao nacional. Mas não deu tempo. Era difícil reunir todo mundo porque nem havia espaço adequado, de tanta gente que era o encontro geral (NUNES, 2007, grifo nosso).

Noutra medida, já em fevereiro de 1987, *Edson Nunes* tenta aumentar esse envolvimento dos funcionários, fazendo-os partícipes das decisões. Deu-se ao firmar um “Protocolo para a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho, 1988/1989 que entre si fazem, de um lado, representantes da Direção do IBGE, e, de outro, dos servidores do IBGE, designados pela CNTC e/ou ASSIBGE”, pelo qual, além das pessoas diretamente envolvidas nas negociações, havia um rodízio de técnicos que as assistiam, e que, nos intervalos, em sala própria, eram chamados a expressar opiniões. Festejando o protocolo, *Edson Nunes* disse que aquele seria o último ano em que “a Direção ficou sozinha para negociar um acordo coletivo de trabalho”; e afirma: “funcionando como um canal de comunicação entre a Direção da Casa e os funcionários, as chefias intermediárias terão papel importante no processo de negociação” (NUNES, 1988b, p. 3). Nada disso, contudo, reduziu a vocação grevista da Asso-

ciação dos Funcionários, e *Edson Nunes* acabaria saindo em meio a uma greve feroz; as lideranças do movimento, ao que parece, não estavam preparadas para uma ambiência civilizada, vindo com eterna má-vontade as aberturas da direção, talvez receosa de estar sendo conduzida, perdendo liberdade, talvez por não ter mesmo vocação democrática (sem olvidar, é claro, que a greve é um direito democrático).

De toda sorte, o conselho interno teria tido uma serventia política importante, bem como poderia ser poderoso instrumento de gestão eficiente e mais partilhada. Na última reunião grande, no auditório da Fazenda, eu teci considerações, no limite da clareza que poderia usar, dizendo que o governo adernara à direita e que iríamos perder tudo, apesar da sensação, falsa, que o movimento sindical tinha de que estava ganhando. Eu sabia que tinha adernado mesmo, não tinha como dar os detalhes ali naquela enorme assembléia. Acho que por isso talvez tenha ficado mais como uma análise do cientista social, do que uma voz da presidência. Eu sabia que era hora de virar o jogo à busca da distensão, ou o tacape ia baixar. E para isso eu precisava desesperadamente das chefias nas pontas. Mas isso ia demorar, até mesmo porque as chefias não estavam acostumadas a isso e acabavam se vendo como funcionários, não como chefes (NUNES, 2007, grifo nosso).

## B) Administração em movimento

*Edson Nunes*, embora continue a reforma deixada por *Edmar Bacha*, não tarda a lhe dar um toque pessoal. Elimina a Diretoria de Administração, transferindo *Alexandre de Amaral Rezende* (que foi um dos melhores quadros trazidos por *Edmar Bacha*; sendo o principal responsável pelo início da transformação modernizadora da administração), até então seu titular, para a função chave de Diretor Geral; a esta diretoria passavam as atividades administrativas, numa estrutura econômica (na gestão seguinte, gestão *Charles Mueller*, receberá expressivos aprimoramentos). Pouco depois, diante da morte trágica de *Alexandre Rezende*, *Eduardo Augusto Guimarães*, que permanecera na Diretoria de Pesquisas (responsável pelas estatísticas), ocupará a Diretoria-Geral; como o ator-chave da reforma, estará a cavaleiro para consolidar as mudanças. Ao ensejo dessa rendição de comando na Diretoria Geral, *Edson Nunes* volta ao tema; o título da “Conversa com o Presidente”, em agosto de 1987, é “A Diretoria-Geral deve ser pensada como a Vice-Presidência”, onde diz:

A alteração no Conselho Diretor visa a refletir na Direção a configuração do IBGE como uma instituição técnica e de pesquisas, orientada basicamente para as áreas de geociências, estatística e informática. Ou seja, a orientação da Casa deve



Greve dos funcionários do IBGE, em Mangueira, Rio de Janeiro, [s.d.].

estar baseada num conceito eminentemente técnico. Antes, havia a definição de diretorias-meio e diretorias-fim. Agora, não fazia sentido colocar entre um número tão pequeno de diretorias (quatro) a de Administração. Isso não significa que a área administrativa tenha menos importância nem que deixe de participar das reuniões de diretoria. Pelo contrário, ela é tão vital que se espalha pelas áreas técnicas, mas tem que ser entendida e definida como a área fundamental de apoio e o meio para a execução de todas as outras. Ela apenas se amoldou ao novo desenho da instituição, como outras atividades de suporte fundamental – o Centro de Documentação e Disseminação de Informações e a Escola Nacional de Ciências Estatísticas – todas alinhadas num mesmo nível hierárquico.

A Diretoria-Geral tem que ser pensada efetivamente como a Vice-Presidência. Num contexto com muitas diretorias fazia sentido um diretor dos diretores; num contexto em que se têm poucos diretores, o Diretor-Geral é, na realidade, o Vice-Presidente e tem a ele ligadas diversas estruturas, como as Unidades Regionais. Além disso, é estreita a sua participação na formulação da política de recursos humanos, na política editorial, na coordenação dos trabalhos administrativos e no próprio orçamento do IBGE (NUNES, 1987d, p. 3, grifo nosso).

Com o passar do tempo, a Diretoria Geral não atingiu uma dimensão de Vice-Presidência, sendo mesmo um diretor de administração. Isso ficou ainda mais forte quando aquela diretoria recebeu o nome (impróprio) de Diretoria de Planejamento e Coordenação; mesmo agora, como Diretoria Executiva, não tem a dimensão de Vice-Presidência, seguindo na atividade administrativa.

Como seja, vinte anos após, em seu depoimento à Memória Institucional do IBGE, *Edson Nunes* revisita aquela decisão, e continua sustentando sua propriedade:

Nós demos papéis adicionais à Diretoria Geral, de forma que ela pudesse ter mais funções, fizemos uma reforma do estatuto, na qual eu talvez tenha cometido uma impertinência do ponto de vista da teoria organizacional administrativa, mas é um dos atos de que eu mais me orgulho e passei a fazê-lo igualmente em todas as outras organizações em que eu administrava, era o seguinte: o IBGE tinha um presidente, o diretor geral, o diretor administrativo, mas quem mandava no IBGE mesmo era o diretor administrativo. A Diretoria Administrativa era uma mega diretoria. Primeiro, todos os afilhados de quadros políticos, clientelistas que eram nomeados e não tinham para onde ir eram lotados na Diretoria Administrativa, então ela já era muito grande. Segundo, os diretores técnicos de geociências, de informática, de economia, todos dependiam da boa vontade do diretor administrativo. De fato você tinha uma disfunção no IBGE, tinha diretores em linha, mas tinha um diretor que era mais diretor que os outros, ele controlava o orçamento dos outros, controlava os pedidos de material, de equipamentos etc., e eu percebi que havia uma crise de potencial muito grande e concluí o seguinte: “o IBGE não vai ter mais diretor administrativo, ou seja, o IBGE é uma casa técnica, é um órgão técnico, ele só vai ter diretores técnicos na informática, geociências, geodésia e cartografia”, e acabei com a Diretoria Administrativa, transformando-a numa superintendência. Essa foi uma das medidas que mais me encantou, que mais me deu prazer de fazer na vida, porque o diretor administrativo deixou de existir, passou a existir uma superintendência, nós a chamávamos de diretoria quando queríamos alguma informação, mas acho que conseguimos uma folga para que os diretores técnicos se sentissem finalmente diretores completos do IBGE. Depois que eu fiz isso aqui, repeti em alguns lugares, todos os lugares pelos quais passei, nunca mais deixei um diretor administrativo atravancar a vida das casas técnicas, que as casas devem ser técnicas, e não gerenciais. Eu acho que essa foi uma das reformas que não sei se foi revertida, mas o IBGE tinha diretorias técnicas e finalistas, e superintendência administrativa. A expectativa era : “agora, esse pessoal já vai saber qual é a posição deles. Eles estão aqui para produzir os meios, e não para prejudicar a vida das áreas que respondem pela vida do IBGE” (NUNES, 2006, grifo nosso).

Em dez. 1987, na sua mensagem aos funcionários, *Edson Nunes* oferece um balanço daquele ano. Mostra-se otimista<sup>322</sup>. Menciona as mudanças na estrutura, e enfatiza as medidas seguintes, qual seja, “o esforço generalizado de modernização de rotinas administrativas e de processos de trabalho”. Além disso, entre seus focos de balanço estava a questão das Unidades Regionais, o que merece destaque:

A confiança mútua entre direção e funcionários, baseada na efetiva concretização de uma política de recursos humanos mais justa, realista e tecnicamente competente, é a base sobre a qual tem sido possível adotar medidas e implementar projetos que até recentemente pareciam impossíveis na administração pública brasileira. Entre esses, certamente os mais importantes são o desenvolvimento organizacional das Unidades Regionais, a adoção de regras claras de promoção e a realização dos concursos internos.

O desenvolvimento organizacional das Unidades Regionais teve início em junho, no Encontro Nacional de Dirigentes, quando foi reforçado o papel do IBGE como uma instituição de caráter nacional que deve trabalhar sistemicamente. Ou seja, uma organização capaz de operar em todo o território, coletando, criticando e produzindo informações em diversos níveis, desde que estejam garantidos a excelência técnica e um adequado grau de autonomia. A noção de um sistema de campo integrado – baseado em Unidades Regionais sem reproduzir necessariamente a estrutura da federação – pode permitir soluções criativas, seja na absorção de novas tecnologias, como é o caso da informática, seja na adequação do nosso trabalho às características do meio ambiente, como é o caso das geociências. Para isso é necessário, em primeiro lugar, capacitar o pessoal em todos os níveis: dos Agentes de Coleta aos dirigentes das Unidades Regionais (NUNES, 1987e, p. 3, grifo nosso).

Pois implantar-se uma estrutura regional que não fizesse reflexo da federação era o sonho, atentamente acalentado, de *Eduardo Augusto Guimarães*, que o acabaria implantando em sua gestão, quando criaria os Departamentos Regionais, aglutinando Unidades da Federação, ao mesmo tempo que, em conseqüência, reduzia a dimensão das unidades estaduais, sem olvidar um redesenho da distribuição de agências, outro de seus sonhos (e ele o faria sempre que possível). Contudo, os Departamentos tiveram vida curta, sendo extinguidos na gestão de *Sérgio Besserman*, a partir de estudos iniciados na gestão *Simon Schwartzman* (o chamado Projeto Presença).

Outro ponto sempre valorizado, em não poucas ocasiões, era a “política de disseminação de informações”, a cargo do Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI, “um projeto de *Edmar Bacha*, constituído a partir dele”. De 1 a 7 de dez. 1987, um grande “Seminário de Disseminação de Informações” agitou a Casa, e forneceu valiosos subsídios à disseminação, na linha de *Edmar Bacha*, endossada por *Edson Nunes*, qual seja, aumentar a rapidez na oferta dos dados (estatísticas), sem “gastar” tempo em análise, que não seria uma natural vocação institucional.

[A parceria IBGE – IPEA] era, e ainda é, crucial. Mas tinha uma disfunção enorme. Na SEPLAN, percebíamos os dois órgãos como complementares. Edmar

<sup>322</sup> Em ago. 1987, Edson Nunes manda fazer um Censo dos Servidores do IBGE. Integrava a comissão, em nome da direção do IBGE: Rosa Maria Esteve Nogueira, Vandeli dos Santos Guerra, Nelson de Castro Senra, Laura Dantas Pinto Guimarães, Antonio Wanderley, Sérgio Boa Nova; e pela Associação dos Funcionários: Horácio Coelho da Costa Ferreira, Aristides Pereira Lima Green, José Luís Maria Petruccelli, Roberto Rodrigues da Silva. Em maio 1988, já na gestão Charles Mueller, uma Comissão Executiva seria nomeada para a execução dos trabalhos: Manoel Antonio Soares da Cunha, José Luís Petruccelli, Aristides Lima Green, Lucius Sobel; a aplicação dos questionários começaria em junho. Por oportuno, registramos não termos conseguido encontrar os resultados desse Censo.

Bacha tinha começado uma política intensa, que procurei continuar, de tirar da cabeça do IBGE a idéia de fazer análise. Desde a gestão de Isaac Kerstenetzky, nos anos 70, o IBGE se via como órgão de pesquisa, que coletava dados mas que também analisava. Objetivava-se convencer a casa de que ela não tinha que se meter com análise. O IBGE é empregado da sociedade para fazer a melhor coleta de dados do mundo, fazê-lo primorosamente e colocar os dados à disposição do mundo acadêmico, do governo e da sociedade. Sempre que se propõe a fazer análise, o órgão de coleta atrasa a divulgação da informação para analisar primeiro. O IBGE tem que ser, e é de fato, um dos melhores institutos de estatística do mundo e deve permitir ao IPEA e à universidade que façam a função de inteligência. As instituições IPEA e IBGE têm uma ligação muito sólida, com bancos de dados compartilhados. Essa dobradinha tem um significado importantíssimo na política brasileira. O IPEA é, portanto, o usuário privilegiado dos dados do IBGE, que é um prestador de serviços por excelência. Não sei como se manteve isso ao longo dos anos, mas esta era uma combinação vital para o governo federal (D'ARAUJO, 2005, p. 274-275, grifo nosso).

[Autonomia técnica] foi meu compromisso principal ao assumir o IBGE, que tem como missão fornecer análise rigorosa [ato falho?], estatística precisa e dado básico, papel totalmente dissociado da formulação das políticas econômicas do Governo. O nosso papel, então, é o de produtor de informação básica e de banco de dados da Nação. A nós compete a análise objetiva, isenta e não impugnável [qual o limite?]. O IBGE é uma instituição de pesquisas e estudos [vale perguntar o significado] de interesse fundamental para o conhecimento da realidade brasileira. Seus trabalhos, metodologias e resultados são de domínio público e pertencem à sociedade que os financia; quer seja através do noticiário da imprensa ou de nossa rede de atendimento direto ao usuário (NUNES, 1987c, p. 3).

Ora, nem bem ao Céu, nem bem à Terra. Que havia delongas na divulgação, em nome de uma “vantagem” ou uma “primazia” na análise, não reste dúvida. E foi *Jessé Montello* que iniciou uma mudança dessa prática, e dele se disse que o fazia para não “desagradar” ao governo, para não dar “voz” ao IBGE. Então, a gestão *Edmar Bacha* segue essa linha, e torna o IBGE “o maior banco de dados do país”, ainda mais “zerando” as análises internas. A gestão *Edson Nunes* reforça essa política, e o faz dando força ao CDDI, que logo terá à frente, acumulando, o Diretor de Informática, *Paulo Tafner* (e que, na gestão *Charles Mueller*, será mantido na disseminação, sem contudo acumular). Nesse tempo a ênfase estaria nos sistemas de informação, e na adoção de acessos rápidos às estatísticas. Bom, isso posto, valerá ampliar essa polêmica, ou seja, a nosso juízo, fazer ou não fazer análise não nos dá o cerne da questão, já que toda instituição de pesquisa, independente do seu “core business”, deve fazer pesquisa por inteiro, portanto, também fazer análises, na verdade, nada mais que o relatório final das pesquisas. A questão para as instituições estatísticas é o limite dessa análise, já que não lhe cabe diretamente formular ou avaliar as políticas públicas, ainda que devam (sempre) ser chamadas a participar desse processo de geração de políticas públicas, pela maior (quase única) familiaridade da intimidade das estatísticas; enfim, há um limite na análise porque há um limite no papel central desses órgãos, mas não que não lhes caiba fazer análises. Por demais, como a demanda por estatísticas mais e mais se sofisticava, se diversificava, mais as instituições estatísticas precisam se tornar cen-

tros de ciências, não mais lhes bastando a tradição de serem centros de pesquisa, e isso lhes cobra também a competência de serem geradoras de conhecimento (ou, como disse *Edson Nunes*, terem a função geração de inteligência, como se produzir informações não exigisse laboriosos conhecimentos, portanto uma inteligência acadêmica). Mas é claro que essa tarefa não pode gerar atrasos, delongas na colocação das informações à disposição da sociedade, e nisso *Edmar Bacha* e *Edson Nunes*, e já antes *Jessé Montello*, tinham razão. Felizmente, o atual tempo tecnológico não exige nenhuma defasagem, ou seja, ao mesmo tempo todos podem ter acesso às bases de dados, e todos ficam assim livres para analisarem os resultados, variando apenas suas ênfases, segundo seus objetivos.

### C) Realces no programa estatístico

Na primeira “Conversa com o Presidente” (maio 1987), *Edson Nunes* atribui caráter prioritário ao “Projeto Especial de Previsão de Safras”, que utilizaria imagens de satélite, sob a coordenação, como consultor, de *Charles Mueller* (que fora diretor de *Edmar Bacha*, e que seria o sucessor de *Edson Nunes*), a efetiva execução do “Sistema de Contas Nacionais”, recém vindo da FGV para o IBGE, além de vários projetos em recursos naturais e meio ambiente (sem os relacionar explicitamente)<sup>323</sup>. E deu alguma atenção à elaboração de indicadores na área social, tendo em mente o exercício da “cidadania no Brasil”, para o que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD foi utilizada intensamente.

Existe uma dívida quanto à informação sistematizada sobre a situação social do País. Estamos anunciando para 1988 o lançamento de um novo relatório anual sobre os indicadores sociais (NUNES, 1987b, p. 3, grifo nosso).

Naturalmente, os índices de preços estiveram em pauta o tempo todo, tomando muito tempo pessoal de *Edson Nunes*, como tomara de *Edmar Bacha*. E, recorde-se, evidenciar à sociedade que eles não eram, nem seriam jamais, números políticos, era a missão central que *João Sayad* lhe dera ao empossá-lo na presidência. Pouco a pouco, e cada vez mais, foi ficando evidente aos envolvidos e aos interessados, que a equipe interna era isenta, e prova, ao mesmo tempo, foi sendo fixada a prática de, em se decidindo expurgar os índices, se o faria nos resultados, e jamais nos processos de produção, e sempre por textos legais, o que era essencial à credibilidade institucional.

O Censo 1990 (realizado apenas em 1991) foi objeto de intenso planejamento. Em setembro 1987 foi formada sua Comissão Consultiva (mantida para 1991), a saber: *Elza Berquó*, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP; *Hélio Moura*, da Fundação Joaquim Nabuco; *Isaac Kerstenetzky* e *João Luiz Sabóia*, do Instituto

<sup>323</sup> O Censo Econômico, mais o Censo Agropecuário, de 1985, seguiram sendo apurados.

de Economia Industrial - IEI/UFRJ; *José Alberto Magno de Carvalho*, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG; *Nelson do Valle e Silva*, do Laboratório Nacional de Computação Científica, do CNPq; e *Wilton de Oliveira Bussab*, do Departamento de Estatística, da Universidade de São Paulo - USP. Promovidas as tradicionais consultas aos usuários, cerca de 3 000 sugestões foram feitas por cerca de 250 usuários.

Enfim, não houve tempo para grandes mudanças no programa estatístico, de um lado, e, de outro, elas já não eram imperativas, face aos arranjos havidos na gestão *Edmar Bacha*. De certa forma, mudanças no programa estatístico, só mesmo através de um novo pacto no contexto do Sistema Estatístico Nacional, o que *Edson Nunes* tentou promover, convocando uma Conferência de Estatística.

#### D) Sistema Estatístico Nacional

*Edmar Bacha*, como visto antes, em discurso no Ministério da Educação (outubro 1986) anunciou a próxima realização do I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova República; com sua saída, e em decorrência da prematura perda de viço da dita Nova República, isso não seria realizado. Mas a idéia não seria abandonada.

Em julho de 1987, *Edson Nunes* voltaria àquela idéia, e anunciaria a realização da III Conferência Nacional de Estatística<sup>324</sup>. De pronto, dando curso ao assunto, criaria uma Comissão de Coordenação, por ele mesmo presidida. Anunciada para final do ano, diante das crises da gestão, só se daria em final de 1989, já na gestão *Charles Mueller*.

Saiu-se pouco do campo das idéias, pese as várias reuniões da referida comissão de coordenação. Mas, fica à gestão *Edson Nunes* a honra de ter dado início efetivo aos preparativos para realização da CONFEST.

#### E) Final de gestão

A saída de *Edson Nunes*, um ano e cinco meses depois da assunção, seguiu uma liturgia autoritária, apesar dos tempos supostamente democráticos. Em suas próprias palavras: “fui demitido por uma nota dada pelo Planalto para uma edição extra do Jornal Nacional, em abril de 88”. Face a uma nova onda de greves, efetivas ou anunciadas, o Ministro do Planejamento, *João Batista de Abreu*, “achou que ia quebrar a espinha dorsal do movimento sindical estatal com demissões. A ordem que veio do governo era a seguinte: no primeiro dia, demitir 10 funcionários, no segundo dia, 20, para que a greve acabasse” (D’ARAÚJO, 2005, 276-277)<sup>325</sup>; as demissões, que não fez,

<sup>324</sup> Em nenhum momento falou-se na realização de uma Conferência de Geografia (Geociências).

<sup>325</sup> Em seu depoimento à Memória Institucional, *Edson Nunes* (2006) lembra: “Naquela época, havia a idéia de que o governo iria quebrar a espinha dorsal do movimento sindical estatal organizado, ia quebrar a espinha dorsal por uma resistência violenta às pressões; eu me lembro do Delfim Neto rindo e dizendo: ‘nem com o governo militar eu consegui isso, esses caras não vão quebrar a espinha dorsal do movimento sindical com o governo civil em funcionamento’”.

de pronto foram feitas por *Celsius Lodder* (nomeado interventor), para logo, por decisão judicial, serem anuladas, e os demitidos reintegrados<sup>326</sup>. Quase vinte anos depois, em depoimento à Memória Institucional do IBGE, *Edson Nunes* assim contou aquela situação:

A minha saída tem a ver com a greve no IBGE. Era uma greve feita numa assembléia muito quente, muito militante. Vários participantes da época vieram falar comigo, acho que o Freire era um deles, pedindo que eu não me ausentasse, que eu não quebrasse o projeto político que estava construindo no IBGE, no entanto os servidores não conseguiam sair da greve. Na verdade, na época que eles entraram em greve, conseguiram quorum, mas a saída foi tumultuada<sup>327</sup>. Comecei a negociar, mas não tinha autorização sequer para repor as perdas salariais. Daí, resolvi começar a esticar a corda. O Ministério do Planejamento dizendo: “demita dez funcionários por dia”. Eu disse: “não demito.” Acho que o Banco Central começou a demitir, uma ou duas estatais começaram a demitir: “demita dez no primeiro dia de greve, demita vinte no segundo, demita trinta no terceiro e vamos quebrar essa greve.” Eu disse: “eu não vou demitir. Se tivesse insubordinação, um fato, algum julgamento, tudo bem, mas os meninos estão na data base que é a data de negociar. Se vocês dizem que na data base não se pode negociar, eles entram em greve e vocês mandam demitir, é inconsistente a ordem”. O SNI e a Presidência da República diziam: “não demita. Você estica a corda e quando a gente achar que a corda não dá mais para ser esticada, a gente te avisa”. O ministro do Planejamento foi ficando realmente aborrecido com a minha negativa, suspendia alguns funcionários, já estava em greve mesmo, discutindo com as próprias representações, inclusive. Depois que uma das estatais começou a demitir, recebi a ordem: “demita ou saia do IBGE”. Eu disse: “eu não vou demitir”. Mas vinha o pessoal do SNI, o general [Gal. Ivan de Souza Mendes] e o vice-presidente da República [Marco Maciel, pela posição de presidente da Câmara dos Deputados] que diziam: “pode ficar que você tem cobertura”. Só que aconteceu uma coisa: o ministro do Planejamento estava em visita ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, e alguma coisa aconteceu lá, ele ligou para o presidente da República, dizendo: “esse rapaz é o meu karma e eu estou aqui em Washington representando o Brasil”. Ai é duro. O ministro está em Washington, visitando o Banco Mundial e o FMI, e diz: “ou Edson Nunes, ou eu”; o presidente tinha muita pouca escolha. Eu sei que o chefe do SNI me ligou e disse: “você vai ser demitido”. De manhã cedo, o secretário executivo do Planejamento que tinha sido o meu assessor no IPEA [Ricardo Santiago] disse: “é a sua última oportunidade, ou você demite ou está fora”. Eu disse: “está bem, então estou fora. Você me dá uns dias para organizar a saída e conversar com os diretores.” Você não tem dias, você tem horas”. Eu disse: “então, faça o que sua consciência mandar”. Eles puseram a

<sup>326</sup> Em artigo no *Jornal do Brasil*, Edson Nunes (1988) analisava a situação: “A Avenida Chile é o ABC paulista do governo federal, mas o governo federal ainda não sabe disso. No Rio de Janeiro concentram-se fundamentais contingentes de trabalhadores das empresas estatais. [...] Estão representados no Rio de Janeiro gigantes como a Petrobrás e Serpro, IBGE e Dataprev, várias fundações etc. [...] Apesar da retórica dura para consumo público, o governo federal vem sendo derrotado pelo movimento sindical. Em março deste ano lufada de ‘prendo e arrebeno’ soprou dos ministérios da área econômica. No caso, o ‘prendo e arrebeno’ mais parecia uma estratégia de invasão já conhecida na época da Segunda Guerra Mundial: 20 cabeças de *partisans* no primeiro dia, 40 no segundo e assim por diante. Em verdade, nada disto aconteceu, o governo derrotou-se na bravata. Exceto pelos 11 demitidos por incompetência política própria, diga-se a bem da verdade, pelo interventor nomeado no IBGE para o fim exclusivo de punir os servidores, quase ninguém sofreu os danos da referida política. Em verdade, no caso do IBGE, o feitiço virou contra o feiticeiro: os demitidos estão sendo reintegrados por decisão judicial [...] Os presidentes de estatais não são consultados sobre política sindical, não são ouvidos sobre estratégias de negociação, sobre avaliação do movimento sindical. [...] Na ótica brasiliense, quem resolve tudo isto é o técnico, o homem da máquina. Já se disse que quem precisa de técnico é time de futebol e que quem entende de máquina é mecânico. Governos precisam de estadistas. [...] Os patrões do ABC paulista têm sido mais competentes do que os responsáveis pelo ABC carioca: negociam, discutem, assumem compromissos mútuos. Os presidentes das estatais não têm latitude para tanto, são manietados pela visão de Brasília, manietada por si mesmo. Talvez o isolacionismo brasiliense seja largamente responsável pela falta de percepção da importância nacional do movimento que se espalha a partir da Avenida Chile. Não se pode contudo perder mais tempo numa tentativa de formulação de política sindical aberta e de conhecimento público.”

<sup>327</sup> Em assembléia na quadra de samba da Mangueira, ao lado do maior conjunto de imóveis do IBGE, foi possível presenciarmos um acontecimento, ainda hoje, inacreditável. Pela primeira vez (e única até hoje) um diretor da Casa, no caso Paulo Tafner, foi ao palanque e como diretor falou, proclamando o pessoal à sanidade, realçando a qualidade da gestão Edson Nunes. Entretanto o movimento era mesmo insano.

notícia no Jornal Nacional durante a tarde: “o presidente do IBGE é demitido por não demitir grevistas” (NUNES, 2006, grifo nosso).

*Edson Nunes* tinha noção exata do IBGE como “a mais completa e a mais complexa instituição de pesquisa do País”, e mais, ser “um órgão apaixonante”. Afirma gostar da idéia, tão cara à Casa, de “mística ibgeana”<sup>328</sup>, intimamente relacionada à idéia de se ser um órgão de Estado e não de Governo (neste aspecto, contudo, acha difícil, embora imperativo, sustentar uma discussão profunda). Por fim, ensaia a opinião, com a qual partilhamos, de todos os técnicos poderem associar-se a duas agendas: a dos projetos institucionais, e a dos projetos individuais, num difícil e complexo equilíbrio, sabidamente. Ele está falando de projetos “levados para casa”, ao final da rotina de trabalho, enfim, de projetos do “coração dos técnicos”; isso é mais possível de acontecer com os projetos individuais, do que com os institucionais, entretanto, não faz sentido a existência daqueles sem conexão com estes, donde é preciso promover um amálgama das duas agendas, o que é difícil. Como seja, é preciso considerar essa necessidade, das duas agendas, para avanço nos estudos e nas pesquisas.

### As gestões seguintes

Um mês após a saída de *Edson Nunes* assume *Charles Mueller*, tendo uma gestão sem greves. Será a terceira e última gestão do IBGE no governo Sarney. Em seguida, já no governo Collor, escolhido em eleição direta, haverá a última gestão das quatro postas juntas neste capítulo, a de *Eduardo Augusto Guimarães*. Cada qual terá a mesma duração, um ano e onze meses. Antes de passar à segunda parte deste capítulo, analisando essas duas gestões, faremos uma pausa para dar luz a um assunto especial, a celebração do cinquentenário, e a criação do Projeto Memória.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume os textos: **Edmar Bacha, um presidente dos novos tempos e Edson Nunes, um presidente com uma pedra sindical no meio do caminho**, por Marco Santos.

<sup>328</sup> Aliás, bem a propósito, em seu depoimento à história do IPEA, ele diz: “Acho que o IPEA precisa de uma mística, mesmo que ingênua, para poder manter sua auto-estima. Não há outra forma de sobreviver” (D’ARAUJO, 2005, p. 278).

# Nos 50 anos do IBGE, nasce o projeto memória

---

## **Capítulo 11**

por Marco Aurélio Martins Santos

Este capítulo foi escrito por Marco Aurelio Martins Santos, jornalista, mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE / IBGE, analista em ciência e tecnologia no IBGE, assistente de pesquisa na produção desta História das Estatísticas Brasileiras.

Consta nos dicionários que um dos sinônimos de “Memória” seria “Anel”. Há regiões do Brasil em que um outro tipo de jóia, algo que lembra um camafeu, é mesmo chamada assim: “memória”. É curiosa a correlação como algo valioso e como algo circular, que não tem princípio nem fim. Desde o alvorecer do Homem existe a transmissão de hábitos e conhecimentos para gerações posteriores. Hoje, sabe-se que além do propagado oralmente em grupos sociais reunidos, há ainda a memória celular, que traz no DNA a herança do vivido e assimilado pelas gerações para ser passado adiante.

Em algum momento, tal preocupação de celebração e guarda de hábitos e tradições chegaria às instituições. Ao IBGE, principal órgão do Sistema Estatístico Nacional, esta atitude chegou, de forma decisiva e organizada, nos anos 1980 do século XX. Exatamente nos preparativos para a comemoração do seu primeiro cinquentenário.

Todavia, desde a criação do Conselho Nacional de Estatística - CNE, já existia a preocupação em preservar, resguardar das dobras do Tempo, a memória da estatística brasileira. Somente como exemplo, nos chamados “anos heróicos” da Casa (entre 1936 e 1939), nove Resoluções da Assembléia Geral do CNE tratavam diretamente de assuntos pertinentes à preservação do patrimônio memorial do Instituto ou da estatística.<sup>329</sup> Ao longo das reuniões da Assembléia Geral do CNE nos demais anos, até sua extinção, em 1967, outras resoluções foram firmadas com o mesmo propósito. Havia claramente nos membros do Conselho a preocupação em registrar os Anais da instituição, como forma de manter a memória da Casa viva e perene.



Montagem com fotos da Memória Institucional do IBGE.

<sup>329</sup> Resolução nº 22, de 30 de dezembro de 1936. Prescreve aos órgãos do Instituto esforços de propaganda em prol da criação, em cada município, da biblioteca, museu e arquivo municipal; Resolução nº 63, de 17 de julho de 1937. Propõe medidas que estimulem os estudos sobre a história da estatística brasileira, e dá outras providências; Resolução nº 70, de 16 de julho de 1938. Reproduz, para figurar nos Anais do Conselho, o programa da 1ª Conferência Nacional de Estatística e atribui ao doutor *José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho* o título de Fundador da Estatística Geral Brasileira; Resolução nº 111, de 4 de julho de 1939. Presta homenagem ao organizador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Resolução nº 114, de 13 de julho de 1939. Presta homenagem à memória de *Oziel Bordeaux Rêgo* e manda reeditar seu parecer sobre a reorganização da repartição federal de estatística; Resolução nº 117, de 14 de julho de 1939. Manifesta o apreço do Conselho à conferência pronunciada em Recife, pelo Dr. Bulhões Carvalho, em propaganda do recenseamento de 1930; Resolução nº 119, de 14 de julho de 1939. Manda incluir nos anais do Instituto os principais documentos referentes às primeiras iniciativas em prol da criação efetiva do sistema estatístico brasileiro; Resolução nº 151, de 22 de julho de 1939. Provê a organização das efemérides da estatística brasileira; Resolução nº 157, de 22 de julho de 1939. Salienta a importância do “Histórico da Repartição de Estatística” no Império, da lavra do bacharel *Luiz Henrique Pereira de Campos*.

De qualquer forma, os primeiros 50 anos do IBGE, data cheia e carregada de simbolismo, mereceram um olhar mais cuidadoso sobre a Instituição. Seria uma ótima oportunidade para a Casa se conhecer ou reconhecer o DNA gravado em suas células, que embora tenha se diluído em reformas tantas, ainda se mantinha suficientemente forte, esperando a oportunidade para ser novamente exposto.

## Meio século de IBGE em exposição

Passados 50 anos desde que *Macedo Soares* e *Teixeira de Freitas* foram ao Palácio e diante de Vargas assinalaram em célebres discursos a criação de um órgão nacional dedicado às estatísticas brasileiras, muito provavelmente nenhum dos presentes naquela cerimônia no Catete estava vivo para celebrar o cinquentenário da Casa<sup>330</sup>. Os pioneiros do IBGE eram apenas retratos na moldura, mas os ideais que defendiam perduraram – embora transformados ao longo dos tempos – com uma instituição chegando à meia idade, sim, por certo, mas com muita dignidade. Ainda era a Casa de Teixeira de Freitas.

A criação do Projeto Memória do IBGE veio no bojo das comemorações do primeiro meio século da instituição, com o intuito de: “reunir toda a massa documental escrita, produzida em diferentes etapas de existência do órgão, assim como todos os relatos e testemunhos prestados por autoridades e servidores, com vistas à criação de uma memória histórica da instituição (PROJETO..., 1985).”

Foi criada, então, pela Resolução da Presidência, R.PR nº 59/85, de 30 de outubro de 1985, uma Comissão de Organização da Memória Institucional do IBGE, sob a coordenação de *Maria Beatriz Pontes de Carvalho*, à época, chefe da Biblioteca Central da instituição (hoje, Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais – GEBIS). Esta Comissão foi formada com elementos de todas as diretorias da Casa, e mais alguns funcionários lotados em órgãos de assessoramento superior.

Há uma certa dúvida sobre quem veio primeiro: a Exposição ou o Projeto Memória. Entretanto, seria sensato imaginar que inicialmente surgiu a idéia de celebrar os 50 anos do IBGE e durante o desenvolvimento da idéia tenha inspirado a criação do projeto e de uma exposição para marcar a data.

Para *Francisco José Queiroz Freire*, funcionário aposentado do setor de Memória Institucional do IBGE, a criação do Projeto Memória veio em decorrência da comissão que preparava uma Exposição do Cinquentenário, e que, em suas palavras, “foi importante em termos de reconstituir a evolução do IBGE, fez muito bem à Casa no sentido de aflorar a chamada mística ibgeana. Relevante, porém, foi o seu desdobramento no Projeto Memória, que tornou-se realidade e hoje registra a História do IBGE por meio de depoimentos, segundo a metodologia de História Oral”. Ele assegura que embora a comissão da Exposição tivesse o nome oficial de Comissão do Projeto Memória, na realidade foi a exposição que gerou a existência do Projeto Memória. Tanto que posteriormente ela se institucionalizou como Equipe de Memória Institucional.

<sup>330</sup> Na cerimônia de abertura da exposição comemorativa pelos 50 anos lá estava o engenheiro-cartógrafo *Christovam Leite de Castro*, um pioneiro do “G” do IBGE, mas ele não esteve presente na instalação do Instituto Nacional de Estatística - INE.

Para esta equipe, o Projeto pretendia, conforme foi dito na revista *Nova Imagem*:

se inserir num movimento mais amplo de reconstrução da história administrativa do País e permitir uma avaliação mais exata do papel e da ação da própria entidade, de forma a tornar possível e fácil qualquer eventual correção de rota (IBGE..., 1985, p. 11).

A frase que fecha a matéria define bem a preocupação que os membros daquela Comissão tinham sobre o Projeto: “Uma instituição é tanto mais forte quanto mais viva for a sua memória” (IBGE..., 1985, p. 11). Esta frase aparecia impressa em todos os documentos do projeto, representando o próprio conceito daquele esforço.

Para montar um programa de eventos culturais comemorativos do Cinquentenário do IBGE, foi também constituída pelo então presidente *Edmar Bacha*, por intermédio da R.PR – 02/86, de 7 de janeiro de 1986, uma comissão com o intuito de apresentar em até 90 dias, um programa de atividades que marcassem apropriadamente a passagem natalícia da instituição. Esta comissão, formada por duas sub-comissões, seria coordenada por *Valéria da Motta Leite*, então lotada do Diretoria de População e Social – DPS, do IBGE. A Subcomissão executiva era integrada por *Amaro da Costa Monteiro*, pela presidência; *Carlos Marcos Barbosa*, da DPS; *Maria de Nazareth Furtado Gomes*, da Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal –DF. A Subcomissão Consultiva pelos servidores *Teresa Cristina Millions*, da presidência; *Nelson de Castro Senra*, pela Diretoria de Economia – DEC; *Fany Davidovich*, pela Diretoria de Agropecuária – DAG; *Elizabeth Granado* e *Luiz Fernando Teixeira de Macedo*, pela Diretoria de Administração – DA; *Horácio Coelho da Costa Ferreira*, da Diretoria de Informática – DI, e *Antonio Tânios Abibe*, pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE. Estas subcomissões deveriam atuar em articulação com a Comissão do Projeto Memória.

Após seis reuniões, as subcomissões produziram um documento, entregue ao presidente *Edmar Bacha*, em 7 de abril de 1986, sugerindo uma programação de eventos organizados para a comemoração do Cinquentenário. Em linhas gerais, eis algumas atividades sugeridas, conforme está no documento:

a) os eventos comemorativos seriam realizados ao longo dos meses compreendidos entre maio de 1986 e maio de 1987;

b) em razão do IBGE ser uma instituição com órgãos distribuídos por todas as Unidades da Federação, dever-se-ia procurar dar um caráter nacional à programação e prever alguns eventos que, em determinadas oportunidades, congregassem em um mesmo local representantes de todas as unidades regionais.

c) O programa comemorativo deveria ter como meta ressaltar a posição do IBGE junto à comunidade geral e, em especial, à técnico-científica, bem como propiciar o conagraçamento entre todos os seus servidores, de modo a obter participação efetiva do maior número possível de integrantes das diversas áreas que compõem a instituição;

d) Permitir que fosse externado o reconhecimento, a gratidão e o tributo da Instituição aos pioneiros, muitas vezes até com sacrifício e risco de vida, engrandeceram o nome do IBGE (IBGE..., 1986a).

Pela sugestão do grupo, as comemorações se dariam em três planos: técnico, social e promocional.

No técnico, a idéia era propiciar debates em meio a comunidade técnico-científica, no meio estudantil, entre os usuários e, é claro, “entre os demais órgãos produtores de informações para o planejamento econômico social do País” (IBGE..., 1986a). No documento, estão indicados vários eventos onde o IBGE deveria se fazer representar, levando o espírito de suas comemorações de 50 anos.

Quanto à participação no âmbito social, haveria o estímulo à produção de mostras e exposições de atividades artístico-culturais dos funcionários, presença em espetáculos com o apoio da instituição e até a realização de *shows* dirigidos aos funcionários da Casa. Diversas outras atividades, envolvendo diversos campos, estão sugeridas no documento elaborado pelas subcomissões.

No aspecto promocional, a sugestão era de se “divulgar o IBGE junto à sociedade em geral e, de certa forma, entre os próprios servidores que muitas vezes têm seus conhecimentos restritos à sua área de atuação, desconhecendo a totalidade do campo abrangido pela ação do IBGE” (IBGE..., 1986a).

Com isso, se estava propondo, por exemplo, exposições em que se mostrariam aspectos do passado e do presente da Casa, incluindo fotografias, documentos, instrumentos utilizados nas pesquisas, para propiciar uma visão global dos trabalhos da Instituição. A própria exposição comemorativa seria um exemplo. Além dela, outros acontecimentos seriam estimulados, como a intensificação da participação em feiras de livros, estabelecimento de concursos para *slogans*, cartazes etc.

O mesmo documento abordou a possibilidade de ser encetada uma reforma administrativa no IBGE, inclusive revisando e estrutura de recursos humanos.

Visando a elaboração e o desenvolvimento do Projeto Memória IBGE foi firmado convênio com o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas – FGV, que tinha por escopo o levantamento dos acervos documental e oral do Instituto e também a publicação de textos históricos e organização de eventos. A preparação e montagem da exposição comemorativa também fez parte do convênio.

Foi estabelecido como marco de lançamento do Projeto Memória o mês de maio de 1986, quando se estava efetivamente comemorando o Cinquentenário do IBGE. Na definição temática e metodológica do projeto, ficou estabelecido que o levantamento de documentos compreenderia três períodos:

- de 1934 a 1937, fase de implantação e centralização da coordenação de um Sistema de Estatísticas Nacionais [sic];

- de 1938 a 1966, período de consolidação do Instituto como órgão central para levantamentos estatísticos e caracterização do território brasileiro;

- a partir de 1967, com a criação da Fundação IBGE, coordenando as atividades do Sistema Estatístico Nacional e as atividades de natureza geográfica e cartográfica.

Havia a proposta de obtenção de produtos a serem obtidos a partir do projeto de resgate da Memória Institucional. Seriam estes:

- a organização de um acervo documental sobre a história da instituição,

constando de documentos escritos, iconográficos e fotográficos;

- a geração de um banco de entrevistas com personalidades notáveis nos diferentes momentos históricos do IBGE; e

- a produção de um livro sobre a história da Casa, assim como estimular artigos sobre estes aspectos históricos da instituição.

Destes, só o terceiro não se viabilizou. Talvez por não ter na Casa alguém que pudesse realizar esta idéia. Esta presente obra, em quatro volumes, aborda a história das estatísticas brasileiras e abre largo espaço à fundação do IBGE, inclusive à sua refundação, nos anos 1960/70. O que vale dizer que tal proposição só se efetivaria 20 anos depois.

Além daqueles produtos, havia a expectativa de que o projeto despertasse o interesse e a consciência dos funcionários da instituição no sentido de a partir daquele momento, alcançarem maior entendimento sobre a importância da conservação dos documentos produzidos na Casa e fosse feita a devida guarda organizada deste material. Desafortunadamente, não foi avante esta proposta.

## A exposição do cinqüentenário

No dia 17 de junho de 1986, o então presidente Edmar Bacha inaugurava oficialmente a Exposição Comemorativa do Cinqüentenário do IBGE, sediada no Palácio Gustavo Capanema, atual Delegacia Regional do Ministério da Educação, no Rio de Janeiro. E o fez com o seguinte discurso:

A Exposição que ora inauguramos pretende mostrar ao público os processos utilizados na obtenção e divulgação das informações produzidas pelo IBGE nas últimas cinco décadas, associando cada fase da evolução do nosso Instituto a fatos da história do país.

Nessa oportunidade, consideramos lançado oficialmente o Projeto Memória do IBGE, que deverá coletar todo tipo de material que documente a experiência teórica e prática da Fundação e sua relação com a sociedade e com o estado. Esta exposição consiste na contribuição do Projeto Memória às comemorações do Cinqüentenário, que se estenderão ao longo do ano, até maio de 1987.

A escolha deste local, o Palácio Gustavo Capanema, do MEC, não foi gratuita. Teixeira de Freitas, a figura mais importante da nossa história, ocupava na época o cargo de Diretor do Serviço de Estatística do então Ministério da Educação e Saúde.



Revista  
Nova  
Imagem  
com  
sapinho  
Bartolomeu  
– símbolo  
do Projeto  
Memória.

É por isto que expressamos agradecimentos especiais à Delegacia Regional do MEC no Rio de Janeiro pela cessão de seu mezanino para a realização desta Exposição.

Agradecendo também o comparecimento de todos os presentes, convido-os a iniciar a visita à Exposição (BACHA, 1986).

Além do presidente, estiveram presentes na abertura a diretora de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal, *Suzana Müller*, o engenheiro-cartógrafo *Christovam Leite de Castro*, um dos pioneiros na criação do IBGE, e *Antonio Augusto Limpo Teixeira de Freitas*, ex-funcionário e um dos filhos do criador da Casa.

A exposição tinha como objetivo exibir a produção de informações do IBGE, tanto nas estatísticas quanto nas geociências, entre 1936 e 1986, por meio dos resultados de suas pesquisas, dos processos usados nos seus trabalhos, além da participação dos funcionários. O fio condutor da exibição seria a própria evolução da instituição ao longo de seus primeiros 50 anos.

A mostra ocupou um largo espaço do prédio, onde foram montados os vários painéis com fotos, recortes de jornais, fac-símiles de documentos relevantes e textos explicativos. Havia também um estande para venda de publicações do IBGE. Segundo falou *Maria das Graças Nascimento*, membro da Comissão Organizadora, em depoimento ao autor deste capítulo, “somente a área de Geodésia apresentou fotos e filmes coloridos, por terem conseguido verba específica para isso. As demais fotos da Exposição eram em preto e branco”.

A Comissão do Projeto Memória tinha decidido pela criação de um catálogo que constasse as fotografias exibidas e também textos tratando da trajetória do IBGE, abrangendo as realizações da instituição ao longo das décadas de 1940 a 1980. Ele seria feito em papel *couché* com 50 páginas de texto e 50 incluindo imagens em preto e branco. Desafortunadamente, o impresso como planejado não foi feito (as razões são desconhecidas). Supõe-se que ele seria composto pelos textos que estavam expostos nos painéis exibidos na Exposição. Nos primeiros dias, fez-se a distribuição, em cópia xerox, de um folheto explicativo.

À época, a missão institucional do IBGE, segundo a Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, era expressa assim: “assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica, necessárias ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando, especialmente, ao planejamento econômico e social e a segurança nacionais” (IBGE, 1986b). A exposição foi então pensada para que atendesse a estes princípios definidos na missão institucional. Para isso, estariam expostos produtos, trabalhos e estudos elaborados pelo IBGE – incluindo os processos utilizados na sua preparação - desde a sua instalação até o ano de seu cinquentenário. Especialmente foi dado destaque à participação dos funcionários da Casa nestes trabalhos.



Edmar Bacha e Suzana Müller inauguram a Exposição 50 anos do IBGE.



Cristovam Leite de Castro visitando a Exposição dos 50 anos do IBGE.

A exposição se dividiu em seis módulos básicos, sendo o primeiro deles com respeito às *Condicionantes para a criação do IBGE*. Neste módulo, tratou-se especialmente da Diretoria Geral de Estatística, desde o Império até ao fim da República Velha. O segundo módulo tratou da fase de *Criação e instalação do Instituto Nacional de Estatística - INE*, especialmente da participação de Teixeira de Freitas. O terceiro módulo envolvia a *Fase de consolidação do IBGE (1936 a 1949)*, destacando formação da mística ibgeana e a importância do embaixador Macedo Soares na presidência e o recenseamento geral do Brasil efetuado pela Casa, em 1940. O quarto módulo tratou da *Influência estrangeira (1950 a 1967)*, incluindo os recenseamentos de 1950 e 1960, assim como a padronização das Estatísticas Nacionais e a formação de técnicos para o mercado nacional (leia-se ENCE). O penúltimo módulo chamou-se de *Primeira fase da Fundação IBGE (1968 a 1973)*, onde era possível visualizar painéis apresentando a Reforma Administrativa Federal, o Recenseamento 1970 e a utilização racional da Informática na organização do banco de dados. Fechando a exposição, o sexto módulo *Segunda fase da Fundação IBGE (1973 a 1986)*, destacando, entre vários aspectos, conforme diz no Roteiro de Trabalho da Comissão Executiva (IBGE, 1986b): “a ruptura da autonomia das áreas de Estatística e Geografia, com a criação das diretorias; o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas; a Comissão Nacional de Cartografia – COCAR, o Recenseamento Geral de 1980 e os Censos Econômicos Quinquenais 1975 e 1985, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, entre outros”.

Examinando os tantos textos expostos nos painéis, cabe fazer alguns destaques. No referente ao IBGE nos anos 1940, no texto intitulado como “Período de consolidação”, cita os avanços nos primeiros anos do Instituto, e traça um perfil da instituição no período. Um dado curioso, provavelmente desconhecido pelo grande público, é a existência de um informativo dirigido aos funcionários e a criação de uma associação:

A participação dos funcionários se dava através do jornal “O Censitário”, do serviço Nacional de Recenseamento e registrado no Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, e que se autodefinia como “um órgão cultural de civismo e bra-



Local onde estava a Exposição 50 Anos do IBGE.

silidade”. Posteriormente, essa participação ocorreu através do Clube dos Ibgeanos, uma entidade voltada para os aspectos assistenciais, culturais, esportivos e de lazer, que deu origem à Associação dos Servidores do IBGE – ASSIBGE (PERÍODO..., [1986]).

O período seguinte, de acordo com o texto que trata da década de 1950, assinala as conquistas técnicas na produção de informações estatísticas e geográficas na instituição. O texto revela, ainda, outras participações de funcionários por intermédio de informativos como “*O Irameano* e *O Nuclear*”<sup>331</sup>, que refletiam divergências políticas quanto a questões técnicas e de caráter organizacional e administrativo” (O IBGE..., [1986a]).

Sobre os anos 1960, um outro texto, exibido nos painéis da Exposição, dava conta das transformações acontecidas no IBGE, destacando a sua transformação em fundação, o censo de 1960, a adequação de suas atividades às políticas do governo Jango e a intervenção acontecida no instituto por ocasião do golpe de 1o de abril de 1964. Curiosamente, segundo o texto relata, citando o documento “Uma nova filosofia de administração”, a Associação dos Servidores do IBGE – ASSIBGE, aquela espécie de clube recreativo dos funcionários, teve participação nos eventos decorrentes do golpe militar: “Houve a realização de uma vigília cívica, além da ida aos meios de comunicação de alguns funcionários com cargos na ASSIBGE em apoio a legalidade constituída” (O IBGE..., [1986b]).

Aconteceu, ainda, a exibição de outros painéis com textos referentes aos períodos posteriores, especialmente centrados nas administrações *Isaac Kerstenetzky*, *Jessé Montello* e nos dois primeiros anos da presidência de Edmar Lisboa Bacha. Exatamente neste último período, a ASSIBGE deixou de ter atuação eminentemente socio-cultural para se transformar no órgão de representação oficial dos funcionários.

<sup>331</sup> O informativo *O Nuclear* era publicado pelo Núcleo de Planejamento Censitário - NPC, criado em 1956. Em 1960, o NPC voltou a se chamar Serviço Nacional de Recenseamento.

A maior parte das fotos lá exibidas eram originadas do acervo da Casa, embora um volume considerado fosse originado de cessões e empréstimos feitos pelas Unidades Regionais e por funcionários do IBGE. Diversos setores da instituição estiveram diretamente envolvidos na exposição, mas não se pode deixar de lado a valiosa colaboração do próprio Ministério da Educação (e Cultura, como era à época), do Museu Nacional de Belas Artes, da Agência JB, do jornal O Globo, e mais: Rádio Nacional, Museus da Imagem e do Som, Museu de Arte Moderna e do Arquivo Nacional.

Esta Exposição foi verdadeiramente um marco no sentido de se privilegiar, de se dar o devido destaque à História do IBGE. Podemos dizer que ali, no cinquentenário do principal órgão de Estatística e Geografia do Brasil, o IBGE conheceu um pouco do IBGE. O presente reverenciou o passado, acompanhou sua trajetória, sentiu-se orgulhoso do que já foi feito e esperançoso pelo porvir.

De acordo com a revista *Nova Imagem* (1986, p. 36-37), as Assembléias Legislativas de Minas Gerais, Alagoas, Pernambuco e Mato Grosso do Sul encaminharam congratulações aos IBGE por conta de seus 50 anos. Segundo a publicação, o Conselho Estadual de Cultura do Estado do Pará aprovou por unanimidade, em 3 de junho de 1986, “o registro em ata da passagem, a 29 de maio último, do Cinquentenário da fundação do IBGE, cuja Delegacia, neste estado, muito tem contribuído para o engrandecimento da região.”

As delegacias ibgeanas comemoraram o Jubileu de Ouro do Instituto com missas, festas e bailes. Criaram marcas, que foram impressas em camisetas e adesivos. Enviaram peças de seus acervos pessoais, colaborando voluntariamente com o evento. Em todo o Território Nacional, milhares de brasileiros, que ganhavam a vida como obreiros na Casa de Teixeira de Freitas, celebravam o primeiro meio século do IBGE.



Funcionários do IBGE na inauguração da Exposição 50 Anos do IBGE.

Jornal  
O Nuclear,  
Rio de  
Janeiro,  
1957.



Jornal O  
Irameano,  
Rio de  
Janeiro,  
1956.



## Lançamento editorial

Aproveitando as comemorações, o IBGE fez um lançamento editorial de grande destaque: a série **Estatísticas Retrospectivas**, com uma edição fac-símile luxuosamente encadernada em dois volumes. O primeiro tem por título: “Repertório Estatístico do Brasil – Quadros retrospectivos Nº 1”; o segundo: “O Brasil, suas riquezas naturais, suas indústrias”, distribuídos em três tomos: “Introdução, Indústria Extrativa”, “Indústria Agrícola” e “Indústria de Transporte, Indústria Fabril”.

O primeiro volume é composto pela republicação da separata do **Anuário Estatístico do Brasil**, a saber, os **Quadros Retrospectivos de 1939/1940**, originalmente lançados em 1941. Estes Quadros traziam as primeiras séries estatísticas dos chamados “anos heróicos” do Instituto, além de outras informações de cunho histórico, desde os tempos do Brasil Colônia. Foram recuperados e aglutinados dados relativos a População, Aspectos Sociais e Culturais, Agropecuária, Indústria, Comércio Interno e Externo, Meios de Transporte, Vias de Comunicação, Propriedade Imobiliária e Finanças Públicas.

O volume 2 da série foi um fac-símile a partir dos três tomos originais publicados entre 1907 e 1909. A obra foi um primeiro esforço de levantamento geral de dados a cerca da economia do Brasil, envolvendo informações referentes às fases Colônia, Império e República. Não havia ainda um recenseamento econômico, que só aconteceria em 1920, sob a coordenação de Bulhões Carvalho, na Diretoria Geral de Estatística. O que significa dizer que à época, os dados disponíveis sobre a economia eram extremamente limitados, praticamente restritos às estatísticas de comércio exterior e números das finanças públicas.

*Lauro Müller*, então ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, durante todo governo Rodrigues Alves, precisava de números “de modo a permitir que se for-

me a mais completa e exata idéia do que fomos e do que somos, do que fizemos e do que estamos empreendendo” (SÉRIES..., 1986, v. 2, t. 1, p. III). Como não os tinha, curiosamente faz a encomenda a uma instituição privada: o Centro Industrial do Brasil. A face curiosa fica por conta do fato da Diretoria Geral de Estatística, órgão oficial de governo incumbido de cuidar de levantamentos e agregações estatísticas no País, ser vinculada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, logo, estar sob as ordens do ministro Müller e não ter recebido esta encomenda! Por que Lauro não encomendou o levantamento a Damasceno, então titular da DGE, naquele dezembro de 1905?

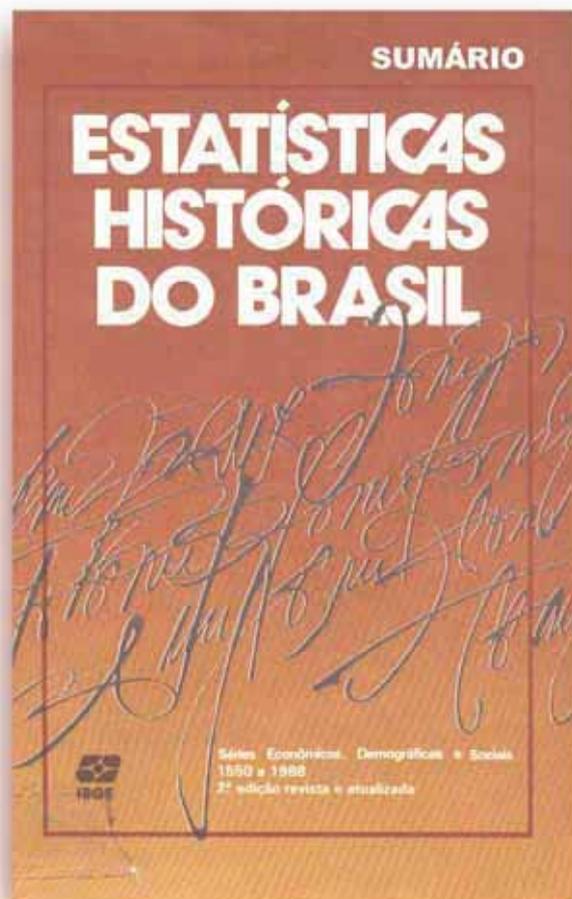
Na obra, a seção “Advertência”, dá pistas sobre isto:

Os países novos, principalmente quando são extensíssimos e vivem sob o regime descentralizado da Federação, como o Brasil, necessitam fazer-se conhecidos no seu todo, por meio de publicações deste gênero, não só para atraírem a atenção e captarem a estima das mais antigas e adiantadas nações, mas também para se habilitarem a receber a valiosa cooperação dos capitais e braços estrangeiros, indispensável ao aproveitamento de suas forças naturais e ao desenvolvimento econômico (SÉRIES..., 1986, v. 2, t. 1, p. III, grifo nosso).

Num Brasil onde os estados tinham força política para negar pedidos do governo central<sup>332</sup>, e com a DGE passando por um período um tanto confuso, o ministro se sentiu mais seguro em encomendar o levantamento à iniciativa privada do que ao órgão de sua própria estrutura administrativa.

Na “orelha” da publicação há uma explicação sobre a razão da encomenda: “Supunha-se, naquela época, que a atuação governamental na busca de dados econômicos poderia provocar desconfianças e sonegação de informação” (SÉRIES..., 1986, v. 2).

O que faz parecer ainda mais estranho, visto que o Estado, para fugir de desconfianças, entrega a tarefa de inquirir a sociedade a particulares. O que atesta ainda mais a importância dos volumes reimpressos na série comemorativa dos 50 anos do IBGE.



Capa de “Estatísticas Históricas do Brasil”.

<sup>332</sup> Conforme visto em vários capítulos do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, desta coleção.

O primeiro tomo da obra, intitulado “Introdução. Indústria Extrativa”, tem na sua constituição, além da já citada “Advertência”, as seguintes seções: “Apresentação” da edição fac-similar, assinada pelo então presidente do IBGE, Edmar Lisboa Bacha; “Introdução”, com textos de *Capistrano de Abreu*, *Barão Homem de Mello*, *Henrique Moritze*, *Xavier da Silveira* e *Vieira Souto*, incluindo os textos: “População e sua distribuição pelo território da República” e “Estatística da imigração” sem autoria assinada. Além desta seção, há, também uma parte denominada “Indústria extrativa – Reino vegetal”, com textos assinados por *Wenceslão Bello* e *Monteiro da Silva*; “Reino Animal”, sob responsabilidade de *Benedicto Raymundo da Silva*; e “Reino Mineral”, a cargo de *J. C. da Costa Sena* e *Antonio Olyntho dos Santos Pires* e também um outro de *Pires de Almeida* e *Pedro Sanches de Lemos*.

Com o título de “Indústria Agrícola”, o segundo tomo, originalmente publicado em 1908, traz textos não assinados sobre produtos da agricultura e seus cultivos. São textos sobre: café, cana-de-açúcar, beterraba, algodão, cacau, fumo, cereais e legumes, anil, fruticultura, apicultura e sericultura. Traz, também, estudos e análises sobre produtos da indústria pastoril.

No terceiro e último tomo, intitulado “Indústria de transportes, indústria fabril”, está dividido em duas partes. Na primeira, trata dos principais meios de transportes e de comunicação da época: estradas de ferro, navegação de cabotagem e fluvial, correios e telefones. Nesta parte, há também um texto sobre a indústria fabril. Na segunda, tem como subtítulo “Mapas estatísticos da indústria fabril” que apresenta tabelas sobre a produção industrial de cada estado brasileiro.

## Instituindo a memória

Há que se reconhecer que Memória é um conceito de enunciação bastante fluida. Certamente, o que menos interessa para este capítulo é a clássica definição de função psíquica eletro-química que registra dados, informações, fatos e acontecimentos vivenciados por um ser. Aqui cabem bem mais conceituações que venham a situar a memória como algo passível de ser recuperado, algo que liga indivíduos, organizações, idéias no tempo e no espaço. E mais: que essa ligadura favoreça um processo de reconstrução, de remontagem, preferencialmente de modo organizado e metodológico.

Individualmente, podemos dizer que a faculdade cognitiva que propicia a aprendizagem é a memória. Contudo, percebemos que este conceito também cabe, se o expandimos para uma comunidade qualquer, uma vez que o coletivo se beneficia, em seu aprendizado, com esta mesma propriedade cognitiva. Logo, há memória individual e também coletiva. Em ambas existe um mecanismo intrincado de armazenagem e recuperação de experiências, que favorecem à aquisição de novos conhecimentos e mais ainda, os retêm. Há um outro elemento importante, além do aprendizado, conforme nos lembra o historiador francês *Jacques Le Goff* (1984, p. 46, grifo do autor): “A memória é um elemento essencial do que se costuma chamar *identidade*, individual ou coletiva, cuja busca é uma das atividades fundamentais dos indivíduos e das sociedades de hoje, na febre e na angústia.”

Leia-se identidade como um feixe de características reunidas pelas quais algo é conhecível e/ou reconhecível. No caso da memória coletiva, o que dá unidade e permite uma espécie de conscientização catártica.

Vale dizer que existe conexão entre memória e aprendizagem, ambas como apoio para o nosso conhecimento, desenvolvimento de habilidades e elaboração de planejamento. Com isto, podemos repensar o passado, nos inserir no presente e anteciparmos o futuro. Esta é, precipuamente, a função da Memória Institucional.

Não há uma vasta literatura sobre Memória Institucional. Pelo menos é o que reconhece *Icléia Thiesen Magalhães Costa*, ex-funcionária do IBGE, que desenvolveu dissertação e tese sobre o assunto. Ela, no entanto, produziu um interessante quadro teórico sobre o tema, fortemente embasado em diligente pesquisa bibliográfica, onde reflete acerca das atividades relacionadas à memória institucional. Além da literatura específica, Costa elaborou cuidadosa pesquisa junto a funcionários e usuários de informações do IBGE, no sentido de conhecer a visão deles a respeito de como veriam aspectos memoriais da Casa (o que, diga-se de passagem, mostrou o quanto muitos conheciam tão pouco sobre a instituição...).

Sobre a bibliografia, escreveu ela:

A literatura especializada oferece alguns trabalhos desenvolvidos por pesquisadores das áreas de Sociologia, História, Filosofia, Antropologia, Psicologia, Educação e Ciência da Informação [...] O tema da memória passa necessariamente por essas áreas do conhecimento (...) (COSTA, 1992, p. 20).

Dessas ciências ou disciplinas, vale destacar a História, por ter ligação mais intrínseca com Memória, uma vez que ambas são construídas hoje visando o amanhã. Mas Costa alerta para as palavras de Le Goff, que assegura haver diferenças entre História e Memória:

Os documentos, onde quer que estejam organizados – nos arquivos, nas bibliotecas ou nos museus, nas idéias, nos gestos e nas palavras –, constituem os traços ou os materiais da memória. No entanto, como observado por Le Goff, há que se buscar na “leitura” de tais documentos a ideologia que carregam, para que não venhamos a cair nas armadilhas da História oficial. Assim se refere ele à questão do papel do pesquisador, no caso o historiador, quando se debruça sobre materiais históricos – os documentos, no seu sentido amplo (COSTA, 1992, p. 23).

O texto citado do historiador francês é “Documento/Monumento”, onde ele discorre sobre o registro histórico:

O documento não é qualquer coisa que fica por conta do passado, é um produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que aí detinham o poder. [...] O documento não é inócuo. É antes de mais o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da História, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. O documento é coisa que fica, que dura, e os ensinamentos (para evocar a metodologia) que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados, desmistificando-lhe o seu significado aparente (LE GOFF, 1984, p. 102).

E os documentos e objetos a serem preservados e organizados pela Memória Institucional do IBGE teriam esta exata característica: de pertinência e de trazerem em si os significados e resultantes das épocas que os produziram. O silêncio que por-

ventura venham a existir em sua manipulação deveriam assumir outra característica, uma vez que, com a sistematização imposta a estes documentos, uma rede articulada de novos usuários deveriam pô-los para “falar”.

Nascia, pois, o Projeto Memória, que gerou dois “produtos”: a Exposição Comemorativa dos 50 anos e o setor de Memória Institucional do IBGE. A primeira, efetivamente levada a cabo após uma quase gincana em busca de imagens, documentos, relatos, testemunhos e peças históricas entre os funcionários do Instituto, referentes às diversas fases de existência da Casa. A fase seguinte consistiria em salvar o que tinha sido conseguido. E ainda criar um estrutura institucionalizada para que não se perdesse o que fora conseguido e mais pudesse vir a ser amealhado para que não se extraviasse mais do que já tinha desaparecido. Afinal, como no dizer de Costa (1992, p. 1):

As sucessivas mudanças que ocorrem na estrutura dos órgãos públicos em geral contribuem consideravelmente para a perda de acervos documentais, sejam arquivísticos, bibliográficos ou museológicos. Sem falar do acesso à informação que constitui um direito inalienável do cidadão, via de regra reduzido a privilégio de alguns.

E era bastante sintomático um órgão que tinha (e tem) por finalidade “a pesquisa, produção, análise e difusão de informações e estudos de natureza estatística, geográfica, [...], com vistas ao conhecimento da realidade física, humana, econômica e social, relacionados com programas e projetos e desenvolvimento nacional” (BRASIL, 1989, p. 369), não estabelecesse pontos de proximidade entre a História e a Estatística/Geografia. Especificamente na área estatística, a disponibilização de fontes, séries, processos de obtenção de dados deveriam ser parte integrante do “fazer” da Estatística, quando muito para se reconhecer caminhos percorridos. Desta forma, o material documental preservado se constituiria em fonte valiosíssima para pesquisadores que porventura tivessem interesse em resgatar ou aprofundar aspectos históricos da instituição e do próprio fazer estatístico e isto, vale ressaltar, com método e sistema, de modo contínuo.

Após a fase de realização da Exposição, o Projeto Memória teve prosseguimento em 1987, sendo alocado na sede do Instituto. A partir de 1º de setembro de 1990 foi finalmente incluído na estrutura institucional da Casa, ficando sediado no Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, à época dirigido por *Nelson de Castro Senra*, na administração *Eduardo Augusto Guimarães*.

Por proposta do então superintendente Senra, a área foi incluída na estrutura do CDDI como setor, primeiramente instalada no edifício-sede do IBGE, posteriormente se transferindo para a unidade General Canabarro, recém-adquirida para abrigar sua área de disseminação. Em 1996, com as mudanças efetuadas pelo então e atual coordenador-geral, David Wu Tai, a Memória Institucional passou para o *status* de “Equipe”. A primeira responsável pela equipe da Memória foi a já citada Icléia Thiessen Magalhães Costa. Desta função, ela foi alçada, em 1991, à chefia da Divisão de Acervos Especiais, de onde se afastou para cursar o doutorado e, posteriormente, retirou-se como aposentada. No seu lugar, ficou *Laurinda Rosa Maciel*, que deixou o Instituto, por transferência, em 1993. Assumiu em seu lugar *Regina Célia Acioli Oliveira*,



Página da Memória Institucional no portal do IBGE, na Internet.

que ficou sem outros componentes na equipe por muito tempo. Desde 2004, a titular da Equipe da Memória Institucional é *Vera Lucia Cortes Abrantes*.<sup>333</sup>

Por conta desta instabilidade estrutural ao longo dos tempos, a área não teve como se organizar de forma a atender aos usuários de forma mais ampla. Nem todo material está organizado, o acervo se ressentia de um catálogo que disponibilizasse, com método, o seu conteúdo. Ainda hoje há carência de pessoal para a melhor atuação da equipe, em que pese o muito já feito e a extrema boa vontade dos poucos remanescentes em atender ao público. Percebe-se com clareza que é extremamente necessária a contratação de pessoal especializado, para juntar-se aos poucos abnegados que lá estão para, quem sabe, dar ao setor feições mais propositivas e menos reagentes. Seria verdadeiramente interessante que a Memória Institucional criasse mais projetos ligados ao seu afazer, e não se resumisse em atender a quem lhe fosse bater à porta. Claro, há propostas e projetos em andamento, mas é tudo tão pouco, diante da imensidão do acervo abrigado lá e das possibilidades que existem para sua plena utilização.

Há que se revitalizar o setor, integrando-o mais com a sala de leitura da biblioteca, ambos em uma nova dinâmica plenamente adequada aos tempos modernos, às novas tecnologias disponíveis e oferecidas.

Um aspecto que deveria ser levado adiante, com mais apoio, é o dos depoimentos para a Memória Oral. Tal projeto foi iniciado ainda de forma incipiente por Icléia Costa, em 1986, com apenas quatro entrevistas com algumas figuras eméritas da Casa. Somente a partir de 2001 os depoimentos foram retomados, por empreendimento de Vera Abrantes, que por iniciativa própria, procurou descobrir metodologia de História Oral para o registro de memória. Posteriormente, esta atividade passou a fazer parte da rotina do setor. Até 2007, foram realizadas 139 entrevistas, colhendo os depoimentos de diversas personalidades. No portal do IBGE, estão disponíveis

<sup>333</sup> A seqüência correta de chefias e datas é a seguinte: Icléia Thiessen Magalhães Costa – de 03.9.1990 a 27.8.1991, quando passa a ocupar a chefia da Divisão de Acervos Especiais. Em 1995, deixa o cargo para escrever a tese de doutorado. Laurinda Rosa Maciel – de 27.8.1991 a 11.10.1993. Regina Célia Acioli Oliveira – de 11.10.1993 a 02.02.2004. Vera Lucia Cortes Abrantes – a partir de 02.2.2004.

somente 41 delas, com ficha técnica, sumário e, algumas, com trecho em *Real Player*. Eis a relação dos que podem ser visualizados no endereço eletrônico [www.ibge.gov.br/historiaoral](http://www.ibge.gov.br/historiaoral):

Achiles Nasser Fraxe	Guilherme da Cunha Bittencourt
Alceu Vicente Wighman de Carvalho	Jorge Alberto Álvares Gomes Barroso
Angelo José Pavan	José Bastos Távora
Antônio Carlos da Silva Medeiros	José Guilherme Almeida dos Reis
Arnaldo Augusto Maia	Kaizô Iwakami Beltrão
Carlos Campos de Carvalho	Lídia Vales de Souza
Carmem Aparecida do Valle Costa Feijó	Manoel Antônio Soares da Cunha
Carmen de Jesus Garcia	Marcos Gomes
David Wu Tai	Maria Beatriz Pontes de Carvalho
Djalma Galvão Carneiro Pessoa	Marilourdes Lopes Ferreira
Edgar Kuhlmann	Maurício Teixeira Leite Vasconcellos
Edison Cattete Reis	Nelson de Castro Senra
Edmon Nimer	René de Mattos
Edson de Almeida Miguel Relvas	Reynaldo Campos Pereira
Edson de Oliveira Nunes	Rio Nogueira
Eduardo Augusto Guimarães	Rodolfo Pinto Barbosa
Elson dos Santos Mattos	Sérgio Besserman Vianna
Francisco Sales de Carvalho	Sérgio Roberto Boa Nova
Francisco Soares de Vasconcellos	Sylvio Pinho Ferreira
Gilberto Scheid	Waldemar Freire Lopes

Muito já foi feito, mas ainda há muito a fazer; especialmente é necessário correr contra o tempo e contra a chamada “mais indesejável das visitas”, que tira do convívio dos viventes verdadeiras “bibliotecas vivas” de conhecimentos sobre o saber fazer estatístico e geográfico. Há que se retomar o papel do IBGE como *locus* do saber, especialmente no que concerne às suas atribuições regimentais, sua missão institucional, e este mister passa, necessariamente, por sua maior vinculação com a academia, com a intelectualidade. Não se pode desprezar o passado da Instituição, e todo o seu histórico de trabalho e trabalhadores em prol do aperfeiçoamento da estatística nacional.

### Série para ficar na História

Em 1990, foi criada, no CDDI, a série “Documentos para disseminação” e o primeiro dos fascículos teve por título: **O IBGE e o atendimento à sociedade**, de autoria de Nelson Senra e *Lídia Vales de Souza*. Com data de edição em 10 de setembro daquele ano, a publicação está dividida em cinco seções (capítulos), mais a apresentação, introdução, conclusão e dois anexos.

No primeiro capítulo, Senra trata do IBGE como “semeador” e seu Centro de Disseminação e Documentação de Informações – CDDI, como um poderoso ator neste processo, tanto pela reação – por movimentação da Sociedade – quanto pela pro-ação – oferta de produtos e serviços aos usuários e à Sociedade como um todo.

Ele vai explicitar este esquema nos capítulos 2 e 3; o primeiro tratando do aspecto reagente, o segundo do pro-agente. Na reação, segundo Senra, caberia ao CDDI uma triagem eficaz e segura. Vê-se claramente que o texto foi escrito antes da Era globalizada da Internet, que, obviamente, mudou profundamente a relação usuário-produtor de dados. Mesmo assim, boa parte das recomendações sugeridas

ainda podem ser aplicadas nos dias atuais, especialmente quanto ao atendimento presencial, via telefone e por correio eletrônico, e que estes cuidados deveriam ser estendidos aos Serviços de Documentação e Disseminação de Informações das Unidades Regionais.

No capítulo 3, sobre a pró-ação, percebe-se que as propostas daquela época são perfeitamente cabíveis nos dias atuais. Sim, o IBGE precisa “sentir o pulso” de seus usuários e oferecer-lhes produtos e serviços gerados na Instituição, despertando demandas adormecidas, ampliando o espectro temático a ser oferecido à sociedade. Na proposta de Senra, há um Projeto Academia que poderia ser plenamente revitalizado. A atual Sociedade se tornou mais e mais complexa, também nas suas demandas por informações. Não é possível crer que haja na Casa uma pessoa ou um pequeno grupo de técnicos com imenso saber universalista a ponto de entender de tudo e mais um pouco. E se houvesse, seria estrategicamente inadequado, visto que sem essa “pessoa” ou sem pequeno grupo, o atendimento da demanda não se consolidaria. As pessoas não são insubstituíveis. Um projeto mais amplo e bem pensado faria as engrenagens rodarem, mesmo que eventualmente uma peça esteja em falta.

Vale chamar a atenção para a parte relativa à Memória Institucional no texto de Senra (1990, p. 21):

Uma variação deste projeto [Academia] seria a abertura da Memória Institucional a pesquisadores que se dispusessem a escrever sobre a história da Instituição, inserindo-a na história do próprio país. Parece-nos que as formações em História, em Geografia, em Antropologia, em Ciência Política e em Sociologia são as mais pertinentes.

Completa-se esta variante com a idéia de viabilizar a pesquisadores da própria Instituição o acesso ao seu acervo histórico. Mecanismos de validação das propostas de pesquisas precisam ser criados, como de resto o precisam para todo este projeto.

Parte desta proposta se consolidou na realização do Projeto História das Estatísticas Brasileiras - HEB, do qual este presente volume é parte integrante. A equipe responsável pelo projeto é multidisciplinar, embora pequena (um economista, um jornalista e um historiador). A linha de pesquisa histórica proposta pelo Projeto HEB visa também garantir melhor acesso da Instituição ao seu acervo histórico.

Os outros projetos apresentados no capítulo são também interessantes, um, o do Acesso Direto, que previa uma ligação mais aprofundada entre o usuário e a fonte, hoje é parcialmente coberto pela Internet e pelo acesso a microdados liberados.

Em “A face conceitual do CDDI, suas políticas”, quarto capítulo do fascículo, são abordadas as linhas de ação a serem priorizadas. Vale destacar a Política de Disseminação, onde se deveria discutir o papel do CDDI nas formas e conteúdos de seus produtos, e a Política de Documentação, que previa a estruturação em série dos documentos gerados pela Instituição, como o próprio texto que o contém estava abrindo a série “Documentos para Disseminação”.

O volume seguinte da série teve por título “Contribuição ao estabelecimento de uma Metodologia”, escrito por Cláudio Alex Fagundes da Silva, então lotado no CDDI, no Núcleo de Desenvolvimento de Mercado. Trata-se de um texto para refle-

tir sobre a atividade de disseminação de produtos e informações da Casa, incluindo estratégias de *marketing*, análise de mercado, promoções, estratégia de distribuição, acompanhamento, controle e avaliação entre outras formas metodológicas de fazer chegar ao usuário o que ele demanda e precisa.

A série “Documentos para Disseminação” ficou restrita a estes dois textos destinados à reflexão. Dentro desta série foi criada uma subsérie denominada Memória Institucional, que teve vida mais longa e duradoura. O primeiro fascículo foi dedicado ao fundador do IBGE, o homem que pensava o Brasil: **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Esta publicação saiu em 1990, como parte das comemorações do centenário de nascimento de Mario Augusto Teixeira de Freitas. Compunha-se de nota biográfica, texto explicativo sobre sua importância, suas famosas teses, que deveriam ser apresentadas na 1ª Conferência de Estatística, em 1930, cuja realização foi cancelada. Posteriormente o Conselho Nacional de Estatística aprovou a sua edição, o que aconteceu em 1939. O que saiu na publicação do CDDI foi uma reedição. Também faz parte do fascículo a republicação de uma matéria denominada “Os serviços de estatística do Estado de Minas Gerais”, originalmente publicada na *Revista Brasileira de Estatística - RBE*, e ainda o discurso proferido por Teixeira no ato da instalação do Instituto Nacional de Estatística, em 29 de maio de 1936, e outros dois artigos da RBE: “Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira” e “O Esperanto no Brasil”.

Os textos seguintes desta subsérie são: “Encontro comemorativo do centenário de Teixeira de Freitas” (saiu em 1990, com palestras proferidas no Encontro comemorativo que celebrou os 100 anos de aniversário do fundador do IBGE); “Pró-Censo: algumas notas sobre os recursos para o processamento de dados nos recenseamentos do Brasil”, de Francisco Romero Feitosa Freire, editado em 1993; “A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo”, de Eli Alves Penha, em 1993; “IBGE: um retrato histórico”, de Jayci de Mattos Madeira Gonçalves, em 1995; “Síntese histórica da formação dos Estados Unidos do Brasil e divisas interestaduais”, de Ildefonso Escobar, em 1995.

A partir daí a série sofreu interrupção de 11 anos, sendo retomada quando já estava instalado o Projeto História das Estatísticas Brasileiras, sob a coordenação de Nelson de Castro Senra, com David Wu Tai na coordenação-geral do CDDI. Em 2006, foi organizado pelo Projeto HEB um seminário comemorativo do centenário de Fábio de Macedo Soares Guimarães, figura seminal na geografia brasileira e particularmente do IBGE. Nesta ocasião, saiu o fascículo número 7 da subsérie então retomada, com sete textos do notável geógrafo, reimpressos em fac-símile e mais um artigo de Orlando Valverde sobre o homenageado. Complementando, uma introdução e nota biográfica escrita por Marco Aurelio Martins Santos, vinculado ao Projeto HEB.

O volume seguinte, de número 8, homenageou o ex-presidente do IBGE, Isaac Kerstenetzky, pela passagem do seu 80º aniversário de nascimento. Na ocasião, foi organizado um seminário com o mesmo nome da publicação: “Isaac Kerstenetzky: legado e perfil”. O seminário foi apresentado antes da IV CONFEST, nas dependências do CDDI. Estão incluídos na publicação textos de autoria do memorável ex-presidente, incluindo seu discurso de na I CONFEST, como representante da Fundação Getúlio Vargas; seu discurso de posse no IBGE; trabalhos, entre outros escritos. Fazem

parte também da publicação dois textos de autoria de Nelson de Castro Senra sobre o homenageado.

O volume 9 da subsérie tem como título **Giorgio Mortara: ampliando os horizontes da demografia brasileira** e foi organizado com o intuito de lembrar, com saudades, os 40 anos de falecimento do notável demógrafo italiano que trouxe um profundo vigor técnico para os trabalhos do IBGE. Como nos casos anteriores, foi feito seminário e impresso um volume com textos significativos da produção do homenageado, além de uma introdução feita por Nelson de Castro Senra, um capítulo biográfico por *Marco Aurelio Martins Santos* e uma artigo de autoria de *Elza Berquó* e *Alicia Bercovich*.

No décimo volume da subsérie, o autor Nelson de Castro Senra lembra o centenário da criação da Liga Esperantista Brasileira e da chegada do demógrafo-sanitarista *José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho*, antigo diretor da Diretoria Geral de Estatística – DGE. Foi este que determinou a impressão do primeiro documento brasileiro de cunho estatístico em esperanto, o *Boletim comemorativo da Exposição Nacional de 1908*. Durante cerca de 50 anos, o esperanto foi utilizado como língua auxiliar da estatística, por influência de esperantistas importantes como o próprio Bulhões, e mais Teixeira de Freitas e Macedo Soares.

A subsérie prosseguiu, em 2007, com a edição do volume dedicado a Bulhões Carvalho. Por determinação do Conselho Diretor do IBGE aquele ano foi escolhido como “Ano Bulhões Carvalho da Estatística Brasileira”, celebrando o centenário da chegada do notável homem de ciência ao comando da estatística nacional, chefiando a DGE. Em 2008, houve duas homenagens. A primeira, dedicada a João Lyra Madeira, demógrafo e professor, um dos fundadores da ENCE, lembrado pela publicação: **Lyra Madeira, um mestre da demografia brasileira**. Em novembro, foi a vez do fundador do IBGE, celebrado pelos 100 anos de sua entrada na estatística brasileira, com o seminário e a publicação: **Teixeira de Freitas, um cardeal da educação brasileira - Sua atualidade intelectual**. É possível dizer que esta subsérie “fica na História”, um tanto por tratar de nomes que estão inscritos em letras vivas no panteão histórico da instituição, outro tanto por assinalar uma preocupação em trazer e manter estudos históricos na produção intelectual do IBGE. Vale dizer que os volumes de 7 a 11 foram feitos à margem da unidade formal da Memória Institucional. A idéia, organização e realização dos seminários e impressos saíram da equipe responsável pelo Projeto História das Estatísticas Brasileiras.

## Homenagens a quem de direito

A preservação da Memória no Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE também se fez pela atribuição do nome de notáveis da estatística brasileira para salas do CDDI, o que foi feita, cabe destacar, sem a influência direta do Setor de Memória. Em 1990, na administração Eduardo Augusto Guimarães, quando era superintendente do CDDI, Nelson de Castro Senra, o auditório passou a se denominar “Teixeira de Freitas”. E, em 1992, a sua sala anexa recebeu o nome de “Manoel Antonio Soares da Cunha”, homenageando um funcionário que teve inegável importância para as estatísticas agropecuárias do Instituto por 42 anos. Ainda

hoje, mesmo aposentado, sua devoção e abnegação o fazem um emérito colaborador do Projeto História das Estatísticas Brasileiras.

Durante a mesma administração, a livraria do CDDI foi batizada com o nome de “Wilson Távora Maia”, antigo funcionário do IBGE, com muitos anos de trabalho na Casa, onde foi inclusive delegado na Unidade Regional do Ceará. A sala de consultas da Biblioteca Central obteve, em dezembro de 1991, o nome de “Isaac Kerstenetzky”, em atenção ao grande presidente do Instituto, cujos livros foram adquiridos para o acervo do IBGE.

De alguns anos para cá, o Conselho Diretor do IBGE resolveu homenagear especialmente alguns funcionários da Casa que tiveram algum destaque na história do Instituto. De 2001 a 2007, foram homenageadas 20 pessoas, conforme relação abaixo:

**2001** - *Elson dos Santos Mattos.*

**2002** - *José Carlos Barreiro, Manoel Antonio Soares da Cunha, Marlio Fabio Pelúcio, Benedito Pedroso.*

**2003** - *Antonio Utsch Moreira, Orlando Valverde.*

**2004** - *Wilson Távora Maia, Arthur Ferreira da Silva.*

**2005** - *José Bahia Miranda, Pedro Paulo Lima, Rodolfo Pinto Barbosa, Teresa Cristina Nascimento Araújo, Paulo Afonso de Aragão Araújo.*

**2006** - *Pedro Pinchas Geiger, Jane Souto Oliveira.*

**2007** - *Elza Massadar, Magdalena Cronemberger, Mauro Pereira Melo, Renato Flores Junior, Djalma Galvão Carneiro Pessoa.*

**2008** - *Angela Filgueiras Jorge, Fernando Augusto de Almeida Brandão Filho, Gilda Maria Cabral Santiago.*

Em cerimônias pungentes, os próprios ex-funcionários se surpreendem com a homenagem, mantida em segredo até o momento da revelação. Os depoimentos de colegas que aparecem em vídeo, lembrando facetas curiosas e emocionantes a respeito do homenageado. Não há participação do Setor de Memória Institucional na escolha, cabendo a eles somente a guarda do material gerado pela cerimônia.



Nelson Senra e Manoel Antônio descerram a placa inaugurando a Sala Manoel Antonio Soares da Cunha, no CDDI, em 1992.

E assim se constrói a memória. Em sua busca estão envolvidos anônimos e célebres, uns como agentes recuperadores, outros como objetos diretos. Todos são responsáveis por sua preservação e perpetuação. Memória é herança, é jóia; o “anel” de que é também sinônimo, como visto nos dicionários. Em grandes planos, a memória é um mecanismo por onde indivíduo ou coletividade retém informações, conhecimento e experiências, transformando-os em registros fixados e encadeados, de forma orgânica, a passado, presente e futuro. Sob a lente da memória institucional, a definição ganha tónus quase operístico. O histórico de uma instituição envolve memória e identidade de um enorme coletivo e suas tantas ramificações. Afastar-se desta memória significa esmaecer a própria identidade, a ponto de sequer ser reconhecida pelos que a compõem. O dinamismo do presente não pode deixar de lado alicerces do passado. No caso específico do IBGE, mesmo com todas as transformações por que passou a Instituição desde seu plano primeiro, engendrado por Teixeira de Freitas, vê-se que o edifício foi construído com pedras ajustadas sobre outras pedras. As que lhe formam o alicerce não são menos importantes que as que (por ora) sustentam o teto. Vale mais a pena ver o edifício como um todo. No rigor de seu esplendor, nas promessas ocultas nas dobras do tempo. Ou, no dizer do sempiterno Camões (1881):

Em vós esperam ver-se renovada  
Sua memória e obras valerosas;  
E lá vos tem lugar, no fim da idade,  
No templo da suprema Eternidade.

*Os Lusíadas, Canto I.*

## **IBGE: 60 ANOS DE HISTÓRIA MOTIVAM OUTRA EXPOSIÇÃO**

por Marco Aurélio Martins Santos

No seriado norte-americano de TV “Jornada nas Estrelas”, o locutor iniciava falando que a nave *Enterprise* se dedicava a “explorar novos mundos, para pesquisar novas vidas... Audaciosamente indo aonde nenhum homem jamais esteve”. Embora o seu objeto de estudo seja o Brasil, e não o espaço sideral, mesmo assim podemos dizer que aquela frase poderia se aplicar ao IBGE, ao longo de sua história.

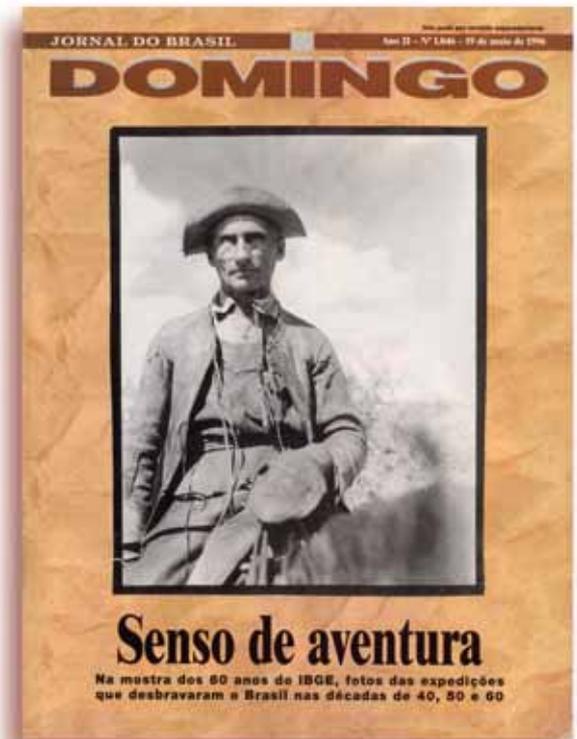
E foi esse o espírito da Exposição Comemorativa dos 60 anos do IBGE: mostrar um Brasil desconhecido que foi redescoberto pelo Instituto em suas seis décadas de existência. Ela foi organizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas e montada no prédio anexo da Academia Brasileira de Letras, no Rio de Janeiro, de 27 a 31 de maio de 1996.

Mas a principal jóia da coroa foi a exposição. Utilizando técnicas multimídias das mais modernas à época, o *designer* Washington Dias Lessa, contratado pelo CPDOC, revirou os arquivos da Casa em busca de imagens, fotos aéreas, mapas, gráficos, cartogramas, propagandas de censos, charges humorísticas e o que mais ajudasse a contar a história do Instituto. E mais: lá podiam ser vistos antigos instrumentos de precisão utilizados pelos técnicos nos anos 1940, ao lado de modernos indicadores de Sistema de Posicionamento Global - GPS, que utilizam satélite para verificar o posicionamento global. Lá se ia longe os tempos em que o IBGE promovia, em pleno século XX, “entradas e bandeiras” para conhecer o País. Modernamente, cada metro quadrado do Brasil já vinha sendo vasculhado e mapeado, utilizando tecnologia de ponta.

Foi produzido um vídeo, com oito minutos de duração, dirigido por Silvana Gontijo, em que mostrava a atividade estatística e censitária no Brasil desde o censo de 1872 e o IBGE, ao longo de suas seis décadas. Além deste vídeo, uma série de fotos, especialmente dos anos 1950 e 1960, mostravam aos visitantes um IBGE em sua fase mais “romântica”, principalmente quando seus técnicos se embrenhavam pelos cantões do Brasil. Eles traziam na mente, a chama do ideal; e, muitas vezes voltavam trazendo no corpo, a febre da malária, e cicatrizes tortuosas como os mapas que ajudavam a desenhar.

Logo na entrada do primeiro salão, os visitantes assistiam a um vídeo com o pronunciamento do então presidente do IBGE, Simon Schwartzman, em que ele fazia precisas reflexões sobre as estatísticas e a própria missão institucional da Casa. Em entrevista a *Revista Domingo*, do *Jornal do Brasil*, de 19 de maio de 1996, ele declarou que “o IBGE tem um papel muito importante na constituição da identidade do Brasil. Queremos que a população conheça a sua trajetória, que reflète os diferentes momentos do país” (SCHWARTZMAN, 1996, p. 35).

E esta trajetória de que fala Schwartzman podia ser visualizada nas muitas imagens da exposição, nas muitas faces fotografadas, nos tantos tipos que compõem o mosaico populacional brasileiro. Desde o caboclo que vende pães em sua canoa, passando pelo quase índio guarani cultivador da erva-mate, até os louríssimos colonos de origem alemã que posaram em frente à sua residência. Como diz o poeta: “Brasil, mostra a sua cara!”. E o IBGE sempre esteve pronto para registrá-la.



Revista *Domingo*, encarte do *Jornal do Brasil*.

## Arte entre números e mapas

por Marco Aurelio Martins Santos

Com a ativa participação sindical dos funcionários do IBGE, advieram tempos de manifestações culturais na Casa. Os ares de democracia e engajamento inspiraram algumas pessoas a buscarem formas de expressão artística. O teatro foi uma delas.

Um grupo de funcionários convidou um diretor de teatro para dar orientações, promover exercícios e jogos teatrais. Era um conjunto de pessoas bastante diversificado, incluindo até servidores com cargo de chefia, como Martha Mayer, por exemplo. As reuniões aconteciam numa das salas da sede da Associação dos Servidores do IBGE – ASSIBGE, na Av. Presidente Wilson, no Centro do Rio. O local era improvisado, as propostas do artista convidado não atendiam às expectativas do grupo. As reuniões não foram adiante, a intenção inicial se diluiu.

Tempos depois, alguns elementos do mesmo grupo inicial voltaram a se reunir, agora sob a batuta de outro diretor: Gilson Barbosa. O local dos encontros também foi mudado para o Auditório Giorgio Mortara, na unidade do IBGE no bairro de Mangueira. Ali, estreou a primeira produção do grupo batizado com o nome de Ao Akaso: “A Estranha e Eficiente Linguagem do Amor”, texto composto por vários poemas de autores consagrados e de funcionários da Casa, que estreou em 1986, no auditório do IBGE em Mangueira, com entrada franca. No elenco: José Matias de Lima, Jussara Colen Rieveres, Maria da Consolação Siqueira da Rocha, Nadia Rodrigues, Paulo Tahan e Rosely Garcia.

Em 1987, o grupo recebeu novos atores: Marco Santos, Maria Helena Palmer e Luís Mauricio Mansur, além da volta de uma das pioneiras: Margarete Cardozo. Apresentaram o espetáculo “Deu na primeira edição”, uma colagem de pequenas cenas de vários espetáculos. A encenação aconteceu no auditório do IBGE, em Mangueira, por duas semanas, na hora de almoço e uma vez depois do expediente, sempre com enorme afluência de público.

No ano seguinte, o diretor Gilson Barbosa saiu do grupo. Em seu lugar, entrou a conhecida atriz Clarice Niskier para dirigir os atores-funcionários. A partir deste momento, a própria instituição passou a se envolver no grupo, uma vez que havia uma verba para o pagamento de uma ajuda de custo para a diretora. E para celebrar os 52 anos de criação do IBGE, fizeram o espetáculo “52.... Mais que um boa



Grupo Ao Akaso em 1989.

idéia”, contando histórias sobre a Casa, em cenas hilariantes (o texto da peça está no CD que acompanha este volume). Foi a peça do grupo que fez mais sucesso. Teve representações em diversos dias e uma vez até em São Paulo, para a Unidade Regional da capital paulista. No elenco, além dos citados, mais Carlos Alberto Rosa e Aristides Lima Green.

Em 1989, a peça apresentada foi “Di Amantes”, texto ficcional de Clarice Niskier. No elenco: José Matias de Lima, Jussara Colen Rieveres, Marco Santos, Margarete Cardozo, Maria Helena Palmer, Luís Mauricio Mansur, Nadia Rodrigues, Paulo Tahan e Rosely Garcia.

O espetáculo seguinte foi o último do grupo, uma vez que diversos atores-funcionários já não conseguiam mais conciliar os compromissos profissionais e particulares com a dura rotina de ensaios. Representaram a peça: “Piquenique no front”, de Fernando Arrabal. No elenco: José Matias de Lima, Marco Santos, Maria Helena Palmer, Paulo Tahan e Rosely Garcia. O grupo de teatro Ao Akaso encerrou suas atividades, mas antes revelou vocações e até um de seus membros mais tarde se profissionalizaria nas artes teatrais.

Vale destacar que além do que se apresentava no palco, por trás havia um outro grupo, maior ainda, um vasto elenco de colaboradores, pessoas que se dedicavam com a maior generosidade para que o Teatro acontecesse. Carpinteiros, seguranças, faxineiras, eletricitas, doavam de bom grado horas de trabalho para que tudo corresse bem. Destaque também para colegas que, generosamente, trabalhavam por trás das cortinas, auxiliando os atores. Lembrando alguns: Albina Ferreira da Silva (Bia), Angela Maria Moreira Nogueira, Maria Angélica Vasconcellos, Elizabeth Saramela Nogueira, Lilibeth Cardozo, Eva Dóris, Reynaldo Pereira, Marcio Cunha, Robson Pereira da Silva, Eric Alves Buhr e muitos outros, anônimos, cuja colaboração era parte intrínseca dos objetivos do grupo de teatro.

Além do Ao Akaso, havia outras manifestações artísticas envolvendo os funcionários do IBGE. No final do anos 1980, no Instituto, era possível assistir a coral, grupo de chorinho, conjunto de flautas, recital de poesia e de dança afro. Destes, somente o grupo de teatro e o coral tinham subvenção da Casa. As demais atividades artísticas floresceram pela absoluta iniciativa dos funcionários. Em todos estes casos, os ensaios aconteciam na hora do almoço ou depois do expediente.

Posteriormente, quase todas estas manifestações artísticas se encerraram, com exceção do coral do IBGE, que está ativo, contando com a participação de funcionários de diversas unidades do Instituto, no Rio de Janeiro, organizado e regido pelo maestro Marcio Carvalho, que é funcionário do próprio quadro da Casa. Todavia, não deixa de ser uma pena o fim das demais atividades artísticas, pois a arte teria a propriedade de trazer mais humanidade a um órgão de estatística e de geociências. Num órgão dedicado aos números e à frieza de mapas e tabelas, é possível ouvir flautas doces e chorinhos. E que funcionários empenhados em retratar o Brasil com informações também podem fazer rir, chorar e refletir sobre a natureza humana.



Grupo Ao Akaso, em 2008.

**Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller,  
Eduardo Augusto Guimarães:  
quatro nomes, uma única gestão  
(1985-1992, 2ª parte)**

---

**Capítulo 12**

S

ob *José Sarney*, que presidiu a República de março de 1985 a março de 1990, o IBGE teve três gestões, a saber: *Edmar Bacha* e *Edson Nunes*, vistas na 1ª parte deste capítulo, e *Charles Mueller*, vista a seguir. Homem simples e sério, marcadamente silencioso, fez uma gestão produtiva e competente, tendo o apoio de *David Wu Tai*, até então Delegado do IBGE em São Paulo, como Diretor-Geral todo poderoso.

Em final de 1989, *Fernando Collor de Melo*, até então governador da pequena Alagoas<sup>334</sup>, seria eleito Presidente da República, e tomaria posse em março de 1990. Um ano e seis meses depois (outubro 1992) sofreria *impeachment*<sup>335</sup> e seria substituído pelo Vice-presidente *Itamar Franco*, político mineiro<sup>336</sup>. O governo Collor agitou o Brasil, fazendo uma abertura comercial sem precedentes, importante, sem dúvida, não sem um certo acedamento. Ademais, fez duas reformas desastrosas: uma, na economia, com vistas a debelar a inflação, o que não seria conseguido; outra, na administração pública, com vistas a reduzir o efetivo de pessoas, o que seria obstado

nos tribunais. Montou um equipe novata e neófita, arrogante e presunçosa, bem ao seu perfil de salvador, quase messiânico. Em seu governo, na estrutura ministerial implementada surgiria o poderoso Ministério da Economia, ao qual estaria agregado o do Planejamento, que, assim, perdia *status*. Junto, agora sendo terceiro escalão, iria o IBGE; a equipe de governo, ao que parece pouco entendia de estatística, e pouco valor deu ao IBGE. Não obstante, um dos homens mais capazes de dirigir a Casa, pela vivência e pela reflexão, foi chamado a fazê-lo: *Eduardo Augusto Guimarães*, e o tempo não lhe daria chances de realizar seus sonhos de um novo IBGE, a cuja construção laboriosa se dedicava desde a gestão *Edmar Bacha*; sua gestão encerra este capítulo.

Edmar Bacha, [s.d.].

Edson Nunes,  
[s.d.].

<sup>334</sup> Embora tenha feito carreira política em Alagoas, era natural do Rio de Janeiro. Como seja, a pequena Alagoas dava seu terceiro presidente à República. Sim, foram também alagoanos os dois primeiros generais-presidentes, logo após o golpe contra a Monarquia: Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto.

<sup>335</sup> Na ocasião, teve seus direitos políticos cassados por dez anos. Em 2006 voltaria às lides políticas, sendo eleito Senador por Alagoas. No ato de posse foi bastante festejado, até por antigos adversários.

<sup>336</sup> Na verdade, nasceu em alto mar, num Ita (navio do Lloyd Brasileiro), tendo sido registrado e crescido em Minas Gerais, mais exatamente, em Juiz de Fora, na Zona da Mata mineira.



Charles  
Curt  
Mueller,  
presidente  
do IBGE,  
1988.

## A gestão Charles Mueller<sup>337</sup>

*Charles Mueller* nasceu em Curitiba, Estado do Paraná. Bacharel em Economia (1959) pela Universidade de São Paulo; Mestre (1971)<sup>338</sup> e Doutor (1974) em Economia pela Universidade de Vanderbilt; com dois pós-doutorados, um pela Universidade de Manchester (1980-1981), e um pela Universidade de Illinois (1992-1993); todo o tempo, concentrou seus interesses em Economia Agrícola (Agrária) e em Recursos Naturais<sup>339</sup>. Presidiu o IBGE de maio 1988 a abril 1990, tendo como Diretor-Geral *David Wu Tai*, a quem muito apreciava, e a cujo apoio muito reconhecia. Naquele mesmo 1990, tornou-se professor titular da Universidade de Brasília (cuja quadro docente integrava desde 1972). Em 1991 (já na gestão *Eduardo Guimarães*), a Diretoria de Pesquisas do IBGE editou-lhe dois estudos: “A dimensão ambiental no sistema de contas nacionais” (em maio, na série Texto para Discussão n. 47, série antiga) e “As estatísticas e o meio ambiente” (em julho, na série Texto para Discussão n. 50, série antiga)<sup>340</sup>.

### A) Intenções manifestas

*Charles Mueller*, dado o alto nível do quadro de pessoal, segundo afirma, não teve “dificuldade em reunir um elenco excelente” para o “ajudar a dirigir o IBGE” (MUELLER, 1988, p. 3). De fato, escolheu diretores, se não do quadro, já nele presentes; do quadro vinham *David Wu Tai* (Diretoria-Geral), *José Sant’Anna Bevilaqua* (Diretoria de Informática), e *Mauro Pereira de Mello* (Diretoria de Geociências); presentes no quadro, embora fossem de fora, *Lenildo Fernandes Silva* (Diretoria de Pesquisas) e *Paulo Tafner* (Centro de Documentação e Disseminação de Informações). Na chefia de Gabinete, *Maria Conceição Lomba Lima*<sup>341</sup>.

Tão logo assumiu, em entrevista concedida ao *Jornal do IBGE* deu as metas da gestão: “desde o início identifiquei duas áreas que deverão merecer atenção especial”, e os revela em seguida: “primeiro, a melhoria do desempenho daqueles setores

<sup>337</sup> Charles Mueller não prestou, ainda, depoimento à Memória Institucional do IBGE. Há, contudo, cópia de uma rápida entrevista concedida a Roberto Schmidt, para sua tese de doutoramento em Geografia.

<sup>338</sup> Em sua graduação e em seu mestrado recebeu orientação de Werner Baer, que influiu na formação de toda uma geração de economistas brasileiros, e que foi grande amigo de Isaac Kerstenetzky.

<sup>339</sup> O autor o teve em sua banca de tese no doutorado em Ciência da Informação do CNPq/IBICT em associação com a UFRJ/Escola de Comunicação.

<sup>340</sup> Em 2007, Charles Mueller publicou *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*, pela editora da Universidade de Brasília em 2007, uma obra seminal que consagra sua trajetória intelectual.

<sup>341</sup> Nessa gestão, era normal que nas solenidades em auditório, a chefe de gabinete ocupasse posição à mesa ao lado do Presidente. Por certo era uma decisão dele, elegante.

que prestam apoio à produção do IBGE, como o de informática e os administrativos; segundo, o da disseminação de informações”. Nesse sentido, por considerar “prioritária a agilização da administração e das áreas de apoio do IBGE”, releva o papel de *David Wu Tai*, como Diretor-Geral: “a administração superior tem que encaminhar questões técnicas e administrativas, e o David dará ênfase a estas últimas”, e diz mais, “quem conhece o David sabe que ele sempre se preocupou com a eficácia do IBGE no desempenho de sua missão institucional e com o aprimoramento técnico da nossa organização” (MUELLER, 1988, p. 3).

É meta prioritária melhorar as condições de trabalho no IBGE. As instalações, principalmente aqui no Rio de Janeiro, mas também em alguns órgãos regionais, são péssimas. Estamos fazendo um reexame da situação das instalações e iremos dirigir as ações em dois sentidos: em alguns casos, mudando a localização; em outros, melhorando as condições das existentes. Com os equipamentos, estamos conscientes da necessidade de renovação ou de melhor manutenção dos existentes. Há, porém, que atentar para as restrições orçamentárias que nos atingem (MUELLER, 1988, p. 3, grifo nosso).

Por fim, anuncia a disposição de realização da III Conferência Nacional de Estatística, anunciada na gestão *Edson Nunes*: “o importante é tornar esse evento realmente significativo”; e anuncia como novidade: “estamos estudando a realização em breve de uma conferência interna, que motive os nossos técnicos para a CONFEST, que provavelmente será realizada no início de 1989”. A realça “como elemento de modernização e de revisão do papel do IBGE como produtor e de revisão do papel do IBGE como produtor de informações estatísticas e de indicadores de diversos tipos, além de coordenador do Sistema Estatístico Nacional” (MUELLER, 1988, p. 3). Então, *Lenildo Fernandes Silva* seria peça-chave; pese a força desse evento, infelizmente, um novo Plano Geral não se lhe derivaria oficialmente.

No aspecto da informática, segundo seu diretor, *José Sant’Anna Bevilaqua*, a prioridade seria consolidar e, claro, acelerar, a descentralização operacional da apuração das pesquisas estatísticas. Até aquele momento a descentralização já era uma realidade nas seguintes Unidades da Federação: ES, RN, SC, PR e SP; havendo a inclusão, naquele momento, de RS e MG. Outra meta seria atender ao usuário interno através da microinformática: “é nossa intenção colocar a informática como ferramenta do seu dia-a-dia, sem ter que transformá-lo num ‘informata’”, e mais, “a informática tem que estar à disposição dele, ele não tem que se preocupar com ela para executar sua tarefa” (BEVILAQUA, 1988, p. 3). Completar essa mudança, contudo, levaria tempo, e só se concretizaria plenamente na gestão *Simon Schwartzman*.

Ao final de 1989, novos tempos eram anunciados. O País, aos 100 anos da República (1889-1989), voltava às eleições diretas para escolha do Presidente da República. *Charles Mueller*, então, dirige calorosa mensagem aos funcionários, com olhar focado no futuro do IBGE.

Precisamos, cada vez mais, da participação responsável de cada um para poder construir o IBGE que queremos e o país que precisamos.

Nossa Instituição conseguiu preservar sua integridade técnica, a despeito das condições adversas pelas quais o país atravessou. Isto só foi possível graças à abnegação e à seriedade dos seus servidores, que, contudo, eles próprios, infelizmente, não saíram ilesos desse processo. Ao longo desse tempo, seus salários foram se desvalorizando e suas condições de trabalho se deteriorando.

É preciso mudar. A preocupação de resgatar condições dignas de trabalho tem sido constante na minha gestão à frente do IBGE. Apesar das dificuldades, algumas conquistas foram registradas nesse curto período. É certo, porém que há muito, muito o que fazer ainda. O importante é que estivemos juntos, acertando, errando, corrigindo rumos, mas conscientes de que apenas o esforço, a honestidade e a perseverança podem assegurar o conceito do nosso trabalho, motivo de orgulhos para todos nós (MUELLER, 1989b, p. 3, grifo nosso).

## B) Administração em movimento

Sobre a Reforma Administrativa, *Charles Mueller* a viu como “mais uma mudança de estrutura”, e o lamenta, lembrando: “a idéia básica da reforma seria descentralizar a administração, mas isso não aconteceu; ao contrário, criaram-se áreas de interseção; precisamos tentar desamarrar os nós que surgiram”. Acrescenta categórico: “a administração do IBGE continua lenta e pesada e ajustes de organização terão que ser feitos, justamente para tornar mais ágil a máquina administrativa” (MUELLER, 1988, p. 3).

Essa “descentralização das decisões” seria a tônica da entrevista concedida ao *Jornal do IBGE* por *David Wu Tai*. Não havia, então, insiste em relevar, nem uma nova reforma, nem muito menos uma nova estrutura, havia apenas ajustes, e anuncia a criação das Superintendências de Recursos Humanos<sup>342</sup>, e de Recursos Financeiros, Materiais e Patrimoniais: “as medidas que estão sendo tomadas agora fazem parte do contexto da Reforma Administrativa [...] o que se quer agora é, realmente, desempenhar as atividades administrativas”; e, para tanto, anuncia um pesado investimento em microinformática e em capacitação profissional.

Em todo órgão público, as decisões primam por serem concentradas no topo da pirâmide hierárquica. E muitas vezes elas podem ser tomadas de maneira muito mais racional e profissional em níveis hierárquicos inferiores, economizando tempo, dinheiro e recursos. Então, o que se quer é descentralizar administrativamente o IBGE, dando mais rapidez às decisões, de tal modo que elas sejam tomadas a tempo e de maneira mais racional. As Diretorias de Pesquisas, Geociências e Informática, além do CDDI, devem ser dotadas de suporte administrativo, que lhes permitam tomar e implementar decisões mais rapidamente. O que se quer, realmente, é deixar decisões de nível gerencial operacional para as respectivas áreas (WU TAI, 1988, p. 3, grifo nosso).

<sup>342</sup> A propósito dos recursos humanos, o *Jornal do IBGE* (1988, p. 1) anunciou para final de junho, o início da coleta do Censo dos Servidores (uma iniciativa da gestão Edson Nunes), abrangendo cerca de 15 mil pessoas em todo o País. “A comissão executiva que está estudando a aplicação do questionário e sua elaboração foi nomeada em portaria assinada no dia 4 de maio. A comissão executiva vai implementar e dar prosseguimento aos estudos elaborados pela Comissão Organizadora que durante seis meses analisou o projeto. O objetivo do censo é saber de forma sistemática e contínua quem são, onde estão e como trabalham, vivem e pensam os servidores do IBGE. A coleta dos dados levará um mês, após o que a pesquisa entrará em fase de consolidação das informações coletadas. Até o final do ano os primeiros resultados já estarão sendo divulgados”. Contudo, não nos foi possível conseguir esse trabalho de coleta em campo, muito menos acessar seus resultados.

Nas Unidades Estaduais, para um melhor atendimento à sociedade, seriam criados os setores de documentação e disseminação de informações, com uma livraria (posto de vendas), biblioteca (sala de consulta) e equipamentos de acesso *on-line* (sala com telex para acesso ao Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA). E logo viria a Rede Nacional de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes – RENPAC, dando acesso direto ao SIDRA, sem ser preciso estar no IBGE. *Paulo Tafner*, à frente do CDDI, empenhava-se, recebendo um forte apoio de *David Wu Tai* (que mais tarde, desde a gestão *Simon Schwartzman*, assumirá a direção do CDDI, realizando excelente trabalho)<sup>343</sup>.

Enfim, feitos os ajustes no cotidiano institucional, a gestão *Charles Mueller* cuidou de realizar a desejada e desejável modernização institucional. O ponto focal foi a realização de um inédito, para o IBGE, Planejamento Estratégico<sup>344</sup>, buscando “inverter a curva de ‘continuidade inercial’ da organização para uma angulação de ‘situação desejada’”, tudo isso, “consoante uma profunda análise e avaliação da ambiência interna e externa” (IBGE..., 1990, p. 4)<sup>345</sup>. Tratava-se de imprimir “vetores de modernidade à sua operação para colocar-se na fronteira do conhecimento”, uma tarefa tornada possível “pelo grau de maturidade e conscientização do seu quadro funcional” (IBGE..., 1990, p. 1). O Plano Estratégico resultante referia-se ao quinquênio 1990-1994, e infelizmente não foi posto em execução nas gestões seguintes.

Em um período de intensas modificações como o que atravessa a economia brasileira e a mundial, ocorre com grande intensidade a necessidade de um redirecionamento das atividades estratégicas de uma organização, posto que, de um modo geral, o seu imobilismo deverá significar uma perda relativa de posicionamento, tendo como conseqüência sua tendência inercial aproximar-se de uma curva de declínio, e em casos mais extremos ao próprio desaparecimento. Assim, as ações e diretrizes traçadas pelo Planejamento Estratégico construirão vetores de reangulação deste continuísmo na direção de uma situação que garanta ao longo do tempo os patamares de consistência necessários a um nível satisfatório do desenvolvimento estratégico sustentados (IBGE..., 1990, p. 5).

Quanto à Missão Institucional, peça inicial do Planejamento Estratégico, não se a formulou numa expressão síntese<sup>346</sup>. Contudo, sobre ser chave, dela se falou assim:

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE há mais de meio século vem realizando o levantamento e a produção de informações essenciais ao conhecimento da realidade das potencialidades nacionais. Esta missão institucional relevante, o IBGE cumpre através da articulação e indispensável integração de suas

<sup>343</sup> Em março 1990, no centenário do nascimento de Teixeira de Freitas (31 de março de 1890), a casa onde ele nasceu foi adquirida pelo IBGE. Recorde-se que já na gestão Jessé Montello, lá fora instalado um Museu (ver capítulo 10 deste volume).

<sup>344</sup> O trabalho teve como consultor Marco Aurélio Vianna, com vasta vivência e experiência. As reuniões de trabalho era, em geral, realizadas no centro de treinamento da IBM, na Gávea, no Rio de Janeiro.

<sup>345</sup> Estaremos utilizando, a partir daqui, uma síntese do Plano Estratégico para 1990-1994, editada pelo IBGE em 1990, ainda na gestão Charles Mueller.

<sup>346</sup> Adiante, na gestão *Simon Schwartzman*, quando se voltou à elaboração do Planejamento Estratégico, a missão ganhou uma expressão sintética, “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”, onde há óbvios elementos da afirmação acima.

áreas, sem o que seria impossível à Instituição fornecer ao Brasil o seu retrato e a avaliação de seus recursos e de suas necessidades no sentido de permitir, ao País, alcançar novos patamares de desenvolvimento (IBGE..., 1990, p. 1, grifo nosso).

Para efeito de percepção da ambiência externa, foram gerados cenários para o setor público brasileiro. O trabalho foi realizado por uma equipe multidisciplinar de nove técnicos de diferentes áreas do IBGE, durante três meses, num processo de criação em grupo, contando com a colaboração de um consultor externo. Ao fim e ao cabo, quatro cenários emergiram: “Cenário de hegemonia liberal”, “Cenário de hegemonia nacionalista”, “Cenário de concertação nacional”, e “Cenário de degeneração”.

**Cenário de hegemonia liberal:** Apresenta como característica marcante a ênfase na eficiência econômica, apoiada na ideologia da superioridade das forças de mercado e na liberdade da iniciativa privada. A estratégia liberal propõe assim a redução da importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico, e a redução de áreas do Setor Público. A retomada do crescimento econômico prevê a inserção do País no contexto internacional e a atenuação das desigualdades sociais.

**Cenário de hegemonia nacionalista:** Forma-se a partir de uma situação de hegemonia de esquerda com forte tendência à centralização. É previsto o fortalecimento do Setor Público como alavanca do crescimento através de setores produtivos e para executar o poder regulatório, no âmbito administrativo. A estratégia de crescimento é baseada na produção de bens de consumo de massa, possibilitada pela redistribuição de renda mais equânime, que se constitui num compromisso marcante de um projeto nacionalista.

**Cenário de concertação nacional:** Apóia-se numa ampla reforma do Estado, fundamentada na concepção modernizante e num projeto político que visa a uma negociação nacional, a uma ação articulada de agências e empresas de Governo, à redução do conflito com o poder Legislativo, à recuperação do planejamento e coordenação central e à descentralização administrativa. A estratégia de crescimento prevê a inserção do País no contexto internacional, a aliança com elites industriais e a redução de disparidades sociais e regionais.

**Cenário de degeneração:** Pressupõe a não superação da crise do Estado nas suas dimensões política e econômica, com perda de eficiência no cumprimento das funções tradicionais e com esvaziamento gerencial e de legitimidade. Aprofundam-se as vertentes patrimonialista e clientelista, abrindo caminho para o sucateamento da máquina do Estado e deterioração dos serviços públicos. Acentua-se o conflito distributivista e aquele entre Executivo e Legislativo conduzindo à crise de governabilidade e à incapacidade de planejamento. O processo inflacionário permanece, cessam os investimentos públicos e não é retomado o investimento privado. Cria-se uma situação de instabilidade econômica e social, com surgimento de posições políticas extremadas (IBGE..., 1990, p. 10-12).

O que emergiu no governo Collor, e seguiu no governo Itamar, com fortes nuances de estilo do Chefe da Nação, foi um misto dos quatro cenários, mas com predomínio do primeiro deles. De fato, o Brasil abriu-se ao exterior, embarcando na globalização, tentou uma reforma do Estado, que logo deu em nada, e uma reforma na economia, com rasgos de loucura, e que fracassou redondamente, deixando uma decepção e uma frustração imensurável. No governo Collor, em linhas gerais, o IBGE amargou expressiva dificuldade, melhorando no governo Itamar, não em si, diretamente, mas sim em meio à maior atenção dada ao Setor Público.

Por demais, valerá marcar: pela nova Constituição da República (1988), o pessoal do IBGE tornou-se servidor público (Lei nº 8.112, 11 de dezembro de 1990, o Regime Jurídico Único), o que, na prática, fez letra morta a Fundação implantada em 1967 e reformulada em 1973.

Aos cenários que fizeram uma prospecção do ambiente externo, seguiram as descrições do ambiente interno<sup>347</sup>. De maneira explícita ou implícita foram reveladas as ameaças e as oportunidades institucionais, bem assim, seus pontos fortes e fracos. Daí, foram definidas cinco grandes vertentes estratégicas, tidos “como grandes blocos de oportunidade”, ou ainda, “configurando compósitos das principais atividades que deverão ser implementadas ao longo do quinquênio de referência do Plano Estratégico” (IBGE..., 1990, p. 17-18). Às vertentes estratégicas correspondem macro-orientações; e foram as seguintes as apresentadas (IBGE, 1990, p. 19):

#### **Vertente 1: Integração com a sociedade**

- A. Fortalecer a imagem da Instituição através do aumento dos seus padrões de confiabilidade e receptividade.
- B Fortalecer o papel do IBGE como coordenador do Sistema Estatístico Nacional e do Sistema Cartográfico Nacional, visando à consolidação desses sistemas.

#### **Vertente 2: Atualização tecnológica**

- A. Atingir padrões de excelência internacional, através da atualização das definições conceituais, metodológicas e tecnológicas da produção de pesquisas e levantamentos.
- B. Adequar a política de informatização às necessidades dinâmicas do processo de produção de informações, obedecidas as condicionantes do desenvolvimento tecnológico.
- C. Dotar o processo operacional da Instituição de um maior nível de velocidade e efetividade através da redefinição da regionalização de suas atividades técnicas.
- D. Garantir a continuidade do nível de competência da Instituição através da criação de uma unidade organizacional responsável pela formação e capacitação de seus Recursos Humanos e pela pesquisa de novas tecnologias.

#### **Vertente 3: Modernidade gerencial**

- A. Promover a autonomia operacional das áreas, visando a dotar o processo gerencial de um maior grau de agilidade e espírito empreendedor.
- B. Consolidar o Sistema de Planejamento Integrado, com base em processo gradual de descentralização administrativa e operacional.
- C. Melhorar os níveis de eficácia, integração e responsabilidade dos Recursos Humanos, através da criação de efetivos mecanismos de gestão participativa.

<sup>347</sup> Na avaliação do ambiente interno foram utilizados diversos documentos institucionais, entre os quais os referentes à Reforma Administrativa (iniciada em 1985) e os referentes ao Censo dos Funcionários (realizado em 1988). Então, parece ter havido resultados desse censo, do qual vimos falando desde a gestão Edson Nunes; contudo, nós não os localizamos.

#### Vertente 4: Valorização de Recursos Humanos

- A. Atingir padrões de excelência na formulação da política de Recursos Humanos, visando a obter níveis adequados de motivação e desempenho.

#### Vertente 5: Geração de Recursos Financeiros

- A. Aumentar a autonomia financeira da Instituição, intensificando o contato com instituições de financiamento.
- B. Desenvolver uma política ativa e rentável de comercialização de produtos e serviços, que, ao mesmo tempo complete o portfólio da Instituição e aumente sua capacidade de geração de recursos.

As macro-orientações (como partes das vertentes estratégicas) seguiram os objetivos estratégicos aos quais se associavam estratégias de atuação. Não daremos, aqui e agora, as aberturas desses objetivos e de suas respectivas estratégias de atuação, remetendo os estudiosos ao documento síntese. Muito do previsto nesse Planejamento Estratégico virá a lume no que foi feito na gestão *Simon Schwartzman*, o que mostra não ter havido grandes mudanças no cotidiano institucional, em boa medida por não ter sido posto em curso na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*.

### C) Realces no programa estatístico

Fazendo um balanço de 1988, *Charles Mueller* realça o novo Sistema de Contas Nacionais<sup>348</sup>, anunciado no XVI Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia - ANPEC, realizado em Belo Horizonte, de 5 a 7 de dezembro: “é uma espécie de sistema de síntese dos inúmeros dados que são captados nas nossas pesquisas, desde os censos até as pesquisas contínuas, exigindo que todas elas sejam aprimoradas e seus processamentos e divulgação de resultados acelerados” (MUELLER, 1989a, p. 3).

Na ocasião, *Cláudio Considera*, chefe do Departamento de Contas Nacionais<sup>349</sup>, falou em nome do IBGE. Ao *Jornal do IBGE* ele disse que um sistema moderno de Contas Nacionais não poderia se limitar a mensurar os agregados macroeconômicos, como Produto Interno Bruto - PIB, consumo, investimento, etc., ou seja, devia buscar reproduzir a vida econômica do País em todos os seus estágios (produção, apropriação, consumo, financiamento, acumulação e relações com o exterior), explicando suas articulações através da identificação de ações diferenciadas dos agentes econômicos; pelo novo sistema haveria a integração com a matriz insumo-produto.

Ele [o novo sistema] emprega metodologia aperfeiçoada, que por sua vez exige informações de boa qualidade e com certeza regularidade. Isso implica que as pesquisas do IBGE têm que ser constantemente aprimoradas. É um sistema de mão

<sup>348</sup> Trabalho realizado em colaboração com o Institut National de la Statistique et des Études Économiques – INSEE, equivalente ao IBGE na França.

<sup>349</sup> Em dezembro de 1986 (gestão Edmar Bacha), a equipe técnica do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas - FGV foi incorporada, no IBGE, aos antigos departamentos de Contas Nacionais e de Estatística do Setor Público, dando origem ao Departamento de Contas Nacionais.

dupla, um alimentando o outro. O sistema depende da melhoria das pesquisas e só foi elaborado a partir dessa melhoria (MUELLER, 1989a, p. 3).

Voltando ao referido balanço, *Charles Mueller* releva os trabalhos de preparação do Censo de 1990, informando a realização do Censo Experimental de Limeira, que avaliou como sucesso absoluto: “este é o nosso grande ano em termos de preparo do Censo; não só todo o planejamento, mas negociar o orçamento de 1990.

E mais, chama a atenção para “uma série de pesquisas que estão sendo colocadas à disposição do público”, afora “vários suplementos da PNAD, em fase final de processamento, que serão divulgados no começo deste ano” (MUELLER, 1989a, p. 3)<sup>350</sup>. E não esgota os avanços havidos em quase todas as áreas do IBGE.

Não obstante a ebulição nas atividades, faltava uma atitude mais profunda, qual seja, uma modernização da atividade estatística, vale dizer, do sistema estatístico; um novo programa estatístico, nacional e ibgeano, precisa emergir. E tudo isso exigia a efetiva realização de uma nova Conferência de Estatística, e ela virá em 1989.

#### D) Sistema Estatístico Nacional

A III Conferência Nacional de Estatística teve lugar no Hotel Nacional, no Rio de Janeiro, no período de 7 a 9 de novembro de 1989<sup>351</sup>. Antes de tratar da sessão inaugural, e dos resultados alcançados, convém considerar a preparação intelectual da conferência. Houve, para tanto, uma intensa solicitação aos departamentos para produzirem reflexões focando o futuro de suas áreas temáticas; a melhor reflexão veio de *Elvio Valente* (1989), então chefe do Departamento de Agropecuária<sup>352</sup>; as demais unidades, claro, também se pensaram. Entrementes, o próprio diretor da Diretoria de Pesquisas, *Lenildo Fernandes Silva*, redigiu algumas valiosas reflexões, valendo destacar: “Coordenação Estatística Nacional, reflexão sobre o caso brasileiro” (novembro 1989), e algo antes, “Principais características das pesquisas econômicas, sociais e demográficas – DPE / IBGE” (outubro 1988) e “O IBGE e o processo de produção de estatísticas” (fevereiro 1989). Contudo, o texto reflexivo mais importante foi elaborado por *Eduardo Augusto Guimarães*, que então era consultor da Instituição, e que logo seria seu presidente; trata-se de “Produção de estatística e sistema estatístico” (setembro ou outubro 1989), e que, então, causou mal-estar à dita área social do IBGE; contudo, por ser ainda oportuno, merece extrações:

[...] a principal dificuldade ou, mais do que isso, a impossibilidade mesma da construção de um sistema estatístico nacional decorre da inexistência de um esquema teórico que capte a totalidade da realidade econômica e social. Na verdade, em

<sup>350</sup> Várias outras inovações foram introduzidas, em (quase) todas as áreas temáticas da Diretoria de Pesquisas. Um bom balanço disso está na entrevista concedida pelo diretor da Diretoria de Pesquisas, *Lenildo Fernandes Silva*, ao *Jornal do IBGE* em outubro de 1988, n. 17, p. 3.

<sup>351</sup> Na apresentação dos Anais da III CONFEST (1991) há uma nota de rodapé: “a I CONFEGE – Conferência Nacional de Geociências está convocada para o 1º semestre de 1992, sucedendo as duas Conferências Nacionais de Geografia realizadas anteriormente”. Ela, contudo, acabou não sendo realizada.

<sup>352</sup> Pouco depois, já na gestão *Eduardo Guimarães*, o mesmo *Elvio Valente* voltará ao assunto em outro ótimo texto, “Estatísticas agropecuárias, sugestões para o novo Plano Geral de Informações”, publicado pelo IBGE, na série textos para discussão, n. 59, dez. 1991.



Anais da  
III CONFEST.

face da ausência dessa teoria geral, cada campo teórico específico tem como contrapartida um recorte particular, parcial e próprio do mundo real. [...] Nesse contexto, a combinação de um campo específico de conhecimento com o recorte do mundo real correspondente delimita um espaço particular para a produção de estatística e aponta para a estruturação de um sistema estatístico específico. [...] Isso não exclui, no entanto, a possibilidade de conceber e estruturar a produção estatística como sistema. É certamente possível a construção de sistemas específicos e parciais – seja como sistemas inteiramente isolados e independentes, seja como sistemas que se articulam a outros sistemas igualmente específicos e parciais na constituição de sistemas mais amplos. Tais sistemas específicos podem eventualmente ser considerados como subsistemas de um virtual sistema estatístico nacional. É interessante notar que esse processo de construção de sistemas mais amplos a partir da agregação e articulação de blocos menores – que se sugere como o caminho possível para a produção de estatística – não difere do próprio processo de produção teórica. De fato – embora, do ponto de vista lógico, teorias parciais se construam dedutivamente, desdobrando-se de um corpo teórico mais geral – do ponto de vista da prática de produção do conhecimento, os grandes sistemas teóricos se desenvolvem tanto pelos desdobramentos dedutivos de novos segmentos teóricos, sugeridos pela lógica interna do próprio sistema,

quanto pela agregação de blocos parciais que induzem construções teóricas mais envolventes a nível mais geral (GUIMARÃES, 1990, p. 6-7).

A distinção usual entre estatísticas econômicas e estatísticas sociais é frequentemente caracterizada como uma segmentação de um virtual sistema estatístico nacional em dois subsistemas. Tal enfoque não parece, no entanto, pertinente: embora o conjunto das “estatísticas econômicas” seja passível de estruturação em um sistema, o mesmo não sucede com as “estatísticas sociais”. [...] Considerem-se inicialmente as estatísticas econômicas. Aqui, a produção de estatística tem como marcos de referência um campo específico de conhecimento (a teoria econômica e/ou a economia política) e o recorte do mundo real correspondente (o sistema econômico capitalista). [...] Considerem-se agora as estatísticas sociais, como caracterizadas no contexto de uma segmentação dicotômica de um virtual sistema estatístico nacional. Nesse caso, as estatísticas sociais são definidas, de certo modo, como resíduo, a partir da natureza não-econômica. Não é de surpreender, portanto, que esse conjunto de estatísticas seja dificilmente articulável em um sistema. Há, no entanto, razões menos contingentes que obstaculizam a estruturação de um sistema de estatísticas sociais: a inexistência de um corpo teórico que dê conta da totalidade do social e que, portanto, ao estruturá-lo como sistema, permitisse também a construção de um sistema de estatísticas sociais; e a natureza frequentemente não quantitativa das categorias analíticas utilizadas e das relações sociais (GUIMARÃES, 1990, p. 7-8).<sup>353</sup>

Voltando. Na sessão inaugural, compuseram a mesa, além de todos os diretores, e do presidente obviamente, o Secretário-Geral da Secretaria de Planejamento

<sup>353</sup> As reflexões de Eduardo Guimarães sobre as estatísticas sociais são, na essência, as mesmas, dez anos depois, desenvolvidas por Ivan Fellegi (1999).

e Desenvolvimento - SEPLAN, *Ricardo Santiago*, e o Secretário de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, *Marcelo Averbug*. Entre os presentes perfilavam dois ex-presidentes, *Sebastião Aguiar Ayres* e *Jessé Montello*, e nenhum dos demais ainda vivos: *Isaac Kerstenetzky*, *Edmar Bacha* e *Edson Nunes*. Na ocasião, *Charles Mueller* discursou:

É com muita honra que falo na III Conferência Nacional de Estatística. Longos **17 anos nos separam da última CONFEST**. Isto, de certa forma, torna oportuno e essencial este encontro entre produtores e usuários de estatísticas.

O patrocínio do IBGE se impõe como imperativo legal na sua função de coordenador do Sistema Estatístico Nacional e a proposta de reunir técnicos para avaliar a adequação das estatísticas produzidas no País se apresenta mais do que nunca necessária. Mudanças estruturais se processaram na vida da nação, e estamos às vésperas de um novo Governo. O Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas necessita se adequar à nova realidade e às novas expectativas. Deve-se constituir em instrumento eficaz para conhecer e planejar.

Este é o nosso propósito. O IBGE tem avançado metodológica e tecnicamente nessa direção e queremos obter subsídios importantes para alcançar nossa meta de dotar a sociedade de informações oportunas e fidedignas, que lhe permitam acompanhar o desempenho de todos os seus segmentos sócio-econômicos, criando em governantes e governados uma consciência do que somos, do que podemos. Queremos, também, ampliar a confiabilidade da nossa instituição (MUELLER, 1989, p. 1, grifo nosso).

Embora seja realçada a coordenação, na verdade o Sistema Estatístico Nacional é associado ao Sistema Estatístico Ibgearno. E o fruto esperado da conferência é, antes de tudo, uma renovação do programa estatístico do IBGE. E isso logo fica ainda mais claro: “A CONFEST é parte importante do trabalho que o IBGE vem realizando para melhorar a sua atuação”; e mais adiante: “Com a III CONFEST poderemos avançar em confiança e em merecer os recursos que a sociedade investe em nossa organização” (MUELLER, 1989, p. 1). O foco, em termos ideais, devia centrar na atividade estatística, como um todo, em suas vertentes organizacional (ou social) e informacional (ou metodológica), abarcando todos os órgãos públicos produtores de estatística.

Os recursos existentes são insuficientes, insistiu *Charles Mueller*. E diz que “não só não temos a esperança de, em futuro próximo, obter mais recursos, como há mesmo uma ameaça, bastante concreta, de cortes do pouco que nos foi inicialmente destinado” (MUELLER, 1989, p. 1). Nem tendo essa clara percepção das dificulda-



Primeira página da edição especial do *Jornal do IBGE* dedicada à III CONFEST.

des, deslocou seu discurso para propor um pacto federativo, em que vários fossem os produtores, cada qual com responsabilidades previamente definidas. O custo IBGE seguiu sendo o foco, mostrando as implicações dos orçamentos minguados:

Para produzir estatísticas, o IBGE precisa contar com uma rede de coleta de âmbito nacional – 26 Unidades Regionais e cerca de 600 agências –, de uma estrutura pesada para o processamento de dados, tem que atualizar cadastros; manter e aplicar sistemas de classificação; rever e aperfeiçoar metodologias; manter equipes interdisciplinares de estatísticos, analistas de sistemas e técnicos de bom nível em uma série de especialidades, e contar com uma estrutura de apoio técnico-administrativo que cubra o país inteiro. Os gastos com essa infra-estrutura básica não podem sofrer cortes, porque em algumas áreas já estamos operando a plena capacidade – para não dizer acima dela – e também porque existem obstáculos legais ou institucionais a remanejamentos. O aprimoramento da nossa produção vem esbarrando na falta de técnicos de bom nível em várias áreas. Não podemos contratar e corremos até o risco de perder alguns, em consequência dos salários que podemos pagar.

Em comparação com os custos fixos, os custos variáveis de produção de estatística não são muito expressivos. Uma vez disponível a infra-estrutura básica, esses custos variáveis tendem a exigir poucos recursos adicionais. Por isso, cortes no orçamento do IBGE, por mínimos que sejam, têm o potencial de desestabilizar a produção. E cortes maiores podem inviabilizar até mesmo a infra-estrutura básica, desestruturando nossa capacidade produtiva.

Essas características de nossa estrutura de custos, aliadas ao fato de serem bens públicos as estatísticas que produzimos, fazem com que não se possa esperar muito de um esforço para aumentar a venda dos nossos produtos. O IBGE ainda tem muito a fazer nesse campo, mas nem mesmo uma equipe de gênios do marketing conseguiria, por exemplo, mais do que recuperar uma pequena fração dos custos dos Censos pela venda dos produtos deles derivados. E a privatização não é factível. Que o diga o exemplo da Grã-Bretanha: lá nem mesmo a Mrs. Thatcher conseguiu avançar nessa direção (MUELLER, 1989, p. 1, grifo nosso).

A conferência transcorreu por temas, com palestrantes e debatedores externos, e do próprio IBGE. Esses temas estão nos Anais, saídos em 1991 já na gestão *Eduardo Guimarães*, pelas mãos de *Lenildo Fernandes Silva*, que seguiu na direção da Diretoria de Pesquisas. Eis o rol dos temas, sem adentrarmos nas proposições (os interessados nos debates das idéias, e nas propostas apresentadas, devem visitar os Anais):

## **Estatísticas demográficas<sup>354</sup>**

### **Estatísticas sociais e do trabalho**

Indicadores sociais

Representação político-social<sup>355</sup>

Saúde e Previdência

Justiça e Segurança

Educação

Estatísticas do trabalho

<sup>354</sup> “Características individuais e das unidades familiares”; “Dinâmica demográfica (natalidade e fecundidade; mortalidade; mortalidade fetal; nupcialidade; migração)”; “Estimativas e projeções da população”; “Estudos e pesquisas demográficas”.

<sup>355</sup> “Indicadores políticos”; “Estatísticas sindicais”; “Associativismo”.

### Estatísticas Econômicas

Armazenagem de produtos agropecuários  
 Produção vegetal e previsão de safra  
 Silvicultura e produção extrativa vegetal<sup>356</sup>  
 Pecuária  
 Indústrias extrativa mineral e de transformação  
 Construção  
 Energia  
 Comércio  
 Serviços  
 Transportes  
 Sistemas de Preços<sup>357</sup>  
 Contas Nacionais e Regionais  
 Estatísticas Econômicas das Empresas não-financeiras<sup>358</sup>  
 Estatísticas monetárias e financeiras<sup>359</sup>  
 Finanças públicas<sup>360</sup>

### Estatísticas do setor externo<sup>361</sup>

Ainda que menor, era uma relação temática muito parecida às desenvolvidas nas conferências anteriores; certas temáticas perderam visibilidade, ficando somente implícitas. Por demais, basicamente reproduzia a estrutura da Diretoria de Pesquisas, a seu turno, não por acaso, um espelho do programa estatístico.

Enfim, realizada a conferência, na seqüência se derivaria um novo Plano Geral. Contudo, o final da gestão, e o início difícil da seguinte emperrou esse processo. Mas não o parou, de modo que, ao final da gestão, *Eduardo Guimarães* pode deixar uma proposta integral de um novo Plano Geral, infelizmente abandonada<sup>362</sup>.

### E) Final de gestão

Um ano e 11 meses depois, findou a gestão *Charles Mueller*, uma gestão profícua, e dinâmica; uma gestão que, fato raro, não sofreu greves. Figura amável, *Charles Mueller* deixou excelentes lembranças; sua parceria gerencial com *David Wu Tai*, na Diretoria-Geral, foi um sucesso, e ofereceu à instituição, entre outros pontos, um Planejamento Estratégico que, mesmo sem ter sido posto em prática, por seu processo de elaboração levou a Casa a se pensar, e a fazê-lo de modo sistemático e disciplinado, seguindo uma metodologia aglutinadora. Noutra vertente, sua parceria técnica com

<sup>356</sup> “Silvicultura”; “Extração de produtos vegetais”; “Inventário florestal nacional”.

<sup>357</sup> “Preços ao consumidor”; “Preços da construção civil”.

<sup>358</sup> “As estatísticas econômicas das empresas não-financeiras nas Contas Nacionais”; “Abrangência do setor institucional – empresas não-financeiras”; “Fontes de informação”

<sup>359</sup> “Instituições financeiras”; “Instituições de seguros”.

<sup>360</sup> “Estatísticas econômicas e financeiras das administrações públicas”

<sup>361</sup> “Estatísticas do comércio exterior”; “Balanço de pagamento”.

<sup>362</sup> Esta proposta encontra-se no CD-ROM que acompanha este volume..

*Lenildo Fernandes Silva*, na Diretoria de Pesquisas, proporcionou à instituição, entre outros pontos, uma nova Conferência de Estatística, por certo um dos grandes instantes da atividade estatística, infelizmente, raramente realizado.

Para dar um ponto final à visão dessa gestão, vejamos três respostas dadas por *Charles Mueller* a perguntas formuladas pelo *Jornal do IBGE*, em janeiro 1990. Com todas as cores, emerge o *homo academicus*, sempre aberto ao repensar das situações, ao embate no campo das idéias, até mesmo disposto à autocrítica.

#### **A partir de um cenário otimista, como será o IBGE do futuro?**

Uma instituição moderna, ágil, cumprindo sua missão de tal forma que a sociedade possa ter informações de bom nível, em tempo, e, principalmente, voltadas para as suas próprias necessidades. Afinal, a sociedade nos sustenta com propósitos. Não é para pagar os nossos salários, mas para que tenha de volta e em tempo o que ela espera e precisa: informações fundamentais para o planejamento de ações do governo, do setor privado, das pessoas.

#### **O que falta para o IBGE ser moderno?**

Falta tanta coisa... Mas nós não estamos parados. Eu me lembro que quando cheguei aqui, em 85, fiz uma visita a vários departamentos e raros eram os que tinham um terminal ou um micro. Ninguém sabia nem muito bem o que fazer com aquilo. Hoje a informatização é uma realidade... Estamos modernizando também várias pesquisas e procedimentos. Há alguns impedimentos, como a falta de elementos qualificados... Várias áreas se queixam de falta de técnicos de bom nível. Como já disse, isso se resolve por dois caminhos, ou contratando ou treinando pessoal. Mais: o IBGE precisa de melhores instalações, agilizar processos administrativos. Em resumo, é fazer melhor o que já se está fazendo. Temos que ser mais ágeis, que ter respostas cada vez mais certas e mais prontas.

#### **O IBGE do futuro é um sonho?**

Não queremos ficção científica. Mas todos nós, com certeza, concordamos que o IBGE tem muito a andar para atingir uma situação ideal, na qual haverá um mapeamento, um constante exame do que é que a comunidade precisa, o que espera do IBGE. Se a realidade é uma caixa-preta, um negócio obscuro, as ações ficam complicadas e as decisões saem erradas. Quanto melhor se conhece a realidade mais se abrem os horizontes para que ações possam ser tomadas. Por tudo isso, o IBGE do futuro tem que ser real. (MUELLER, 1990, p. 3).

### **A gestão Eduardo Augusto Guimarães<sup>363</sup>**

*Eduardo Augusto Guimarães* nasceu na cidade do Rio de Janeiro, ao tempo em que ela era a capital federal (Distrito Federal), sendo hoje a capital do Estado do Rio de Janeiro. Formou-se em Engenharia Civil (1967) e em Economia (1968) pela Universidade Federal Fluminense - UFF; Mestre em Engenharia de Produção (1974) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ; Doutor em Economia (1978) pela University College of London. Distinguiu-se pela competência, pela elegância, e por uma grande cultura; numa palavra, era um diplomata.

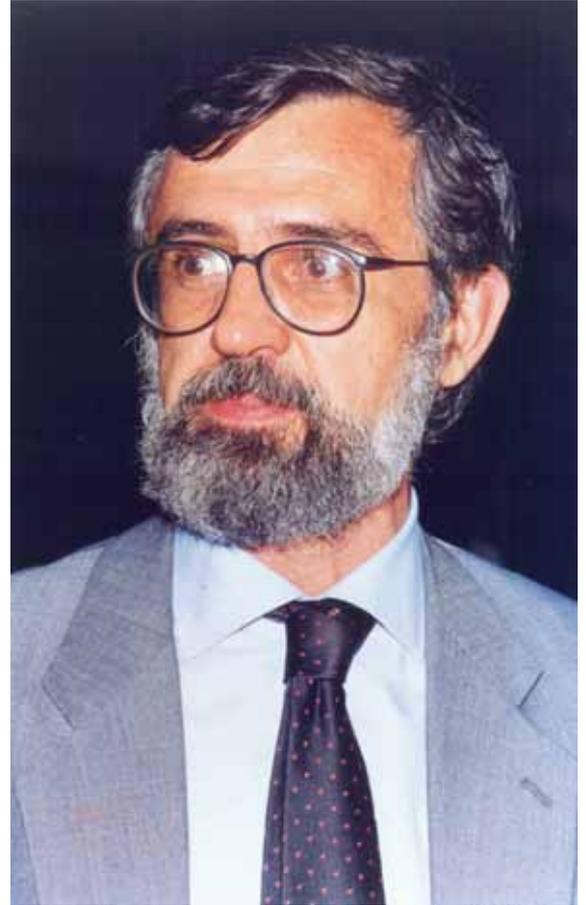
<sup>363</sup> Em 13 de março de 2006, Eduardo Augusto Guimarães prestou depoimento à Memória Institucional do IBGE, e esta será a principal fonte desta seção, analisando sua gestão (como de praxe neste capítulo, toda citação sem referência vem desse depoimento), agora, naturalmente, seu texto seminal "Produção de estatística e sistema estatístico"; infelizmente, o *Jornal do IBGE* deixou de existir em sua gestão, nos privando de uma valiosa fonte da evolução cotidiana da gestão. Por demais, o autor, por ter ocupado naquela gestão a direção do Centro de Documentação e Disseminação de Informações, teve algumas oportunidades de testemunhar diversos acontecimentos dessa gestão.

Antes de fazer parte da gestão *Edmar Bacha*, trabalhou no IPEA, na Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e dirigiu o Instituto de Economia Industrial / UFRJ, onde exercia o magistério. No IBGE foi diretor da Diretoria de Economia (antes da reforma administrativa) e da Diretoria de Pesquisas (depois da reforma implantada); logo assumiu a Diretoria-Geral, e seguiu depois como consultor; finalmente, já no governo Collor, assumiu sua presidência (tudo isso, de maio 1985 a março 1992, totalizando um envolvimento com o IBGE de seis anos e 11 meses). Pouco depois de deixar a presidência do IBGE foi, no governo *Fernando Henrique Cardoso*, Secretário do Tesouro Nacional, presidente do Banco do Estado de São Paulo – BANESPA e presidente do Banco do Brasil - BB.

Presidente do IBGE no governo Collor, um governo polêmico, antes de falar de sua gestão, será útil ter um pano de fundo do governo. Para tanto, fazemos uma citação (longa) de texto de *Edson Nunes*, numa análise precisa, de quem conhece, como poucos, a gramática política do Brasil. Vê-se bem os arroubos pouco racionais daquele instante, numa quase quimera de refundação republicana, não apenas da economia, com confisco de poupança e que tais, mas também do serviço público, com a colocação de servidores públicos em regime de disponibilidade (com rendimentos proporcionais, idéia logo declarada inconstitucional). Por demais, criado o poderoso Ministério da Economia, que incorporou a atividade de planejamento, o IBGE viu-se reduzido em importância hierárquica, sendo pouco chamado a subsidiar os programas governamentais. Dessa forma, desperdiçava-se um presidente como *Eduardo Augusto Guimarães*, por demais preparado para conduzir o IBGE, em longa vivência e maturidade.

O governo Collor instalou-se sob a égide de um conjunto de reformas que visam, em suas propostas, a modernização do País. Ambicioso, o programa global de reformas contempla medidas de ajuste econômico, desregulamentação, privatização, reforma administrativa, redesenho dos mecanismos de processo decisório governamental e abertura da economia. O conjunto de reformas significa vasto choque nas estruturas tradicionais de governo e na forma pela qual a sociedade e os agentes econômicos se relacionam com o governo e entre si.

O governo, do ponto de vista da capacidade decisória no lado da política econômica, iniciou-se com um pesado fardo. Ao mesmo tempo em que tinha que enfrentar as necessidades típicas de um governo novo (conhecer a máquina, entender a complexidade do sistema decisório e burocrático, equipar o segundo e terceiro escalão com pessoal de alta qualidade, fazer o reconhecimento do apoio parlamentar, iniciar conversações e acordos para garantir o fiel cumprimento das promessas de campanha, garantir o apoio por parte de suas bases políticas), tinha também que



Eduardo Augusto Guimarães, presidente do IBGE, 1990.

administrar o caos decisório e o vazio de jurisprudência que caracterizam um choque pesado com impactos financeiros severos como foi o Plano Collor.

Como há de se recordar, os primeiros tempos do governo Collor foram de estupefação, expectativas, inquietação e fixação de jurisprudência decisória adequada a eliminar a ansiedade criada pelas medidas financeiras. Uma das características mais dolorosas de um choque de referida magnitude, preparado com o necessário sigilo, é a ausência de informação suficiente para falsificar as hipóteses<sup>364</sup> nas quais o choque se baseia.

O choque cria, por opção racional, o caos, ao quebrar as regras básicas que regem o cotidiano do sistema econômico. Instalado o ‘momento caótico’ inicial, torna-se necessário produzir ‘jurisprudência’ que regule a convivência entre as partes no novo estado de coisas criado. Uma vez que o sigilo inibe, como recomendaria o rigor científico, o exercício ‘contra factual’, a alternativa racional para ordenação do caos seria a de ter a postos equipe multidisciplinar de técnicos de primeira linha que poderia antever ou, pelo menos, fundamentar a decisão sobre as milhares de questões de jurisprudência formal e consuetudinária que se apresenta após o ‘momento caótico’ inicial.

O Plano Collor, neste sentido, pecou por falta de compromisso científico, isto é, compromisso com a modéstia intelectual. Faltavam, na data da posse e das principais medidas de impacto, respostas para centenas de perguntas. Isto seria, naturalmente, de se esperar dada a magnitude das mudanças impostas pelas Medidas Provisórias iniciais. Se o Plano Collor estivesse informado pela lógica do raciocínio científico, modestamente ancorado numa perspectiva de ensaio e erro, teria preparado um estoque de cérebros para lidar com a incerteza inevitavelmente produzida pelo caos propositadamente gerado.

O governo preferiu, entretanto, uma postura de força messiânica. Na presença do caos, a perspectiva messiânica, salvacionista, frequentemente invocada, é, além de inadequada, intelectualmente inferior, visto que o caos gera interações desconhecidas e insabidas [sic]. Viu-se que nos primeiros dias a equipe econômica titubeou todo o tempo nas sabinas televisivas de apresentação do programa. Isto seria natural, dada a complexidade e a magnitude dos feitos. Seria esta a hora de transferir o experimento para a alçada legitimizante do presidente eleito. Caberia ao presidente a apresentação e mais forte legitimação, com o apropriado pedido de calma, do programa. O presidente optou por aparecer quando seus auxiliares haviam já exaurido sua capacidade de lidar com o incerto, o que certamente criou expectativas negativas sobre a efetividade do programa.

É de se lamentar que não se tenha aprendido com a (in)experiência de planos anteriores, principalmente com a do Plano Cruzado, que gerou igual ‘caos deliberado’ e que absorveu enorme massa de recursos humanos e administrativos na correção cotidiana das imperfeições e na criação de jurisprudência decisória.

Além de lidar com o caos criado, o governo precisava, ao se instalar, como de praxe, de um ‘período de graça’ para se informar sobre a arte de governar. Como parte do caos incidia diretamente sobre o servidor público, a nova equipe deixou de ter, no ‘momento caótico’, o fundamental apoio da elite do serviço público que estava, a um só tempo, desinformada, temerosa e com baixa estima. Tal postura da burocracia técnica acabou mostrando-se fundada: os atos de colocar pessoal em disponibilidade não primaram pelo critério. Até março de 1991, cerca de 55 mil servidores se encontravam nessa situação, dentre eles um significativo número de médicos, dentistas e veterinários. Não há justificativa para se colocar em disponibilidade, com o mesmo salário da ativa, profissionais destas áreas. Este dado serve

<sup>364</sup> No sentido de Karl Popper.

como evidência de que, na ausência de critérios, a máquina de governo respondeu linearmente à pressão por redução de efetivos.

Não eram poucas, portanto, as dificuldades a serem administradas no momento inicial do governo. Elas certamente foram subestimadas pela equipe. No terreno da Reforma Administrativa, coube à Secretaria de Administração Federal arcar com o ônus de realizar um esforço de reforma em meio a um ambiente de caos administrativo (NUNES, 1991, p. 216-218, grifo nosso).

Vale notar que é uma análise presente, quando ainda vigia o governo. Logo, contudo, seria maior o caos de que fala *Edson Nunes*, e o governo acabaria sofrendo *impeachment*, em meio a graves acusações de corrupção. Nesse ambiente, presidir o IBGE não foi nada fácil, muito ao contrário, foi difícilimo, frustrante mesmo, numa sucessão sem limites de greves. A gestão *Eduardo Guimarães* (um ano e 11 meses) cede lugar à gestão *Eurico Borba*, da qual trataremos em próximo capítulo.

#### A) Intenções manifestas

Infelizmente, *Eduardo Guimarães* não proferiu discurso ao assumir, na verdade, nem houve uma posse formal em espaço ibgeano (após a posse em Brasília), o que nos priva duma fonte sempre valiosa. Assim, resta-nos seu artigo seminal sobre sistema estatístico (já antes citado), bem assim, seu depoimento à Memória Institucional.

O que antes ele fizera como diretor técnico, primeiro da Diretoria de Economia, e, depois da reforma, da Diretoria de Pesquisas, seria avançado e aprofundado. Como atento usuário das estatísticas econômicas, em especial das industriais, as pensara atentamente; daí, torná-las um sistema, desde o início recebeu sua atenção especial. Pesquisas foram eliminadas, várias foram revisadas – em suas bases conceituais e em suas bases processuais –, outras foram criadas; tudo devendo articular um sistema de Contas Nacionais e Regionais. Para expandir essa reflexão às estatísticas agropecuárias (que antes não foram afetas à Diretoria de Economia, mas sim à Diretoria de Agropecuária, Recursos Naturais e Geografia), contaria com *Lenildo Fernandes Silva*, antigo chefe do Departamento de Agropecuária, e por ele alçado à Diretoria de Pesquisas, bem assim, com *Elvio Valente* que ficara naquele departamento; fazia-se, assim, um dupla de técnicos bastante produtiva. Na área das estatísticas demográficos, por sua razoável estabilidade, não havia muito a mudar; a seu juízo mesmo, ali estava um possível subsistema do virtual sistema estatístico. Já a área social, não seria fácil, mas havia mudanças acontecendo, ganhando-se pragmatismo (então, foi peça chave a atuação de *Márcia Bandeira de Mello*, no Departamento de Indicadores Sociais).

Noutros pontos sua gestão prometia continuidade. Por exemplo, na questão da reforma administrativa, já que dela fora um ator chave, quase mesmo seu inspirador, se não animador; assim sendo, não havia porque não consolidá-la, mas seria possível expandi-la, chegando às unidades regionais, nos estados e nos municípios. E pugnava por avanços vários na informática (no que foi bastante bem sucedido, no limite do possível, dada a tecnologia dominante, tendo *Nuno Duarte Bittencourt* na Diretoria de Informática) e na disseminação (no que não houve maiores sucessos,

tendo *Nelson de Castro Senra* no Centro de Documentação e Disseminação de Informações). Eram áreas nervosas e nevrálgicas institucionalmente; aquela sendo usada como a causa para todo e qualquer fracasso das unidades produtoras das estatísticas, ou seja, era a costa larga das delongas, das limitações; isso mudou, mas não de todo, ainda ficando uma relação pouco amigável entre os pesquisadores e os computadores (só ao longo do tempo mudaria, no advento da microinformática). No que tange à disseminação, faltava-lhe uma identidade, carecia de unidade; nisso houve avanço, e se melhor a percebeu; as noções de portfólio de disseminação, e a centralidade no atendimento aos usuários, foram chaves, mas faltavam as condições tecnológicas (e mesmo profissionais especializados) de geração de serviços de disseminação (e só o tempo daria cobro a essa situação)<sup>365</sup>. Nos dois casos, enfim, devia haver uma mudança de mentalidade, o que é lento.

Quando cheguei aqui, havia uma reclamação generalizada em relação à Diretoria de Informática, à qual eram atribuídos todos os problemas da[s] área[s] técnica[s]. Mais tarde eu trabalhei em outras instituições e descobri que isso não [era] uma peculiaridade do IBGE, em quase todos os lugares a informática era responsabilizada por coisas que não vão bem em outras áreas. Em parte ela é responsável por alguns problemas, sim, mas em boa parte ela é também uma desculpa fácil para a área técnica. O problema maior da informática é que [ela recebe] uma demanda de serviços maior do que é capaz de atender, e isso vai gerando dívidas. [...] Basicamente [enfim] a preocupação maior [das mudanças introduzidas] era dotar a informática de uma estrutura [capaz] de desenvolver [...] sistema[s] mais ágeis, com [...] capacidade de responder as demandas.

Nessa época, foi criado [...] o CDDI, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, [...] um órgão que pensasse a disseminação da informação como o seu objetivo central. [...] O que a gente observava era que a grande motivação do produtor, em geral, é produzir [as estatísticas, que], uma vez produzidas ele se desinteressa [delas], quer dizer, não tem muito interesse na disseminação, ele cumpriu sua missão quando [as] pôs [...] no banco de dados do IBGE, ou quando viu o dado impresso numa publicação do IBGE. O entendimento, na época, era de que era preciso mais, quer dizer, era preciso que houvesse um esforço pró-ativo de levar essa informação para a sociedade, de fazer com que a sociedade tomasse conhecimento, que valorizasse o esforço realizado pelos técnicos, [...] A idéia foi de ter no CDDI pessoas que [estivessem] permanentemente preocupadas em [disseminar] aquilo que vinha sendo produzido (GUIMARÃES, 2006, grifo nosso).

Mesa de abertura do Seminário sobre o Centenário de Teixeira de Freitas, com o então presidente Eduardo Augusto Guimarães e o pioneiro Benedito Silva.

## B) Administração em movimento

Dois pontos merecem ser realçados: primeiro, a questão da reforma das unidades regionais; segundo, a questão da colocação de funcionários em disponibilidade. Ambos vieram no contexto da reforma do serviço público trazida pelo governo, mas não há de se duvidar que *Eduardo Guimarães* as endossasse (ao que nos parece).

Antes desses dois pontos, porém, valerá ouvi-lo (depoimento à Memória Institucional) sobre a estrutura



<sup>365</sup> Integravam o Conselho Diretor, além dos nomes já citados, José Guilherme Almeida Reis como Diretor-Geral e Mauro Melo como Diretor de Geociências. Como chefe de gabinete: Fernando Abrantes.

implantada, no contexto da reforma realizada na gestão *Edmar Bacha*, da qual, repitamos, ele foi um quase mentor: “entendi que essa reforma na estrutura [...] era fundamental [...] e resolvi participar pessoalmente [do] processo, [do qual] resultou na estrutura que o IBGE tem até hoje” (GUIMARÃES, 2006).

Depois relembra a concepção dos processos de mudanças sob *Isaac Kerstenetzky*, pautado sobremodo nas estatísticas derivadas, sem maiores mudanças das estatísticas primárias, ou seja, uma área moderna convivia com uma área arcaica. Romper essa situação de separação era importante – e logo seria buscada com a assunção de *Maristela Sant’Anna* ao comando da Superintendência de Estatísticas Primárias –, já que a qualidade das estatísticas derivadas depende da qualidade e da agilidade das estatísticas primárias. Afora que gerava invejas e atritos, em suma: os técnicos das estatísticas primárias achavam que os técnicos das estatísticas derivadas comportando como acadêmicos que faziam pesquisas mas sem trabalhar; já esses diziam que aqueles eram trogloditas, que não se modernizava, não acompanhando as necessidades do novo sistema estatístico. Ao tempo da gestão *Edmar Bacha*, no espírito da reforma, essa divisão foi atacada fortemente, ou seja, nos departamentos temáticos criados, lado a lado, conviviam divisões de operação e de planejamento (de certa forma, também de análises), fazendo um convívio bastante próximo. E aí estava um aspecto essencial da reforma, que, não sem razão, sofreu resistências dos pesquisadores das estatísticas derivadas, já que perderiam, por assim dizer, *status*, ou seja, usando uma figura sociológica importante, teriam que “sujar as mãos”. O Departamento de Índices de Preços, sob *Francisco de Assis Moura de Melo*, contudo, bem antes dessa reforma, já nasceria nesse espírito, e por certo, sem que se o admita, terá servido como modelo. Enfim, fora uma mudança acertadíssima.

Voltemos, então, aos primeiro dos pontos acima: a questão da reforma das unidades regionais, estaduais e municipais. Como diretor – primeiro da Diretoria de Pesquisas e, depois, como Diretor-Geral – reduziu o número de agências, que sempre achava excessivo, a seu juízo, só se justificando sem meios rápidos de comunicação, como os que já vigiam. Afora que muitas não tinha quadro de pessoal, nem uma mínima instalação, donde, mesmo que houvesse o imperativo de existirem, não operavam condizentemente: “a idéia era ter agências que comportassem pelo menos quatro ou cinco funcionários e que, portanto, pudessem operar de uma forma mais orgânica e integrada à atividade do centro”. As mudanças, seja do ponto de vista pessoal, seja do ponto de vista político, foram difíceis; pessoas já assentadas num município eram



Coleção  
Documentos  
para a  
Disseminação.

convidadas a mudarem para outro; municípios que perdiam agências, sentiam-se desprestigiados: “apesar das resistências, conseguimos avançar bastante, nesse período a gente deve ter fechado cerca de trezentas agências”. E mais teria gostado de reduzir.

No segundo momento, a reforma administrativa foi feita na estrutura das delegacias, já quando eu era presidente. Tradicionalmente cada estado tinha uma delegacia que era uma unidade completa. De certa maneira procurava refletir a estrutura da sede, tinha a parte administrativa, a parte técnica, a parte de informática etc. O que nós avaliamos era que dado o processo de informatização, de administração etc., era desnecessário você ter uma unidade administrativa cuidando da folha de pessoal em cada estado. Então, as delegacias foram transformadas em escritório do IBGE, com funções estritamente técnicas, e permaneceram em todos os estados. Centralizou-se a parte administrativa em alguns departamentos regionais, não lembro agora exatamente quantos<sup>366</sup>. [...] Depois da implementação dessa mudança, fiquei pouco tempo, não tenho condições de avaliar qual foi o desempenho, já ouvi referências favoráveis e desfavoráveis, acho que agora, inclusive, esse processo se reverteu. Essa foi uma mudança no sentido de ganhar escala na parte administrativa, sem prejuízo da parte técnica. Também foi uma operação complicada, porque fechavam a delegacia de regiões do estado, transformavam a delegacia do estado em escritório subordinado a um departamento regional situado em outro estado, o que causou certa comoção em alguns casos, eu lembro que na época recebi, inclusive, uma visita do governador de Santa Catarina que reclamava que isso era um absurdo, que ia submeter Santa Catarina ao Paraná, que a Guerra do Contestado já tinha sido por aí, então foi um processo que foi feito também nesse período (GUIMARÃES, 2006, grifo nosso).

Quanto à questão da colocação de funcionários em disponibilidade, essa decisão já pegou o IBGE em acelerado processo de redução de quadro, desde a gestão Edmar Bacha: houve saídas por aposentadoria, aproveitando a entrada em vigor do Regime Jurídico Único, houve estímulos a demissões voluntárias (nesse caso, infelizmente, com a perda de quadros valiosos), houve uma natural redução da necessidade de digitadores pela aceleração da passagem da digitação às Unidades Estaduais, houve uma expressiva modernização tecnológica que exigia menos pessoas, entre outros aspectos. Contudo, o quadro seguia frágil em termos de grandes valores, pessoas com melhor formação, mais bem ligados ao mundo, em geral, e ao da elaboração das estatísticas: perfil do quadro; mas eram bastante limitadas as condições de concursos para as necessárias contratações. Em suma, havia escassez e havia excesso, uma equação de difícil solução, mas que vem sendo enfrentada atentamente, desde então: menos nível médio, e mais nível superior.

Nesse ambiente, a decisão do governo significava, para o IBGE, um atropelo ao que já vinha sendo feito de modo gradual, e seguro. Mas, sendo uma ordem, cabia cumprir, e a gestão tentou fazê-lo de forma racional, ou seja, eliminar os excessos, sem regra linear. O processo foi traumático, seja para as chefias, seja, sobretudo, para os indicados à disponibilidade, nesse caso, especialmente os fun-

<sup>366</sup> Os Departamentos Regionais eram os seguintes: Sul (*Paraná* e Santa Catarina), Sudeste 1 (*São Paulo* e Mato Grosso do Sul), Sudeste 2 (*Minas Gerais* e Espírito Santo), Nordeste 1 (*Bahia* e Sergipe), Nordeste 2 (*Pernambuco*, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte), Nordeste 3 (*Ceará*, Piauí, Maranhão), Norte (*Pará*, Amazonas, Amapá, Roraima) Centro-Oeste (Goiás, *Distrito Federal*, Mato Grosso, Tocantins, Rondônia, Acre). O Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro ficavam sozinhos. Os estados em itálico sediavam os respectivos departamentos.

cionários envolvidos na mística ibgeana, aqueles antigos que vinham da tradição de Teixeira de Freitas. Vale dizer, a calhar, que as chefias, não raro elas próprias sem percepção das tradições, preferiam indicar os antigos<sup>367</sup>, já com os tempos contados para aposentarem, às vezes pouco produtores, por descompasso tecnológico, mas nem por isso menos apaixonados. E houve as vendetas, mesquinhas; tendo deixado um ambiente degradado.

Nós avaliamos um determinado tamanho de corte naquele momento, essa foi uma briga grande porque a cota que o governo tinha atribuído ao IBGE era muito maior do que aquela que a gente achava razoável cortar. Esse processo foi feito procurando definir o excesso de pessoal em cada área e atribuíamos às diversas chefias a responsabilidade para definir quem na sua área devia ser cortado; portanto a gente indicou para cada área, com base na experiência que se tinha acumulado dentro de outros anos, os indicativos de corte; em cada área deviam ser cortados aqueles que fossem menos competentes ou menos comprometidos com o trabalho, porque no setor público há também uma distinção entre competência e interesse pelo trabalho, às vezes é uma pessoa muito competente, mas não se envolve tanto, então essa foi a orientação de cortar de acordo com a qualidade dos funcionários.

Nós demitimos 700, 800, 1000, não me lembro, a cota foi acima de mil funcionários, foi um processo traumático, sobretudo para quem foi demitido, traumático para quem teve que decidir, e não era uma decisão agradável, e foi traumático também para os colegas, que ninguém gosta de ver seu colega, a não ser que seja seu inimigo, demitido. Esse foi um processo bastante complicado, um período muito tenso aqui na Instituição, quando entrei estava me lembrando que sentei aqui e com todas as chefias do IBGE para anunciar a realização desse processo. Na verdade, foram cometidas injustiças. [...] A nossa posição foi de não interferir nas decisões das respectivas chefias, quer dizer, dávamos o quantitativo para a chefia indicar a lista dos quem deviam ser demitidos. Amigos e pessoas nossas, que às vezes até por vingança de amigos muito próximos de gente da direção, foram incluídos pelo chefe na lista de demissão, e nós não fizemos nada para tirar, se interferíssemos no caso a gente estava demitido (GUIMARÃES, 2006, grifo nosso).

De pronto houve reação; uma greve eclodiu, durando longos 21 dias. Depois de quase dois anos sem greves, e depois da decepção do resultado eleitoral, em que perde o candidato do Partido dos Trabalhadores, *Luiz Inácio Lula da Silva*, que trazia os anseios das massas. Os grevistas, de diferentes ideologias, uns até civilizados, outros, autênticos trogloditas, espocavam *flashes* nos olhos de quem entrasse para trabalhar, inclusive os membros do Conselho Diretor, estendiam a bandeira nacional no chão, na entrada dos edifícios, colocavam cadeados e vedantes nas fechaduras, entre outras formas de reação. À inegável barbaridade da disponibilidade, imposta pelo governo, reagia-se com inegáveis barbarismos. A gestão *Eduardo Guimarães* não atendeu à readmissão dos funcionários, já que isso lhe fugia à alçada, e marcou posição quando ao desconto dos dias parados. Mas essa posição de princípio, logo seria negada pelo governo, já suavizado em suas truculências, e novas greves acabaram alimentadas, inclusive em tempo de censo, o que significou uma provação à direção do IBGE.

Isso deu origem à greve de 21 dias [...] Essa greve era pela readmissão dos funcionários demitidos, obviamente não havia a possibilidade deles serem readmitidos, e não foram readmitidos. Dentro da greve, houve um procedimento que, de

<sup>367</sup> É o caso, por exemplo, de Aloysio Villela de Azevedo que, lotado no gabinete da presidência, fazia um estudo histórico, "Os recenseamentos no Brasil", de inegável interesse, o que foi ignorado.

certa maneira, teria marcado, mas não marcou, o resto da nossa gestão, que foi a questão do pagamento dos dias de greve, quer dizer, na minha experiência do período anterior eu tinha constatado que [...] não custa muito fazer greve, [que] você não tem que pensar duas vezes antes de fazer greve, [que] greve é apenas alguns dias de férias. [...] Eu [fui contra] a demissão de [grevistas], acho que greve é um direito. Agora, a remuneração dos dias parados é outra questão, quer dizer, o fato de fazer uma greve remunerada, você acaba incentivando à próxima greve, porque não tem custo fazer greve, quer dizer, é um jogo que eu posso ganhar se a minha reivindicação for atendida e eu não perco nada, eu sei que não vou perder nada, então por que eu não vou fazer greve?

Então, quando assumi, logo no início, antecipando greves futuras, reuni a diretoria e nós assumimos o compromisso de que não íamos remunerar os dias de greve, quer dizer, se [houvesse] greve, nós não iríamos punir ninguém, não iríamos fazer nada, agora, os dias que fossem parados, não iam ser pagos. [...] Quando você paga a greve hoje, você está preparando a greve de amanhã, então essa era uma questão de princípio para nós. Realmente a greve acabou, ela durou mais dois dias por causa disso, mas nós não cedemos, o que nós fizemos foi parcelar [...] mas os 21 dias de greve foram integralmente descontados. Creio que esse foi o único caso de desconto dos dias de greve no setor público brasileiro. Se eu tivesse conseguido manter isso, creio que eu teria conseguido diminuir o ritmo de greve do IBGE, só que por razões que eu vou comentar a seguinte, com mudanças de orientação do próprio governo Collor, essa política não pôde ser preservada. [...] A greve seguinte demorou algum tempo, veio depois de uma greve nacional do funcionalismo público, na qual o governo Collor, que teve uma posição dura inicial, já estava em retirada. Nós participávamos de um processo em que nós tínhamos uma pauta específica e uma discussão de uma pauta global em Brasília que era conduzida pelo ministro da Justiça Jarbas Passarinho.

Realmente essa foi uma das piores experiências que tive, porque você recebia uma orientação de governo para ter uma posição na negociação, você se posicionava de acordo com essa opinião, sendo que o comando nacional da greve negociava em Brasília e o governo alterava a sua posição, só que o governo não avisava nada a você aqui, então você continuava seguindo a orientação, e o outro lado, o lado dos funcionários, colocava a nova posição, e você ficava idiota, fazendo papel de bobo, foi realmente uma experiência muito ruim. No final da greve, houve uma negociação em Brasília que resolveu pagar os dias parados, e pagou, obviamente também não ia me opor<sup>368</sup>.

Nesse momento resolvi pedir demissão do IBGE, considerei que o IBGE ia ficar impossível de se administrar, só que nós estávamos no meio do processo do censo que já tinha sido uma questão muito conturbada, e achei que seria irresponsável da minha parte pedir demissão. [...] Então, fiquei até o fim, mas no dia que terminou a coleta de censo, anunciei o primeiro resultado. No dia seguinte, procurei o então ministro Marcílio Marques Moreira e disse que eu queria sair, ele me pediu para ficar, para não dizer nada a ninguém até que ele verificasse um substituto; eu fiquei mais dois meses e saí. Realmente a minha saída começou nesse momento em que percebi que a situação estava crescendo, a greve se tornava cada vez mais agressiva, o censo com tudo funcionando direito já é uma operação complicada, há 20 dias do início do censo nós tivemos uma greve aqui dentro, parando o IBGE, isso realmente é impensável (GUIMARÃES, 2006, grifo nosso).

Isso posto, há uma marca da gestão a realçar, qual seja, o excesso de economia praticado pelo presidente, não raro sendo prejudicial às atividades. Estava sempre disposto a reduzir o orçamento, e o fez, por exemplo, na propaganda censitária,

<sup>368</sup> Bem a propósito, veja-se no capítulo 11 a análise da gestão Edson Nunes, em especial seu artigo “O ABC paulista no Rio”, saído no *Jornal do Brasil* a 22 de janeiro de 1989.

na demora da aquisição de equipamentos, e, entre outros pontos, em algo que lhe comprazia especialmente, a redução do número das funções gratificadas, ou na redução de seus valores (níveis). Em si, algo elogiável no homem público, mas que ele levava, não raro, ao paroxismo, criando um contraste com outros órgãos públicos, onde isso não era feito; ao fim e ao cabo, o IBGE perdia. Por essas atitudes, lembra Bulhões Carvalho e Teixeira de Freitas, sempre dispostos a economizar.

Por fim, pondo um ponto final nessa seção, valerá relevar duas amenidades. Primeira, em sua gestão foram quebradas duas hegemonias masculinas, ou seja, duas mulheres assumiram posições tidas como monopólios masculinos: Jussara Colen Rieveres tornou-se chefe da Unidade Estadual no Espírito Santo, e Maria Alice da Silva Neves Nabuco tornou-se chefe do Serviço Gráfico. E ambas foram um sucesso, sem jamais perderem suas feminilidades, suas naturais ternuras. Palmas à gestão!

Segunda, em sua gestão houve quatro eventos de história, todos eles no CDDI, como partes da sua recém instalação na Canabarro. Um, deu-se o nome de Teixeira de Freitas ao auditório, prestando-lhe homenagem no centenário de nascimento (1890-1990). Dois, deu-se o nome de Manoel Antonio Soares da Cunha a uma sala dedicada à Memória Institucional. Três, deu-se o nome de Isaac Kerstenetzky à Biblioteca Central. Quatro, deu-se o nome de Wilson Távora Maia a uma livraria no complexo.

### C) Realces no programa estatístico

Desde seu tempo de diretor técnico, primeiro da Diretoria de Economia, depois da Diretoria de Pesquisas, a maior atenção de Eduardo Guimarães foi aos censos econômicos, sendo as estatísticas econômicas (nomeadamente as industriais) sua maior especialidade. Como cerne das mudanças, os censos viram-se integrados às pesquisas econômicas (industriais, comerciais e de serviço) mensais e anuais “creio que se avançou bastante e de lá para cá o processo, veio se aprofundando, se aperfeiçoando, [de modo que] nós temos hoje estatísticas na área econômica que refletem bem o que se começou a fazer naquela época”.

Na área industrial o que é que se tinha? Você tinha um censo que se fazia de dez em dez anos<sup>369</sup>, era uma operação gigantesca e via-se informação sobre tudo. Tinha uma produção industrial que era em boa parte desvinculada do censo e uma produção de indicadores mensais que era completamente desvinculada dos três. A preocupação foi primeiramente mudar o foco do registro estatístico. Nas estatísticas de então não existia empresa, tudo o que existia era estabelecimento que era uma construção [...] absolutamente artificial<sup>370</sup>, que tinha a ver muito com a idéia de você isolar um produto para poder fazer uma função de produção e definir seus custos. O primeiro movimento foi desmontar o conceito de estabelecimento como ele estava construído e introduzir o conceito de empresa nas estatísticas industriais. [...] A correspondência entre empresa e estabelecimento era nenhuma. Era um pro-

<sup>369</sup> Já na década de 1970 se tornara quinquenal, tendo havido censo econômico em 1970, 1975, 1980 e 1985. Daí em diante, nem mais de decenalmente.

<sup>370</sup> “Você chegava num empresário, pedia para que ele pegasse a sua fábrica e dividisse em quatro ou cinco estabelecimentos e depois te dissesse como é que o custo se repartia entre esses estabelecimentos. Obviamente ele não tinha aquilo contabilizado e era de se imaginar a quantidade de chute, de arbitrariedade que ele fazia nessa divisão”.

cesso extremamente complicado, sobretudo porque uma instituição que faz isso há cinqüenta anos resiste muito a mudar, sobretudo se quem está propondo a mudança é alguém que vem de fora, que nunca fez estatística e [é] visto como um “idiota” que não sabe do que se está tratando. Obviamente essa idéia tinha suporte de técnicos do IBGE que permitiram que ela avançasse, mas foi um processo extremamente difícil de convencimento (GUIMARÃES, 2006).

E a criação de um cadastro de empresas industriais passou a ser uma prioridade absoluta da Diretoria de Pesquisas. Um cadastro que fosse único para o país.

Nessa seqüência de mudanças, passou-se a sopesar os registros administrativos, ou seja, se neles há as informações desejadas e desejáveis, há de se usá-las, não partindo para pesquisas estatísticas (gerando os registros estatísticos). Cabe, então, ao IBGE fazer uma aproximação coordenadora a essas instituições geradoras desses registros, o que remete a pensar-se o sistema estatístico.

Dentro dessa linha, começou-se a dar [atenção] à questão do sistema estatístico nacional. Na verdade, o sistema estatístico existia [apenas em sentido potencial], mas não como órgão orgânico. Você tinha [e tem] o IBGE como instituição nacional, você tinha [e tem] órgãos estaduais produzindo estatísticas e você tinha [e tem] órgãos de ministérios produzindo também informações estatísticas. [...] Articular esses diversos órgãos, obviamente, é um processo difícil porque os órgãos estaduais são de qualidade muito diferenciadas.

De certa maneira, o IBGE tinha um [desapreço] pelos órgãos estaduais e tinha uma certa rivalidade com o SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) de São Paulo que era o que tinha mais porte. Mas esse foi o trabalho que se começou a fazer e, pelo menos durante o período em que eu estive aqui, avançou-se bastante. Hoje não sei como está a discussão do sistema estatístico, mas vejo que em determinadas áreas avançou-se de forma prática. O problema da discussão do sistema estatístico é que ela acaba ficando no nível do discurso, “vamos nos reunir”, “vamos fazer”, [sem] implementar (GUIMARÃES, 2006).

Segundo entende, e elogia, a realização do cadastro de empresas, e a laboriosa construção da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, permitiu implementar um funcionamento, ainda que pontual, do sistema estatístico nacional. Ou seja, o referido sistema é visto em sua vertente operacional (técnico-científica), valorizando-se os instrumentos de coordenação, no que, sem dúvida alguma, avançou-se muitíssimo, desde sua gestão, e até hoje. É o caso, valerá lembrar, além do cadastro e da classificação, as Contas Nacionais e Regionais.

Em seu depoimento à Memória Institucional, trata da questão das pesquisas por amostragem. Pois, 55 anos após a crise Polli Coelho, 45 anos após o Censo 1960 que utilizou uma amostra, 40 anos após a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, e outros eventos, ele ainda foi capaz de poder afirmar que havia um certo desprezo pelas pesquisas amostrais no IBGE

Você fazia estatística amostral porque não dava para não fazer, mas havia um certo desprezo, sobretudo pelo pessoal da primária que achava que estatística boa era aquela em que você cobre o universo, quer dizer, há de certa maneira uma pouca fé na capacidade das amostras estatísticas em gerar informações de boa qualidade. Na verdade, já naquela época, sobretudo no contexto de ajuste fiscal, a estatística censitária é algo cada vez mais difícil.

Pergunte às cartas qual foi a produção de componentes eletrônicos em 85.  
Ou o aumento de mão-de-obra na construção civil.  
Ou a estrutura de comercialização de gêneros alimentícios.

Qua qualquer outra informação que sua empresa precisa. Você vai ver que as respostas não estão escritas nas estrelas. Estão no banco de dados da Fundação IBGE.  
É o Censo Econômico, que se inicia em maio, vai aumentar ainda mais as informações de banco de dados. Mais de 2 milhões de empresas de todos os setores da economia serão pesquisadas.  
E para facilitar ao máximo o preenchimento dos questionários,

a Fundação IBGE criou as seguintes providências:  
Um Censo e questionário simplificado, que será respondido por empresas com faturamento inferior a 235 milhões de cruzeiros em 1985.  
Dens. Reduziu em 34% o número de questões, em relação ao questionário aplicado no Censo anterior.  
Típic. Reformulou as perguntas, adaptando-as o mais perto possível do controle contábil das empresas.  
E, na hora de responder ao Censo Econômico, todo empresário deve ter duas coisas em mente:  
Primeiro. As respostas são sigilosas, garantidas até pela Constituição.  
Por 1º, não podem e nunca serão utilizadas contra o entrevistado.

**Ou sua empresa conta com um banco de dados, ou conta com a sorte.**

Até porque o IBGE tabula os questionários em blocos, estatisticamente, impedindo que qualquer informação seja conhecida de forma individualizada.  
Segundo. Todos os resultados do Censo ficam à disposição de toda a sociedade, nos terminais informativos e livros que a Fundação IBGE publica.  
Essas informações são a base do planejamento para a sua empresa.  
É do planejamento econômico de todo o País.  
Além, muitas delas foram fundamentais no projeto de reforma econômica que acabou com a inflação e beneficiou todos os brasileiros.  
Portanto, responda com a todas as perguntas do Censo Econômico.  
Essa é um compromisso e uma responsabilidade de que nenhum empresário pode se desviar.

**CENSO ECONÔMICO**  
FUNDAÇÃO IBGE  
O maior banco de dados sobre o Brasil.



Propaganda do censo econômico de 1985 na imprensa.

Lembro que, quando eu era presidente do IBGE, eu participava da Comissão de Estatística [da ONU], e eu estava num almoço, em que estava o diretor do Bureau do Censo [dos Estados Unidos], [e os dirigentes das estatísticas] da Suécia, [de algum país da] África, e do Brasil [ele próprio]. O curioso foi [ouvir] os diretores dos Estados Unidos e da Suécia [falarem] que eles iam ter que parar de fazer censo demográfico porque seus países não podiam suportar o ônus de [o] fazer [já] que era algo muito caro, e [que era] preciso criar alternativas para isso. [...] O interessante é que eram dois países riquíssimos diante de dois países mais ou menos pobres, certamente o da África, e não lembro qual era [o país], e o Brasil [que] não tão pobre, mas [que tinha] dificuldades. [Pois] eram os [países] ricos que estavam chamando atenção para a dificuldade de fazer estatística censitária. [...] Acho que a evolução da estatística censitária para a estatística baseada em amostra é inevitável (GUIMARÃES, 2006).

Outro ponto analisado é bastante curioso: as delongas na liberação (divulgação) dos resultados finais em nome da maior qualidade. Dito de outra forma, nas pesquisas o respeito ao prazo era valor menor, havendo sempre uma crítica a mais, um tempo adicional na apuração; ao tempo da coleta cumpria-se cronograma, mas... depois, aí era outro tempo... Curiosamente, mesmo nas pesquisas por amostragem, cujos resultados se apresentam em intervalos, há uma preocupação absolutista incomum.

Havia uma preocupação muito grande do IBGE com a precisão do dado que era submetido a críticas e mais críticas no sentido de aprimorá-lo. Evidentemente o ganho que você tinha era pequeno e fictício, porque provavelmente não era na diferença de soma que estava o problema do dado, mas você atrasava a divulgação do dado que surgia já defasado, obsoleto e quase para uma estatística histórica.

Por fim, explicou a história do Censo 1990 / 1991, que colocamos no apêndice 3 deste volume, e contou diversas histórias dos índices de preços, das quais falaremos em capítulo próximo. E valerá lembrar, para findar essa seção, uma realização da

administração, por ele não lembrada no depoimento, qual seja o início do trabalho em conjunto com os órgãos nacionais de estatística da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, núcleo inicial do Mercosul. Pois, numa reunião do Eurostat foi perguntado sobre os andamentos dessa cooperação, e não tinha o que dizer, pois nada havia. De volta, chamou a direção do CDDI para conversar, e sugeriu, se fosse possível, sem maiores transtornos, a elaboração de um Anuário Estatístico do Mercosul. Idéia posta, pensada e projetada, com uma equipe mínima (*Nelson de Castro Senra, Reinaldo Silva Pereira, Wanderley Mazzei Coelho Silva, Severino Bezerra Cabral Filho*) trabalhou-se laboriosamente, e se conseguiu elaborar, não um anuário, que seria demasiado pretensioso, mas sim uma Sinopse Estatística, algo menor, mas chave como ponto de partida, sobretudo, porque levantou as condições vigentes, país a país, em termos de sistema estatístico. Ou seja, um anuário ou uma sinopse estatística é um bom avaliador da atividade estatística dos países, e já se o sabia nos Congressos de Estatística do século XIX, mas, fomos além disso, buscamos das direções textos com análises do estado das artes, o que foi muito valioso. Essa sinopse acabou não saindo pelas mãos de *Eduardo Guimarães*, mas é seu o mérito<sup>371</sup>.

#### D) Sistema Estatístico Nacional

*Eduardo Guimarães* pensou o sistema estatístico com competência. Voltemos, então, ao seu já citado artigo, “Produção de estatística e sistema estatístico”, elaborado, como visto antes, para uma espécie de pré-CONFEST, realizada no âmbito do IBGE. Afora as citações já extraídas anteriormente, vejamos algumas outras; seu ponto de partida é a apreensão dos sistemas estatísticos em suas duas acepções: uma, social ou organizacional; outra, cognitiva ou informacional.

Aquela acepção, social ou organizacional, que entende como possível, embora difícil, supõe sempre vontade de diálogo, pelo qual as partes cederiam vontades, e assumiriam deveres. Já esta acepção, cognitiva ou informacional, tendo por síntese natural o programa estatístico, esbarraria numa barreira sistêmica, qual seja, a ausência de teoria ampla explicativa da sociedade, donde a proposição simplificadora de um Plano Geral, como vem sendo feito para o País pelo IBGE.

A expressão do sistema estatístico nacional é usualmente empregada em duas acepções, relacionadas mas distintas.

A primeira acepção refere-se ao conjunto de informações estatísticas relativas à realidade econômica e social do País, estruturadas segundo regras e critérios próprios. A segunda, de natureza institucional, refere-se ao conjunto de entidades produtoras de estatísticas e está preocupada com a coordenação e a articulação entre essas entidades, de forma a garantir uma atuação eficiente. Para distinguir entre essas duas acepções, recorrer-se-á nesse texto a iniciais maiúsculas (Sistema Estatístico Nacional) para indicar a segunda acepção.

É certamente possível, em princípio, conceber um Sistema Estatístico Nacional nessa segunda acepção, vale dizer, é certamente possível formular o desenho

<sup>371</sup> Em desdobramento, realizou-se outro trabalho valioso, um “Inventário das Estatísticas Nacionais” (1994), em quatro volumes, um para cada país, num trabalho conduzido por Regina Sá, do CDDI.

de uma estrutura institucional que organize e articule as atividades das entidades produtoras de estatística. As dúvidas que podem se manifestar aqui referem-se, por exemplo, ao melhor formato desse sistema e ao modo mais eficiente de atuação; à visibilidade prática (política e operacional) de propostas alternativas de organização do sistema; e, eventualmente, até mesmo à conveniência de estruturar-se tal sistema. Não cabe, no entanto, questionar a possibilidade de sua existência.

A concepção de um sistema estatístico na primeira acepção indicada acima não é tão simples. Nesse caso, cabe questionar a própria idéia de um sistema estatístico nacional ou, mais precisamente, a possibilidade de estruturar e organizar a totalidade da produção estatística do País como um sistema.

A esse respeito, é interessante observar que a legislação brasileira da década de 70 se refere a um Sistema Estatístico Nacional quando trata do aparato institucional da produção de estatística, mas formula apenas um Plano Geral de Informações Estatísticas (e Geográficas) quando se propõe a indicar a organizar o conjunto de informações necessárias ao conhecimento da realidade econômica e social do País.

Recorrendo à terminologia desses textos legais, a questão sugerida acima corresponde a indagar da possibilidade de conceber um Plano Geral de Informações Estatísticas como um sistema – vale dizer, como um conjunto ou uma totalidade de objetos, reais ou ideais, reciprocamente articulados e interdependentes (as noções de unidade, totalidade e interdependência entre os elementos constitutivos são três noções fundamentais implícitas no conceito de sistema).

Parece lícito afirmar que essa possibilidade depende, antes de mais nada, de que o mundo real ao qual as estatísticas se referem seja apreendida como um sistema, o que pressupõe a existência de esquema teórico que construa esse sistema. Depende também de que esse esquema teórico e os fenômenos focalizados sejam passíveis de quantificação (GUIMARÃES, 1990, p. 5-6, grifo nosso).

A interação entre entidades produtoras pressupõe uma produção estatística algo descentralizada, sob pena de não se impor, ou seja, se a produção for centralizada, no máximo, se imporá uma articulação no interior da agência central, e nada mais. Então, havendo diversos produtores, Eduardo Guimarães centra sua atenção a uma articulação ou coordenação teórico-conceitual, e, eventualmente, teórico-processual, ou seja, centra atenção à dimensão técnico-científica da coordenação. A outra dimensão, de natureza sócio-política, ele a deixa em plano secundário, sob o argumento de preservar as autonomias das instituições; contudo, no contexto dessa desejável autonomia, acaba emergindo uma desconcertante descontinuidade, e ausência completa de independência, o que é prejudicial à continuidade da atividade estatística. Ora, não nos parece possível ignorar, em nome das desejável autonomia das entidades produtoras, respeitando suas diferenças, o imperativo da construção de uma identidade o mais possível homogênea. Ele, contudo, entende possível a ocorrência de articulações pontualizadas, caso a caso, respondendo por similitude à concepção do Plano Geral.

Ao lado da relação produtor x usuário, outro aspecto importante da definição e construção de sistemas estatísticos é a interação entre as diversas instituições produtoras de estatística. O Sistema Estatístico Nacional (agora com iniciais maiúsculas), previsto em lei, constitui a estrutura institucional no interior do qual deve se estabelecer essa interação. A caracterização desse espaço institucional como um Sistema pressupõe, desde logo, que a produção de estatística no País deve se estruturar com um certo grau de descentralização, envolvendo diversas entidades; pressupõe

também, no entanto, que essa produção deve se processar de forma coordenada e articulada. É sabido que, embora previsto em lei, esse Sistema jamais se estruturou; tampouco tem sido efetivamente exercida a função de coordenação do Sistema atribuída ao IBGE (GUIMARÃES, 1990, p. 11-12, grifo nosso).

[...] uma alternativa consiste em preservar a autonomia das diversas entidades produtoras de estatísticas, procurando no entanto integrá-las no processo de construção dos diversos subsistemas estatísticos. Essa integração pressupõe a articulação e a coordenação – eventualmente operacional mas sobretudo metodológica – das entidades produtoras em torno de projetos específicos inseridos no âmbito de um Plano Geral de Informações Estatísticas, sem prejuízo evidentemente de sua capacidade de levar adiante empreendimentos próprios.

Tal esquema de organização e operação do Sistema Estatístico Nacional constitui, na verdade, a contrapartida institucional e operacional da estratégia de estruturação da produção nacional de estatísticas proposta anteriormente, que contempla a construção de sistemas parciais e específicos e a progressiva articulação desses sistemas como subsistemas de sistemas mais amplos.

Nesse sentido, a definição de um Plano Geral de Informações Estatísticas aparece como condição preliminar também para a estruturação efetiva do Sistema Estatístico Nacional (GUIMARÃES, 1990, p. 12, grifo nosso).

Quanto ao Plano Geral, enumera seus pontos-chaves: concepção (conceitos e processos), abrangência, periodicidade, responsabilidade. E realça a importância das classificações, como fundamental instrumento de coordenação.

Do ponto de vista da definição do elenco de pesquisas em torno das quais se estrutura um subsistema específico, são pontos relevantes: a definição teórica das variáveis a serem investigadas e os mecanismos operacionais para captá-las; a identificação dos instrumentos de pesquisa (levantamentos censitários, pesquisas por amostragem, *surveys* localizados, registros administrativos) adequados à natureza e às características das unidades e das variáveis investigadas; a periodicidade das distintas pesquisas e a articulação entre elas; a articulação entre o nacional e o regional; a questão da dimensão dos diversos segmentos do universo pesquisado e a relevância das variáveis; as necessidades de dar tratamentos distintos a questões ou informantes distintos. Do ponto de vista do movimento de articulação entre os diversos subsistemas, destacam-se como questões centrais a compatibilização dos sistemas de classificação e a busca de consistência conceitual entre as variáveis utilizadas em distintas pesquisas (GUIMARÃES, 1990, p. 10, grifo nosso).

Pois então, havida a CONFEST, seria natural derivar-lhe um novo Plano Geral, e ele o fez, por certo apoiado em *Lenildo Fernandes Silva*, tendo em mãos essa visão. Em 9 de janeiro de 1992, uma proposta completa de novo Plano Geral foi feita: “o referido Plano deverá, nos próximos anos, orientar as atividades das instituições que compõem o Sistema Estatístico Nacional, bem como a produção de informações geocientíficas pelo IBGE”, segundo informa na apresentação. Infelizmente, com sua saída em março, a proposta feita com tanto labor, foi ignorada pelas gestões seguintes, de modo que vige ainda em termos oficiais o Plano Geral de *Isaac Kerstenetzky* (Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974), posto que bastante passado, defasado, não mais efetivo.

O documento divulgado em janeiro de 1992 apresenta-se estruturado em duas seções: “Plano Geral de Informações Estatísticas” e “Plano Geral de Informa-

ções Geográficas” (note-se o não uso da expressão geociências)<sup>372</sup>. No segmento estatística, há duas partes: “Pesquisas por área temática” (com seis divisões: Características demográficas e sócio-econômicas da população, Agropecuária, extração vegetal e pesca, Indústria, Serviços, Preços, Agregados Macroeconômicos) e “Descrição das pesquisas” (uma a uma, seguindo a temática acima). Cada pesquisa é descrita com as seguintes informações (justo às que advoga como básicas no artigo): entidade responsável; descrição sumária; principais variáveis investigadas; abrangência geográfica e nível de divulgação; periodicidade; metodologia; data em que se iniciou a pesquisa.

### E) Final de gestão

As condições de trabalho estavam difíceis, já de longe, não raro dando-se murros em ponta de faca. A paixão com que assumiu a presidência, pouco a pouco esmaecia. Mas a gota d’água seria a relação com o movimento dos funcionários; pois, ao fim e ao cabo da greve no início da gestão, ele, apoiado pelos diretores, mandou descontar os dias parados, era um ponto focal, a impor custo ao fazer das greves. Houve choros e ranger de dentes, mas houve o referido desconto. Não tardou muito e veio outra greve, agora no início do censo de 1991, quando, então, os militantes da associação dos funcionários, para além de fortes no IBGE, eram fortes na esfera sindical. Nesse contexto, com inegável habilidade, as negociações eram divididas, parte sendo no IBGE e parte sendo em Brasília, junto a alguma autoridade, à época o Ministro da Justiça. Por um jogo de informação / desinformação, as negociações seguiam sendas diversas, e a direção do IBGE acabava perdida. Entre outros pontos que abalaram a continuidade da administração esteve a ordem, vindo de Brasília, de devolver os descontos. Na linha que *Edson Nunes* já falara, o “ABC paulista do governo, no Rio de Janeiro” ficava traído na história; assim, não valia a luta para ser sério, e só cabia jogar a toalha.

Em seu depoimento à Memória Institucional, *Eduardo Guimarães* expressou sua simpatia pela instituição: “O IBGE é uma instituição fundamental”, “O IBGE é

<sup>372</sup> Uma versão integral desse documento está inserta no CD-ROM que acompanha este volume.

# censo

Rio de Janeiro, segunda-feira, 7 de outubro de 1991 • Ano I • nº 5 • IBGE

## NA ESCOLINHA DO PROFESSOR RAIMUNDO

### Sinal de Perigo

Sérgio Costa, um dos mais respeitados jornalistas da área econômica no País e um dos repórteres do *Caetano Negócios do Jornal do Brasil* vê nos números do Censo uma denúncia e um sinal de alerta. Eis o seu depoimento:

“Os recenseamentos gerais nunca trouxeram um quadro muito bonito do Brasil. Elevados índices de analfabetismo, más condições de moradia, precariedade nos serviços de água e esgoto e outros indicadores sociais que ainda nos colocam quase no final da lista, mesmo quando a competição é com países do chamado Terceiro Mundo. Mas é estranho esses números que o Censo ajuda. Os governos dependem de tais estatísticas para colocarem no papel as suas políticas sociais e corrigirem problemas como os desastres regionais, dirigindo recursos para os chamados bolsões de pobreza. No Brasil, os dados são coletados religiosamente pelo IBGE. O que falta é uma política que, aos dados, produza um quadro menos deprimente da realidade brasileira.”

### Swing da cor é “Melô do Censo”

A cantora brasileira Daniela Mercury, com todo aquele desgo e todo aquele gingado que leva as platéias ao delírio, está na crista do sucesso, com seu primeiro êxito escaudando nas paradas. Além, o carro-chefe do disco, a faixa *Swing da Cor* já ganhou o apelido: *Melô do Censo*. É que a música faz referência a um dos slogans do Censo 91: “Não desse a sua cor passar em branco.”

### “Conversê” e Cervejinha

Sorvendo devagar a cervejinha, Seu Elias Moab vai escutando na maior atenção as palavras da recenseadora Socorro. Isso lá em Rio Branco, no Acre, perto de uma velha estação, onde Seu Moab mantém uma horta de boas frutas e velhas cachacinhas, cercado de tantos filhos, que nem sabe quantos anos tem cada um. No final do “conversê”, Seu Elias conclui, bem na dele: “Já censo, moça, já escutei tudo, não sei bem pra que que serve, mas vou ajudar. Prá alguma coisa esse perguntório deve servir.”

### Agradecimentos

censo agradece a todos. São muitas as colaborações que nos chegam do País inteiro, enriquecendo a crítica do Censo 91. E vamos prosseguir trabalhando juntos.



A escolinha parou para ouvir a aula do Seu Ptolomeu sobre o Censo 91

A ex-ministra Zélia Cardoso de Mello não foi a única estrela a brilhar na Escolinha do Professor Raimundo, da TV Globo, um dos programas de maior audiência da televisão brasileira, atingindo um público de milhões de telespectadores. No sábado, 28 de setembro, o Censo 91 foi destaque na Escolinha.

Como sempre acontece, Dona Bela, a moça “que só pensa naquilo”, desmaiou horrorizada diante a uma pergunta do professor Raimundo. Que, no caso da melindrosa aluna, sempre encontra um jeitinho de enrolar perguntas inocentes num tom malicioso:

— Dona Bela, a senhora já foi recenseada profundamente?

Foi o pretexto para Seu Ptolomeu, o sabichão da turma, dar uma aula da

maior competência sobre o Censo 91, recomendando enfaticamente à população que dele participe. Sob os olhos admirados daqueles alunos muito loucos, Seu Geraldo, Dona Cilda, Armando Volta, Aldemar Virgílio, Galeão Cumbica, Rolando Lero, enfim, daquela galeria de personagens geniais. Seu Ptolomeu, é claro, ganhou um 10 do mestre Chico Anyso.

Personagem forte, o Censo 91 vem sensibilizando estrelas de primeira grandeza que, por reconhecerem a importância da atual contagem da população, a última deste século, que aponta caminhos para o ano 2000, falam sobre o Censo com entusiasmo. Como a Xuxa no seu “Xou”, o Faustão no “Domíngio” e o Professor Raimundo na “Escolinha”.

Publicação “Censo”, feita pela Coordenação de Acompanhamento e Controle Operacional dos Censos – COC, do IBGE.

inevitavelmente uma instituição pública, tem que ser financiada pelo setor público”, “O IBGE, como todo órgão público, tem obrigação de ser eficiente, de ser econômico, de ser parcimonioso por estar gastando dinheiro público”. Avalia e lamenta a escassez de investimentos, a limitada renovação do quadro de pessoal, a perda de valor dos salários, entre outros pontos, que seguiam como problemas repetitivos. Por fim, denotou prazer de ter sido no IBGE, depois que deixou sua presidência, membro do Conselho Curador (gestão *Simon Schwartzman*), como representante do Ministério da Fazenda, e de ter sido membro do Conselho Técnico (gestão *Sérgio Besserman*).

### As gestões seguintes

A *Eduardo Guimarães* sucederá *Eurico Borba*, antigo e poderoso Diretor-Geral na administração Kerstenetzky. Virá com gosto, tendo em mente aqueles tempos gloriosos, contudo, o tempo passara, e quase nada terá condições de implantar. Sua gestão que tem início no governo Collor, terá final no início do governo *Itamar Franco*, em um ano e três meses. A ele seguirá *Silvio Minciotti*, ainda no governo *Itamar Franco*, por nove meses apenas, e quase nada, também, será feito. Ao cabo desse tempo de triste pausa, por dois anos, terá início a gestão *Simon Schwartzman*, que seguirá pelo primeiro governo *Fernando Henrique Cardoso*, só não seguindo pelo segundo por não ter desejá-lo; será uma gestão gloriosa, bastante renovadora.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume os textos: **Charles Mueller, um presidente de tempos de bonança e Eduardo Augusto Guimarães, um presidente que chegou com boas intenções,** por Marco Santos.

## **Visão da ENCE (II): em tempo de reforma, críticas e reações (1985-1995)**

---

### **Capítulo 13\***

---

\* Na feitura deste capítulo, a colaboração de Maria Angélica Vasconcelos de Araújo foi muito valiosa, na troca de idéias, e, muito em especial, na complexa localização da documentação, muito dispersa, e, não raro, sem autoria e datação.

# E

Como visto antes, ao longo das gestões *Isaac Kerstenetzky* e *Jessé Montello* (1970-1985) intentou-se a introdução de mudanças profundas na Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE. Muitas foram as reflexões e as sugestões; houve, até, uma missão francesa, do diretor da École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique - ENSAE / Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE. Em breve síntese, entendia-se que estatísticos e cientistas sociais deviam aproximar, até mesmo associar, seus saberes, mas não se sabia como fazê-lo, e em que medida realizar essa amálgama. Por demais, não se sabia como habilitar os estatísticos a atuarem nas equipes mais e mais multidisciplinares que dominavam as instituições estatísticas, sem, contudo, retirar-lhes solidez na formação estatística. Houve a criação de cursos de pós-graduação, *lato sensu*, que até ajudaram a diminuir esse *imbróglia*; já os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, embora pensados e propostos, não saíram do papel. O fato é que, diante desse quadro, ao início da gestão *Edmar Bacha*, a ENCE estava muito em baixa; havia muita retórica, e quase nenhuma realização, a não ser a tradicional formação dos estatísticos, dessa forma, não conseguindo mostrar-se valiosa ao IBGE. Daí, resultou quase que natural, à nova direção, a idéia de eliminá-la, melhor dizendo, de transferi-la ao controle de alguma universidade; ao juízo do tempo, mantê-la associada e vinculada ao IBGE não parecia natural. A ENCE soube reagir, e, levado o susto, e dados os meios, soube seguir a contento.

## A ENCE no contexto da reforma

A reforma administrativa foi desencadeada pelo Memorando da Presidência nº 45, de 15 de maio de 1985. O processo de debates seria aberto, mas essa prática, embora advogada pelo presidente, dependia das chefias. No caso da ENCE, sob as direções sucessivas de *Virgílio Pinheiro* (fevereiro 1984 a dezembro 1985) e de *Tânios Abibe* (dezembro 1985 a fevereiro 1986) as discussões foram fechadas, não envolvendo professores e técnicos gerais.

Daí vieram reflexões e sugestões, bastante superficiais, infelizmente, incorporadas a um documento emanado da Diretoria de Formação, e dirigido à direção superior. Nele a ENCE queria ser vista como “a escola institucional do IBGE e não apenas, dentre tantas outras, [como] mais uma entidade de ensino mantida pelo Poder Público”, e se diz mais: “nem seria razoável admitir-se que esta instituição, cuja atividade-fim não é o ensino, mantivesse uma pequena escola-modelo, a custo operacional elevado, para tão somente ostentar sua participação direta no esforço pela educação nacional”; por fim, nessa linha, oferece-se uma afirmação de princípio, digamos, filosófica, a marcar uma ausência de identidade:



Tanios Abibe, diretor da ENCE, Jessê Montello, Presidente do IBGE [s.d.].

O não se ter definido, de modo claro e conseqüente, que a ENCE há que ser tida como uma escola voltada, antes de tudo, para a expansão e renovação dos quatro técnicos do IBGE, levou-a, ao longo do tempo, a uma certa perplexidade quanto à sua própria vocação acadêmica. A conseqüência mais evidente e danosa foi a erosão de seu corpo docente, para o qual, até há pouco, não se dispunha de um mecanismo adequado de recomposição (IBGE, 1985, p. 9).

As soluções sugeridas, contudo, desidratam essa afirmação, a exigir intensos debates. O que vem, mesmo, são soluções varejistas, por certo relevantes, mas que, mesmo se inteiramente implantadas, não dariam cobre à crise. Sem uma clara visão da questão dos dois senhores, o Ministério da Educação e Cultura - MEC (por ser uma escola federal) e o IBGE (por ser uma escola federal, mas ibgeana), nada seria resolvido. Mesmo que ao ensino, vocação natural da escola, se associasse a pesquisa, o que lhe complementaria e enriqueceria, a natureza dessa pesquisa de caráter escolar, não necessariamente atenderia aos interesses e necessidades das áreas técnicas. Talvez, sim, se fosse uma pesquisa em âmbito de pós-graduação, mas mesmo essa teria certo viés acadêmico (academicista). Assim, declarar o vínculo da escola ao IBGE, sem maiores reflexões, não seria solução.

As reações ao formato das discussões, fechadas em gabinete, foram grandes. A insatisfação crescia a olhos vistos. Então, ao assumir a direção da ENCE, *Edson Relvas* (fevereiro 1986 a janeiro 1987) resolve formar um grupo interno de discussão (julho 1986) – *Hosannah Minervino dos Santos* (coordenador), *Maria das Graças de O. Nascimento*, *Clecyldes Mendes Pereira*, *Ruy Lourenço Filho*, *José de Azevedo Lozana* – para

Desenvolverem um estudo analítico da ENCE tendo em vista não só a reforma administrativa do IBGE, como também o estabelecimento de linhas mestras de um projeto integrado de desenvolvimento, objetivando tornar, ainda maior, a parti-

cipação da ENCE junto ao próprio IBGE, ao mercado de trabalho e à comunidade (ENCE, 1986).

Antes, porém, houvera uma reação, no contexto do II Encontro Nacional de Estatísticos - ENE (outubro 1985), promovido pela Associação Profissional dos Estatísticos do Brasil. Na ocasião, *Edmar Bacha*, convidado a palestrar, falou da reforma, e não poupou críticas à ENCE (é o que emerge da reação, já que não conseguimos localizar seu discurso). Para analisar aquelas críticas, de pronto, foi formada uma comissão (*Denise Viviane Bacharach, Laize de Souza, Márcia Woolf Bulach, Maria das Graças de O. Nascimento*). Essa comissão elaborou um documento enviado à direção superior do IBGE<sup>373</sup>, ao que parece sem maiores conseqüências.<sup>374</sup>

## Reações internas

Indo pela ordem do tempo, comecemos pelo documento elaborado no contexto do Encontro dos Estatísticos (outubro 1985), ao qual 25 dos participantes eram estatísticos no IBGE, “na sua maioria com mais de 10 anos de casa e, portanto, partes integrantes da memória e do corpo vivo da Instituição” (ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL, 1985, p. 1). O texto tem sete seções, numeradas como questões, ao que parece marcando as temáticas abordadas por Edmar Bacha: 1) Os 10 amostristas; 2) Da nomeação política do delegado; 3) Sobre a história do IBGE; 4) Sobre a ENCE; 5) Crítica às pesquisas desenvolvidas pela instituição; 6) A descentralização do sistema estatístico nacional; 7) A contribuição dos estatísticos. A ira é total, sem nenhum disfarce, e *Edmar Bacha* é dado como falando do que desconhece, sobremodo ignorando a história da Casa.

Na questão 1, amostragem, parece que *Bacha* deu a entender, ou mesmo falou, que a Casa lhe seria resistente, e mais, não teria quadro capaz de ampliá-la às diversas pesquisas; há total repúdio à afirmação. Na questão 2, nomeação dos delegados<sup>375</sup>, *Bacha* terá falado das pressões políticas, e de sua tática de enfrentamento, criando com isso uma prática de escolha interna; e a reação foi sugerir que essa prática de defesa fosse generalizada ao preenchimento de todos os níveis de chefia. Na questão 3, história ibgeana, na qual *Bacha* patinava, sem nenhuma segurança, houve a defesa de um esforço deliberado e concentrado de investimento “na documentação da trajetória do órgão, formando-se sua memória, e impedindo-se que cada nova administração veja-se obrigada a recuperar de modo informal a história do IBGE” (ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL, 1985, p. 4). Na questão 4, sobre a ENCE, advoga-se uma ampliação das discussões, “envolvendo o cor-

<sup>373</sup> Isso foi feito através da Associação Profissional dos Estatísticos do Brasil, pelo Ofício nº 158, de 4 de outubro de 1985, assinado por Paulo César Greenhalgh de Cerqueira Lima, presidente da referida Associação.

<sup>374</sup> Em julho de 1985, a direção superior convocou o coordenador da Coordenação de Avaliação e Métodos - CAM, órgão que sucedera ao Departamento de Coordenação e Métodos, pedindo sugestões para a criação de um órgão de pesquisa e apoio metodológico, na estrutura da Diretoria de Formação - DF. Para tanto, veio da CAM (talvez feito por seu chefe, José Paulo Quinhões Carneiro) um cuidadoso documento, muito bem escrito e argumentado, intitulado “Considerações e sugestões a respeito de um órgão de pesquisa e apoio metodológico”, que daria subsídios à criação na DF do Centro de Ensino e Desenvolvimento Metodológico (R.PR. nº 40, de 16 ago. 1985), ao qual se agregava a escola.

<sup>375</sup> Delegado, a que se refere, era o nome então dado ao dirigente máximo ibgeano em cada Unidade da Federação.

po docente e discente da ENCE e as organizações de classe representativas das estatísticas” (ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL, 1985, p. 5). Na questão 5, crítica às pesquisas, sutilmente sugere-se haver nelas certa leviandade, uma espécie de não-legitimidade. Na questão 6, sistema estatístico, entende-se que seria valioso sopesar as vantagens e as desvantagens das duas formas de coordenação já praticadas pelo IBGE, a descentralizada e a centralizada; curiosamente, a modalidade de coordenação descentralizada, de certa forma, não o seria para envolver as instituições produtoras, Brasil afora, mas sim para ampliar a atividade das delegacias, ou seja, seria basicamente uma descentralização interna ao IBGE. Na questão 7, participação dos estatísticos, entende-se que muito das opiniões expressas pelo presidente, entendidas como equivocadas e impróprias, decorreriam do silêncio acomodado dos estatísticos.

Em novembro de 1985, *Edmar Bacha* decidiu visitar a escola. Em face dessa visita, *Tânios Abibe*, diretor da escola, enviou documento ao presidente. Paradoxalmente, ignorando o bombardeio, o documento resvalou à exaltação da escola, não sem as costumeiras lamentações: “a ENCE é, por vezes, ‘esquecida’ por sua mantenedora”, o “uso misto” do espaço da escola, ou seja, a “franquia de parte das instalações da Escola e de todo seu ambiente de ensino”, e que tais. Quer-se a reposição dos professores, e reabertura das discussões para implantação do Mestrado e do Doutorado, como única forma de viabilizar uma atividade de pesquisa contínua e sistemática.

O ambiente segue desgastado, e só em julho de 1986, com a escola entregue à direção de *Edson Relvas*, é que o corpo docente será chamado a sopesar a reforma, e a propor novos rumos para a ENCE. O documento preparado pela comissão (vista acima) recupera o documento elaborado no contexto do II Encontro Nacional de Estatísticos - ENE, e visto antes, e tem três estudos analíticos: “A questão da reforma administrativa do IBGE e a ENCE”; “A ENCE no sistema educacional brasileiro”; “ENCE: sua relação com a comunidade e com o IBGE”. Eles seguem um resumo executivo (Conclusões / Recomendações): a escola deveria, prioritariamente, suprir de pessoal bem formado e bem treinado aos órgãos do Sistema Estatístico Nacional, para tanto devendo estar vinculada ao seu órgão coordenador, no caso o IBGE, cujos recursos humanos e materiais deveriam ser utilizados amplamente; devia subordinar-se diretamente à direção superior do IBGE, integrando seus conselhos, e mais, devia participar fortemente na formulação dos programas de capacitação do quadro de pessoal do IBGE; deviam receber melhorias a biblioteca, o escritório de estatística, o núcleo de computação; entre outros pontos. E há o retorno a uma sugestão de *J. C. Milleron*, que chefiou a missão francesa, referida em capítulo anterior, qual seja a criação de um conselho de ensino.

### **Avaliação de comissão externa**

Naquele mesmo julho, *Edmar Bacha* resolve convocar uma “Comissão Externa de Avaliação dos Vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas com o IBGE” R.PR. nº 29, de 24 de julho de 1986, formada pelos seguintes luminares: *Simon*

*Schwartzman* (coordenador), *Nelson do Valle Silva*, *Basílio de Bragança Pereira*, *Ricardo Milton Frischtak* e *Tadeu Keller Filho*; tendo três meses para elaborar um relatório, e que acabou entregue em 20 de outubro<sup>376</sup>.

Nos termos de referência negociados foi lembrado que a Comissão de Reforma Administrativa “havia concluído que o IBGE não mais comporta uma escola de graduação e cursos de nível médio, que constituem o objeto da ENCE”, e mais, “que, por carência de recursos humanos e administrativos, o Instituto tampouco teria condições de transformar a ENCE em um centro de formação e treinamento em estatística de algo nível, de alcance eventualmente continental”. Em face desse quadro “a ENCE deveria ser, ou extinta, ou transferida para outra instituição”, com forte reação contrária “de professores e alunos da ENCE, assim como de entidades profissionais ligadas à área de estatística”, o que levou o IBGE a constituir a comissão externa. Nos três meses de trabalho, os membros da comissão examinaram a documentação disponibilizada, bem assim, “promoveu levantamentos próprios, recebeu sugestões e manteve entrevistas tanto com pessoas ligadas à Escola quanto outras cujas opiniões considerou relevantes” (SCHWARTZMAN, 1986, p. 2).

O relatório tem estrutura em cinco seções: 1) histórico da comissão; 2) aspectos da história da escola; 3) a posição da escola no ensino; 4) justificativa da manutenção da escola no IBGE; 5) recomendações de transformações. Antes dessas seções, há um sumário das conclusões, já sendo revelada a proposição de permanência, para tanto fazendo sugestões de mudanças:

Em suas conclusões, a Comissão nota que a Escola Nacional de Ciências Estatísticas absorve hoje uma parcela mínima dos custos e do pessoal do IBGE, seu funcionamento é passível de várias críticas, e sua utilidade e pertinência para o IBGE não é clara. Apesar disto, ela vem desempenhando um papel socialmente significativo para os alunos que a procuram, e atendendo o mercado de trabalho para estatísticos na área do Rio de Janeiro. A Comissão considera que, a médio e longo prazo, tanto o IBGE quanto o Sistema Estatístico Nacional teriam muito a ganhar se a ENCE fosse transformada em uma entidade academicamente forte, dotada de um núcleo de professores e pesquisadores de alto nível, bem relacionada com a área universitária, e na qual ensinassem os melhores profissionais de dentro e de fora do Instituto. Esta é também a expectativa sentida pela comunidade estatística do Rio de Janeiro, manifestada nos contatos mantidos pela Comissão durante seus trabalhos.

Para que isto se transforme em realidade, cabe ao IBGE redefinir a posição da ENCE em sua estrutura, e dotá-la de uma liderança orientada para estes fins, aumentando ainda, com o tempo, os recursos materiais e humanos de que hoje a Escola dispõe. Desta forma, a Comissão crê que o IBGE estaria dando cumprimento ple-



Placa da fundação da ENCE.

<sup>376</sup> No mês seguinte Edmar Bacha estaria deixando a presidência. Dessa forma, esse relatório só foi mesmo considerado na gestão seguinte, de Edson Nunes.



Placa com  
fundadores  
da ENCE.

no a uma de suas finalidades precípua como órgão de coordenação do Sistema Nacional de Estatística [sic], que é a de contribuir para o desenvolvimento da ciência estatística no Brasil em todos os seus aspectos (SCHWARTZMAN, 1986, p. 1-2).

O relatório lembra um pouco da origem da ENCE. Há um erro na data tida como de criação escola: em lugar de 6 de maio, o correto é 6 de março, 1953. Desde então, já tendo formado “mais de mil bacharéis em estatística, mantendo nos últimos anos uma média de 25 formando anualmente” (SCHWARTZMAN, 1986, p. 2). Por demais, volta às origens, e analisa o estado efetivo da escola, diante daquelas expectativas:

No passado, havia a suposição de que a ENCE funcionaria para prover o IBGE de pessoal especializado, tanto a nível técnico quanto a nível de graduação. A ENCE deveria ainda exercer funções de treinamento contínuo do pessoal do IBGE, através de cursos de curta duração. Por outro lado, havia a suposição de que os técnicos mais capacitados do IBGE ensinariam na ENCE, transmitindo assim a seus alunos conhecimentos específicos da instituição à qual se destinariam. Hoje, esta relação recíproca quase não se dá. O IBGE dificilmente absorve os formados pela ENCE, e realiza diretamente suas atividades de treinamento interno, sem recorrer à Escola. Por outra parte, a Escola tem dificuldades em conseguir que funcionários do Instituto que não sejam seus professores regulares ensinem em seus cursos. A maioria dos professores da ENCE são funcionários do IBGE, mas sua atividade é restrita ao âmbito da Escola. Como não existe obrigação de tempo integral, estes professores podem se dedicar a outras atividades profissionais fora do Instituto, fazendo com que sua remuneração pelas atividades de ensino seja bastante atrativa em termos relativos. (SCHWARTZMAN, 1986, p. 3).

Os membros da comissão não avaliaram o currículo escolar dos cursos técnicos da ENCE, “limitando-se a ouvir opiniões de alunos e docentes”; e pouco avança na análise dos mesmos. Já quanto ao currículo escolar do superior, dedicaram especial atenção, e emitiram opiniões fortes; o disseram “relativamente antiquado”, carecendo “de ênfase em alguns tópicos importantes”, tais como “computação, séries temporais, análise exploratória de dados, índices de concentração”, registrando uma excessiva concentração em “estatística descritiva”, possivelmente pela disponibilidade de professores, o que refletiria “uma falta de atualização e renovação por parte do corpo docente”, o que também levaria a que algumas “disciplinas sejam freqüentemente ensinadas de forma antiquada, complicada e pouco prática” (SCHWARTZMAN, 1986, p. 4). E recuperam as sugestões da missão da ENSAE, vistas antes, bem assim as reações internas sofridas.

O fato de a ENCE pertencer ao IBGE levou à tentativa de orientar seu curso superior para as ciências sociais, que hoje constituem um de seus três departamen-

tos acadêmicos (ao lado dos de matemática e estatística). No entanto, o exame do conteúdo dos cursos de ciências sociais mostra que eles se limitam à transmissão de algumas técnicas estatísticas aplicáveis às ciências sociais, e não incluem as ciências sociais enquanto tais (teoria econômica, sociologia, demografia, etc.; na realidade, o departamento de ciências sociais só tem existência formal). Existem sérias dúvidas quanto à propriedade desta orientação, na medida em que parece supor que a utilização destas técnicas fosse auto-suficiente, e independesse do conhecimento do objeto a que se destinam. Idealmente, pareceria que o currículo da ENCE deveria se limitar às disciplinas matemáticas e estatísticas mais básicas e fundamentais, por um lado, e à transmissão de conteúdos específicos em ciências sociais por outro, deixando a aprendizagem das técnicas para o cotidiano da vida profissional posterior. Esta proposta encontraria dificuldades, entretanto, na duração limitada do curso de graduação, nas características do alunado que normalmente busca a Escola, e na própria formação de seus professores. Introduzir de forma efetiva as ciências sociais na formação do estatístico, que parece ser uma proposta de validade irrecusável para uma escola ligada ao IBGE, requer um reexame profundo do papel dos cursos de graduação e pós-graduação em estatística e suas relações com as disciplinas acadêmicas mais próximas (as de base matemática, por um lado, e as substantivas por outro). É uma questão que a Comissão deixa aberta para reflexões futuras (SCHWARTZMAN, 1986, p. 3).

Pouco a pouco, seguindo na argumentação, a comissão concluiu sua missão defendendo a manutenção da ENCE no IBGE. Antes de tudo, pelos cursos médios, que, como cursos técnicos, seriam valiosos no cenário da educação brasileira; e em menor razão pelo curso superior de graduação. E não justificaria essa permanência “pelo que vem fazendo ou poderia fazer a curto prazo no nível de pós-graduação”. Curiosamente, nos anos seguintes, os cursos médios foram extintos, a graduação foi atualizada e fortalecida, e um programa de mestrado foi criado, com grande aceitação na academia. Na verdade, a comissão defendia essa atualização, bem assim, a implantação da pós-graduação, no que ao longo do tempo, foi atendida, só perdendo na extinção dos cursos médios, o que ocorreu em decorrência das tecnologias de informação, e que tornariam desnecessárias as presenças de auxiliares técnicos nos processos de pesquisa.

A Comissão considera que a tentativa de vincular a ENCE a uma das universidades locais poderia significar, praticamente, sua extinção. [...] Os professores da Escola não poderiam ser simplesmente transferidos para os quadros das universidades, que têm suas regras próprias de admissão de pessoal.

A vinculação da ENCE a uma instituição não universitária, como por exemplo a Fundação Getúlio Vargas (cuja possibilidade não chegou a ser examinada concretamente pela Comissão) só teria sentido do ponto de vista de simplificar o organograma do Instituto, sem garantir no entanto que esta passagem, inevitavelmente traumática para a escola, trouxesse qualquer benefício a médio ou longo prazo. Além do mais, ela não seria realizável sem uma transferência significativa de recursos do IBGE para outra instituição.

Do ponto de vista da ENCE, a manutenção dos vínculos com o IBGE traz inúmeras vantagens, apesar das dificuldades atualmente existentes. Em primeiro lugar, há o efeito da imagem do IBGE como órgão central do Sistema Estatístico Nacional, que é repassada à Escola e aumenta a visibilidade social e o prestígio de seus formados. Segundo, o IBGE tem sido um fator de estabilidade financeira e salários bastante razoáveis para os professores da Escola, dando a ela uma posição relativamente privilegiada no quadro normalmente turbulento das instituições de ensino do País. Terceiro, têm havido sempre formas de cooperação substantiva entre o IBGE e a Es-

cola, ainda que muito menos do que se poderia desejar. Do ponto de vista do IBGE a manutenção deste vínculo se justifica, principalmente, pela responsabilidade que tem o Instituto pelo Sistema Nacional de Estatística [sic] como um todo, e do qual a ENCE é parte.

Nos últimos anos a ENCE não tem proporcionado ao IBGE uma colaboração mais efetiva, nem na formação de especialistas a serem contratados, nem na forma de estudos, trabalhos, pesquisas e cursos intensivos que a Escola tenha realizado em benefício do Instituto. Em parte, isto se explica também pela própria dificuldade do IBGE em solicitar esta colaboração, e, em geral, em absorver de forma efetiva as contribuições dos que não estejam diretamente envolvidos em atividades de execução (como tem ocorrido, também, com o setor de metodologia). (SCHWARTZMAN, 1986, p. 6-7).

A ENCE deveria continuar vinculada ao IBGE, “mas tanto a natureza deste vínculo como a própria Escola devem passar por profundas modificações”. E dizem ser até natural haver os atritos de relações em áreas de ensino e de produção, numa mesma instituição. Nem por isso, ainda que naturais, e sendo de difícil solução, se mostram intransponíveis, bastando boa-vontade.

Uma instituição do porte e da responsabilidade do IBGE não pode prescindir da proximidade com um setor dedicado a estudos e pesquisas em sua área de atuação, e à formação de pessoal de alto nível por diversas formas e mecanismos, como forma de se garantir contra a burocratização e a rigidez que ameaçam sempre instituições públicas de seu porte. É natural que existam, em qualquer instituição complexa, tensões e contradições entre setores dedicados à execução de missões e rotinas bem definidas e submetidas a programações e controles rígidos, e aqueles orientados para atividades de tipo mais acadêmico, como os de estudos, pesquisas e educação. Quando esta tensão é resolvida pelo enquadramento do setor mais acadêmico pelo setor de execução, o resultado mais freqüente é que o primeiro não consegue sobreviver de forma adequada. O outro extremo é o de expelir completamente o setor mais acadêmico para fora da instituição, com prejuízos bastante sérios a médio e longo prazo (SCHWARTZMAN, 1986, p. 7).

Enfim, o relatório recomenda, entre vários pontos: a direção da Escola deveria ser ocupada por pesquisador renomado de estreita confiança da presidência, e a ela sendo diretamente subordinada; os professores cumpririam atividades de ensino e de pesquisa, alguns em horário integral, outros seriam colaboradores, em horário reduzido, no caso dos saídos do quadro do IBGE seria preciso renovar suas remunerações, entendidas como ridículas; para estabelecer e implantar as mudanças desejadas, a direção da Escola seria auxiliada por uma comissão acadêmica; aos alunos devia-se garantir estágios no IBGE, bem como pleno acesso aos seus bancos de dados; o corpo docente da Escola deveria ser utilizado na definição e na implantação dos necessários programas de formação e capacitação dos funcionários.

## Novos rumos

O relatório foi entregue a *Edmar Bacha* em outubro de 1986. Um mês depois ele deixaria a presidência, de modo que a avaliação das críticas e sugestões veiculadas se daria apenas na gestão *Edson Nunes*. Em janeiro de 1987 a nova gestão trazia *Djalma Pessoa* para dirigir a Escola, tendo cumprido dois períodos: janeiro de 1987 a junho de 1992 (quando se retira para assumir a Diretoria-Geral na gestão *Eurico Borba*) e



Simon Schwartzman em aula inaugural do Curso de Desenvolvimento e Habilidades em Pesquisa, [s.d.].

outubro de 1993 a julho de 1995 (quando se aposenta). Ao tempo em que esteve na Diretoria-Geral, a Escola foi dirigida por *Kaizô Beltrão* (agosto 1992 a outubro 1993), e que retornaria àquela função em mar. 1996 (até junho 2003); quando da saída final de *Djalma Pessoa*, a Escola foi dirigida por *Nuno Bittencourt* (agosto 1995 a março 1996), dela saindo para tornar-se Diretor-Geral (nas gestões *Simon Schwartzman* e *Sérgio Besserman*). Nesse longo período de janeiro de 1987 a junho de 2003, a sucessão *Djalma Pessoa – Kaizô Beltrão – Djalma Pessoa – Nuno Bittencourt – Kaizô Beltrão* deu à Escola uma notável estabilidade, com expressivo aumento de qualidade; note-se ainda que dois desses nomes alçaram a Direção-Geral do IBGE, o que denota prestígio dos dirigentes da Escola.

O primeiro relatório de atividades apresentado por *Djalma Pessoa*, referido ao período fevereiro de 1987 a maio de 1988, informa em minúcia o quanto das críticas e sugestões formuladas no relatório da comissão externa foi aceito.

O renovado estatuto do IBGE (Decreto nº 95.823, de 14 de março de 1988, final da gestão Edson Nunes) tornava a Escola um órgão especial da Administração Superior, e a vinculava diretamente à presidência, como sugerira a comissão externa. Para rever a grade curricular da graduação, modernizando-a, outra sugestão foi adotada, qual seja, a criação de uma Comissão de Assessoramento Acadêmico em Estatística, que teve como membros, além do Diretor da Escola, que a presidia, *Nelson do Valle Silva* (Laboratório Nacional de Computação Científica - LNCC), *Paulo Carneiro Bravo* (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), *Pedro Valls Pereira* e *Regis Bonelli* (ambos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA), *Ricardo Milton Frischtak* (Eletrobrás), *Wilton de Oliveria Bussab* e *Simon Schwartzman* (ambos da USP), *Helio dos Santos Migon* (coordenador do ensino superior na ENCE). Para dar curso às mudanças foram contratados como professores quatro doutores (por Berkeley, por Princeton, por Warwick e pelo Instituto Nacional de Matemática Pura Aplicada - IMPA) e dois mestres (pelo IMPA). A pós-graduação *lato sensu* passaria por reforma expressiva, reforçada por um programa de seminários, e pela dinamização do Laboratório de Estatística, tudo isso em estreito afinamento às demandas (explícitas ou implícitas) das áreas técnicas do IBGE. A biblioteca foi atualizada, e ampliado seu espaço físico.

Em julho de 1990, início da gestão *Eduardo Guimarães*, *Djalma Pessoa* trata da ENCE no IBGE no contexto da reforma do serviço público, trazida pelo governo federal. Algumas das medidas vistas antes, voltariam ao proscênio, o que tanto indica não terem sido inteiramente implantadas, quanto indica que, embora tenham sido

implantadas, precisariam de aprofundamentos. Para tanto, lutou-se pela criação das chamadas coordenadorias intermediárias: ensino, pesquisa, e administração; com ênfase na melhoria das condições da pesquisa (computação, biblioteca, etc.).

Quanto aos cursos médios, notava-se uma crescente perda de papel, sendo extintos, finalmente, na gestão *Eduardo Guimarães*. Ao mesmo tempo, deu-se início aos debates da futura criação de um programa de mestrado, e que teria início efetivo ao término dos anos 1990 (já na gestão *Simon Schwartzman*)<sup>377</sup>. O mestrado, ao fim e ao cabo, não seria em Estatística, mas sim em “Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais”. Entre os vários nomes de realce nessas mudanças, além de *Djalma Pessoa*, de *Kaizô Beltrão*, de *Nuno Duarte Bitencourt*, há de se somar o de *José Matias Lima* (ainda atuando na Escola) e o de *Victor Hugo de Carvalho Gouvêa* (já aposentado).

### Ponto parágrafo...

Na gestão *Edmar Bacha*, a ENCE viu-se na iminência de desaparecimento. Houve reações contrárias, naturalmente, surgindo documentos e documentos, em geral de parco valor, quase sempre defendendo a continuação do já existente; enfim, havia mais crítica, do que havia autocrítica. A Comissão e Reforma Administrativa - CRA reagiu com ceticismo às propostas, sem nenhuma vontade de ceder, não obstante, diante do impasse, formou-se uma comissão externa para avaliar as idéias então em curso. Ela foi um marco na solução daquele *imbróglio*, adotando posição oposta à da CRA, qual seja, a ENCE deveria continuar existindo, mantendo vínculos ao IBGE. Já na gestão *Edson Nunes* as críticas e as sugestões da comissão foram assimiladas e implantadas, pouco a pouco, a partir de uma expressiva renovação dos quadros de dirigentes e de professores. No avanço, o nível médio seria extinto, a graduação seria modernizada, a pós-graduação *lato sensu* seria aprimorada, a pós-graduação *stricto sensu* seria implantada. Por demais, um programa de formação e capacitação seria formalizado e vinculado à ENCE, no que reforçaria sua associação às demais áreas do IBGE; um programa de habilitação em pesquisa (Curso de Desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa - CDHP) seria trazido do Canadá, com efeito da Missão Canadense (ao tempo da gestão *Simon Schwartzman*). Desde então os avanços viriam em crescendo, valendo observar, contudo, que tudo viria sem maiores menções ao sistema estatístico.

<sup>377</sup> Entrementes, a direção da ENCE discutiu sua adaptação à carreira de Ciência e Tecnologia (IBGE / ENCE - Proposta de atividades. Agosto de 1993), proposta então em curso. Em 1994, pouco antes do início de gestão *Simon Schwartzman*, a direção da ENCE avaliou a situação presente (IBGE / ENCE - Situação atual e linhas de ação da ENCE dentro do Projeto IBGE. Primeiro semestre de 1994). O tempo todo era posto em debate sua maior integração ao IBGE, um velho dilema àquela altura ainda não resolvido.

# **Eurico Borba e Silvio Minciotti: duas gestões em tempos difíceis (1992-1994)**

---

## **Capítulo 14\***

---

\* Na elaboração deste capítulo foi possível contar com a extrema boa vontade dos dois ex-presidentes, em longa troca de mensagens eletrônicas com o autor. Todo esse material, devidamente impresso, está depositado na Memória Institucional do IBGE, para consulta dos interessados.

# E

m final de março de 1992, quando *Eurico Borba* assumiu a presidência, em substituição a *Eduardo Augusto Guimarães*, o IBGE era afeto ao Ministério da Economia, criação do governo *Collor de Melo*, então sendo titular *Marcílio Marques Moreira*. Em outubro daquele mesmo ano, o presidente da República sofreria *impeachment*, e seria substituído pelo vice-presidente *Itamar Franco*, que logo desfaria o gigante Ministério da Economia, fazendo reaparecer os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a este o IBGE voltando a se subordinar. O instante era de intensas manifestações, de grandes massas, contra o presidente que prometera mundos e fundos, e acabara enredado numa corrupção, então, jamais vista, que jogaria seu governo por terra. Os estudantes pintaram as caras, e foram às ruas em festivos protestos; ouvidos e olhares atentos, a população viu um presidente da República passar por julgamento no Congresso Nacional.

O novo presidente, político mineiro, matreiro como todos, mas sem a paciência que lhes dão a dominante característica, querendo dar cobro à inflação, mudava de ministros a todo momento. O Ministério do Planejamento passaria de outubro a maio por dois ministros, *Paulo Haddad*<sup>378</sup> e *Yeda Crusius*<sup>379</sup>. Em maio de 1993, assumiria *Aléxis Stepanenko*, com quem Eurico Borba teria dificuldade de se relacionar, vindo a deixar o cargo no IBGE no mês de junho. Então, assume *Silvio Minciotti*, deixando o cargo logo em março de 1994, numa gestão por demais rápida. As duas gestões, juntas, teriam dois anos de duração, tendo vários elos em comum, por exemplo, o mesmo Conselho Diretor quase o tempo todo, bem assim, uma forte crise que abalava a credibilidade e a legitimidade do Instituto; ambos tentaram fazer mudanças, mas elas só viriam mesmo na gestão seguinte, com *Simon Schwartzman*, que assumiria em abril de 1994, atendendo convite do novo ministro, *Beni Veras* (Senador da República). Naquele momento, a economia brasileira já se estabilizara, com o Plano Real, e logo seu autor, o ministro da Fazenda, *Fernando Henrique Cardoso* seria eleito presidente da República, dando início a dois períodos de governo (janeiro 1995 a dezembro 2002, período valioso para o País).

## A gestão Eurico Borba

*Eurico Borba*, natural de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, é economista, formado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde foi professor,

<sup>378</sup> Que na gestão Edmar Bacha integrara o Conselho dos Índices de Preços (capítulo 10 deste volume).

<sup>379</sup> Primeira mulher a se eleger governadora do Rio Grande do Sul, um estado machista por tradição. É a atual governadora, sendo economista conceituada.



Eurico Borba na presidência do IBGE, [s.d.].

e, ao assumir a presidência, era Vice-Reitor de Desenvolvimento (desde 1987). Tem vários cursos de pós-graduação, tendo ocupado posição em vários conselhos, comitês, e outros lugares, bem assim, dado várias consultorias. Afável, tem bom humor (o tinha, ao menos), e tem uma paixão autêntica e profunda pelo IBGE.

Sob *Isaac Kerstenetzky*, com quem tinha profunda afinidade, foi, sucessivamente, chefe-de-gabinete de maio de 1970 a maio de 1973, quando assumiu a Diretoria-geral (até final de agosto de 1979, quando termina aquela gestão). Desse período, ficou a fama de ter sido a alma dinâmica da administração, seu grande empreendedor; essa fama, ainda que lhe faça honra, não lhe é justa por inteiro. Deixa a falsa idéia de que não fosse um intelectual; ora, se não o fosse, dificilmente teria condições de conviver tão de perto com *Isaac Kerstenetzky*; ninguém que não tivesse capacidade de pensamento, de ter idéias, teria afinidade com o presidente, ele, um intelectual consagrado. *Eurico Borba*, faça-se justiça, sabia (e sabe) pensar, e tinha (e tem) a raríssima capacidade de implementar idéias, as suas e as dos outros. Deixou um nome focal.

O deixou, e foi com essa fama que foi recebido como presidente (de março de 1992 a junho de 1993). E a ele hipotecou-se expectativas bastante positivas. O IBGE que então estava em crise, tendo maus momentos, com greves sucessivas, e longas, nas quais os funcionários manifestavam desconfianças e insatisfações. O bom nome do IBGE estava quase em ruínas, donde, dadas as glórias passadas, quem seria mais justo que *Eurico Borba* para redimir a instituição? Mas essas glórias que ajudavam, paradoxalmente, iriam também atrapalhar, pois, afinal, o tempo passara, e não seria mais possível voltar aos tempos de *Isaac Kerstenetzky* senão com muitos ajustes, não sendo viável ignorar ter havido um tempo de doze anos, e quatro presidentes transformadores (para o bem ou para o mal). Ao que parece, *Eurico Borba* não soube avaliar esse passar do tempo, e se frustrou bastante.

### A) Intenções manifestas

Em 30 de março de 1992, *Eurico Borba* tomou posse no auditório *Giorgio Mortara*, no complexo da Mangueira (onde parte do IBGE ainda funcionava).

Em seu discurso inaugural, rende homenagem à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio “onde trabalhei em duas oportunidades distintas, a primeira como professor e a segunda como Vice-Reitor”, onde, afiança, descortinaria “o fascinante mundo da academia”, o ambiente perfeito do debate de idéias, “da procura da verdade”. Lá, aprendera “a cultivar a verdade, o rigor da investigação social, a responsabilidade exigida na afirmação dos fatos”, enfim, lá vivera um locus de “sadia tensão” (BORBA, 1992, p. 1).

E passa a tratar do IBGE, “cinqüentenária instituição”, consolidada, ao longo de décadas “como uma das mais importantes instituições de pesquisa econômica, social, geográfica, cartográfica, demográfica e de meio-ambiente do Brasil”, e diz mais: “pensar o IBGE apenas como um órgão coletor de informações é reduzir-lhe o potencial de contribuição para o aperfeiçoamento da sociedade brasileira”. E assim dizendo alinha-se à reflexão de sistema estatístico construída por *Isaac Kerstenetzky*, não sem suas próprias contribuições intelectuais. Antes de falar dele, porém, seu amigo e mestre, a cuja gestão atribui uma “inflexão na história do IBGE e, de certa forma, das ciências sociais no Brasil”, exalta a figura luminar de *Teixeira de Freitas*, aquele que, seguindo a tradição de *Bulhões Carvalho*, idealizara e animara o IBGE, como órgão central do sistema estatístico (BORBA, 1992, p. 1). E volta ao mestre, *Isaac Kerstenetzky*.

Para quem não conheceu o professor Isaac é impossível descrevê-lo em poucas palavras. Talvez seja impossível retratá-lo em toda sua grandeza, mesmo em vantajada biografia. Basta, neste momento, recordar algumas de suas qualidades: homem de cultura, de sólida, profunda e diversificada cultura; humilde, bom, justo, professor cuidadoso com seus discípulos; íntegro, leal, inflexível na defesa de seus princípios; honesto, amigo, amigo como dizia o poeta: “o irmão que se escolhe”. Muito cedo, discretamente como viveu, nos deixou há alguns meses. Legou-nos seu exemplo de vida, alguns poucos escritos e sua mais importante obra que foi a reestruturação do IBGE.

[...]

Propõe-se o IBGE, não só pelo mandato da legislação que o rege, mas pela vocação dos funcionários que o compõem retratar fielmente o Brasil e sua sociedade da forma mais completa possível, dentro do conceito e da perspectiva unificadora do fato social global. O mundo moderno tende para a especialização, cada vez mais sutil, em todos os campos do saber. As grandes teorias unificadoras, que ajudaram a humanidade a dar saltos qualitativos em sua trajetória de aperfeiçoamento do processo civilizatório, há muito se perderam. O professor Isaac sonhava com esta visão unificadora e interdisciplinar das ciências sociais – única forma de entender a realidade global que nos desafia em termos das respostas necessárias aos problemas concretos do desenvolvimento, da superação da miséria, da proteção ao meio-ambiente, das condições de vida da população, do nível e das perspectivas da atividade econômica. A própria democracia só poderá se aperfeiçoar com o conhecimento e análise do contorno social e econômico que sua realidade política engendram (BORBA, 1992, p. 3, grifo nosso).

Dirige-se aos técnicos, apelando à dedicação, como sempre houvera; reconhecendo os profundos problemas existentes; pedindo crédito a todos, na forma de tempo, de modo a conseguir solucioná-los. Acredita que o ministro *Marcílio Marques Moreira*, seguirá apoiando-o, como disse que o faria ao convidá-lo à presidência, não lhe negando os recursos necessários à imperativa renovação ibgeana.

Integridade técnica e profissional é a exigência da sociedade pra com a instituição que a retrata. Tal missão nos obriga a uma atitude de extrema responsabilidade e respeito para com a população – expressa na determinação de trabalho que está hoje presente na instituição, como esteve no passado.

[...]

Qualquer instituição vive, consolida-se e conquista seu espaço não apenas por força dos diplomas legais que a constituem. Ela vive, consolida-se e conquista seu espaço também e principalmente por força da sua ação. Isto é um fato concreto. Nossa Casa vive um momento crítico, dada a situação geral do Brasil. Os recursos e as condições de trabalho estão longe de ser os mais apropriados para o desempenho normal de todas as suas atribuições. Isto é um fato concreto.

No entanto, salta à mente de todos que o país vive um momento decisivo de sua história. Com a consolidação da democracia, com as medidas econômicas e sociais adotadas nos últimos sete anos, o Brasil tende para sua grande opção: ou dá um passo definitivo em direção ao desenvolvimento integral, à superação da miséria e das gritantes injustiças sociais, consolidando-se com este estado democrático moderno ou permanecerá com este horizonte de dilemas sociais não resolvidos e sem perspectiva de resolução. Isto, também, é um fato concreto (BORBA, 1992, p. 5, grifo nosso).

Então, pese os inúmeros problemas, o IBGE deveria aplicar-se em participar desse momento histórico. Nesse sentido, aborda a apuração e divulgação do Censo 1991, a serem bastante aceleradas, e trata do teste da pesquisa sobre a economia informal urbana, a ser logo posto em campo<sup>380</sup>, entre outros pontos<sup>381</sup>. Faz uma forte defesa das funções do IBGE, do haver um órgão oficial central produtor de estatísticas, dessa forma, marcando sua posição contrária às freqüentes insinuações de que institutos de opinião, universidades, e outros órgãos públicos e privados produtores de estatísticas, trabalhando em conjunto, poderiam substituir o IBGE; não aceita esse assalto ao Instituto, e o diz com firmeza, sem deixar margem a dúvidas. E defende o servidor público: “É preciso superar o primarismo da idéia de que o servidor público no Brasil é algo anacrônico que precisa ser extinto e substituído. Tarefas típicas e extremamente relevantes de um Estado moderno e democrático continuarão a ser exercidas por funcionários públicos” (BORBA, 1992, p. 6).

Quase ao término do discurso, talvez apenas por praxe e polidez, agradece a atenção de *Eduardo Augusto Guimarães*, que saía, e de dois outros presidentes: *Edmar Bacha* e *Edson Nunes*, que lhe ofereceram sugestões. Ao final, dirige-se àquela que entende ser a “figura síntese da instituição”, *Isaac Kerstenetzky*, a quem chama de amigo, e a quem nunca (até hoje) cansou de exaltar e de hipotecar admiração.

<sup>380</sup> Na verdade, a pesquisa piloto só teria lugar em 1994, e sua implantação regular só se daria em 1997.

<sup>381</sup> Fala dos censos econômicos, cujos trabalhos não haviam sido iniciados, até então. Promete logo realizá-los. Contudo, desde então, não mais seriam feitos.

A maneira correta e eficiente com que meu antecessor, o professor Eduardo Augusto Guimarães, me recebeu, prestando-me todos os esclarecimentos e atendendo as solicitações necessárias para preparar a transição. O professor Eduardo Augusto enfrentou momentos difíceis em sua gestão, mas soube manter a Casa no seu rumo, preservando seus ideais. Desejo ao professor Eduardo felicidades e sucesso em sua vida pessoal e profissional. Da mesma forma, quero registrar o aporte amigo e rico de experiências que me trouxeram os ex-presidentes do IBGE, professores Edmar Bacha e Edson Nunes – a eles meus agradecimentos pelo incentivo e sugestões.

[...]

À memória do meu querido e saudoso amigo Isaac Kerstenetzky, figura síntese da instituição, o meu compromisso, o nosso compromisso, de levar à frente a sua obra e o seu sonho de um IBGE que, ao longo do tempo, seja capaz de incorporar novas questões, novos projetos, novas gerações de dedicados funcionários em prol do futuro do nosso querido, amado e sofrido Brasil (BORBA, 1992, p. 7-8, grifo nosso).

Por fim, vale notar que, em vários trechos do discurso, faz menção a *Marcílio Marques Moreira*, cujo apoio, prometido, por certo esperava, e que não viria, frustrando suas expectativas; ao fim e ao cabo, sentiu-se vivamente abandonado. Injusta situação, mas, de certa forma, previsível, ou seja: não seria ingênuo acreditar que o governo desse ao IBGE um volumoso orçamento extraordinário? O fato é que, então, a inflação voltara, e o governo começava a desmoronar; sua credibilidade beirava ao zero, e só se fazia gerir o dia-a-dia sempre amargo e aziago; a cada dia, mais e mais, o governo se atolava na lama, e logo cairia. Difícil, então, crer que se daria ao IBGE maiores atenções.<sup>382</sup>

## B) Aspectos da trajetória<sup>383</sup>

*Eurico Borba* compôs sua diretoria escolhendo “pessoas competentes, de absoluta confiança e de preferência amigas”, e foi o caso de *Tereza Cristina Nascimento Araújo*, como diretora da Diretoria de Pesquisas (e que trouxe *Martha Mayer* como adjunta, e que ficou, ainda, na chefia do Departamento de Emprego e Rendimento, neste caso, leia-se Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD e Pesquisa Mensal de Emprego - PME, suas principais pesquisas), e de *Jane Souto de Oliveira*, como chefe-de-gabinete<sup>384</sup>. E, segundo aprendeu ao longo da vida, “que se deve aproveitar, sempre que possível, o pessoal da Casa”, manteve nas funções *Nelson de Castro Senra*, à frente do Centro de Documentação e Disseminação de Informações, e *Djalma Galvão Pessoa*, à frente da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE<sup>385</sup>.

<sup>382</sup> O discurso de posse de Eurico Borba tem oito páginas. Por sua gentil atenção, uma cópia pôde ser depositada na Memória Institucional do IBGE. Há, também na Memória Institucional do IBGE, uma longa entrevista de Eurico Borba concedida a Roberto Schmidt de Almeida, em 1998, tratando do tempo em que foi diretor-geral, e tendo por foco sua visão do “G” do IBGE.

<sup>383</sup> A menos de indicação em contrário, todas as citações feitas nesta seção são extraídas de depoimento de Eurico Borba ao autor, em mensagem eletrônica enviada em 2 de junho de 2007; respondeu, na ocasião, a um questionário que lhe fora enviado em 30 de maio. Toda uma longa troca de correspondência eletrônica com o autor, iniciada em 15 de maio de 2006, no começo tratando da gestão Isaac Kerstenetzky, e depois passando à própria gestão dele, encontra-se depositada na Memória Institucional do IBGE.

<sup>384</sup> Jane Souto deu início a uma pesquisa junto aos órgãos estaduais e municipais de estatísticas, ao que temos na lembrança, tentando traçar-lhe um perfil comparativo, fazendo revelar suas virtudes e suas mazelas. Não conseguimos registros desse trabalho, nem conseguimos que Jane Souto nos respondesse à nossa consulta eletrônica de 28 de maio de 2007.

<sup>385</sup> Trouxe de volta José Nascimento Araújo para a função de Procurador-geral, já aposentado e que ocupara a função ao tempo de Isaac Kerstenetzky.

Como diretor-geral, trouxe *Aníbal Villela*, de suas relações, e sobremodo das relações de *Isaac Kerstenetzky*. Economista conceituado, afável mas de pavio curto, ao ser impedido de adentrar ao prédio da presidência (à rua Franklin Roosevelt, 146, no centro do Rio de Janeiro), numa das greves longas e deletérias que assolavam a instituição, “teve um ataque de fúria e foi embora”; para seu lugar, deslocou *Djalma Galvão Pessoa*, pondo na ENCE, *Kaizô Iwakami Beltrão* (que era o adjunto): “O Djalma me ajudou demais em todos os setores – uma mente bem treinada, como a dele, encara com desenvoltura quaisquer desafios. Era humilde, trabalhador e de confiança, discreto e paciente – só posso agradecer o seu trabalho, conselhos e amizade” (atuou, particularmente, no fecho do censo).

Na Diretoria de Informática, tentou manter *Nuno Duarte Bittencourt*, mas, pela demora em fazer-lhe o convite, desgastou essa possibilidade. Convidou, então, *Francisco Quental*, “amigo de longa data, um intelectual brilhante; era [uma pessoa] ponderado e [que] tinha [grande] capacidade de trabalho”. Para a Diretoria de Geociências, decidida a saída de *Mauro Mello*, diz ter convidado “um rapaz altamente qualificado, da Casa, [...] funcionário antigo”, mas que não aceitou porque estava “saindo para trabalhar na iniciativa privada”<sup>386</sup>, então, trouxe *Sérgio Bruni*, “competente [...] e corajoso, inclusive para enfrentar, como efetivamente enfrentou, naquela região afastada, os marginais que habitavam as redondezas”, entre outros, durante as longas greves.

O Censo 1991 lhe exigiu atenções, de modo a manter a apuração e a divulgação dos resultados (pouco, até então, havia saído). Nessa temática, manteve estreita relação com *Valéria da Motta Leite*, coordenadora técnica do censo, a quem, desde longa data, respeitava profundamente, bem assim, com *David Wu Tai*, coordenador operacional do censo: “O David é excepcional, e pouco a pouco fomos nos aproximando. Tenho o maior respeito pelo seu trabalho e suas opiniões sempre abalizadas. Não tivemos tempo de estreitar nossas relações de amizade”. Pese inúmeras avaliações, duvidando-se da qualidade do mesmo, o censo seguiu em frente.

Uma reforma de estrutura foi desenhada. Pensou refundar a Diretoria de Administração (extinta na gestão *Edson Nunes*), e teve o apoio, “com muita lealdade”, de *Sérgio Boa Nova*, então à frente da Superintendência de Recursos Humanos. Para a função, caso vingasse a mudança, viria *Élson Mattos*. Na área de documentação e disseminação, o autor sempre suspeitou que *Eurico Borba* iria recriar a Diretoria de Divulgação, entretanto, ele não o confirmou no depoimento, e insistiu que, embora se falasse no passado em divulgação, sempre tivera em mente a disseminação. No caso das Unidades Estaduais, o autor sempre suspeitou, também, que haveriam mudanças, como a recriação das Delegacias, se não nas mesmas dimensões, ao menos no nome (aliás o mais apropriado), mas também nesse aspecto ele não o confirmou no depoimento.

<sup>386</sup> Embora ele não o diga, em seu depoimento, consta que convidou o consagrado geógrafo, e velho ibgeano, já aposentado, Sperião Faissol, então professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, para a função, o qual, tendo sopesado as dificuldades que enfrentaria nos novos tempos, declinou do convite.

Com as greves recorrentes e truculentas, o IBGE teve a “imagem desgastada”, o que lhe fez perder “poder de barganha”. Ainda que o ministro *Marcílio Marques Moreira*, “um intelectual de envergadura”, soubesse “reconhecer a importância do IBGE”, ao tratar das demandas nos terceiro e quarto escalões, “aquela turminha que prepara as minutas de despachos e consolida o orçamento”, nada conseguia, tudo emperrava; a situação era precária, e assim seguiria até o final da gestão. Em poucos instantes haveria liberação de recursos especiais, não sem muitos desgastes, sem muitas pressões; *Eurico Borba* não esmorecia, mas, mais e mais, ia se frustrando, ia se dando conta do quanto é doloroso dar murro em ponta de faca. A seu juízo, apenas *Maria Yeda Crusius*, ministra já no governo *Itamar Franco*, lhe deu atenção, e ao IBGE ajudou com recursos especiais.

Na ocasião, fazia-se no Centro de Documentação e Disseminação de Informações, a obra **MERCOSUL: sinopse estatística**<sup>387</sup>, um trabalho iniciado na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, por sua sugestão e demanda, no contexto da atividade – por ele também iniciada – de se harmonizar as estatísticas do MERCOSUL, num trabalho difícil e lento. A referida Sinopse estava pronta, mas *Eurico Borba* preferiu delongar sua publicação, formalizando as negociações (já antes feitas), e assinar um acordo formal (de fato então não existente) entre os dirigentes dos Institutos Nacionais de Estatística, o que foi feito em reunião em Montevidéu, nos dias 14 e 15 de dezembro de 1992, quando foi firmada uma “Carta de Intenções”, a longo prazo, tratando do trabalho de harmonização, e, a curto prazo, focando a Sinopse. Não deixou de ser oportuna essa formalidade, embora atrasasse a publicação que acabou saindo sem (quase) nenhuma alteração.

### C) Estudos ambientais

Em 1975, *Eurico Borba* criou a Reserva Ecológica do IBGE, conhecida como “Reserva do Roncador”, com uma área de 3 000 hectares cedidos pelo Governo do Distrito Federal em 1960 (na gestão *Jurandyr Pires Ferreira*). Pouco antes, no contexto da refundação da Fundação IBGE, por *Isaac Kerstenetzky*, pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, tinha início no IBGE os estudos dos recursos naturais e ambientais<sup>388</sup>. O inspirador dessa iniciativa, não reste dúvida, foi *Eurico Borba* e não *Isaac Kerstenetzky*, embora também ele desse atenção ao assunto, já presente nas discussões do Clube de Roma.



<sup>387</sup> O autor agia direta e pessoalmente na elaboração dessa publicação, coordenando uma pequena equipe de três pessoas: Reinaldo Silva Pereira, Wanderley Mazzei Coelho da Silva, e Severino Bezerra Cabral Filho.

<sup>388</sup> Na verdade, já antes, no âmbito da Geografia Física, havia estudos de recursos naturais e ambientais, e o Conselho Nacional de Geografia sempre lhe deu atenção. Vários estudos integraram a Biblioteca Geográfica Brasileira, por exemplo, os quatro volumes de Alberto Ribeiro Lamego sobre a economia fluminense, recém-editados pelo IBGE em parceria com a PETROBRAS (jun./jul. 2007).

Reserva  
Ecológica  
do  
Roncador,  
no Distrito  
Federal.

O membro da Casa Imperial D. João de Orleans e Bragança visita a Reserva Ecológica do Roncador. Aparece junto ao então chefe da Unidade Estadual do Distrito Federal Antônio Marinho e Tarcísio Filgueiras, na estação meteorológica da Reserva, em junho de 1997.



Para a chefia da nova área, formulou-se convite a *Paulo de Assis Ribeiro* – engenheiro, economista, educador –, que o aceitou o comando da Superintendência de Recursos Naturais - SUPREN; contudo, pouco durou, vindo logo a falecer. Foi um dos fundadores da Fundação Getúlio Vargas e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; foi decano do Centro de Estudos Sociais da PUC-Rio; foi secretário de planejamento do Estado do Rio de Janeiro, e presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA, atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; foi também membro do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Federal de Economia. *Isaac Kerstenetzky*, na mensagem pelo aniversário do IBGE, em 29 de maio de 1974, rendeu-lhe homenagem: “Foi breve o período durante o qual a entidade [a referida SUPREN] pode contar com a inteligência, a capacidade e a cultura de Paulo de Assis Ribeiro”. Seria substituído por *Wanderbilt Duarte de Barros*, que trouxera consigo.

Em sua honra, criou-se uma série de livros com seu nome (Série Paulo de Assis Ribeiro), para “publicar estudos concisos e breves, claros e concretos”, cobrindo “eventuais deficiências editoriais” com “trabalhos originais, reedições oportunas e traduções adequadas, que concorram para a racionalização do pensamento e harmonização conceitual da conservação da natureza e de seus recursos”. Nove números foram publicados, até 1979, quando a gestão *Jessé Montello* parou a série: 1) Os recursos naturais e o planejamento, por *Paulo de Assis Ribeiro*; 2) A exploração florestal na Amazônia, por *Wanderbilt Duarte de Barros*; 3) Conservação do meio ambiente, por *Harold Edgard Strang*; 4) Ambiente propício à vida humana, por *R. F. Dasmann*; 5) O ambiente e a sobrevivência humana, por *Tom Gill*; 6) Árvores e madeiras do Brasil, por *Carlos Toledo Rizzini*; 7) Recursos naturais e o equilíbrio das estruturas regionais, por *Orlando Valverde*; 8) Plantas ornamentais, por *Carlos Toledo Rizzini*; 9) Sistema de classificação do uso da terra e do revestimento do solo para utilização com dados de



Posse de Paulo de Assis Ribeiro, na presença de Amaro Monteiro e Eurico Borba.

## A gestão Silvio Minciotti

*Silvio Minciotti*, paulista de São Paulo, é graduado em Administração de Empresas, tendo também mestrado e doutorado, tudo pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Atualmente é professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul, o antigo Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, onde criou e dirigiu um Centro de Pesquisas, focado em Marketing Estratégico. Essa era e é sua especialidade, como revela seu Currículo Lattes, nela atuando, seja como professor (inclusive tendo escrito vários textos sobre o tema), seja como consultor. Afável, gentil, e sempre sorridente, pouco (ou nada mesmo) conhecia do IBGE, quando assumiu-lhe a presidência; soube ouvir (nem sempre as pessoas certas), e foi cuidadoso e prudente na gestão da Casa, tendo atenção à história. *En passant*, valerá deixar anotado que não há em seu Lattes nenhum registro de sua estada no IBGE.

Em sua gestão, deu ao IBGE uma inigualável contribuição, qual seja, conseguiu apaziguar os exageros sindicais. Com incrível paciência e habilidade, fez um sem número de reuniões com as lideranças sindicais, sempre extremadas e não raro truculentas, já desde longa data. Chegou a passar madrugadas em conversações, dando a todos eles aquilo que sempre se queixam de não receber das direções, tempo livre de muita conversa. E, para além das conversas, conseguiu promover um profundo reajuste nos salários, o que, ao fim e ao cabo, é a grande demanda dos sindicatos, tudo o mais sendo secundário. Esteve sempre aberto a conversas, não raro sem prévia agenda, e era hábil em levá-las; sabia, com maestria, sair dos impasses intencionais (para que nada avance) que são típicos nas demandas sindicais. No mais, pouco realizou, até por ter saído tão rápido; afora que suas concepções de transformação institucional, embora as fazendo com respeito, talvez não fossem adequadas, tendo, a nosso juízo, grandes chances de fracassarem.

sensores remotos, por *James R. Anderson, Ernest E. Hardy, John T. Roach, Richard E. Witmer*.<sup>389</sup>

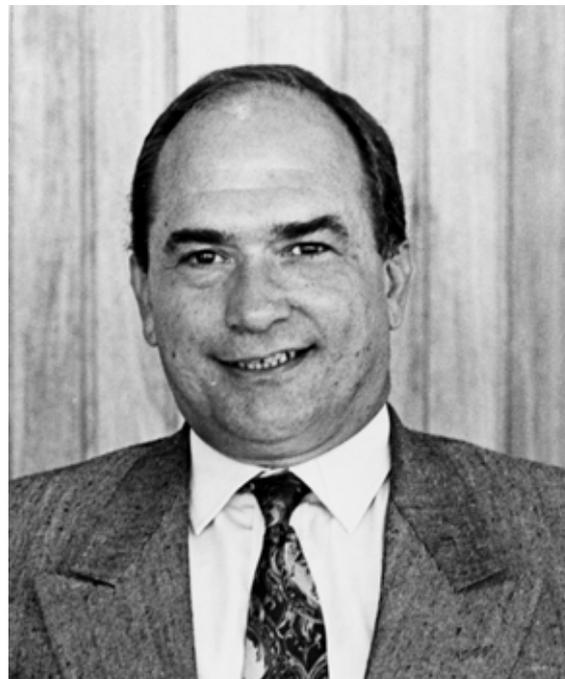
Os trabalhos então iniciados dão hoje ao IBGE a chance de integrar um seleto grupo de órgãos oficiais voltados aos estudos dos recursos naturais e ambientais. Nas relevantes discussões, cada vez mais intensas, sobre desenvolvimento sustentável o IBGE tem estado presente, e isso, graças a *Eurico Borba*, com sua visão além do tempo.

<sup>389</sup> A série foi extinta, mas não a SUPREN. Esta seguiu presente, tendo a chefia de Rivaldo Pinto de Gusmão, geógrafo conceituado, pós-graduado em Bordeaux, na França.

### A) Intenções manifestas

Em 15 de junho de 1993, *Silvio Minciotti* tomou posse no auditório da presidência (sem nome), à Av. Franklin Roosevelt, 146, no centro da cidade. Entre os presentes, destaca-se *Edson Nunes* (ex-presidente), em nome do ministro *Aléxis Stepanenko*; coube-lhe presidir a posse, já que era, no Rio de Janeiro, uma espécie de vice-ministro do planejamento (cargo inexistente formalmente)<sup>390</sup>.

Discurso bem redigido, começa falando de “tradição e potencial”, vale dizer, o passado histórico e um futuro brilhante a ser construído. Ao falar do passado, destaca *Teixeira de Freitas*, *Giorgio Mortara* e *Isaac Kerstenetzky*, e os cita para, por eles, “homenagear todos os abnegados, e [que] não foram poucos, que dispuseram seu talento e dedicação para que o IBGE pudesse se consolidar ao longo dos tempos”, dando conta de sua missão, a de “retratar as múltiplas facetas da realidade do país”. Um passado grandioso, sem dúvida alguma, do qual seria fácil falar horas e horas, já quanto ao futuro... as condições dominantes não garantiam certezas, nem maiores facilidades.



Silvio Minciotti – presidente do IBGE, 1993.

Como eu dizia no início, gostaria que minha fala se concentrasse na tradição e no futuro brilhante do IBGE. Se não existe dificuldade em nos reportarmos ao passado e à tradição deste órgão, o mesmo não se pode dizer quanto à certeza de seu futuro brilhante. [...] Recentes estudos analíticos elaborados pelo IBGE demonstram que atualmente o próprio cumprimento de sua missão institucional esta comprometido basicamente por quatro conjuntos de fatores: 1) deterioração crescente do salário de seu corpo funcional; 2) tratamento diferenciado em planos de carreira e gratificações; 3) cortes e restrições orçamentário-financeiras; 4) frequência e duração das greves (MINCIOTTI, 1993, p. 1, grifo nosso).

Especialista em administração, tinha noção clara da história, e o anotou ao afirmar que as soluções a serem propostas deveriam ser precedidas de análises das diversas tentativas anteriores, sopesando fracassos e sucessos, e mais, sem perder de vista as condições vigentes, então, no País, a exigirem adaptações. Nessa linha, por serem chaves, focou as questões das greves e das restrições orçamentárias.

Na análise do que se tentou fazer, notamos que as freqüentes greves, apesar de legítimas, quando se referiam aos problemas específicos do órgão, não surtiram o efeito desejado. Os 161 dias de paralisação, somente no período 1990-1992, contribuíram para abalar significativamente a credibilidade do IBGE contra poucos resultados positivos efetivos.

A relação custo / benefício dessas paralisações conseguiu desfavorecer tanto a instituição quanto aos funcionários até por que nós todos somos a próprio institui-

<sup>390</sup> O discurso, em certo momento, sugere que o ministro estava presente, contudo, salvo melhor memória, não lhe temos nenhuma lembrança, tendo sido mesmo Edson Nunes a presidir a posse.

ção face a nossa inconstância na geração das informações a sociedade vem desenvolvendo formas alternativas para suprir a ausência dos serviços do IBGE.

Se voltarmos nossa análise para o momento atual, podemos perceber que em função da política restritiva traçada para o orçamento da União, dificilmente conseguiremos verbas suplementares que não estejam justificadas por imposições legais (MINCIOTTI, 1993, p. 2, grifo nosso).

Com esse olhar, tendo em mente esse quadro de referências, formulou sua proposta de trabalho, em quatro pontos. O primeiro ponto evoluiu a contento, e os ânimos grevistas se acalmaram, e, por sua ação, logo houve uma revisão dos salários, o que ajudou bastante; sua paciência em conversar, varando madrugadas, vale dizer, negociar, foi um ponto nobre. O segundo (receitas) e o quarto (imagem) pontos deram o mote à gestão, qual seja, a realização de mudanças através das visões e ações de *marketing*. O terceiro ponto, de certa forma, também se alinhavam à proposta de mudanças pelo *marketing*; no seu cerne não era nada novo, já que era prática da instituição negociar e firmar acordos de mútua cooperação, mas em geral não se fazia para angariar orçamento. Por fim, vale notar que no quarto ponto estavam implícitas as noções de credibilidade (técnico-científica; de dentro para fora) e de legitimidade (sócio-política; de fora para dentro), pilar síntese das instituições estatísticas.

1) Estar disponível para, em conjunto com os funcionários do IBGE e suas lideranças, encontrarmos soluções efetivas para os nossos problemas já pendentes ou ainda emergentes;

2) Desenvolver novas fontes de receitas não orçamentárias, por meio da comercialização de conjuntos de informações que possam utilizar de forma superavitária o enorme banco de dados e a própria infra-estrutura que o IBGE possui. O público-alvo dessa ação seriam as empresas industriais, comerciais e de serviços. Sabidamente carentes de informações estruturais para subsidiar seus processos de tomada de decisão;

3) Estimular a elaboração de convênios com organismos nacionais e internacionais de apoio à pesquisa e acordos de cooperação técnica com organizações similares;

4) Recuperar a imagem positiva com a qual o IBGE sempre foi identificado pela opinião pública, pois somente uma instituição reconhecida como séria, competente e útil poderá ser respeitada e levada em conta em suas reivindicações.

Esses são os tópicos principais que nortearão, a curto prazo, minha conduta na coordenação das atividades do IBGE e para o atingimento dos quais conto com o esforço de todos.

Com o desenrolar de nossas atividades e com o que eu vier a aprender durante o convívio diário com a realidade do IBGE, certamente novos objetivos serão traçados e novos programas de ação serão desenvolvidos (MINCIOTTI, 1993, p. 3-4).

Depois, disse que teria tido maior prazer em dirigir apenas palavras amenas aos ibgeanos, contudo, acrescentou: “é fundamental que encaremos de frente os nossos problemas”, ou seja, “de nada adiantaria ser gentil e simpático aos olhos de todos, acenar com algumas palavras anestésicas, porém, sabendo de antemão que elas seriam absolutamente inócuas e meramente procrastinatórias”, fazê-lo “se-

ria leviano e um desrespeito à inteligência dos funcionários desta Casa”. Pese os inúmeros problemas já mapeados, que dificultavam a apreensão do futuro, tinha confiança numa sua construção conjunta, “a vontade que a maioria tem de recuperar a imagem do IBGE, pois com ela estaremos consolidando nossa própria valorização profissional”. E fez menção ao ministro *Aléxis Stepanenko*, aos seus planos para o IBGE no contexto do ministério:

Os planos do ministro Aléxis Stepanenko para a SEPLAN pedem um IBGE forte, ágil e competente. É assim que seremos porque o planejamento de um novo Brasil pede isso. Nós saberemos cumprir nossa parte, certos de que o governo e as instituições políticas saberão cumprir as suas, dando ao IBGE o tratamento de que necessita, merece e com o qual ainda não foi contemplado (MINCIOTTI, 1993, p. 3).

Ao fim, já como de praxe nessas ocasiões, teceu elogios a *Eurico Borba*, “a quem tenho a honra de substituir, rendendo minhas homenagens de reconhecimento pela maneira dedicada com que desempenhou suas funções à frente do IBGE”. E dirige palavras de animação e idealismos aos funcionários, com quem devia contar:

Aos funcionários do IBGE quero dizer que tenho muita honra em integrar o vosso time. Tenho muito respeito por vossa competência técnica. Saibam que venho com muita disposição para o trabalho duríssimo que teremos de enfrentar. Conto com o vosso apoio para atingirmos os objetivos propostos e contem comigo para que possamos, com dedicação, criatividade e competência, encontrar soluções para os graves problemas que nos afligem. Estou muito motivado para a tarefa que nos espera e quero compartilhar com todos essa motivação. Sei que os problemas são grandes, porém só serão maiores do que nós se nos curvamos diante deles e isso não vamos fazer (MINCIOTTI, 1993, p. 3, grifo nosso)<sup>391</sup>.

## B) Aspectos da trajetória<sup>392</sup>

*Silvio Minciotti* manteve a diretoria anterior. Ficaram, todo o tempo da gestão, *Tereza Cristina Nascimento Araújo* na Diretoria de Pesquisas, *Sérgio Bruni* na Diretoria de Geociências<sup>393</sup>, e *Jane Souto de Oliveira* na chefia-de-gabinete. Na Diretoria de Informática, com o desejo manifesto de *Francisco Quental* de se retirar, ficou seu adjunto, *Paulo Roberto Braga e Mello*. Em final de 1993, ou início de 1994, faz duas alterações: na

<sup>391</sup> Em depoimento eletrônico ao autor (ver nota adiante) ele afirma: “Esse aspecto [greves] dizia respeito ao objetivo mais imediato que fora proposto ao assumir minhas funções. De fato, o passivo que havia com a Associação dos Servidores era imenso e a facilidade para paralisar o Instituto era também grande. A única coisa que dependia só de mim era a disponibilidade para dialogar, ponderar sobre as exigências e buscar soluções no âmbito do Ministério e demais instâncias de Governo. Era preciso criar uma relação de respeito e confiança recíprocos para que se conseguisse superar o impasse que estava instalado Com muito empenho, e aqui é preciso lembrar a inestimável colaboração do Boa Nova, foi possível restabelecer um clima mais saudável entre representantes dos servidores e a administração. Foi um resultado importante, particularmente porque aquela situação de interrupção freqüente dos trabalhos começava a afetar a imagem do IBGE”.

<sup>392</sup> A menos de indicação em contrário, todas as citações feitas nesta seção são extraídas de depoimento de Silvio Minciotti feitas ao autor, em mensagem eletrônica enviada em 25 de maio de 2007; respondeu, na ocasião, a um questionário que lhe fora enviado em 29 de março. A troca de correspondência eletrônica com o autor, encontra-se depositada na Memória Institucional do IBGE.

<sup>393</sup> Entre a saída de Silvio Minciotti e a chegada de Simon Schwartzman, Sérgio Bruni respondeu pela presidência, por pouco mais de um mês. Não ter sido o Diretor Geral talvez se deva a ser ele novo na Casa; Sérgio Bruni, embora também fosse novo, diante de outros membros do Conselho Diretor, tinha um livre trânsito em algumas esferas de Brasília. Ao fim e ao cabo, talvez se imaginasse fazê-lo presidente, e se tal se deu, fica a questão do porquê as negociações fracassaram, e isso pode estar ligado à saída de Aléxis Stepanenko do Ministério do Planejamento, entrando Beni Veras, mais afinado com Fernando Henrique Cardoso, o todo poderoso ministro da Fazenda, e já o virtual candidato à presidência da República.

Diretoria Geral (atual Diretoria Executiva) sairia *Djalma Galvão Pessoa* (que retorna à direção da Escola Nacional de Ciências Estatísticas<sup>394</sup>), entrando *Maurício de Souza Rodrigues Ferrão*; no Centro de Documentação e Disseminação de Informações, sai *Nelson de Castro Senra*, entrando *César Augusto Mansoldo*. Eis suas próprias explicações:

A manutenção da equipe diretiva estabelecida quando de minha chegada, deve ser entendida como uma demonstração de respeito à Instituição e uma sinalização de que minha vinda deveria ser percebida como um tentativa de mudança da cultura organizacional e não, simplesmente, uma mudança de pessoas. E, nesse sentido, é sabido que uma nova cultura em uma organização não se impõe por memorando do presidente ou, simplesmente, trocando alguns dirigentes.

Assim, entendi que seria melhor apresentar essa nova proposta aos *ibgeanos* tradicionais, do que trazer novos profissionais já formados na nova filosofia de gestão, porém, desconhecedores da realidade do IBGE. Isto fazia sentido, pois eu acreditava, como ainda acredito, que aquela proposta de conferir maior autonomia financeira ao IBGE, a partir da cobrança por alguns serviços prestados àqueles que utilizavam nossas informações para lucrar. era um bom caminho. Portanto, acreditava que o que seria bom para o IBGE tenderia a ser aceito por aqueles que prezavam o IBGE. Eis o motivo da manutenção da Diretoria.

[...]

Importante, ressaltar, que as pessoas colocadas em substituição, foram escolhidos pelos seus perfis profissionais e por suas adequações às funções. Na realidade, não havia técnicos preparados para trabalhar sob uma ótica de Marketing. Aliás, ainda hoje se notam poucos profissionais com esse perfil, até por que são muito poucas as organizações públicas que praticam Marketing. As dificuldades relativas à cultura organizacional e à própria legislação têm sido uma barreira nesse sentido (Grifo nosso).

Antes de tratar dessa questão de *marketing*, que tanto marcou o discurso do presidente, já na sua posse, como visto antes, convém abordar sua vinda ao IBGE, por escolha de *Aléxis Stepanenko*. A razão exposta por *Minciotti* guarda traços das idéias da reforma de Estado trazida pelo primeiro governo *Fernando Henrique Cardoso*, mais exatamente à mudança do IBGE em uma organização social (vale lembrar, contudo, que ao tempo dessa discussão, como será vista no próximo capítulo, a decisão foi por tornar o IBGE uma agência executiva). Em suma, a idéia focal é que o IBGE, à margem do programa estatístico, poderia oferecer produtos e serviços sob medida, e, dessa forma, estar fazendo recursos próprios; ora, com o programa estatístico atrasado como estava, esse potencial, que em tese existia, estaria bastante reduzido; noutro aspecto, o trabalhar dirigido à geração de recursos, a depender das vantagens decorrentes e associadas às áreas temáticas da instituição, poderia provocar sacrifícios no programa estatístico (e geocientífico), e que era (e é) o core *business* da instituição. *Silvio Minciotti*, porque logo saiu, não teve tempo sequer de perceber esses complicantes, e daí fica-se sem saber como os trataria.

Meu relacionamento com o Ministro Alexis Stepanenko originou-se de convívio na FEA/USP e no antigo IMES, atual Universidade Municipal de São Caetano do Sul, entidade que eu dirigia e na qual implantara um Centro de Pesquisas, que

<sup>394</sup> Kaizô Iwakami Beltrão voltou à função de adjunto, e seguiu na função quando Nuno Duarte Bittencourt substituiu Djalma Galvão Pessoa, que se aposentou.

acabou tornando-se uma referência regional importante. Vale ressaltar que, chamou a atenção do Ministro, o fato de que, apesar de ser pública (municipal) eu havia alcançado uma receita própria que liberava a instituição da dependência de recursos públicos.

O Ministro tinha dois propósitos ao me convidar para assumir a presidência. Um deles, o mais imediato, dizia respeito à gestão administrativa do IBGE, que vinha sendo comprometida pelas sucessivas greves que vigoravam à época, numa frequência inaceitável, comprometendo o andamento normal dos trabalhos e abalando sua imagem. A outra intenção era conferir ao IBGE uma menor dependência financeira do Tesouro Nacional, possibilitando-lhe condições de garantir a continuidade da execução de seus projetos de pesquisa e obtenção de equipamentos e demais recursos necessários à disseminação dos resultados, bem como o aprimoramento dos processos administrativos.

O objetivo da maior autonomia financeira não era um evento mutuamente exclusivo em relação aos outros problemas que o IBGE apresentava. Porém, é inegável que se fosse possível conseguir recursos financeiros para garantir a execução do programa de pesquisas, a solução dos demais problemas seria facilitada (Grifo nosso).

Essa idéia de que as instituições estatísticas poderiam conseguir recursos próprios, libertando-se do orçamento público, hoje parece bastante descartada. Mas, então, era dada como a saída para as crises das contas públicas, quando se buscou reduzir ao máximo os estados; pois as instituições estatísticas (nacionais ou intranacionais) que abraçaram essa concepção tornaram-se vulneráveis, e se desvirtuaram profundamente. Os ganhos vindos das vendas de produtos impressos ou eletrônicos, é irrisório, em especial com a Internet, hoje em dia; a venda de serviços sob medida, reusando as bases de dados, supõe um corpo de técnicos com capacidade de consultoria, o que quase inexistente, e mais, significa um completo redesenho da disseminação; a geração de novas bases de dados, via novas pesquisas, em resposta a demandas específicas, tem tudo para tumultuar o programa estatístico. Por demais, mais e mais, não resta dúvida alguma que compete aos estados tratarem da geração das estatísticas públicas e oficiais, e só a essas, ficando as demais a cargo da hoje enorme indústria produtora de estatísticas. Por fim, há que se dar atenção à imagem das instituições estatísticas, fazendo-se um *marketing* institucional, e este é melhor realizado por uma disseminação generalizada, no que a Internet ajuda muito, e no que os espaços na imprensa são excelentes, atingindo as grandes massas; hoje, como nunca, o nome do IBGE está nas mentes e no coração dos brasileiros. Não reste dúvida que *Silvio Minciotti*, cedo ou tarde, perceberia essas especificidades, e ajustaria suas percepções e perspectivas; como seja, assim explicou suas concepções:

A proposta que se apresentava era aplicar Marketing nos processos de troca que o IBGE mantinha com seus diversos públicos, como aliás é o entendimento clássico acerca das aplicações de Marketing. Entre os públicos com os quais o IBGE mantinha relacionamento destacavam-se: os usuários de nossas pesquisas no campo acadêmico, no campo empresarial, entidades/instâncias governamentais, outros produtores de dados e informações, parlamentares, imprensa e o público interno, principalmente.

Assim, teríamos aplicações institucionais de Marketing, bem como outras voltadas à geração de receita a partir da comercialização de nossos produtos e serviços, particularmente, para as empresas que se utilizavam deles com finalidades

lucrativas, as quais passariam a remunerar o IBGE por esse atendimento. Os usuários acadêmicos, bem como aqueles ligados aos órgãos de governo, continuariam tendo acesso livre e não oneroso à nossa produção. Vale lembrar, que a comercialização não se destinaria aos resultados de pesquisas tradicionalmente divulgados e disponibilizados em nossas publicações ou, atualmente, no sítio do IBGE na Internet. A intenção era agregar valor às nossas pesquisas, atendendo demandas específicas através da combinação das diversas pesquisas que realizávamos.

[...]

Estou convencido de que a implantação da filosofia de Marketing no IBGE, como em qualquer outro órgão governamental, pede muito tempo de maturação. Eu me lembro o dia em que o Djalma, até então cético em relação à minha proposta, tendo voltado de um congresso internacional, entrou na minha sala e entusiasmado contou que um técnico de um Instituto congênere de outro país (não me lembro qual) havia apresentado um trabalho propondo exatamente o que sugeríamos. O título desse trabalho era qualquer coisa parecida com: “Como um órgão oficial pode vender informações sem vender a alma”<sup>395</sup>. Foi quando percebi que estava me comunicando errado com a comunidade interna: apresentava minhas idéias verbalmente a um público acostumado a ler *papers* acadêmicos. Infelizmente, não houve tempo para revertê-lo (Grifo nosso).

Este último parágrafo é interessante, em vários aspectos, e os veremos na ordem do texto. Primeiro, a afirmação das dificuldades em implantar uma “filosofia de *marketing*”, num órgão público, e talvez ainda maior no IBGE, habituado, havia muito tempo, de seus vínculos com recursos públicos; mesmo em países onde o tema foi pensado e implantado, ainda há muito que fazer. Segundo, a percepção implícita de que vivíamos em boa medida distantes do andar do mundo das instituições estatísticas, vale dizer, a Internet era pobre no Brasil, mais ainda no IBGE, e a ida dos técnicos a congressos e a seminários internacionais era mínima, de modo que foi preciso a presença do Diretor-Geral num desses congressos para, tendo a sorte de ter tido em pauta aquele assunto, poder trazer uma reflexão externa. Terceiro, a percepção de ser acadêmico o ambiente reflexivo da Casa, donde dever ter posto suas idéias para a Casa de outra forma, ou seja, o *script* que valia a empresários, não valia para os ibgeanos; quem quer que lhe tenha assistido dissertar sobre *marketing* saía, ao mesmo tempo, admirado com sua erudição e experiência, e atônito, sem saber como levar e transpor aquelas idéias ao cotidiano institucional, o que bem justifica as substituições que implementou nos comandos da diretoria-geral e do Centro de Documentação e Disseminação de Informações<sup>396</sup>, contudo, não houve tempo para que os novos dirigentes mostrassem serviço, e fizessem a devida virada na Casa, dado que ele logo saiu. E assim *Silvio Minciotti* explica sua retirada, voluntária:

Minha saída do IBGE deveu-se a uma decisão partidária, que pedia que eu me candidatasse à Câmara Federal. Relutei, pois meu trabalho no IBGE me afastara de São Paulo, o que imaginei que seria uma limitação às minhas condições de

<sup>395</sup> Ver: THYGESEN, Lars. **Comercializando estatísticas oficiais sem vender a alma**. Tradução de Djalma Galvão Pessoa. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. (Relatórios técnicos: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, n. 8).

<sup>396</sup> Faço um registro pessoal, sobre minha saída da direção do Centro. Foi o impulso que faltava para me decidir a fazer o doutorado, o que me foi ótimo. Só tenho, então, a agradecer a Minciotti por aquela decisão que, aliás, ele diz ter sido um desejo meu; não o foi, ao menos explicitamente. Como ele, contudo, tinha grande percepção psicológica das pessoas, talvez o tenha sentido. Como seja, a implantação de suas idéias não passavam mesmo por minha visão, na verdade, total falta de visão sobre *marketing*.

conquistar essa cadeira. Acho que eu estava certo, pois ao final faltaram cerca de 3 mil votos para alcançar esse lugar na Câmara. [...] Quanto ao sentimento pós-saída, fiquei com a satisfação de ter contribuído para a retomada da normalidade dos trabalhos do IBGE, cujas greves sucessivas impediam e já começavam a abalar sua própria imagem. Assim, um de meus propósitos houvera sido satisfeito. Ter neutralizado a investida que se fazia contra o IBGE no Congresso, também foi um feito significativo e importante. Quanto a implantação de Marketing como meio de gerar maior auto-suficiência financeira era sabido que não se tratava de um ação sequer de médio prazo. Portanto, dificilmente ela se concretizaria na gestão de um único presidente (Grifo nosso).

Em sua gestão, o projeto de se estudar os órgãos estaduais e municipais integrantes do sistema estatístico nacional, traçando-lhes um perfil, que Jane Souto conduzia, foi mantido e apoiado: “Tratava-se de um projeto importante, porém, devido às circunstâncias de momento não obteve a prioridade que seria desejável. Não posso precisar sobre o exato posicionamento do projeto à época de minha saída”. Por demais, deu total apoio ao projeto MERCOSUL, em curso no Centro de Documentação e Disseminação de Informações: “Considero **MERCOSUL: sinopse estatística** uma demonstração de competência de um órgão que tinha a responsabilidade de representar o Brasil nessa matéria. E o fez muito bem feito. Foi uma contribuição importante para que o Brasil se destacasse entre os países do MERCOSUL” (a seção que segue verá esse tema). Mas não por esses pontos, embora os valorize, mas por outros, destaca sua gestão, como segue:

1. A normalidade de trabalho que se implantou durante o período de minha gestão, oferecendo condições para que essa condição se estendesse aos que me sucederam, na medida em que as pendências que existiam e serviam de motivo às greves foram resolvidas, de forma praticamente absoluta.
2. A garantia de liberação de recursos financeiros, junto ao Ministério e ao Tesouro, que permitiram conduzir o programa de pesquisas sem nenhuma interrupção.
3. A ação desenvolvida no âmbito do Congresso Nacional, resistindo às pressões que buscavam reduzir nossa expressão e, no limite, propor nossa extinção como órgão produtor, transformando-nos em coordenadores de pesquisas contratadas junto aos institutos privados. Essa iniciativa se suportou na divulgação do trabalho do IBGE junto a todos os parlamentares, possibilitando-lhes perceber a importância das pesquisas serem produzidas por um ente oficial.
4. Ter inoculado na cultura organizacional e na filosofia de gestão do IBGE o vírus do Marketing como meio de alcançar a autonomia financeira através da comercialização de produtos e serviços.

Enfim, uma gestão curta, mas positiva, tendo ajudado bastante o IBGE a sair dos tempos difíceis, sobremodo grevistas, nos quais estava atolado. Hoje, com o andar da carruagem do *marketing* institucional, a nosso juízo, ele bem poderia ser convidado (com proveito) a palestrar aos técnicos do IBGE.

### C) MERCOSUL: sinopse estatística

Ao final de 1991, *Eduardo Augusto Guimarães*, vindo de uma reunião na Europa, e estando presentes técnicos do EUROSTAT, foi-lhe posta a questão da imperativa

harmonização, quiçá mesmo integração, das estatísticas públicas e oficiais dos países membros do MERCOSUL<sup>397</sup>. À falta de um órgão nos moldes do EUROSTAT, foi-lhe perguntado o que vinha sendo feito, nesse sentido, em caráter autônomo, pelos quatro institutos nacionais de estatística. Nada, era a resposta imediata.

E, assim sendo, era óbvio que algo devia ser feito, e com extrema urgência; e foi quando sugeriu que se fizesse um Anuário Estatístico do MERCOSUL, e deu ao Centro de Documentação e Disseminação de Informações a atribuição realizá-lo, tendo em mente a experiência acumulada na elaboração do Anuário Estatístico do Brasil. Ora, a tarefa era ingente, até porque não se dispunhas de anuários nacionais, tal e qual havia o do Brasil, para serem compilados, impondo, então, uma demanda específica de estatísticas aos demais países membros. Para tanto, *Eduardo Augusto Guimarães* (início de 1992) chefiou uma missão ao Uruguai, ao Paraguai e à Argentina, integrada por *Lenildo Fernandes Silva*, diretor da Diretoria de Pesquisas, e por *Nelson de Castro Senra*, que dirigia o projeto<sup>398</sup>.

Na ocasião, o projeto foi apresentado ao presidente do Instituto Nacional de Estadística y Censo da Argentina, *Héctor Eduardo Montero*, e aos diretores-gerais da Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos do Paraguai, *Victor Mora Martinez*, e do Instituto Nacional de Estadística, *Rosa Grosskoff*. Embora tenha havido a entrega do projeto, aceito de pronto, todos assumindo o compromisso de enviarem as estatísticas, não se firmou nenhuma carta de intenções; enfim, o acordo ficou no verbal, mesmo.

À medida que as informações iam chegando, ficou claro que seria presunçoso chamar a obra de Anuário Estatístico, pelo tanto que faltava, e pelo tanto que ainda devia ser feito, num contexto muito maior de entendimento, e de trabalho em conjunto. Surgiu a idéia, então, de se chamar a obra de Sinopse Estatística, marcando seu caráter mais modesto; contatados, todos os órgãos nacionais aceitaram a novidade. Por demais, para além de oferecer estatísticas, dentro de um plano tabular o mais possível comum, ofereceu reflexões, digamos, políticas do MERCOSUL, bem assim, reflexões sobre o estado dos sistemas estatísticos nacionais, afora um ou outro assunto. A obra estava quase pronta, quando *Eurico Borba* assumiu e resolveu formalizar as negociações havidas antes.

Assim, por sua iniciativa, ao final de 1992, os dirigentes dos institutos nacionais, assessorados por pequenas comitativas, reuniram-se no Uruguai. Nesse encontro, o trabalho em curso no IBGE foi validado, indo-se além, ou seja, decidiu-se assinar uma Carta de Intenções, atinente à continuação da atividade conjunta e comum, aí, sim, dando início a um efetivo programa de harmonização das pesquisas estatísticas; trata-se, sem sombra de dúvida, de um documento histórico, como segue:

<sup>397</sup> O Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, foi estabelecido pelo Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, sendo uma manifestação da tendência globalizante das relações internacionais.

<sup>398</sup> Antes da viagem, Eduardo Guimarães foi ao Itamaraty conversar, sendo recebido pelo embaixador Celso Amorim, então responsável pelas relações com a América Latina, em especial o MERCOSUL.

Convencidos da necessidade de contribuir de forma eficaz para os objetivos de integração regional estabelecidos no Tratado que criou o MERCOSUL – Mercado Comum do Sul;

Conscientes da responsabilidade que lhe incube na definição rigorosa dos conceitos e métodos que direcionam a produção de dados estatísticos essenciais à coordenação das políticas econômicas e sociais dos Estados Membros;

Certos de que sua vocação institucional há de servir às sociedades próximas por sua geografia e suas relações histórico-culturais;

Exprimem, nesta carta de intenções, a vontade comum de, apoiados na tradição de sua experiência e saber técnico, promover uma compatibilização e harmonização de metodologias e o desenvolvimento integrado da produção, difusão e divulgação da informação estatística;

Resolvem, por conseguinte, prosseguir os trabalhos iniciados relativos à integração dos Sistemas Estatísticos dos Estados Membros do projeto MERCOSUL, que desde a formulação original tem sua área de atuação e definições básicas estabelecidas em consonância com as determinações gerais emanadas no Grupo Mercado Comum;

Acordam, neste sentido, uma colaboração ativa entre os Organismos Nacionais de Estatística integrantes do Projeto, obtendo-se num curto prazo a elaboração e efetivação da Sinopse Estatística, a qual serve ao fortalecimento de uma cooperação contínua e um esforço sustentado para a compatibilização dos Sistemas Estatísticos, através da constituição de grupos técnicos de trabalhos específicos para distintas áreas temáticas consideradas prioritárias. A Sinopse Estatística de referência, correspondente a 1992 já se encontra em fase de edição;

Sendo este o estado em que se encontram os acordos programáticos das quatro organizações nacionais de Estatísticas dos Estados Membros do MERCOSUL, concordam entre si assinar esta carta.

Em 14-15 de dezembro de 1992<sup>399</sup>.

Para efeito da Sinopse, nada ocorreu em contrário à sua publicação, o que era de se esperar, dado os acordos havidos antes, ainda que informais. Ao fim e ao cabo, tem três seções: 1) Pensando o MERCOSUL (com textos de *Severino Bezerra Cabral Filho, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso*<sup>400</sup>, *Hélio Jaguaribe, Félix Peña, Therezinha de Castro, Rubens Antonio Barbosa*); 2) Construindo a harmonização das estatísticas (características do território, da população, econômico-setoriais, macroeconômicas, do comércio exterior); 3) Projetando a harmonização das estatísticas (primeiro, um perfil institucional, a partir de textos dos quatro dirigentes de estatísticas<sup>401</sup>; segundo, algumas reflexões acadêmicas, com textos de *Eduardo Augusto Guimarães, Mauro Pereira de Mello, Lenildo Fernandes Silva*). Ao primeiro volume deu-se a seguinte apresentação:

<sup>399</sup> Assinam os mesmos dirigentes com os quais Eduardo Augusto Guimarães e sua comitiva haviam dialogado, mudando apenas o nome pelo IBGE.

<sup>400</sup> O texto foi-lhe demandado quando era apenas Senador da República, ao entregá-lo, rigorosamente no prazo acordado, já era o Ministro das Relações Exteriores, e logo seria o Ministro da Fazenda, quando então faria o Plano Real que deu cabo da inflação brasileira. Depois seria Presidente da República.

<sup>401</sup> Pelo IBGE, saiu um texto de Tereza Cristina Nascimento Araújo, diretora da Diretoria de Pesquisas; pelos demais institutos, os textos foram dos mesmos dirigentes já mencionados.

MERCOSUL: sinopse estatística é uma publicação em Espanhol e Português, que apresenta um conjunto de informações estatísticas, estudos, análises e documentos sobre os países membros do Tratado de Assunção.

Resultado de um trabalho solidário, desenvolvido pelos órgãos nacionais estatísticos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, pretende ser um primeiro passo na direção de uma futura integração e harmonização estatística do âmbito do MERCOSUL – Mercado Comum do Sul.

O interesse maior dos organismos nacionais estatísticos reunidos neste projeto editorial, por um lado, é o de incentivar a formação de um sistema integrado de informações estatísticas e, de outro, fazer emergir o estado atual das estatísticas dos Estados Partes.

Esta publicação nasceu, pois, com a destinação precípua de veicular os trabalhos teórico-técnicos orientados para a produção de dados e informações básicas necessárias à coordenação das políticas macroeconômicas e a harmonização das informações no âmbito da integração sub-regional.

Uma segunda destinação é a de prover dados e informações úteis a todo o público interessado no processo de contribuição do MERCOSUL. Busca desse modo atingir um público externo capaz de compreender o significado do processo de integração sub-regional.

Esperando contar com o interesse e apoio do público em geral, os quatro organismos nacionais estatísticos do MERCOSUL anunciam a sua disposição comum de trabalhar associados em prol da integração e do desenvolvimento da estatística na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai.

Trabalho que se inscreve no esforço em comum dos povos sul-americanos, irmanados por uma mesma idéia de cooperação em favor dos seus objetivos principais de democracia, desenvolvimento e paz.

Em 4 de julho de 1993.

É assinada pelos mesmos dirigentes de estatística com quem *Eduardo Augusto Guimarães* conversou, na origem do projeto, e com quem *Eurico Borba* negociou sua formalização, contudo, pelo IBGE seria assinada por *Silvio Minciotti*. Foi lançada, ao mesmo tempo, em sessões solenes nas chancelarias; no Brasil foi entregue oficialmente ao embaixador *Celso Amorim*, já então Ministro das Relações Exteriores.

Pouco antes, em maio de 1993, em reunião no Uruguai, em missão chefiada, pelo IBGE, por *Silvio Minciotti*, decidiu-se por dar nova dimensão aos trabalhos em curso, ou seja, decidiu-se pela elaboração de um inventário das estatísticas nacionais dos países partes. Coube a cada país apresentar as referências de suas estatísticas de forma normalizada, o mais possível. O IBGE editou os quatro volumes.

A Sinopse e o Inventário, trabalho que passou por três gestões ibgeanas, foi a atividade precursora da cooperação entre o MERCOSUL e o EUROSTAT, em 1998, e que vem dando frutos<sup>402</sup>. Foi com esse trabalho que os institutos de estatística se aproximaram, aprenderam a se conhecer, a se respeitar, e foram, pouco a pouco, vencendo resistências, e desconfianças. Assim, glória a *Eduardo Augusto Gui-*

<sup>402</sup> Ver capítulo 18, deste volume.

*marães*, que deu início ao projeto, bem assim, a *Eurico Borba* e a *Silvio Minciotti* que lhe deram continuação.

## Uma síntese de ambas as gestões

As greves estavam presentes no cotidiano institucional desde as gestões *Edmar Bacha* e *Edson Nunes* (a gestão *Charles Mueller* é uma exceção nessa trajetória). Contudo, ganharam ênfase na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, atrapalhando sobretudo o Censo 1991. Havia então uma enorme frustração dos militantes sindicalistas pela vitória eleitoral de *Fernando Collor de Melo*, eleito presidente da República, afora que o governo adotara medidas duras contra a inflação, e que acabariam se mostrando inócuas, com prejuízos e frustrações para toda a população. No IBGE, as precariedades, estruturais e conjunturais, se agravavam dia-a-dia, a olhos vistos; as instalações estavam degradadas, os salários estavam aviltados; a rotina das pesquisas estava comprometida; a insatisfação campeava; as greves eram violentas, exageradas, beirando ao irracionalismo. As cobranças, em manifestações tempestuosas, se intensificaram na gestão *Eurico Borba*, em parte como uma natural progressão, em parte pelas grandes expectativas que ele gerava nos corações ibgeanos, tendo presente sua passagem anterior pelo IBGE, em parte por não ser ele muito afeito a conversas intrinsecamente contestatórias, em parte porque não foi apoiado por Brasília como lhe fora prometido, deixando sem condições de provocar as mudanças, necessárias. Dessa forma, findou a gestão amargo, marcadamente decepcionado. Seu sucessor, *Silvio Minciotti*, teve melhor sucesso, em parte pelo maior apoio de Brasília, permitindo-lhe promover reajustes salariais, o que faria arrefecer o grevismo, em parte por sua disposição, e mesmo habilidade, de conversar e de negociar, de modo que, as lideranças sindicais receberam uma atenção que há muito não tinham, por mais que todas as gestões mantivessem sempre abertos os canais de conversa. Em suma, o IBGE vinha num processo crescente de decadência, de extenuação, de depauperamento, e nesse quadro, a ponto de perecer resultou natural que pouco se falasse e se fizesse em relação ao sistema estatístico (pese a pesquisa tentada por *Jane Souto*); seus integrantes, aliás, em consequência das autonomias alcançadas pelos estados no âmbito da Constituição (dita Cidadã) de 1988, estavam quase no auge da, a tanto tempo ansiada, libertação ao “jugo” do IBGE. Essa “libertação” logo se mostraria imprópria, já que, para haver descentralização, é imperativo haver um centro; o maior problema era que, mesmo que eles, então, já o percebessem, o IBGE não estava em condições de os atender, numa busca à unidade, mas sob o respeito às diferenças, de fato, sua prática e suas condições de coordenação eram inadequadas, impróprias e insuficientes. Só o tempo daria cobro a essa situação. Enfim, em ambas as gestões aqui analisadas, não houve tempo para a prática dos discursos inaugurais.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume os textos: **Eurico Borba, um presidente ‘isaaquiano’ em tempos difíceis e Silvio Minciotti, um presidente pelo marketing**, por Marco Santos.

**Demanda reajustada, oferta estável  
(c.1985- 2002)**

---

**PARTE 3**

**Simon Schwartzman e Sérgio Besserman:  
dois nomes, uma única gestão  
(1994-2002, 1ª parte)**

---

**Capítulo 15**

O

momento era dramático. O presidente da República, *Collor de Mello*, eleito por voto do povo, depois de muitos e muitos anos de total abstinência, estava sob intenso processo de investigação e, não tardaria também um processo parlamentar de *impeachment* (março1990 – outubro1992).

Com a posse constitucional do vice-presidente da República, *Itamar Franco*, *Eurico Borba*, desde março de 1992 à frente do IBGE (após *Eduardo Augusto Guimarães*). seguiu na direção (até junho de 1993). , Governo delicado (outubro1992 – dezembro1994), lutando sempre por agradar às várias forças em jogo, em guerra sem quartel contra a inflação – que, ao fim e ao cabo, daria ao País uma nova moeda, o Real –, teria muitos titulares no ministério do planejamento. Por pouco que fosse, abalava a estabilidade institucional, e o IBGE sofria bastante; mesmo não mudando o presidente, mudavam as relações formais com as novas figuras da decisão administrativa.

Pois, nove meses depois de iniciado o governo *Itamar Franco*, e tendo passado por três ministros, desgastado e frustrado, *Eurico Borba* cederia a posição a *Sílvio Minciotti* (junho1993 – março1994) que bem poderia ter prosseguido na presidência até o final da gestão *Itamar Franco*, mas que preferiu afastar-se em busca de uma cadeira na Câmara Federal (por São Paulo). Fecha, então, um ciclo difícil, amargo mesmo, com o IBGE sofrendo uma sucessão grevista jamais vista, por muito que as sofresse desde longo tempo. A instituição recupera condições de modernidade.

É quando, em abril de 1994, assume a presidência um intelectual de renome, Simon Schwartzman; vencido o governo *Itamar Franco* (outubro1992 – dezembro 1994), segue na função pelo primeiro mandato de *Fernando Henrique Cardoso* (janeiro1995 – dezembro1998), e só não seguiu pelo segundo (janeiro1999 – dezembro2000) por não ter tido gosto em fazê-lo. Então, numa evidente promessa de continuidade administrativa, assume *Sérgio Besserman*, seguindo por todo o segundo mandato de *Fernando Henrique Cardoso*.

## A gestão Simon Schwartzman

*Simon Schwartzman* é natural de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais. Estudou Sociologia, Ciência Política e Administração Pública na Universidade Federal de Minas Gerais (1961). Tem mestrado em So-



Simon Schwartzman – presidente do IBGE, 1994.

ciologia pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, em Santiago do Chile (1963), e doutorado (Ph.D.) em Ciência Política pela Universidade da Califórnia, em Berkeley (1973). Foi professor visitante e pesquisador em várias universidades estrangeiras: Columbia, Califórnia (onde ocupou a cátedra Joaquim Nabuco), Stanford, Harvard, Paris (École Pratiques des Autes Études), Uppsala (Suécia), Oxford (Inglaterra). Integrou e integra várias instituições, conselhos e comitês; com o IBGE ainda guarda vínculo como membro do seu Conselho Técnico; atualmente é presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - IETS, sediada na cidade do Rio de Janeiro.

Escritor incansável, quase mesmo compulsivo, tem inúmeros artigos e livros publicados, sobre vários assuntos, quase sempre tomados como referência intelectual<sup>403</sup>. Por essa razão, é muito cioso do tempo que dispõe, não escondendo sua impaciência diante do que por ventura considere divagações estereis; contudo, não deixa de ser afável e gentil, ao seu modo. Sobre a atividade estatística, contribuindo distintamente na configuração de uma sociologia das estatísticas<sup>404</sup>, tendo escrito alguns textos seminais, dos quais vale destacar: **Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas**<sup>405</sup>, apresentado em Bielefeld, na Alemanha, em 1996; **Expansion and inclusiveness of statistics**, apresentado em Istambul, na Turquia, em 1997; **O futuro das estatísticas internacionais, uma visão do Sul**, apresentado em Aguascalientes, no México, em 1998; **Cor, raça e origem no Brasil**, iniciado ainda no IBGE, e divulgado em 1999; afóra textos internos ao dia-a-dia ibgeano<sup>406</sup>. Muito dessa valiosa reflexão foi, depois, usada em livro focal, **As causas da pobreza**, saído em 2004 pela Fundação Getulio Vargas - FGV.<sup>407</sup>

## O IBGE sob o olhar da missão canadense

Logo depois de assumir a presidência (abril de 1994, como visto antes), talvez ainda em junho, *Simon Schwartzman* envia carta à direção do *Statistics Canada*, solicitando uma consultoria de avaliação do estado das artes no IBGE, e, se cabível e possível, um

<sup>403</sup> Nesse aspecto da intensidade, variedade e qualidade de sua produção intelectual se assemelha, entre nós, a Mário Augusto Teixeira de Freitas, fundador do IBGE, e um pensador notável do Brasil.

<sup>404</sup> Adiante haverá um capítulo dedicado à Sociologia das Estatísticas.

<sup>405</sup> Nesse texto há uma seção sobre o IBGE (Um estudo de caso: o IBGE no Brasil), na qual há uma frase que merece reparos: "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 [Luiz Sayão de] Bulhões Carvalho" (SCHWARTZMAN, 1997a). Primeiro, Bulhões Carvalho, embora tenha sido dito pelo Conselho Nacional de Estatística o "Fundador da Estatística Geral do Brasil", e tenha sido o grande mestre de Teixeira de Freitas não foi o fundador do IBGE (essa glória a história reserva a Teixeira de Freitas). Quanto a identificar uma inspiração alemã na origem do IBGE é, no mínimo, um equívoco, e, dada sua data de criação, uma velada sugestão de relação ao regime nazista, então vigente na Alemanha; assim fosse, e dificilmente a idealização do IBGE teria sido a base para a criação do Instituto Interamericano de Estatística - IASI, tão intensamente influenciado por pesquisadores americanos, nem Teixeira de Freitas teria sido seu primeiro presidente. A origem dessa confusão pode estar numa conferência de Teixeira de Freitas (e não de Bulhões Carvalho) proferida no chamado "Batismo Cultural de Goiânia", entretanto, uma leitura atenta daquele documento evidenciará o equívoco dessa afirmação.

<sup>406</sup> Todos esses textos, na verdade toda sua produção, está em sua página disponível para *download*; aliás, livros inteiros lá estão disponíveis, no endereço: [www.schwartzman.org.br/simon/](http://www.schwartzman.org.br/simon/).

<sup>407</sup> Em 1996 e/ou 1997, Simon Schwartzman estimulou uma pesquisa junto aos INEs de vários países, que resultou no documento "Os Institutos de Estatística no mundo de hoje", coordenada por Maria Helena de Magalhães Castro, Coordenadora Técnica do IBGE. Foi uma tentativa (válida, embora limitada) de se comparar sistemas estatísticos nacionais; diante das não-respostas, ou das respostas apenas parciais, não se prosseguiu a investigação. Terá tido o apoio de Lenildo Fernandes Silva e de Elvio Valente.

futuro projeto de cooperação interinstitucional. Em julho, viajaria ao Canadá, sendo recebido pelo *Chief Statistician of Canada*, Ivan Fellegi (desde à época uma referência internacional) que, com entusiasmo, endossa o pedido feito e, ato contínuo, organiza uma missão com *Jacob Ryten (chairman)*<sup>408</sup>, *John Coombs*, *David Croot*, *Shaila Nijhowne*, *Martin Podehl*, *Lee Reid* (ao custo de 60 mil reais, cobertos com recursos do IBGE). A missão realizou seu trabalho de 26 de agosto a 9 de setembro de 1994, deixando um relatório de 83 páginas em inglês, com seis seções: 1) Introdução (com sumário executivo das recomendações), 2) Estatísticas econômicas, 3) Estatísticas Sociais, 4) Informática, 5) Disseminação, 6) Treinamento. A introdução, seguida do sumário executivo das recomendações, foi traduzida em português e divulgada amplamente, com o acréscimo de uma interessante apresentação assinada por Simon Schwartzman (ao todo, tem 14 páginas)<sup>409</sup>, e que a seguir usaremos.



Jacob Ryten,  
[s.d.].

O principal objetivo da missão canadense foi entender as circunstâncias atuais que afetam as diversas áreas de atuação do IBGE. Os membros da missão encontraram em seus colegas brasileiros pessoas abertas, receptivas e capazes de trabalhar intensamente. Apesar de eventuais problemas de motivação, sua lealdade ao IBGE aparece claramente como sua preocupação central. Os membros da missão notaram também que nenhum de seus colegas brasileiros entendia que o papel de uma agência de estatística pudesse ser entendido de forma distinta daquela que prevalece no Canadá - como instituição objetiva e imparcial, científica em seus objetivos e nos meios utilizados para alcançá-los (STATISTICS CANADA, 1994b, p. 3, grifo nosso).

Nessa linha, viram no IBGE (1) um baixo nível de motivação por parte das pessoas entrevistadas, (2) a falta de um bom sistema de comunicações internas, particularmente entre as diferentes diretorias e setores da agência, (3) a falta de uma consciência de custos, e de informações sobre custos, (4) a falta de uma rede bem desenvolvida de contatos com usuários qualificados de dados estatísticos, (5) a falta de uma tradição de criação de grupos de trabalho interdisciplinares eficazes, (6) a relutância de assumir novas responsabilidades e responder pelo resultado do trabalho, (7) ausência de compromissos com prazos, (8) dificuldades em mobilizar recursos internos para fazer frente a desafios externos. Desses pontos, três foram vistos como essenciais, devendo receber atenção central no IBGE, fossem quais fossem suas limitações orçamentárias: (A) melhorar as comunicações internas, de modo a se formar uma força de trabalho coesa, (B) desenvolver uma consciência de custos, devidamente amparada em informações fidedignas e minuciosas, de modo a se garantir um uso racional dos recursos, (C) desenvolver uma orientação voltada aos clientes, de modo a se fortalecer os princípios da relevância, credibilidade e efetividade.

<sup>408</sup> De origem portuguesa, fala e entende perfeitamente o português. Os demais membros da missão usavam o inglês ou o francês. Em suas visitas pelas unidades do IBGE houve, sempre que preciso, a presença de um tradutor (às vezes internos às unidades, às vezes externo). Ao se aposentar, Jacob Ryten tornou-se consultor internacional, atendendo a vários institutos de estatística, inclusive ao IBGE.

<sup>409</sup> Por estranho que possa parecer, o melhor lugar para se obter esses relatórios é, não no próprio IBGE, mas sim na página de Simon Schwartzman. Não obstante, com algum esforço, podem ser obtidos com uma ou outra pessoa, e também na Biblioteca Central (Biblioteca Isaac Kerstenetzky), do IBGE.

Isso posto, oferecem valiosos comentários, amparados, como seria natural, na experiência acumulada pelo *Statistics Canada*, cuja imagem positiva, mundo afora, foi obtida a partir dos anos 1980, depois de um trabalho diuturno de mudanças: “Em 1979, o *Statistics Canada* passou por um período de grandes dificuldades internas e externas. A produtividade e o moral dos funcionários diminuíram, e a credibilidade ante os usuários de seus produtos chegou a um nível muito baixo”. O governo, então, colocou em dúvida se deveria mantê-lo em operação; havidos os debates públicos, decidiu-se por reformá-lo para sustentá-lo; tamanho foi o sucesso da reforma que “em 1993, a revista inglesa *The Economist*, avaliando as instituições estatísticas dos países do OECD, atribuiu ao *Statistics Canada*, pela segunda vez, a posição de agência estatística líder no mundo”. (STATISTICS CANADA, 1994b, p. 3). Eis, enfim, os comentários oferecidos:

Existem coisas que podem parecer óbvias para quem trabalha há mais de quinze anos no Statistics Canada, mas que não são tão óbvias para quem está fora. A prática mostra que os trabalhos de estatística, diferentemente da pesquisa acadêmica de muitas atividades artísticas, são o resultado de esforços multidisciplinares bem disciplinados e coordenados. A evidência sugere que o IBGE ainda não tem consciência plena desta necessidade. A experiência nos ensinou que o hábito de trabalhar em grupo não pode ser desenvolvido sem um compromisso com o desenvolvimento de boas comunicações - mantendo todos bem informados, para cima e para baixo na hierarquia, e também para os lados; e sem o hábito de trabalhar sob a liderança de um gerente de projeto competente, que tenha adquirido a confiança de todos, que seja capaz de liderar, decidir e equilibrar as opiniões em conflito, sem ser necessariamente o superior hierárquico dos demais membros do grupo.

Statistics Canada também observou em sua experiência, sem surpresa, que as pessoas são motivadas por recompensas, e desestimuladas pelos custos. Se as recompensas não existem e os custos são desconhecidos, é bastante provável que comportamentos perversos sejam estimulados. Por esta razão o Statistics Canada desenvolveu uma cultura de consciência de custos que não tem correspondência no IBGE. Se esta cultura não for desenvolvida passo a passo, existe grande risco de que os recursos sejam mal utilizados e mesmo desperdiçados, com todas as penalidades que decorrem do manejo inadequado de recursos escassos.

Statistics Canada também observou que quando uma agência estatística passa por uma crise ela necessita de aliados - pessoas que têm consciência de seu valor de longo prazo, e de seu potencial para contribuir para a sociedade na qual ela existe. Manter uma rede de aliados externos toma tempo e esforço, porque eles precisam ter boas razões e interesses para defender a causa da agência. Ainda que não tenhamos dúvida de que o IBGE conta com apoios externos, não vimos, durante nossa estadia, evidência de que exista uma rede de contatos externa de que seja bem mantida e cuidada. Aliados defendem a integridade das instituições, e a auxiliam em decisões sobre prioridades em conflito. Quando os aliados não podem ser mobilizados, perdem-se conselhos preciosos em momentos de difíceis decisões.

Finalmente, a experiência do Statistics Canada mostra que a credibilidade e a efetividade de uma agência estatística só pode ser mantida se ela tiver uma **consciência de serviços**, e cultivar os interesses e as preocupações de seus clientes. Isto significa estar atento às preocupações dos clientes; ir ao encontro a suas necessidades cambiantes a tempo e a hora; e ajustar de forma adequada os meios necessários para atingir os fins necessários. Esta cultura não parece ter sido desenvolvida no IBGE.

Soluções não serão encontradas da noite para o dia. O Statistics Canada precisou de muito mais tempo para implementar do que para identificar seus pro-



Simon Schwartzman, na presidência do IBGE, 1994.

blemas, porque instituições de grande porte como o Statistics Canada e o IBGE têm interesses criados em seu interior, que tendem a resistir às mudanças. Mas no Statistics Canada aprendemos que nunca encontraríamos soluções se partíssemos do princípio de que todos os problemas vinham de fora, como a imprevisibilidade de recursos ou o não reconhecimento do valor de nosso trabalho. O teste de uma solução realmente criativa é que ela possa melhorar as coisas mesmo quando as circunstâncias externas são desfavoráveis.

Seria naturalmente desejável, e provavelmente essencial, que a instituição pudesse ter uma garantia de estabilidade de sua direção superior. Mesmo as instituições mais robustas requerem uma liderança que mantenha uma orientação clara e com continuidade. É também fundamental que uma instituição de estatística seja completamente **livre de interferência política e de comentários que a desqualifiquem**, seja na realidade, seja na percepção do público. Mas estas são coisas sobre as quais só a autoridade governamental pode controlar. O melhor que a instituição pode fazer é enfatizar a importância destas duas condições, e mostrar como elas servem à causa da existência de informações objetivas, imparciais e confiáveis, nos países em que elas existem.

Os textos deste relatório incluem um grande número de sugestões. A maioria delas foi aplicada por Statistics Canada, e funcionaram. Elas visam promover a comunicação, a consciência sobre custos, estimular contatos com os usuários dos dados, estimular o uso de novas tecnologias, aumentar a motivação e as esperanças dos técnicos e funcionários, e, de maneira geral, promover o uso mais racional dos recursos. Elas podem ser mais detalhadas se o IBGE o desejar, uma vez que elas se apóiam em documentos detalhados, e elas podem ser também objeto de treinamentos especiais que o Statistics Canada está em condições de prover. Seu objetivo não é concluir o trabalho da missão, mas dar início a um diálogo que possa ajudar o IBGE a se tornar uma instituição mais robusta e eficiente (STATISTICS CANADA, 1994b, p. 5-6, grifo nosso, negrito do autor).

Entre os instrumentos desenvolvidos pelo *Statistics Canada* no seu esforço de mudança, e depois mantidos, estava um sistema de planejamento e de orçamento; uma rede de comitês assessores internos e externos; uma política de formação de recursos humanos, um programa de assimilação institucional dos servidores aprovados

em concursos, de modo a poderem desenvolver suas competências adequadamente, dessa forma, compensando a instituição com efetiva produção. Ora, afirmam, “alguns destes mecanismos só funcionam em seu próprio solo; outros podem ser facilmente adaptados com poucas modificações”, nesse caso, se dizem prontos para “supervisar sua adaptação e instalação”, caso o IBGE o desejasse (STATISTICS CANADA, 1994b, p. 6).

Na avaliação das pesquisas, muitas sugestões foram oferecidas, várias em muitos detalhes, embora valiosas optamos por não as apresentar, remetendo aos documentos os interessados; as avaliações e sugestões referentes à disseminação e ao treinamento serão utilizadas em capítulos próprios adiante. As referentes à informática reforçaram as percepções do presidente Schwartzman feitas já no início da gestão, a de que era preciso dar maior autonomia aos pesquisadores através da adoção da microinformática, bem assim, que era preciso facilitar suas relações com as áreas de processamento no computador de grande-porte, sem olvidar, por fim, sua visão de nosso atraso em matéria de Internet; o fato é que ele é muito versado nessa temática da informática.

Na apresentação que preparou à edição do resumo em português, *Simon Schwartzman* manifesta claramente sua concordância aos resultados do relatório.

A visão que os técnicos do Statistics Canada têm do IBGE, os principais problemas diagnosticados, e os caminhos apontados para sua solução, confirmam e aprofundam o entendimento da atual direção do IBGE sobre a instituição. É necessário levantar a moral dos técnicos do IBGE, melhorar as comunicações internas, consolidar os apoios externos, introduzir uma consciência de custos, desenvolver uma política ativa de desenvolvimento de recursos humanos, difundir o acesso a meios computacionais modernos, aumentar a eficiência, reduzir os prazos de processamento e divulgação dos resultados das pesquisas, e difundir melhor os resultados de nossos trabalhos. É necessário, em uma palavra, mudar a cultura da instituição, de maneira a torná-la mais orientada para a qualidade, para a valorização técnica de seu pessoal, para o uso eficiente dos recursos, o cumprimento de prazos e o pronto atendimento aos usuários. Muitas destas dificuldades decorrem de restrições externas que o IBGE não tem como alterar a curto prazo. Mas há muito a fazer internamente, e, na medida em que o funcionamento interno da instituição melhora, haverá mais condições para conseguir os recursos financeiros e institucionais necessários para ir mais adiante (SCHWARTZMAN, 1994a, p. 3, grifo nosso).

Ao final do ano, fazendo um balanço da gestão (com início em abril), *Simon Schwartzman* retoma suas próprias palavras naquela apresentação.

A plena implementação das propostas elaboradas pela missão é tarefa de anos, e requer condições institucionais que o IBGE no momento não possui. No entanto, elas foram úteis, desde já, para confirmar a importância de algumas ações já em curso, e dar início a várias outras. Em relação à política de recursos humanos, a missão do Statistics Canada manteve intensos contatos com a equipe da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, e suas propostas incluíram desde a criação de uma estrutura mais adequada de coordenação destas atividades, que está sendo implementada, até o oferecimento de formas específicas de colaboração e transmissão de experiências de formação e treinamento, o que depende, sobretudo, da possibilidade que o IBGE tenha de reintroduzir o sistema de mérito em sua administração. As recomendações sobre maior racionalidade e consciência de custos levaram ao desenvolvimento de um sistema de informações gerenciais baseados em uma estrutura de projetos, que ainda está sendo testado. As sugestões sobre o parque computacio-

nal, no sentido de se passar de uma cultura de processamento centralizado para um sistema distribuído, começaram a ser implementadas. As discussões mantidas pela equipe canadense com os técnicos da área de pesquisas econômicas contribuíram para um importante redirecionamento de seus trabalhos. As discussões na área de documentação e disseminação reforçaram a política de parcerias externas e a prioridade que está sendo dada ao ingresso do IBGE na rede Internet. (SCHWARTZMAN, 1995, p. 27, grifo nosso).

A missão canadense foi um completo sucesso, dando muito do rumo que o IBGE seguiu daí em diante, nos anos seguintes. Muito da relação positiva, então iniciada, teve prosseguimento, seja vindo aqui técnicos canadenses, seja indo lá técnicos ibgeanos. Por demais, como já se disse, *Jacob Ryten* desde que se retirou do *Statistics Canada* fez diversas consultorias particulares ao IBGE, todas muito positivas.

## O IBGE sob o olhar de Simon Schwartzman

Em final de 1994, *Simon Schwartzman* preparou e divulgou o documento **O presente e o futuro do IBGE**, no qual oferecia (em especial, ao governo) um primeiro balanço de gestão. Afora um sumário executivo, tem cinco seções: (1) A missão institucional do IBGE, (2) Balanço das atividades em 1994, (3) As condições de funcionamento do IBGE, (4) Ações estratégicas, (5) Conclusão: o futuro do IBGE. No trecho inicial de sua breve apresentação explica a razão do texto, e ao fazê-lo rememora as condições vigentes ao chegar no IBGE, nomeado seu presidente.

Em meados de abril de 1994 assumi a presidência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a convite do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Senador Beni Veras. Na ocasião o Ministro Veras me pediu que buscasse, até o final de sua gestão, fazer uma avaliação global do IBGE, e propusesse uma linha de ação para o futuro. Este texto é o resultado deste trabalho, que é apresentado não como um conjunto de verdades definidas, mas como um instrumento de discussão a ser criticado, revisto e aprimorado.

Assumi o IBGE em meio a uma greve salarial dos servidores, e, ao longo do ano, a produção e publicação do IPC-r, índice de correção de salário do Plano Real, colocou o IBGE no foco das atenções da opinião pública nacional. Neste período foi concluída a publicação dos dados gerais do Censo Demográfico de 1991, com informações atualizadas sobre a população brasileira, e divulgados os dados sobre as condições de vida da infância e adolescência no Brasil, em cooperação com o UNICEF, que ajudaram a focalizar a atenção do País sobre seus graves problemas sociais. Esta combinação de problemas internos e grandes responsabilidades ante o país é característica do IBGE, e ajuda a entender as grandes frustrações, mas também o grande envolvimento e dedicação de todos os que participam de uma ou outra maneira dos destinos desta Fundação (SCHWARTZMAN, 1995, p. 3).

No sumário executivo (a seguir copiado) sintetiza o estado das artes no IBGE, suas maiores restrições e dificuldades, e indica as mudanças necessárias. Baseia-se, naturalmente, “na experiência acumulada nestes meses”, bem assim, “na constante troca de idéias, opiniões e discussões que tivemos com todos os setores da Casa durante este tempo”. Nota, então, haver “uma cultura de compromisso e dedicação, que permanece apesar das dificuldades que serão relatadas mais adiante”, sendo, por certo, “a base sobre a qual o futuro do IBGE poderá ser construído”

(SCHWARTZMAN, 1995, p. 3). Valeu-se também do relato da missão canadense, várias vezes citado.

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE se aproxima dos seus sessenta anos com uma excepcional folha de serviços prestados ao País. Contando a população, demarcando e identificando o território, revelando como as pessoas vivem, trabalham e produzem e como evoluiu a economia, o IBGE é possivelmente a instituição que mais conhece o Brasil, e é conhecida por todos. Para a população brasileira, a sigla “IBGE” é sinônimo de informação acurada, independente e respeitada, uma imagem cuidada e preservada ao longo de décadas por um grande número de técnicos e servidores administrativos que, espalhados por todo o território brasileiro, recolhem informações e as devolvem à sociedade.

Infelizmente, esta história de relevância, prestígio e dedicação tem sido acompanhada, nos últimos anos, por dificuldades crescentes que colocam em risco a reputação adquirida, e lançam dúvidas sobre o futuro. Resultados de pesquisas importantes levam anos para serem divulgados: usuários e pesquisadores que necessitam de dados encontram dificuldades em consegui-los. Greves periódicas paralisam os trabalhos, criam animosidades, interrompem pesquisas cruciais, e criam a imagem de uma instituição dominada pela pressão de grupos corporativos sem compromisso com suas finalidades. Em dez anos, dez presidentes se sucederam em sua direção<sup>410</sup>, dando uma imagem de instabilidade que vem associada à inexistência de projetos de desenvolvimento institucional de longo prazo.

Estas dificuldades de desempenho refletem uma profunda crise institucional, caracterizada por uma estrutura administrativa burocratizada e ineficiente, a perda progressiva do pessoal mais qualificado, um número exagerado de servidores de nível intermediário, e um regime de trabalho que impede ação saneadora mais significativa.

Nos anos 70, o IBGE se constituiu como Fundação, buscando flexibilidade para administrar recursos com agilidade e estabelecer uma política de pessoal própria. A instituição do Regime Jurídico Único para o funcionalismo a partir de 1990, no entanto, e a reintrodução progressiva dos mecanismos de controle direto das fundações governamentais por parte do governo federal, retirou do IBGE quase toda a autonomia no manejo de seus recursos e de administração de pessoal. O controle formal e detalhado dos atos administrativos e financeiros por parte dos órgãos de controle do governo federal, desacompanhado de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho, torna a administração lenta, incapaz de atender com flexibilidade às necessidades mais prioritárias, e favorece a centralização administrativa e burocrática. O Regime Jurídico Único estimulou a aposentadoria precoce dos técnicos mais qualificados, garantiu a estabilidade de todos os servidores, inviabilizou o sistema de mérito, impediu novas contratações, manteve os salários nivelados por baixo e abriu espaço para uma agenda interminável de demandas por benefícios, ajustes, compensações e equiparações que sobrecarregam a administração e geram um permanente contencioso legal e gremial, que o IBGE tem que administrar mas não pode resolver. A carreira de ciência e tecnologia, que parecia inicialmente dar uma condição especial para os institutos de pesquisa, em termos de salário e valorização do mérito, só se distingue hoje do restante do serviço público pelas gratificações adicionais aos detentores de diplomas de cursos de especialização e pós-graduação, independentemente de desempenho. Recentes restrições federais para a contratação de pessoal temporário tornam quase impossível a realização de pesquisas de porte que requerem pessoal de campo e digitadores por curtos períodos.

<sup>410</sup> Nesses dez anos, 1984 – 1994, não houve dez presidentes, mas sim sete: Jessé Montello, Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Mueller, Eduardo Augusto Guimarães, Eurico Borba, Sílvio Minciotti. É possível que ele esteja contando também aqueles que responderam pela presidência por curtos espaços de tempo.

A situação do IBGE não é diferente da de outros setores da administração pública que, no Brasil como em outros países da região, sofreram com a redução dos recursos, crescente burocratização e o inchamento de pessoal mal remunerado e desmotivado. No entanto, países que ingressaram em processos vigorosos de modernização econômica e institucional, como o México, a Argentina e o Chile, estão conseguindo transformar seus institutos de estatística em instituições eficientes, atualizadas e capazes de fornecer à sociedade as informações vitais que necessitam. Não há razão pela qual o mesmo não possa ser feito no Brasil.

Para chegar a um patamar adequado de funcionamento, similar ao dos institutos de estatística dos países desenvolvidos, o IBGE necessita recobrar sua capacidade de trabalhar como uma instituição autônoma, livre dos controles burocráticos de detalhe impostos pelo governo federal à administração pública. Os controles formais devem ser substituídos por um mandato claro de atividades a serem desempenhadas em benefício da sociedade, mecanismos apropriados de acompanhamento e supervisão externa de desempenho, e um orçamento global a ser administrado com autonomia. A partir daí, uma série de ações serão necessárias:

- rever a agenda de pesquisas do IBGE – sua missão institucional – à luz da experiência internacional contemporânea, das atuais prioridades nacionais e da existência de outras agências públicas e privadas no País, com as quais o IBGE deve colaborar;

- refazer seu núcleo central de competência, pela contratação de estatísticos, demógrafos, economistas, sociólogos, geógrafos, cartógrafos e engenheiros, e desenvolver programas intensivos e permanentes de formação e treinamento de pessoal;

- rever a atual estrutura organizacional com o objetivo de implantar um sistema adequado de projetos claramente identificados com responsabilidades e estruturas de custo definidas, e tornar a organização mais horizontal;

- rever e atualizar os processos administrativos correntes, com definições mais claras de responsabilidades, simplificação das tramitações e introdução de sistemas computadorizados de acompanhamento e controle;

- atualizar o sistema computacional, pela passagem da atual cultura centralizada de main-frame para um sistema descentralizado em redes interligadas de microcomputadores e servidores;

- rever o processo de produção, análise e disseminação das informações através da incorporação crescente de novas metodologias, em especial na área de amostragem, e de novas tecnologias, visando a agilizar e reduzir o custo na geração da informação;

- estabelecer mecanismos adequados para tornar as informações produzidas pelo IBGE mais rapidamente acessíveis pra diferentes tipos de usuários – instituições governamentais, pesquisadores, empresas, estudantes;

- desenvolver a capacidade de gerar receita própria através de vendas de produtos, licenciamentos e convênios com instituições governamentais e não governamentais, de forma a reduzir a vulnerabilidade da instituição a restrições e instabilidades orçamentárias.

O IBGE não poderá fazer estas transformações sozinho. Além do envolvimento de seus técnicos e servidores administrativos, será necessário buscar a assistência de outros institutos de estatística mais desenvolvidos e trazer a contribuição de especialistas em reengenharia e desenvolvimento organizacional, sem descuidar da visão dos usuários e demandantes dos serviços do IBGE nas universidades, no governo e no setor empresarial. É um projeto de vários anos, que deve ser iniciado o quanto antes. Todo este processo deverá ser supervisionado por um Conselho

Técnico formado por membros do governo, personalidades externas e dirigentes do IBGE, que dará a orientação e proporcionará o respaldo intelectual, institucional e político necessário (SCHWARTZMAN, 1995, p. 7-9, grifo nosso).

Em 1996 sobre 1995, *Simon Schwartzman* organizou o **Relatório anual: IBGE 1995** (excelente em conteúdo, e um primor na forma, infelizmente, jamais imitado, de modo a gerar uma série), com as seguintes unidades: (1) Estrutura, (2) Estatísticas demográficas, sociais e econômicas, (3) Informações territoriais, (4) Modernização tecnológica em informática, (5) Atendimento, documentação e disseminação de informações, (6) A Escola Nacional de Ciências Estatísticas, (7) Pessoal. Recursos físicos e financeiros. A apresentação, intitulada “O Espelho do Brasil”, é uma reflexão bastante valiosa, merecendo reprodução integral, como segue:

Instituições que produzem estatísticas básicas e informações geográficas são o espelho de seus países, não somente pelos dados e informações que produzem e disseminam, como também pelo que estes dados expressam em termos do que preocupa estas sociedades, e do elas gostariam de ser. A maneira pela qual estas instituições funcionam, seus acertos e desacertos, as críticas e o apoio que recebem, também são reflexos deste espelho, indicações da capacidade que têm os países de se organizar para conhecer sua própria realidade, e utilizar estes conhecimentos para buscar novos caminhos.

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística comemora sessenta anos em 1996, e ao longo destas décadas vem refletindo as conquistas e as vicissitudes pelas quais o país vem passando em sua caminhada de crescimento econômico, modernização social e busca de melhores padrões de equidade e justiça social. As informações sobre preços, pobreza, desigualdade social, emprego, produção e contingentes populacionais de estados e municípios produzidas pelo Instituto, assim como os dados sobre a ocupação territorial e os diagnósticos ambientais que vêm se sucedendo, ajudam a acompanhar e avaliar o desempenho e reorientar políticas de governo e a ação de grupos privados e podem afetar a vida de milhões de pessoas, e por isto mesmo estão sujeitas à controvérsia e ao escrutínio permanente da opinião pública. Nos anos 30, a preocupação central era a própria descoberta e construção da nação brasileira, refletida nos primeiros esforços de mapeamento sistemático do território, e culminando no ambicioso censo de 1940. Nas décadas seguintes o desenvolvimento econômico passa a ser o tema central, e o IBGE se estrutura para conhecer em profundidade a economia do país, acompanhar o dia a dia dos preços, do emprego e da produção econômica, e montar um sistema coerente e sistemático de contas nacionais. A partir dos anos 70, e de forma gradativa desde então, se intensifica a preocupação com os temas sociais, e a partir da década de 80 a temática ambiental começa a se fazer presente. A descentralização política, a partir do fim do Estado Novo em 1945, e novamente a partir da Constituição de 1988, levou a uma preocupação crescente com os temas locais e regionais, que também se refletiram na produção do IBGE.

O IBGE também espelhou, ao longo destas décadas, as vicissitudes pelas quais vem passando o Estado brasileiro. Nos anos 30 o Instituto foi organizado como parte de um Estado que se pretendia moderno, cientificamente estruturado e eficiente;



Relatório Anual do IBGE, 1995.

## Estatísticas Demográficas e Sociais

As principais pesquisas na área social e demográfica são o Censo Demográfico, decenal; a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, anual; a Pesquisa sobre Padrões de Vida, projeto piloto iniciado em 1995 e realizado a partir de 1996, além de outras pesquisas sociodemográficas permanentes.

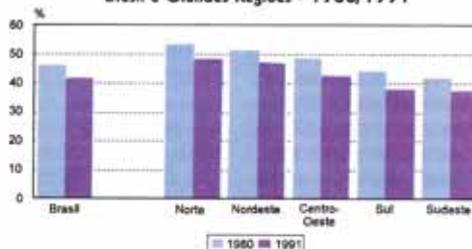
### Censo Demográfico

Depois da divulgação em 1994 dos resultados definitivos do questionário básico do Censo Demográfico de 1991, o IBGE trabalhou intensamente na apuração do questionário ampliado, que é aplicado a

uma amostra da população do País, com informações sobre instrução, migração, fecundi-

dade, religião, cor, nupcialidade, mortalidade, mão-de-obra, famílias e domicílios, para to-

Proporção de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos  
Brasil e Grandes Regiões - 1980/1991



FONTE - IBGE, Diretoria de Pesquisas, Censos Demográficos.

A população brasileira vem mudando rapidamente de perfil, com a queda nas taxas de fecundidade, redução da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida. A comparação entre os censos populacionais de 1980 e 1991 mostra que a proporção de jovens vem se reduzindo em todo o País, e sobretudo nas regiões mais desenvolvidas.

Relatório  
Anual

IBGE  
1995

Trecho do  
Relatório  
Anual de  
1995.

mas a partir daí sorriu com a burocratização e que afetou a toda a administração direta do país. Na década de 70 o Instituto se transformou em Fundação autônoma, para reverter novamente, após a Constituição de 1988, a um regime jurídico centralizado que deixa pouco espaço para uma política própria de recursos humanos e de utilização eficiente dos recursos que a sociedade lhe destina. No passado, o IBGE teve condições de incorporar um número significativo de técnicos e pesquisadores altamente qualificados em geografia, cartografia, economia, estatística, computação e ciências sociais, e a qualidade de seu trabalho hoje é ainda em grande parte uma herança dos conhecimentos, competência e espírito público desta antiga geração. Nos anos 80 o IBGE acompanhou o crescimento desordenado da administração federal, e chegou a quase quinze mil funcionários espalhados por todo o território. Hoje o Instituto tem menos de 10 mil servidores, a grande maioria de nível médio, e ainda não teve condições de começar a recuperar o quadro técnico e profissional de que necessita para retomar e dar continuidade às tradições de trabalho dos pioneiros. Como todo o serviço público brasileiro, o IBGE foi fortemente afetado pela inflação e pela instabilidade orçamentária e institucional que, desde os anos 80, afetaram seu trabalho e provocaram períodos difíceis de greves e conflitos de trabalho; mas também recebeu apoio e recursos importantes por ocasião dos grandes censos, que permitiram a renovação de seus equipamentos e a produção das estatísticas básicas de que o país necessita, ainda que sem a regularidade e a atualização que seriam necessárias.

O ano de 1995 marca o início de um trabalho de recuperação que tem como base a estabilidade institucional e de recursos proporcionada pela estabilização da moeda e garantida pela preocupação do Governo Fernando Cardoso e do Congresso Nacional em proporcionar ao Instituto os meios para seu funcionamento. O trabalho se iniciou em várias frentes, e os primeiros resultados já estão começando a aparecer. Trata-se, primeiro, de colocar em dia as principais estatísticas e informações cartográficas nacionais, tornando mais nítida a imagem que o Brasil tem de si mesmo. Em grande parte, é um trabalho interno de colocar em dia as pesquisas, buscar novas metodologias e renovar a agenda de temas e questões a serem pesquisados. Isto depende, também, de uma grande aproximação e diálogo intenso com os usuários destes dados - governo, empresários, organizações comuni-

tárias, instituições de pesquisa e planejamento, meios de comunicação - assim como com outros produtores de informações similares no setor público e privado. Um passo importante neste sentido é a realização do *Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais* que o IBGE está organizando em maio de 1996. Depois, é necessário fazer com que as informações cheguem ao público de forma rápida, acessível e adequada aos diferentes usuários - exemplos desta nova abordagem são a página do IBGE na Internet, a utilização cada vez mais intensa de meios magnéticos de disseminação de informações e instrumentos ágeis de disseminação, como é a *Carta IBGE*. Finalmente, há um trabalho intenso de reorganização e modernização interna, que tem como pontos centrais a qualificação dos recursos humanos, a modernização tecnológica, a reorganização administrativa, o remanejamento do espaço físico, a busca de maior eficiência no uso de recursos públicos, e a geração cada vez maior de recursos próprios. Todas estas áreas estão sendo trabalhadas, e o projeto de modernização da administração pública federal, ora em andamento, deverá permitir ao IBGE iniciar, em breve, uma ação sistemática de recuperação de seu quadro técnico e científico, que é a base para tudo mais (SCHWARTZMAN, 1996b, p. 3-4, grifo nosso).<sup>411</sup>

Ao final desse relatório, é anunciada a instalação de grande parte do IBGE em moderno edifício na Av. República do Chile, no centro do Rio de Janeiro, próximo a edifícios famosos como o da Petrobras, o antigo BNH, o do BNDES, o da Caixa Econômica Federal, bem assim, o da nova Catedral Metropolitana, consagrada a São Sebastião, padroeiro da cidade. Por demais, valerá anotar que o edifício faz esquina com a Rua do Lavradio, de grande relevo para a história do Brasil, ali estando situados o antigo Superior Tribunal de Justiça (Supremo Tribunal), do Império, bem como, a Loja Grande Oriente do Brasil, da Maçonaria brasileira, na qual muito da Independência brasileira foi plasmada. Com essa mudança, o IBGE deixava o complexo da Mangueira que, com o tempo, acabaria encravado numa imensa favela, em região bastante perigosa; isso se dava, então, mais de dez anos depois que *Edmar Bacha* o anunciara como medida básica, promessa repetida, sem exceção, desde então, por todos os presidentes.

## Momento de grandeza: encontro nacional (60 anos do IBGE)

De 27 a 31 de maio de 1996, ocorreu o Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (não sendo apontado como primeiro<sup>412</sup>), tendo como lema “Informação para uma sociedade mais justa”. Agregava oito atividades simultâneas: (1) IV Conferência Nacional de Estatística, (2) III Conferência Nacional de Geografia e Cartografia, (3) Reunião de Instituições Produtoras, (4) Fórum de Usuários, (5) Seminário “Desafios para repensar o trabalho”, (6) Simpósio de Inovações, (7) Jornada de Cursos, (8) Mostra de Tecnologia de Informação. Teve lugar no Centro de Convenções da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, na cidade do Rio de Janeiro<sup>413</sup>.

<sup>411</sup> No site de Simon Schwartzman, [www.schwartzman.org.br/simon/](http://www.schwartzman.org.br/simon/), há este texto, como parte integrante, segue uma espécie de resumo executivo, que não existe no relatório impresso.

<sup>412</sup> Hoje é dito o I Encontro dado que houve um II Encontro recentemente, de 21 a 25 de agosto de 2006, aos 70 anos do IBGE (na gestão Eduardo Pereira Nunes).

<sup>413</sup> Na ocasião o IBGE mandou traduzir e elaborou um folheto fartamente distribuído, contendo os “Princípios fundamentais da estatística oficial”, adotados na 28ª Sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada em abril de 1994.

*Simon Schwartzman*, na apresentação ao programa (versão final), oferece o sentido atribuído ao Encontro, e o faz como leitor atento de *Bruno Latour*<sup>414</sup>. Provocante e estimulante, aos seus termos *Alain Desrosières* irá referir-se na abertura de sua excelente conferência (adiante aludida). Vejamos a apresentação:

Uma das maneiras de olhar o ofício de produzir informações sociais, econômicas e territoriais é como arte de descrever o mundo. Estatísticas e mapas transportam os fenômenos da realidade para escalas apropriadas à perspectiva de nossa visão humana e nos permite pensar e agir à distância, construindo avenidas de mão dupla que juntam o mundo e suas imagens. Maior o poder de síntese dessas representações, combinando, com precisão, elementos dispersos e heterogêneos do cotidiano, maior o nosso conhecimento e a nossa capacidade de compreender e transformar a realidade.

Visto como arte, o ofício de produzir essas informações reflete a cultura de um País e de sua época, como essa cultura vê o mundo e o torna visível, redefinindo o que vê e o que há para se ver.

No cenário de contínua inovação tecnológica e mudança de culturas da sociedade contemporânea, as novas tecnologias de informação – reunindo computadores, telecomunicações e redes de informação – aceleram aquele movimento de mobilização do mundo real. Aumenta a velocidade da acumulação de informação e são ampliados seus requisitos de atualização, formato – mais flexível, personalizado e interativo – e, principalmente, de acessibilidade. A plataforma digital vem se consolidando com o meio mais simples, barato e poderoso para tratar a informação, tornando possíveis novos produtos e serviços e conquistando novos usuários.

Acreditamos que o ambiente de conversa e controvérsia e de troca entre as diferentes disciplinas, nas mesas redondas e sessões temáticas das Conferências Nacionais de Geografia, Cartografia e Estatística e do Simpósio de Inovações, aquele que melhor enseja o aprimoramento do consenso sobre os fenômenos a serem mensurados para retratar a sociedade, a economia e o território nacional e sobre as prioridades e formatos das informações necessárias para o fortalecimento da cidadania, a definição de políticas públicas e a gestão pública – administrativa do País, e para criar uma sociedade mais justa (SCHWARTZMAN, 1996b, p. 1).

Entre os conferencistas internacionais valerá realçar a presença dos cientistas *Robert W. Marx* (Applications and benefits of tiger and the decennial census to data analysis), *Peter Wagner* (Statistics, social science and democracy), *Alain Desrosières* (Du singulier au general: l'information statistique et la construction de l'Etat, bem como, Le territoire et la localité – deux langages statistiques<sup>415</sup>)<sup>416</sup>.

<sup>414</sup> Valerá a leitura de SCHWARTZMAN, Simon. Os dinossauros de Roraima (ou a sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour). *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 39, p. 172-179, jul. 1994.

<sup>415</sup> Enquanto a primeira das conferências de Desrosières fora preparada especialmente para o Encontro, a segunda saíra antes no COURRIER DES STATISTIQUES. Paris: Département de la coordination statistique et comptable de l'INSEE, n. 65, p. 49-58, mars 1993.

<sup>416</sup> Essas quatro conferências estão disponíveis no volume 6, tomo 1 da documentação do Encontro, a que aludimos anteriormente.

Do “Fórum Nacional de Usuários”<sup>417</sup>, estando presentes dez sociedades científicas<sup>418</sup>, derivou-se uma publicação intitulada “Informação para uma Sociedade Democrática: por uma Política Nacional de Produção e Disseminação de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais”, em cinco seções: (1) Apresentação, (2) Situação atual das informações sociais, econômicas e territoriais, (3) Princípios gerais para uma Política Nacional de Informações, (4) Em direção a um novo modo de organizar e gerir a produção e disseminação de informação: principais propostas.

Na ocasião, sete princípios norteadores de uma Política Nacional de Informações foram postos em discussão (seção 3), resultando, após os debates, em nove, sob o título revisto de “Princípios gerais para uma política nacional de informações sociais, demográficas, econômicas e territoriais”. Esses princípios deveriam conduzir os debates num GT-Informação que seria criado na Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, de modo a continuar o trabalho então iniciado de definição da referida política (*Elza Berquó*, presente no Fórum, seria escolhida coordenadora), mas que pouco evoluiu<sup>419</sup>. Eis os nove princípios:

1) A informação é um direito de todos. O acesso à informação constitui um dos alicerces da sociedade democrática fundada na cidadania. Elemento essencial da vida contemporânea, a democratização da informação contribui para que o conjunto dos cidadãos apreenda e se conscientize da complexa e contraditória realidade sócio-econômica, política, cultural em que vivem, capacitando-se para atuarem no sentido de sua transformação.

2) A produção e a disseminação da informação pública são deveres do Estado, por serem fundamentais na configuração de uma esfera pública democrática. Informações concorrem de maneira significativa para a elaboração das representações socialmente dominantes acerca de nossa realidade enquanto povo e nação. Desvendam ou encobrem esta realidade (ou parcela dela), podendo favorecer ou inibir iniciativas e ações – seja do poder público, seja de sujeitos que se constituem na sociedade civil, seja despertando os pesquisadores e cientistas para problemas a serem equacionados e enfrentados.

3) A comunidade acadêmica e científica e a sociedade civil organizada, tanto quanto as agências governamentais de diferentes níveis constituem legítimos formuladores de demandas de informação. A política governamental e sua execução pelos organismos produtores de informação devem orientar-se pelas necessidades e demandas originárias do amplo espectro de usuários que caracteriza a sociedade contemporânea.

4) A coleta e a difusão de informações devem preservar a privacidade, individualidade e confidencialidade. O respeito pelos direitos individuais constitui limite intransponível ao processo de produção e disseminação de informações. A coleta

<sup>417</sup> Na realização desse Fórum, e em sua continuação (tanto quanto foi possível) há de se dar mérito aos esforços de Ilara Hämmerli Sozzi de Moraes, pesquisadora titular da Fundação Oswaldo Cruz.

<sup>418</sup> Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, Associação Brasileira de Estatística - ABE, Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva - ABRASCO, Associação nacional de Centros de Pós-graduação em Economia - ANPEC, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia - ANPEGE, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional - ANPUR, Sociedade Brasileira de Cartografia - SBC, Sociedade Brasileira de Engenharia Biomédica - SBEP.

<sup>419</sup> O autor desta coleção integrou esse GT-Informação como representante da ANPEC, por indicação de seu então presidente, Antônio Maria da Silveira. Dessa presença resultou o artigo: SENRA, Nelson de Castro. **As sociedades científicas e a informação estatística**. O SBPC/GT-Informação, (des)encontro marcado entre usuários e produtores?. **Revista ANPEC**, Brasília, DF: Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, n. 4, p. 199-211, 1998.

da informação deve ser acompanhada da explicitação de seus objetivos, formas de utilização e benefícios públicos esperados.

5) A qualidade, a confiabilidade e a atualidade constituem requisitos da informação pública democrática. Cabe aos órgãos produtores de informação assegurar a qualidade dos levantamentos e análises desenvolvidos, explicitando e submetendo à avaliação técnica externa / independente / idônea suas opções conceituais e suas metodologias. A confiabilidade depende, em igual medida, de que as decisões concernentes à política de informação, inclusive em seus aspectos técnico-metodológicos, não estejam subordinadas a injunções conjunturais ou interesses de curto prazo. A atualidade da informação constitui elemento de sua relevância e utilidade social.

6) A disseminação de informações deve ser ampla e acionar formatos e meios que assegurem sua leitura e apropriação pelos usuários. A democratização do acesso à informação impõe sua difusão generalizada e exige uma apresentação adequada às realidades dos usuários potenciais e dos meios de que dispõem, bem como, a explicitação das metodologias aplicadas.

7) A política nacional de produção e disseminação de informações públicas exige estreita cooperação dos vários órgãos responsáveis, nos diferentes níveis de governo, áreas setoriais e escalas de intervenção. Esta organização é indispensável à constituição de séries históricas e bancos de dados complementares, que possam ser agregados, comparados ou confrontados.

8) A política nacional de produção e disseminação de informações deve contemplar a permanente atualização científica e tecnológica dos procedimentos de produção e disseminação, bem como, a qualificação de recursos humanos e adequado equipamento das agências executoras.

9) A política nacional de produção e disseminação de informações deve contar com dotação orçamentária adequada às exigências de curto, médio e longo prazo<sup>420</sup>.

A coordenação geral do evento coube ao próprio presidente, a secretaria executiva ficou a cargo de *Luisa Maria La Croix*. Houve mais de 100 sessões, nas quais cerca de 200 pessoas atuaram, expondo trabalhos ou os debatendo. Os textos técnicos estão disponíveis na Biblioteca Central (Biblioteca Isaac Kerstenetzky) do IBGE (e já agora também na Internet); a documentação administrativa, atentamente organizada, está disponível na Memória Institucional do IBGE.

O conjunto completo abrange 24 publicações organizadas em volumes [e tomos] específicos para cada evento. [...] O evento reuniu cerca de 1500 participantes, com um total de 494 palestrantes – dos quais 32 convidados internacionais –, 162 trabalhos de 131 autores e co-autores, e 35 resumos, notas e comentários (SCHWARTZMAN, 1996c).

Das conferências de Geografia, Cartografia e Estatística não resultou uma proposta de revisão do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas vigente desde 1974. Recorde-se que da III Conferência Nacional de Estatística, havida em 1989 (na gestão *Charles Mueller*), pouco a pouco, em 1992, resultou numa proposta de revisão do Plano Geral (gestão *Eduardo Augusto Guimarães*), infelizmente, por várias razões, não oficializada. Naquele momento, então, não resultou uma proposta por

<sup>420</sup> Texto avulso, distribuído ao término do Fórum.

não ter sido uma meta das conferências; ao que parece *Simon Schwartzman* não acreditava, dados os novos tempos, difíceis e restritivos, com o IBGE já não sendo uma agência quase que única no contexto estatístico brasileiro, que fosse possível, e mesmo adequado, haver uma proposta completa, articulada e hierarquizada de um programa estatístico organizado sistemicamente. Talvez entendesse como mais adequado, ou só possível, ir-se trabalhando cotidianamente, ao sabor das demandas entendidas como apropriadas, até que, em algum momento, se tivesse a evidência de um programa estatístico organizado sistemicamente. Pena que tenha sido assim, a nosso juízo.

Simultaneamente comemorou-se os 60 anos do IBGE, com exposição localizada no edifício da Academia Brasileira de Letras, também na cidade do Rio de Janeiro (a duas ou três quadras do grande evento). A exposição “IBGE – 60 anos de Brasil” foi organizada pelo Centro de Pesquisa e Documentação - CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (para a qual foi feito um vídeo, e na qual, no seu desenrolar, tomou-se testemunhos dos inúmeros visitantes, também gravados em vídeos).

Na ocasião, em alusão àquela excelente exposição, a revista *Domingo, do Jornal do Brasil*, publicou matéria de capa (Senso de aventura. Na amostra dos 60 anos do IBGE, fotos das expedições que desbravaram o Brasil nas décadas de 1940, 1950 e 1960), em oito páginas, ricamente ilustradas, assinada por Ana Madureira de Pinho (1996). Eis alguns realces, ao longo das páginas: “As primeiras expedições do IBGE foram as ‘Entradas e bandeiras’ do século 20”, “Nos arquivos do instituto estão registradas transformações do país nos últimos 60 anos”, “Na exposição comemorativa, as melhores fotos da fase mais romântica das pesquisas”, “Na cidade de Goiás Velho, em 1946, uma expedição encontrou colônia de nazistas”.

## Momento de reflexão interna: o IBGE na Reforma do Estado

No contexto da Reforma do Estado, dirigida pelo Ministro *Bresser Pereira* no primeiro governo *Fernando Henrique Cardoso*, optou-se, depois de profunda reflexão interna, tornar o IBGE uma Agência Executiva.

Dando início ao processo de discussão no governo federal, em fevereiro de 1998, *Simon Schwartzman* preparou um documento intitulado “O IBGE, quatro anos depois”, pouco difundido internamente, pese seu valor. Tem três partes: resultados dos quatro anos, problemas ainda persistentes, soluções oferecidas.

Quanto aos resultados, entende ter havido uma melhoria da imagem pública do IBGE, que atribui às seguintes ocorrências: a) atualização das pesquisas econômicas e sociais; b) modernização nos sistemas de distribuição de informações<sup>421</sup>;

<sup>421</sup> “Quatro anos atrás, a grande maioria das informações produzidas pelo IBGE eram publicadas na forma de livros de tabelas, em formatos tradicionais. Hoje, os dados são disseminados de forma imediata pela Internet (o *site* do IBGE é reconhecido como um dos melhores do País), e disponibilizados em CD-ROM. Novas tecnologias gráficas permitem o uso de cores, a elaboração de mapas, o uso de ilustrações e tiragens “sob medida”, evitando acumulação de estoques. Novas formas de venda e disseminação de dados estão sendo experimentadas, pelo telefone, pelo correio eletrônico, pelo uso de bancas de jornal, por parcerias com empresas privadas. Para o público especializado, o IBGE deu início à distribuição dos microdados de suas pesquisas, na forma de CD-ROMs ou de fitas DAT, permitindo que estudiosos e analistas no País e no estrangeiro elaborem suas próprias tabelas. Foi feito um esforço sistemático de aumentar a velocidade de atendimento às solicitações externas, tanto nacionais quanto estrangeiras” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 1-2).

c) modernização do sistema computacional<sup>422</sup>; d) introdução das técnicas digitais na área de cartografia; e) melhoria das condições de trabalho e do sistema gerencial e f) trabalhos de coordenação institucional. Eis sua opinião balizada:

**Melhoria da imagem pública do IBGE.** No passado recente, o IBGE era percebido como uma instituição assolada por greves constantes, publicando dados atrasados, atendendo mal aos usuários, e se ocultando por trás de uma linguagem difícil e obscura. Esta imagem se alterou profundamente. As greves desapareceram, o Instituto está na imprensa todos os dias, as informações são distribuídas com rapidez e eficiência, e seus dados são recebidos com respeito e consideração, ainda que continue havendo controvérsias em alguns pontos. Esta imagem pública também se reflete para dentro da instituição. Apesar das dificuldades, sobretudo salariais, que afetam ao serviço público como um todo, e à existência de um núcleo sindical radicalmente oposto ao governo, que faz tudo para sabotar o trabalho do Instituto, existe um clima de motivação, interesse e orgulho pelo trabalho realizado entre os funcionários e técnicos, que se reflete na qualidade dos produtos (SCHWARTZMAN, 1998, p. 1).<sup>423</sup>

Quanto aos problemas, aborda as questões de pessoal, das áreas gerencial, e jurídica. Na questão de pessoal (menos de oito mil), entre vários pontos, como os baixos salários, e os parcos valores das gratificações, trata do plano de carreiras em ciência e tecnologia, considerando-o inadequado aos trabalhos do Instituto (sua única vantagem estaria na premiação das titulações). Na questão gerencial, pese os avanços nos sistemas de controles e gerência, considera imprópria a estrutura vigente (na sede e nos Estados, capitais e municípios), diante das modernas tecnologias (e da falta de pessoal qualificado). Na área jurídica considera diminuto o quadro de pessoal.

Ao encaminhar suas propostas de solução, demanda um *fast-track* “que faça com que as decisões [no IBGE] sejam tomadas com rapidez. [...] Um *fast track* deste tipo existiu, por exemplo, na reforma recente do Banco Central, assim como na criação das novas agências reguladoras que o governo está constituindo. Esta prioridade, no entanto, nunca chegou a existir para o IBGE” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 4). Prossegue dividindo suas sugestões em quatro questões: a institucional, a administrativa, a pessoal, a financeira e salarial. Merecem relevo as questões institucional e administrativa:

A **questão institucional** tem sido objeto de discussão extensa, e hoje parece claro que, das alternativas presentes na administração pública brasileira, o IBGE

<sup>422</sup> “Até 1994, o IBGE trabalhava com um computador central de grande porte e alto custo, e sistemas convencionais de entrada de dados nos principais estados, transmitidos posteriormente ao Rio por via telefônica. Hoje, o computador principal foi substituído por um servidor menor, mais moderno e mais barato, a maioria dos técnicos no Rio já dispõe de microcomputadores conectados em rede, e as unidades regionais estão interligadas com equipamentos modernos. O acesso direto dos técnicos e administradores aos microcomputadores tem significado uma verdadeira revolução de práticas e procedimentos, intensificando o fluxo de informações, simplificando procedimentos, e aumentando a capacidade de decisão dos dirigentes. Na contagem populacional de 1996 foi utilizada, pela primeira vez em grande escala, a tecnologia de leitura ótica dos questionários, e para o Censo do ano 2 000 está prevista a utilização de tecnologia de reconhecimento ótico de caracteres (OCR). Graças e estas e outras novas tecnologias, o processamento das informações se dá agora de forma muito mais rápida e segura, e a custos menores” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 2).

<sup>423</sup> “Todas estas mudanças, na maioria positivas, se explicam, acredito, pela recuperação da previsibilidade em relação aos recursos com que o Instituto pode contar, e pela estabilidade institucional e clareza de rumos da atual direção. Ainda que não estejamos na situação ideal, em que os recursos orçamentários, uma vez aprovados, estejam sempre disponíveis nos prazos previstos, a situação desde o Plano Real tem sido incomparavelmente melhor do que anteriormente, quando reinava incerteza total. A existência de uma equipe de direção experiente, comprometida com os objetivos do Instituto, e de um corpo técnico e administrativo em boa parte leal e responsável, tem permitido fazer bom uso dos recursos, e recuperar o trabalho e o prestígio do Instituto” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 3).

deveria assumir o formato de uma agência executiva autônoma, com plano de carreira e quadro de pessoal próprios, e controlada pelo governo através de uma comissão externa de alto nível e um contrato de gestão. Neste formato o IBGE ainda não teria toda a agilidade desejável que é típica do setor privado, mas reteria sua característica de instituição governamental, da qual depende em boa parte sua legitimidade ante outros órgãos de governo e ante a sociedade. O IBGE necessita de uma estrutura de governo que garanta sua autonomia e isenção, e assegure ao mesmo tempo o cumprimento de missões e trabalhos considerados importantes pelo governo federal. Para isto é necessária a criação de um Conselho Técnico, ou Conselho Superior, formado por pessoas representativas da sociedade, que o supervisione em conjunto com o governo, e possa estabelecer pontes efetivas entre o Instituto e o governo, o mundo acadêmico e setores significativos da sociedade civil. Pode ser conveniente também atribuir um mandato fixo a seu Presidente; uma outra idéia seria submeter a nomeação de seu presidente à confirmação do Senado Federal. Além disto, a atual subordinação do IBGE ao Ministério do Planejamento precisaria ser revista, no contexto de uma eventual reformulação das características deste Ministério.. No passado, esta localização era justificável, pois o que havia era uma Secretaria de Planejamento, que coordenava instituições subordinadas à Presidência da República. O trabalho estatístico, em todo o mundo, depende cada vez mais de dados gerados pelos registros administrativos dos diferentes Ministérios e órgãos governamentais, e o IBGE precisaria ter uma posição mais central na Administração Pública para coordenar os sistemas de produção e disponibilização destas informações junto aos diferentes ministérios (SCHWARTZMAN, 1998, p. 5).

A adaptação do IBGE ao formato das Agências Executivas, a preparação de seu futuro contrato de gestão, a reorganização de sua estrutura gerencial e administrativa interna, uma avaliação mais detalhada e fundamentada de suas necessidades de pessoal, tudo isto requer a colaboração de especialistas externos ao Instituto, que possam olhar a Instituição de forma independente, e sugerir encaminhamentos que possam ir inclusive contra as tradições e costumes do Instituto. Em 1994 o IBGE pode contar com a presença de uma Missão do *Statistics Canada* que deu uma contribuição muito importante, em termos de idéias e sugestões, para a modernização das estatísticas econômicas, para a implantação do sistema de treinamento, e para a modernização do sistema computacional. O IBGE necessita hoje de uma colaboração externa mais prolongada e profunda, que possa entrar no detalhe de suas rotinas operacionais e de suas formas de organização e divisão do trabalho, a implantação de novos sistemas de planejamento, e assim por diante. A identificação da firma, firmas ou instituições responsáveis por esta reorganização, e o início de seus trabalhos, poderia ser o marco de que o Instituto está entrando em uma nova era do ponto de vista institucional e gerencial. Deveria ser examinada a possibilidade de realização de um acordo governo a governo, com o Canadá ou outro país de competência reconhecida, através do qual o formato administrativo e os procedimentos operacionais do IBGE pudessem ser revistos, para ajustá-los melhor às necessidades e tecnologias atuais (SCHWARTZMAN, 1998, p. 5).

Para tanto, um Plano de Ação deveria ser preparado, como parte essencial do Protocolo de Intenções a ser firmado com seu Ministério Supervisor, à época o Ministério do Planejamento e Coordenação. Em maio de 1998, cometeu-se à Comissão de Reforma Institucional, então criada, a tarefa de fazer o Plano de Ação. Formada pelos Diretores-Adjuntos, e por uma ou outra pessoa convidada, teve a eficiente coordenação de *Fernando José Abrantes* (à época Diretor-Executivo Adjunto), e o diuturno estímulo de *Nuno Duarte Bittencourt* (Diretor Executivo), sempre atuante nos debates<sup>424</sup>. O trabalho foi feito nos meses de junho e julho<sup>425</sup>, e em 31 de julho de 1998 integrou o Protocolo de Intenções assinado em Brasília. Daí, em formato envolvente

<sup>424</sup> O autor desta coleção foi Secretário-Executivo daquela Comissão. Helena Pinheiro, do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, atuou como gerente responsável pelos trabalhos em curso no IBGE; incansável, não mediu esforços nessa atividade.

<sup>425</sup> Houve diferentes formas de divulgação dos trabalhos, bem assim, um intenso chamamento à participação dos funcionários. Uma valiosa coleção de documentos técnico-setoriais foi devidamente encadernada, e é hoje disponível aos interessados **IBGE e o projeto agência executiva**, (IBGE..., 1999), talvez a melhor e mais completa reflexão setorial jamais feita na Casa.

e participativo, passou-se à elaboração de um Planejamento Estratégico, concluído ao final de 1998, ao final da gestão de *Simon Schwartzman*; dessa forma, só foi posto em curso já na gestão *Sérgio Besserman*, uma gestão explicitamente de continuidade.

## Ao sair do IBGE, Simon Schwartzman analisa o futuro

Em setembro de 1998, em Aguascalientes, no México, *Simon Schwartzman* proferiu palestra no painel “O futuro das estatísticas internacionais”, como parte da conferência conjunta da International Association Survey Statisticians e da International Association of Official Statistics, o último encontro em estatísticas que participou como presidente.

À sua palestra intitulou “O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do Sul”, tão curta quanto intensa. Começa fazendo um balanço das palestras.

O quadro que obtemos de tantas apresentações feitas nesta Conferência é que as estatísticas oficiais estão mudando muito rapidamente, não só dentro dos países, mas também como empreendimento internacional. Novas tecnologias estão encurtando o tempo entre a coleta dos dados e a liberação das informações, as mudanças nas demandas estão levando as estatísticas oficiais a alargar o âmbito de sua cobertura, a coordenação e a padronização internacionais estão evoluindo, e uma nova fronteira, para a coleta e a publicação de dados transnacionais, também está surgindo.

Órgãos estatísticos em países menos desenvolvidos têm que se ajustar a este novo quadro, em um contexto caracterizado por dois desafios. O primeiro é que os governos, em todos lugares, estão encolhendo, e os órgãos estatísticos estão enfrentando a necessidade de competir por recursos escassos com outros solicitantes legítimos de recursos públicos. O outro é que novos atores estão entrando em cena na produção e disseminação de dados - departamentos estatísticos de outras agências governamentais e unidades administrativas subnacionais (estados e municípios), organizações privadas, instituições acadêmicas e organizações internacionais.

Face a esta combinação de recursos públicos minguantes e competição crescente pela produção e distribuição de dados, não seria razoável simplesmente fechar ou privatizar os órgãos estatísticos públicos? Há boas razões para que isto não deva ser feito. Países precisam de informações de longo prazo, abrangentes, estáveis e comparáveis internacionalmente que são bens públicos e não se pode esperar que sejam produzidos através de organizações privadas. Somente instituições públicas podem receber e proteger o direito de acesso a dados confidenciais. Tipos adicionais de informação, porém, ou informações sob medida para usuários específicos, podem ser fornecidos através de outras instituições, além dos órgãos oficiais de estatística, e cada país deveria decidir que dados adicionais deveriam ser produzidos por seus órgãos oficiais de estatística, e o que deveria ser feito através de outros setores da sociedade. À medida que aumenta a descentralização, aumenta também a necessidade de coordenação, e muitos órgãos de estatística enfrentam a

necessidade de mudar do papel de produtor de dados para um crescente papel de coordenação (SCHWARTZMAN, 1998, p. 1).

Diante desse quadro, prossegue sugerindo que os órgãos oficiais de estatística deveriam (devem) perseguir quatro metas, a saber:



Simon Schwartzman na CEPAL, [s.d.].

Primeiro, deveriam tornar-se mais criativos no uso de metodologias avançadas para coleta, processamento e disseminação de dados. Com uma melhor amostragem, é possível aumentar a cobertura e reduzir custos. Melhores registros públicos e o processamento criativo dessas fontes de dados podem reduzir a necessidade de coleta de dados primários. O processamento de dados tradicional, baseado em mainframe, pode ser substituído por facilidades computacionais descentralizadas, em rede, muito mais baratas e mais eficientes. Disseminação baseada em computador e uso de novas mídias, como CD-ROMs e Internet, podem reduzir o custo e o volume de produtos baseados em papel e proporcionar aos usuários melhores informações no tempo certo. Com novas tecnologias, é possível produzir mais e melhores produtos por uma fração do custo, mas há custos de treinamento, de desenvolvimento de sistemas e de transição de velhas para novas plataformas de computador e rotinas de processamento de dados, o que pode ser caro e demorado.

Segundo, os órgãos de estatística têm que ser mais criativos no estabelecimento de alianças e vínculos de cooperação com outras instituições produtoras de dados dentro dos países e com organizações internacionais. Parcerias com outras organizações governamentais, acadêmicas e internacionais permitem compartilhamento de recursos, aumento da legitimidade e acesso ao conhecimento e à competência que os órgãos de estatística necessitam. Esses vínculos cooperativos trazem uma série de assuntos e problemas que órgãos de estatística inteiramente centralizados não tem que enfrentar. Como conservar e manter as regras de confidencialidade quando os dados são coletados através de organizações diferentes? Como ter certeza que os dados estão sendo coletados e processados de modo consistente? Como assegurar a tempestividade da disseminação? Quem será responsável por manter as séries de dados a longo prazo? Quais serão as regras para acesso e análise dos dados? Como compartilhar custos?

Terceiro, instituições oficiais de estatística têm que se esforçar por sua plena institucionalização como corpos técnicos independentes. Hoje, a maioria dos órgãos oficiais de estatística são tratados por seus governos simplesmente como parte de sua burocracia, o que leva a dois tipos de problemas. O primeiro é que eles ficam sujeitos a políticas de pessoal e de administração de recursos, uniformes em âmbito nacional, que são freqüentemente incompatíveis com suas necessidades e responsabilidades. O segundo, e mais sério, é que eles ficam expostos a interferências externas na nomeação de suas principais lideranças e até mesmo no modo como coletam e publicam suas informações. Felizmente, está se tornando cada vez mais claro que estatísticas oficiais que sofrem ingerências dos governos carecem de credibilidade e são inúteis e esta constatação tem refreado a interferência da maioria dos governos no trabalho de seus órgãos de estatística. Mas isso, claramente, não é suficiente. Órgãos de estatística têm que ser protegidos formalmente de governos ocasionais por mandatos predefinidos para os seus altos funcionários; por corpos supervisores estáveis e legítimos; por orçamentos estáveis de longo prazo e por regras apropriadas para administração de pessoal e de recursos.

Quarto, e provavelmente o que é o mais importante, os órgãos de estatística precisam aumentar sua competência profissional e técnica. Em muitos países, os órgãos de estatística são ainda dominados por pessoal administrativo, executando tarefas rotineiras de coleta e processamento de dados que podem ser rapidamente substituídas por modernas tecnologias de computador e contratação externa de tarefas rotineiras. Competência profissional é necessária para incorporar novas tecnologias, manter a informação atualizada com o estado da arte e dar aos institutos a legitimidade e o reconhecimento entre outros atores significativos, nos próprios países e no estrangeiro (SCHWARTZMAN, 1998, p. 1-2).

Em dezembro daquele mesmo ano, *Simon Schwartzman* renuncia a continuar na presidência, e em janeiro seguinte passa o cargo a *Sérgio Besserman*. No discurso que profere retoma aquela tônica, agora tendo como foco o IBGE.

Começa registrando admiração pela instituição – “aprendi bastante sobre a importância e a natureza do trabalho de um órgão nacional de estatística com as características do IBGE” – e por seus técnicos – “pude conhecer um grupo extraordinário de profissionais competentes e responsáveis, verdadeiros servidores e servidoras públicos que fazem de seu trabalho um sacerdócio, à custa muitas vezes de sacrifícios pessoais”. Relewa o “espírito de diálogo e abertura” praticado abertamente com “o corpo técnico do Instituto, os governantes, os parceiros do mundo empresarial, governamental e acadêmico, e com a imprensa”, na detecção de problemas e na indicação de soluções. O apoio obtido no governo é realçado. Afora os elogios, contudo, fala das greves desgastantes que ameaçavam (e ainda ameaçam, a nosso juízo pessoal) os destinos do IBGE (SCHWARTZMAN, 1999, p. 1).

Prossegue refletindo sobre a autonomia e a independência técnico-científica das instituições estatísticas, com foco no IBGE. Trata, ainda, da coordenação da atividade estatística, tendo em conta, nos tempos recentes, o número crescente de entidades produtoras, estaduais e municipais, públicas e privadas, a exigirem um movimento de harmonização, mais ainda por usarem mais e mais os registros administrativos, heterogêneos por natureza, como fontes-chaves de informações individuais. Com extrema propriedade, considera relevante a existência dos instrumentos de coordenação (como os cadastros, os glossários, as classificações, entre outros), mas não os considera suficientes à configuração de uma coordenação abrangente.

O primeiro destes temas é o do papel do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística na sociedade brasileira, e, mais amplamente, dos institutos de estatísticas públicas nas sociedades modernas. A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um Ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando. Posso assegurar que, durante todos estes anos que estive à frente do IBGE, sua independência e autonomia técnica sempre foram respeitadas e garantidas pelos Ministros aos quais estive subordinado, mas o fato é que o IBGE ainda não dispõe dos mecanismos legais e institucionais que garantam sua independência técnica e isenção e o protejam de ingerências externas indevidas, e estes mecanismos precisam ser criados com presteza.

O segundo tema é o do tamanho e alcance do IBGE, tanto do ponto de vista de suas áreas de responsabilidade, quanto de sua extensão. A legislação brasileira dá ao IBGE um poder amplo de coordenação das atividades estatísticas e geocientíficas no país, mas na prática muitas destas funções são cumpridas por outros órgãos. Diferentes países adotam diferentes divisões do trabalho em matéria estatística e geocientífica. São poucos os que reúnem estatística e geografia, em muitos casos as contas nacionais e as informações financeiras e de comércio exterior ficam com os bancos centrais, e estatísticas agrícolas, ou educacionais, são realizadas por órgãos especializados. Nenhuma organização é necessariamente melhor do que outra, mas, quando existe uma grande divisão de trabalho, é necessário um esforço maior de



Simon Schwartzman e Pedro Sainz, [s.d.].

**coordenação.** Hoje, apesar de alguns trabalhos meritórios neste sentido, como o da Comissão Nacional de Classificação e da Comissão Nacional de Cartografia<sup>426</sup>, existe pouca coordenação na produção de estatísticas de diferentes órgãos de governo ou financiados com recursos públicos, levando a superposições, desperdícios e até mesmo a produção de informações contraditórias. No futuro, a maior parte das estatísticas públicas terá como origem não a pesquisa direta, mas o processamento de informações de registros administrativos obtidos por governos e instituições privadas em suas atividades cotidianas, e as funções de coordenação tenderão a ser muito mais importantes do que as de execução de pesquisas enquanto tais.

O tema da extensão se refere ao relacionamento entre o IBGE, como órgão nacional de estatística, e os interesses de Estados e Municípios, muitos dos quais produzem seus próprios dados, e gostariam que o IBGE respondesse de maneira mais efetiva e direta às necessidades e prioridades locais. O IBGE é criticado muitas vezes por ser excessivamente centralizado, impermeável às necessidades locais, e grande demais, pela própria pretensão de cobrir todo o território nacional. Sempre orientei o IBGE no sentido de trabalhar, tanto quanto possível, em parceria com instituições estaduais e municipais, e avançamos bastante neste sentido, em atividades tais como a pesquisa mensal de comércio, a pesquisa de orçamentos familiares e, mais recentemente, no trabalho de elaboração da base operacional para o Censo do ano 2000. A experiência deste trabalho de cooperação confirma sua importância, mas confirma também que o país não pode abrir mão de um instituto de estatística de alcance nacional, com capacidade de produzir informações fidedignas e confiáveis para todo o país, independentemente de circunstâncias locais. O IBGE precisa, sem dúvida, rever seu organograma e seu quadro de pessoal, para adaptá-lo à nova realidade em que vivemos, mas ele não deixará de ser uma instituição de porte, como ocorre em todos os países que zelam pela qualidade de suas estatísticas públicas (SCHWARTZMAN, 1999, p. 2-3, grifo nosso).

Finaliza tratando da questão de pessoal, a exigir uma revisão completa das remunerações, em um novo plano de carreira. Advoga uma revisão do organograma, de modo a ajustar-se à realidade cambiante, seja em face das novas tecnologias, seja em face das novas temáticas demandas (economia informal, economia invisível, novas contas ambientais, e vários outros). E fala do Censo 2000 como o maior desafio adiante, em si, e porque “a realização dos Censos Decenais tem sido, tradicionalmente, ocasião para um reexame mais aprofundado do IBGE, e de renovação de suas forças e recursos” (SCHWARTZMAN, 1999, p. 4).

## Razões da saída, algumas divagações especulativas

*Simon Schwartzman*, tivesse querido, teria seguido na presidência pelo segundo período de governo de *Fernando Henrique Cardoso*. Nada sugeria substituição, pelo nome que tinha (e tem), pela inegável capacidade intelectual registrada numa pro-

<sup>426</sup> Valeria relacionar também a Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias – CEPAGRO.

dução invejável, pelas ótimas relações acadêmicas acumuladas, entre outros, com o sociólogo presidente da República, com *Ruth Cardoso*, antropóloga de renome, então a primeira dama do País, afora vários políticos. Agora, seguir à frente do IBGE, implicaria bastante trabalho, até braçal, ou, se não tanto, muitíssimo burocrático, lutando contra culturas cristalizadas, enfim, sem dúvida exigiria paciência, muitas “perdas de tempo”, o que lhe era abominável. Por certo, nada disso o motivava e o empolgava, e terá tido em mente que sua concepção (e elaboração) do relatório das atividades institucionais referidos a 1995, afora aquele, acabou no vazio, com uma volta infeliz aos padrões antigos, burocráticos e desagradáveis. Ou seja, as mudanças seriam cansativas, a supor um “adeus à disponibilidade”, ou, dito de outra forma, a exigir um total e absoluto engajamento, num trabalho silencioso, sem maior grandeza na trajetória, apenas alcançada no resultado, que seria a renovação institucional. Assim sendo, ciente de tudo isso, sendo, como era e é, um intelectual incansável, bastante criativo, preferisse deixar o cargo. Mas são apenas divagações especulativas.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume o texto: **Simon Schwartzman, um presidente transformador**, por Marco Santos.

# O outro lado do espelho: o universo da sociologia das estatísticas

---

## **Capítulo 16**

por Alexandre de Paiva Rio Camargo

Este capítulo foi redigido por Alexandre de Paiva Rio Camargo, historiador e mestre em história (pela Universidade Federal Fluminense). Sua participação neste projeto se deveu à especial atenção de David Wu Tai, na direção do Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI/IBGE).

# N

os dias de hoje, é comum ouvirmos que as estatísticas são o espelho da realidade. Em que grau esta afirmação é verdadeira? Como questioná-la, sem que estejamos apenas duvidando da precisão de seus resultados? Ao criar o geral a partir de casos singulares, a alquimia da agregação estatística tende a nos fazer esquecer que os “fatos” que ela exhibe foram previamente “feitos”, quer dizer, construídos, ao passo que os “dados” jamais são “dados”, e sim obtidos com muito custo (DESROSIÈRES, 1996, p. 2).

A identificação tão recorrente dos fatos aos dados faz parte do ápice da quantificação no mundo ocidental. A mágica do agregado numérico esconde, assim, a construção social da realidade. Mais ainda, obscurece a racionalidade do processo produtivo de seu “criador”, o alquimista, representado no isolamento quase místico de sua atividade. Em linhas muito gerais, desfazer figurações como esta é a tarefa a que se dedica a sociologia das estatísticas, em sua proposta de revelar a complexidade dos processos, valores, métodos e técnicas de pesquisa com que operam as instituições estatísticas. Retirando estas últimas do limbo desencarnado em que são vistas tanto pela sociedade como pela academia, a sociologia das estatísticas contribui decisivamente para mostrar o papel das estatísticas na construção do Estado, das ciências e do mundo social. É preciso, portanto, deslindar os horizontes e percursos desta rara abordagem.

Este é o objetivo deste capítulo, em que analisamos as perspectivas e especificidades das estatísticas na sociologia da ciência, através de uma apresentação sucinta, seguida de passeio na literatura especializada, de modo a evidenciar a construção do objeto da sociologia das estatísticas, e melhor apreender a organização institucional da atividade estatística. Visto o esboço conceitual e processual do enfoque sociológico, poderemos investigar o estado da arte na formação e consolidação de um campo científico centrado na sociologia das estatísticas. Por fim, impõe-se-nos uma avaliação sobre a contribuição que a pesquisa em história pode fornecer à sociologia das estatísticas, tanto no nível temático e metodológico, quanto no do fortalecimento de suas associações formais. Vale marcar que nossa intenção aqui é a de estabelecer um modelo analítico e prescritivo que associe a sociologia à história da atividade estatística, para que críticas e leituras alternativas possam lhe ser apostas ou contrapostas.

## As estatísticas na sociologia da ciência: perspectivas e especificidades

### A) Palavras iniciais

Em termos gerais, a sociologia das estatísticas, um campo ainda recente no meio acadêmico, tem como horizonte de sua investigação a produção, disseminação e utilização das estatísticas públicas por parte dos mais amplos setores da sociedade e do

Estado. Tomando as estatísticas como objeto de estudo, e não como meio de análise (o mais comum), os trabalhos situados em seu âmbito buscam, em primeiro lugar, reconhecer a pluralidade de papéis assumida pelas estatísticas públicas. Pluralidade que se estende desde as demandas políticas de planejamento e coordenação, que fundam e ajustam a oferta do programa estatístico, até a irreduzível autonomia processual e conceitual, presente nos métodos e técnicas de elaboração das estatísticas, mas também nos valores que integram uma cultura científica, partilhada por estatísticos, economistas, demógrafos, cartógrafos, educadores, sociólogos e antropólogos; profissionais envolvidos na produção e análise das estatísticas. Esta complexa relação entre os pólos pragmático e científico foi bem apreendida por Simon Schwartzman, quando diz:

As informações estatísticas são de especial interesse para o sociólogo da ciência por serem produzidas por 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. Publicados na imprensa, os seus produtos – números relativos à população, renda, produto nacional, urbanização, emprego, natalidade, pobreza e muitos outros – são utilizados tanto para apoiar políticas governamentais quanto para avaliar os seus resultados, e podem criar ou limitar direitos e benefícios legais e financeiros para grupos, instituições e pessoas específicas. Essa pluralidade de papéis, contextos e perspectivas associadas às estatísticas públicas estão na própria origem desse campo (SCHWARTZMAN, 2004, p. 69).

Números que são, sem reduzirem-se a eles, as estatísticas mediatizam a formulação das políticas públicas. Mas também subsidiam as hipóteses das pesquisas acadêmicas e moldam nossas categorias de percepção da realidade, pois podemos nos ver no outro, graças às equivalências comparativas criadas pelas classificações estatísticas. Este é o sentido da afirmação de Nelson Senra: “o processo de elaboração das estatísticas desconstrói as individualidades integrantes de coletividades previamente idealizadas, para, ao fim e ao cabo, reconstruí-las como individualizações: o um no outro” (SENRA, 2005, p. 16). Imiscuindo-se no cotidiano, estatísticas referentes a emprego, inflação, renda, fertilidade, entre outras, oferecem suporte às descrições de situações econômicas, denúncia de injustiças sociais e justificação de ações políticas. Tendemos a determinar as condições de segurança das rodovias de um País a partir do número de acidentes nelas ocorrido, especialmente em feriados. Cada vez mais, as estatísticas incidem sobre as avaliações subjetivas e as escolhas pessoais. Quantas pessoas já não devem ter hesitado em ir a festas, concertos e shows, eventos sociais tipicamente noturnos, considerando a reportagem do último noticiário, vulgarizando estatísticas de criminalidade, associadas à violência urbana ou à segurança pública? Mais do que nunca, as estatísticas pesam na avaliação dos riscos implicados nas mais diferentes situações. O exemplo de Anthony Giddens (1991, p. 49) deve bastar: “qualquer pessoa de um país ocidental que decide se casar hoje em dia sabe que a taxa de divórcios é alta [...]. O conhecimento da alta taxa de divórcios pode afetar a própria decisão de se casar, bem como decisões sobre considerações relacionadas – o regime das propriedades, etc.”

Segundo a linha de Bruno Latour, o poder das estatísticas reside em serem elas tecnologia de governo, trazendo pessoas, objetos e situações às mesas daqueles a quem cabe tomar as decisões políticas, na forma de tabelas, gráficos e cartogramas. Assim fazendo, contribuem distintamente para tornar conhecidas as realidades distantes e/ou ausentes, tornando-as pensáveis e, por isso, potencialmente governáveis (SENRA, 2005, p. 15). Torna-se possível, portanto, pensar a construção e a atuação dos Estados nacionais em termos do saber estatístico, entendido este não em termos epistemológicos, e sim como uma vasta rede abrangendo pessoas (cientistas, políticos e intelectuais), instituições, instrumentos e equipamentos. A análise desta rede, insistimos, deve sempre considerar a especificidade da atividade estatística, premida entre o domínio do pragmatismo e o da tecnociência.

Esta acuidade analítica pode ser observada naquele que é considerado um dos estudos pioneiros da sociologia das estatísticas. Em **The politics of numbers**, Paul Starr (1987, p. 8) já distinguia duas organizações estruturais do sistema estatístico: a “organização social”, que, para o autor, consiste na relação social e econômica entre os agentes envolvidos na análise, distribuição e utilização das informações estatísticas (entrevistados, agências de Estado, empresas privadas, associações profissionais, organizações internacionais); a “organização cognitiva”, que consiste no processo de estruturação da informação, ou seja, de construção intelectual dos pressupostos, regras, categorias de classificação e métodos de mensuração presentes na produção da informação pelas instituições estatísticas.

No que diz respeito à organização social, o recurso à pesquisa histórica permite revelar as fundações sociais do processo de mensuração. Há a questão da montagem da infra-estrutura de contagem da população (inovação institucional), relacionada à criação dos meios materiais de dominação do Estado Nacional, incluindo aí as alianças estabelecidas entre as elites e os pactos territoriais que promovessem a extensão física do poder central. Quanto à organização cognitiva, a pesquisa em história pode investigar os processos decisórios sobre a emergência ou abandono de séries estatísticas, a adoção desta ou daquela plataforma tecnológica, deste ou daquele *corpus* de conceito; o que configura um estudo histórico sobre a política de informação. Mais adiante, veremos com alguma profundidade a contribuição da história para a análise de ambas as dimensões, que Paul Starr define como social e cognitiva.

Por tudo o que foi dito até agora, sobrevém a intimidade das estatísticas e dos estatísticos, que pensam e formulam as estatísticas, com os Estados nacionais e com as ciências. É desta intimidade que estaremos tratando doravante.

## B) Estatísticas e tecnologias políticas

Desde a formação dos primeiros grandes Estados da Antiguidade, as estatísticas foram desejadas. Os censos desde cedo se mostraram valiosos instrumentos da

administração, auxiliando o Estado no conhecimento de seu território e de sua população. Aos olhos de hoje, recursos técnicos como médias e amostragens podem nos parecer excessivamente simples, familiarizados que somos com conceitos complexos de mensuração. A conscrição militar, a arregimentação de guerreiros, se revelava a função mais imediata dos censos, e por certo não terá sido de fácil realização. Especialmente quando pensamos em sociedades como a grega e a romana, para as quais a guerra era um fenômeno endêmico, e a mobilização social exigida pelo “fazer a guerra” ocupava boa parte da vida produtiva de seus cidadãos<sup>427</sup>.

Seria preciso esperar os monopólios estatais de ordem militar e tributária, na aurora da Idade Moderna, para que os levantamentos populacionais crescessem em importância na estrutura administrativa. Sobreviria uma função pedagógica para as estatísticas, através das grandes descrições sobre o território e os súditos, destinadas a educar e orientar o soberano absoluto. Entre os séculos XVI e XVIII, as estatísticas assumiram o papel de “espelho do príncipe”, mostrando-lhe sua grandeza, na forma de seu reino – a extensão metafórica de seu corpo (DESROSIÈRES, 1998, p. 26). Aos quadros descritivos, somavam-se informações quantificadas e periódicas, reservadas aos administradores. Afinal, as estatísticas eram a base do controle fiscal das políticas mercantilistas. A riqueza do mundo, acreditava-se, era limitada, e expressava-se em balanças comerciais favoráveis. As atividades econômicas e financeiras deveriam submeter-se *in totum* ao Estado, almejando-se o crescente aumento de seu poderio, no domínio da figura do rei. Somente em termos secundários, visava-se ao aumento do nível de vida dos súditos, sobre os quais o monarca tinha direito de vida e de morte. Para um mundo cuja extensão se alargava com a formação de impérios coloniais, era essencial fazer crescer a arrecadação, criar e aplicar tributos. Mais que tudo, os números referentes aos súditos expressavam a potência e a riqueza de um Estado Nacional, prestigiando seu soberano, projetando-o na concorrência frente às monarquias rivais.

Por tudo isso, não se parou nos registros censitários, avançando-se na confecção e utilização inovadora de vários outros, dentre os quais os registros alfandegários sobre importações e exportações, usados em larga medida para tributar. A eles se juntariam os registros de nascimento, casamento e falecimento, separando-os dos registros religiosos. Munidos das listas civis, os Estados passavam à afirmação da condição civil, significando que somente a eles caberia enunciar o estado das pessoas, independente da religião adotada (SENRA, 2005, p. 59).

<sup>427</sup> O comentário de Arnaldo Momigliano, um dos mais destacados historiadores da Antiguidade, pode nos mostrar o impacto da experiência guerreira no pensamento grego: “os gregos acabaram por aceitar a guerra como um fato natural, assim como o nascimento e a morte, contra os quais nada havia a fazer. Interessavam-se pelas causas *das guerras*, não pelas causas *da guerra* como tal. Na vida comum, era possível adiar *uma* guerra, mas não evitar *a* guerra. Ao contrário, as constituições eram obras dos homens, e podiam ser modificadas por eles; o estudo das constituições era considerado útil e foi desenvolvido em seguida [por autores como Platão, Xenofonte, Isócrates, Aristóteles]. As guerras permaneceram no centro da historiografia porque não era possível escapar a elas; mas as constituições situaram-se no centro da filosofia política porque, num certo sentido, era possível escapar a uma constituição má, substituindo-a por outra que fosse melhor e mais estável” (MOMIGLIANO apud GARLAN, 1991, p. 24).

É inegável a relação entre a centralização administrativa do Estado Nacional e o aumento do desejo por estatísticas. Entretanto, para um Estado patrimonialista, em que bens e pessoas são administrados de modo privado, como dependentes de um senhor soberano, as estatísticas seriam vistas como prerrogativas do monarca e, como tais, segredo de Estado. Não informavam uma sociedade civil distinta do Estado, muito menos uma opinião pública autônoma. Neste quadro administrativo, supunha-se que as estatísticas revelavam não apenas as potências, mas também as fraquezas dos Estados. Externamente, tanto melhor se fossem ocultadas dos inimigos, tornadas confidenciais. No plano interno, as estatísticas permaneceriam instrumento material do poder e da vigilância do Estado. Situavam-se na dimensão da relação coercitiva entre o soberano e seus súditos. Bem diferente, portanto, do sentido contemporâneo das estatísticas, marcado pelo ambiente de cooperação entre os cidadãos e seus representantes, pelo princípio de credibilidade na realização dos inquéritos censitários, promovido pela política de publicidade das informações e de sigilo dos informantes.

Localizar as origens históricas desta mudança tão profunda implica perquirir o desenvolvimento de uma “razão estatística”, no rastro de uma “razão da modernidade”. Entendemos esta última como o advento de uma aguda consciência histórica, em que o homem se reconhece como exterioridade em relação ao domínio da natureza, o que significa a perda da hegemonia das ideologias metafísicas e a transformação dos condicionamentos espaço-temporais em uma espécie de “página em branco”. No dizer de Michel de Certeau (1996, p. 225), “efetua-se um corte no cosmos tradicional, onde o sujeito era possuído pelas vozes do mundo. Coloca-se uma superfície autônoma sob o olhar do sujeito que assim dá a si mesmo o campo de um fazer próprio”, nele circunscrevendo o seu espaço de produção, próprio e distinto, em que executa sua vontade e ação. O autor prossegue, afirmando que “a própria revolução, esta idéia ‘moderna’, representa o projeto escriturístico no nível de uma sociedade inteira que tem a ambição de *se constituir* em página em branco com relação ao passado, de se escrever a si mesma, como sistema próprio, e de *refazer a história* pelo modelo daquilo que fabrica (será o ‘progresso’)” (CERTEAU, 1996, p. 226-227).

De fato, a experiência da revolução política, como a francesa, parece ter re-dimensionado inteiramente a atitude da parcela ocidental da humanidade. A ruptura da modernidade com o “cosmos tradicional” não conheceu precedentes. Em defesa desta idéia, vale citar o historiador Ciro Flamarion Cardoso:

um universo estável, recente (com uns 6 mil anos de existência), onde uma humanidade considerada como habitante do centro desse universo, criada separadamente por Deus e posta à frente dos outros seres vivos do planeta, se organizaria de forma também imutável, vem cedendo lugar, desde o século XVII, a um universo diferente, bem como a uma percepção diversa do humano. As revoluções sociais e políticas contemporâneas – a partir da Francesa de 1789, das de 1830 e de 1848, com suas trajetórias muito variáveis segundo os casos – demonstraram, quando vitoriosas, que as sociedades humanas são mutáveis (CARDOSO *apud* MORAES; REGO 2002, p. 232).

O embrião desta *rationale* talvez já estivesse contido naquilo que, desde o século XVII, se convencionou chamar “razão de Estado”. Michel Foucault foi um dos

primeiros a relacionar a evocação desta razão com a reinvenção da noção de governo, a partir da percepção da exterioridade do fenômeno político: “a doutrina da razão de Estado tentou definir em que os princípios e métodos do governo estatal diferiam, por exemplo, da maneira como Deus governava o mundo, o pai, a sua família, ou um superior, a sua comunidade” (FOUCAULT, 2006, p. 373). Por esta época, surge uma racionalidade própria sobre a arte de governar os Estados, apartada da esfera da natureza, do respeito à ordem geral do mundo, da tradição cristã e judiciária, que pretendia que o governo fosse profundamente justo. Os filósofos contratualistas, como Thomas Hobbes e John Locke, que buscavam as origens ético-políticas do Estado na noção de contrato social, podem ser considerados os precursores desta doutrina. Despersonalizavam, assim, o exercício do poder. Diferentemente de Maquiavel, que se preocupou em definir o que mantém ou reforça o laço entre príncipe e Estado, não com a existência e a natureza mesma deste último. Maquiavel ainda se ocupava do exercício do poder do soberano sobre seu território; não via nos movimentos da população os inesgotáveis recursos de produção da riqueza.

Nestes termos, a necessidade de aumentar a potência do Estado e de conhecer sua força, resistindo contra as investidas dos demais, cria uma realidade normativa inteiramente nova: “o governo não poderia, portanto, limitar-se à única aplicação dos princípios gerais de razão, de sabedoria e de prudência. Um saber é necessário: um saber concreto, preciso e medido reportando-se à potência do Estado. A arte de governar, característica da razão de Estado, está intimamente ligada ao desenvolvimento do que se chamou *estatística* ou *aritmética política* – quer dizer, ao conhecimento das forças respectivas dos diferentes Estados. Um tal conhecimento era indispensável ao bom governo” (FOUCAULT, 2006, p. 376).

Na passagem acima, Foucault faz referência a duas tradições distintas: a *statistik* alemã, concebida literalmente como “ciência do Estado”, e a aritmética política inglesa, que se desenvolveram entre os séculos XVII e XVIII. Em comum, ambas reivindicavam um domínio específico de atuação do Estado, dotado de uma inteligibilidade própria, dedicando-se a ampliar seu poderio e visibilidade na comunidade internacional. Desde seu início, a corrente germânica esforçou-se por uma compreensão sintética das atividades sociais e dos agrupamentos humanos. Esta tradição centrava o foco no estudo das *comunidades*, em estados, regiões, cidades ou profissões, entendidas em seu todo, dotadas de poderes particulares, e descritas somente através da combinação de numerosos aspectos: clima, recursos naturais, organização econômica, população, leis e costumes. Teve em Gottfried Achenwall (1719-1772), creditado como inventor do termo *statistik*, o seu maior expoente. De caráter fortemente descritivo, de início não se envolvia com a coleta e a análise dos números mais do que o faziam a história e a geografia. Sua tarefa era a descrição, sendo o uso das tabulações numéricas resumido à conveniência observada por seu idealizador, conforme fosse o caso. Não é difícil prever que, dado o baixo nível operacional destas contribuições, seus autores desenvolveriam uma sólida formação acadêmica, sem lograr, no entanto, uma grande aplicação prática.

Não devemos subestimar a força argumentativa das estatísticas como discurso de verdade, capaz de fazer calar as polêmicas em face da razão, o que já era percebido por estes homens. Se na atualidade as estatísticas tiram parte de sua legitimidade de seu estatuto oficial, nos momentos que sucederam sua invenção elas se revelaram indispensáveis à fundamentação da dominação do Estado. Na segunda metade do século XVII, os aritméticos políticos ingleses já tinham clareza dessa situação, e essa é a razão do termo “política” que apuseram à expressão “aritmética”<sup>428</sup>. Aplicando operações aritméticas à utilização dos registros administrativos (especialmente os civis – nascimento, casamento e falecimento), o médico William Petty (1623-1687) talvez não soubesse que estava fundando o cálculo das estatísticas, termo que, como visto, só viria a ser cunhado algumas décadas mais tarde, por Achenvall. Mas já se mostrava ciente do valor dos números nos discursos oficiais, que julgava indispensáveis à arte de governar. Em seu livro *Aritmética Política*, publicado somente em 1690, fala da criação de um método específico à elaboração das estatísticas. Infelizmente, preocupado com a tarefa de aconselhamento do rei, sintomaticamente mais valoriza seus fins políticos do que explica os meios, ou seja, o método em si mesmo<sup>429</sup>.

Ainda mais surpreendente foi a advertência que dirigiu ao rei de que as verbas gastas no combate às pragas trariam recompensas maiores do que os mais lucrativos investimentos, conquanto preservaria parte da larga quantia despendida com a formação de vidas que, se abandonadas às pragas, pereceriam (PORTER, 1988, p. 19). Com a finalidade de calcular o número dos súditos, o que determinava o poder do Estado, homens como Petty, o comerciante John Graunt (1620-1674) e o oficial Davenant (1656-1714) criaram máximas de virtude ética fundadas no desiderato de maximização da população. Como “apóstolos da procriação” condenavam o consumo de álcool, jogo, prostituição, vida urbana, celibato sacerdotal e mesmo a guerra, que poderia ser evitada pela remoção dos obstáculos ao crescimento demográfico natural (PORTER, 1986, p. 19-20). É fácil constatar sua diferença em relação aos estatísticos alemães. Não eram teóricos acadêmicos construindo painéis e descrições lógicas do Estado em geral, mas homens de diversas proveniências e formações, que haviam forjado um determinado conhecimento prático no curso de suas atividades, sequiosos de oferecê-lo ao governo.

De acordo com Alain Desrosières (1998, p. 23), a utilização administrativa dos registros escritos, sua disposição segundo recortes espaciais e sua interpretação em termos de “números, pesos e medidas” faz da aritmética política o nascimento dos procedimentos materiais de objetivação. O acúmulo dos traços biográficos dos indivíduos pelo escrito viabiliza a agregação estatística, que é uma maneira de pensar

<sup>428</sup> Sobre aritmética política, ver o capítulo 1 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

<sup>429</sup> No referido livro, podemos conferir o pragmatismo resultante das concessões políticas de William Petty (1983, p. 111, grifo nosso): “O método que adotei para fazê-lo [aos cálculos apresentados] ainda não é muito costumeiro; ao invés de usar apenas palavras comparativas e superlativas e argumentos intelectuais, tratei de (como exemplo de aritmética política que há tempos é meu fito) **exprimir-me em termos de número, peso e medida**; de usar apenas argumentos baseados nos sentidos e de considerar somente as causas que têm fundamento visível na natureza, deixando à consideração de outros as que dependem das mentes, das opiniões, dos apetites e das paixões mutáveis de determinados homens [...]. Ora, as observações expressas em **número, peso e medida**, sobre as quais apóio o discurso que se segue, ou são verdadeiras, ou não aparentemente falsas, e **se não forem verdadeiras de maneira certa e evidente, poderão sê-lo pelo poder soberano, nam id certum est quod certum reddi potest** [pois é certo aquilo que se pode converter em certo]”.

o coletivo através do individual e a partir do individual. E aqui encontramos os limites da atividade estatística, sob os quadros da monarquia absoluta. A diferenciação social na estrutura hierárquica do Antigo Regime encontrava severas restrições no princípio mais geral de que os súditos podiam ser livremente manipulados de acordo com a vontade do soberano. Em nenhum caso se tratava de indivíduos ou de pessoas autônomas, mas de membros de ordens e de estados. Base das estatísticas, as equivalências comparativas não poderiam ser contempladas como premissa da mensuração, enquanto a noção de personalidade e universalidade não depusesse as diferenças naturalizadas, fundadas em privilégios e corporações. Embora a aritmética política e a tradição alemã fossem já, cada uma a seu modo, “uma resposta dos Estados modernos em termos operatórios, ambição de saber inseparável de uma vontade de manipulação dos homens” (FURET; OZOUF, 1977, p. 360), a constituição de uma “mecânica social”, na qual os indivíduos são tornados unidades comparáveis e intercambiáveis, definidos pelo que têm de idêntico em matéria de comportamento e de papel, só seria possível após a Revolução Francesa, no bojo das revoluções liberais de 1830 e de 1848.

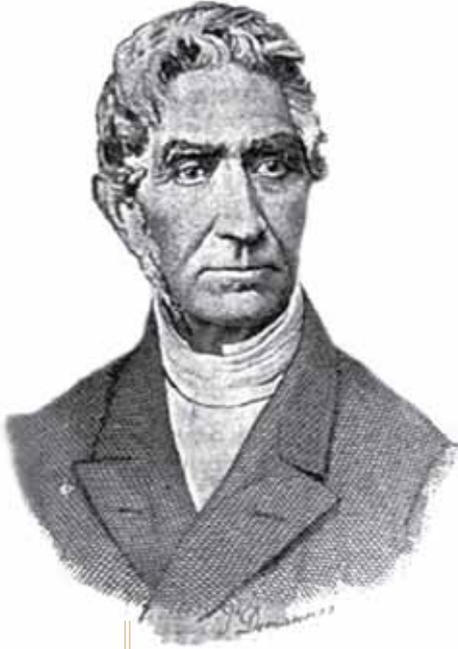
De todo modo, as “conseqüências da modernidade” têm alcance muito amplo, e já se fazem sentir desde o século XVII. Este é o caso, por exemplo, das mudanças na tecnologia política, ocorridas no século XVIII, que levam à superação do modelo de gestão familiar como ideal de bom governo. É quando se concebe a noção de população, entendida aí como recurso fundamental de poder do Estado, cujos movimentos e composição devem ser conhecidos e controlados por saberes específicos, por ciências do Estado. A racionalização do exercício do poder como prática de governo é definida por Michel Foucault como “governamentalidade”. Segundo o autor, trata-se de

um conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma tão específica, quanto complexa de poder, que tem por alvo principal a população, por forma dominante de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança [...], provocando, de um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, de outro lado, o desenvolvimento de toda uma série de saberes (FOUCAULT, 2000, p. 291-292).

Se o grande desafio do estadista passa a ser o governo da economia (e daí o grande sucesso conhecido pela economia política), as estatísticas tornam-se vitais, visto que “constroem” os espaços públicos que o estadista deve conhecer e sobre eles agir:

as estatísticas vão revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: números de mortos, de doentes, de acidentes, etc.; a estatística revela também que a população tem características próprias, e que são irredutíveis aos da família, como as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza. Revela, finalmente, que através de seus deslocamentos, de suas atividades, a população produz efeitos específicos (FOUCAULT, 2000, p. 288).

Em que pese as inovações anteriores, somente a partir do século XIX os censos passam a registrar e contar em nível individual, não mais referenciando-se somente nas casas como unidade mínima de enumeração, o que ocorre *pari passu* com a publicidade e a ampla divulgação das informações. Ainda mais significativa é



Adolphe  
Quetelet,  
[s.d.].

a separação das agências de estatística das instituições responsáveis pela cobrança de impostos e execução da lei, libertando estes espaços de sua antiga função de vigilância. Em 1800, na França Napoleônica, é criado o *Bureau Statistique de la Republique*. Dotado de autonomia institucional e administrativa, surge o primeiro espaço oficial destinado exclusivamente às estatísticas, condição indispensável para o desenvolvimento de metodologias e técnicas de pesquisa, até então um tanto anunciadas - como o fez Petty -, porém muito pouco efetivas.

### C) Estatísticas e conceitos científicos: breves considerações

Cultivado neste novo ambiente, Adolphe Quetelet (1796-1874), um matemático estudioso da astronomia, se tornaria um dos principais *founding fathers* das estatísticas, especialmente se considerarmos o legado que deixou para a formalização das ciências sociais. Sua atividade intelectual começa a se destacar já nos efervescentes anos 1830, em que se vivia, mais do que nunca, as incertezas revolucionárias de uma sociedade em mutação. O clima de insegurança levou o jovem Quetelet a dedicar-se às estatísticas, nelas buscando uma ciência da estabilidade e da previsão. Foi o primeiro a ver nas regularidades numéricas verdadeiras leis científicas, para além da simples revelação de fatos objetivos. Antecipando-se a Comte, cunhou e consagrou a expressão *la physique sociale*, título de sua obra máxima, para designar a estatística. Ao precursor do positivismo restou batizar o estudo da mecânica das relações sociais de sociologia. Quetelet defendia a adoção de um único método para todas as ciências. Combinando a vocação administrativa da estatística com as técnicas de astrônomos e matemáticos, negava a competência de reformadores sociais (médicos e higienistas) na matéria. O amor do astrônomo pela ordem natural proveria a fundação da ciência estatística.

Até o século XIX, as regularidades estatísticas, como a da razão entre os nascimentos de homens e mulheres e a uniformidade de assassinatos, roubos e suicídios eram explicadas em termos naturais e teológicos, indicando a vontade divina, exprimindo a ordem geral do mundo. Quetelet propunha uma interpretação alternativa, baseada em uma cosmologia que fazia da regularidade um processo natural esperado para todos os domínios. Nas palavras de Theodore Porter (1986, p. 51-52, tradução nossa), “Quetelet interpretou as regularidades do crime como prova de que as leis estatísticas eram verdadeiras quando aplicadas a grupos inteiros, mesmo que fossem falsas em relação a um indivíduo particular. Além disso, acreditava que a obliteração do particular pelo coletivo era responsável pela própria preservação da sociedade”. Neste raciocínio, a sociedade se tornava independente das idiosincrasias de seus indivíduos constituintes. Enunciou a “lei dos grandes números”, na qual advogava que

os grandes fenômenos sociais são produzidos por causas gerais, dado que o acaso e o acidente não podem ter influência em fatos considerados coletivamente. Elaborou a noção de “homem médio”, um ser abstrato, definido pela média de todos os atributos humanos em um determinado país, considerado um “tipo nacional”, representativo de uma sociedade. Os desvios seriam anulados pela média resultante. A responsabilidade por crimes e desvios podia ser agora distribuída para o conjunto da comunidade considerada. Seu grande objetivo foi o de medir as mudanças experimentadas pelo “homem médio” ao longo do tempo, de modo a revelar a lei geral do desenvolvimento, descobrindo as forças que agem sobre o corpo social, para predizer seu curso futuro (PORTER, 1986, p. 54).

A contribuição de Quetelet para a história e a sociologia foi imensa. Vale nos determos nela, pois entre nossos propósitos conta-se o de revelar a riqueza da relação entre os estatísticos e as ciências, na constituição mesma de seu saber e de sua prática. O historiador Henry Thomas Buckle, por exemplo, em sua obra **History of civilization in England**, denunciou a importância de instituições corporativas na historiografia, como o Estado e a nobreza, e religiosas como a Igreja, consagrando em seu lugar a relação entre ciência e sociedade. Evitando a apresentação da história como crônicas de reis e de batalhas, Buckle foi uma das primeiras e mais ferozes vozes contra a história política tradicional. A substância da história não residiria na política e sim na sociedade, na lenta e contínua difusão do conhecimento. Incorrigível entusiasta do progresso material, Buckle se comprazia no liberalismo inglês da década de 1850. O fato é que as regularidades da ciência estatística provavam ao historiador que a ordem natural do universo não admitia exceção, aplicando-se ao conjunto dos fenômenos sociais (PORTER, 1986, p. 63). O desvio é reduzido ao mínimo; a liberdade e a vontade dos indivíduos são negadas, quando considerados coletivamente.

Influência semelhante pode ser observada em Karl Marx e em Émile Durkheim.

O primeiro utilizou-se da teoria do homem médio de Quetelet para definir uma categoria uniforme e universal de trabalho e interpretar a teoria do valor do trabalho. Também o estudo de Durkheim sobre o suicídio paga tributo ao mestre da estatística, assim como sua noção de “fato social”, fenômeno objetivo e com regularidades próprias, isolado do mundo da natureza. Este é o sentido de suas assertivas: “a força social não determina um indivíduo mais do que outro, apenas precisa um número definido de certos tipos de ação”; “qualquer fenômeno composto por fatos independentes deve exibir uma impressionante regularidade quando tomado em seu conjunto” (DURKHEIM apud PORTER, 1986, p. 70, tradução nossa). Como escreveu certa vez o historiador Peter Gay (1995, p. 461),

décadas antes de Durkheim, Quetelet mergulhou a bibliografia na sociologia. Depois que o físico social tivesse reunido informações sólidas suficientes, seria possível mostrar a probabilidade de uma ‘escolha individual’ entre abraçar uma vida de crimes ou cometer suicídio, entre se viciar em bebidas ou permanecer abastemio. Mas esse determinismo, protestou Quetelet, um pouco na defensiva, não o tornava fatalista. O tipo de conhecimento coletivo que ele desejava propagar amplia, ao invés de reduzir, a esfera da liberdade da alma humana.

Na luta incessante pelo reconhecimento do *status* científico da história e da sociologia, em uma época na qual predominava o paradigma das ciências naturais, autores como Marx e Durkheim não hesitaram em recorrer aos postulados da “física social” de Quetelet. Edificavam as metodologias de suas disciplinas, tendo por base os empréstimos à estatística, então a ciência social por excelência.

Para além da apropriação evidente, há uma transformação estrutural fundamental, mais obscura à nossa percepção, conquanto mais difusa e sutil. Pelo menos desde as formulações de Quetelet, e da organização institucional da atividade, que será vista na próxima seção, a estatística construiu a primazia na classificação conceitual da experiência social. A consagração do probabilismo pela estatística elevou a grau extremo a demanda por sua capacidade de previsão e intervenção nos movimentos e na composição da sociedade. Desde a segunda metade do século XIX, os prazeres, os vícios, a violência, e, mais recentemente, questões de foro íntimo como sexo, sono, amizade e até medos públicos têm sido implacavelmente tabulados.

Instrumento de governo, as estatísticas fundamentam tecnicamente as políticas de normalização e a individualização dos elementos desviantes. No pólo da regulação da população, do “poder sobre a vida” (a expressão é de Michel Foucault), favorecem as intervenções que alvejam o corpo social, uma anatomia política focada no corpo, em processos biológicos: propagação, nascimentos e mortalidades, estado de saúde, expectativa de vida e longevidade. Na sociedade capitalista contemporânea, ajustam a distribuição espacial dos homens à acumulação do capital, articulam o crescimento dos grupos à expansão das forças produtivas e à repartição diferencial dos lucros. Compartimentam e hierarquizam o espaço, no qual os indivíduos podem ser isolados, facilmente acessados e localizados.

No pólo da normalização/individualização, as estatísticas fundam as posições de sujeito. Dentro das categorias, os indivíduos se vêem em face dos outros, não mais em suas individualidades, e sim em suas individualizações. Desse modo, as estatísticas expressam de modo singular a sutileza com que se exerce o poder, “pois o fazem na ordem do simbólico, à medida que constroem uma concepção homogênea (uma verdade) sobre as coisas que enumeram e anunciam, o que acaba tornando possível uma concordância entre as inteligências” (SANTOS, 2006, p. 44). As regularidades tornam-se percebidas em suas conexões com as condutas desviantes: suicídio, crime, prostituição, loucura, doença são alguns dos fenômenos que então começam a ser codificados e medidos, alimentados pela noção de ampliação do controle sobre a população desviante, a partir de sua enumeração e classificação (HACKING, 1990, p. 3).

A força de tais codificações reside no realismo das agregações, pelo qual o convencional torna-se real. Esta é a base do poder individualizante das estatísticas. Ele está presente na apreciação dos indivíduos em geral sobre questões como raça, religião, saúde, inflação, renda, desemprego, pobreza, entre tantas, referenciadas pelas estatísticas, que, assim, fornecem os termos do debate público sobre todos os problemas a elas aparentados. Promovem as descrições de situações econômicas, denúncias de injustiças sociais, justificações de ações políticas, organizações dos grupos de inte-

resse. Dessa maneira, sustentam discursos de verdade, que servem de apoio a tomadas de decisões de diferentes agentes (academias, governos, agrupamentos sociais, organismos internacionais, etc.), interferindo na distribuição espacial de recursos públicos e privados, fato do qual resultam embates em torno do que será pesquisado e da metodologia adequada. Como referências, as definições e os critérios que regem as classificações podem ser discutidos e contestados, mas elas mesmas e seus objetos permanecem indisputáveis. Tal é o realismo das agregações.

Esta realidade de primeira ordem, que organiza a classificação conceitual da experiência social, também perpassa toda a produção científica, constituindo-se em seu verdadeiro quadro de referência. Desde meados do século XIX, e de forma cada vez maior, a construção dos conceitos científicos tem se baseado em interpretações oriundas da análise das categorias de classificação das atividades e dos grupos sociais, como podemos avaliar no arguto comentário de Ian Hacking (1990, p. 3, tradução nossa): “Marx lia atentamente as minutas das estatísticas oficiais e os relatórios dos inspetores das fábricas. Alguém pode perguntar: quem exerceu maior impacto na consciência de classe, Marx ou os autores dos relatórios oficiais, que criaram a classificação por meio da qual as pessoas se reconheciam?”. Se, como queria Buckle, a substância da história reside no crescimento gradual da produção e difusão do conhecimento, a historiografia não deveria prescindir da análise dos procedimentos de objetivação das estatísticas. Registremos o alerta aos historiadores da ciência, e mesmo aos estudiosos das práticas de leitura.

Por tudo isso, números, tabelas, cartogramas e classificações são tomados como realidade do quadro que descrevem, o que é indispensável para os discursos de verdade que sustentam, incluindo aí a construção dos conceitos científicos. Graças à linguagem bastante estável e amplamente reconhecida das estatísticas, confundem-se realidade e convenção. Realidade consagrada pela força da representação social, que se impõe ao pesquisador como problema fundamental a ser investigado. Ela se faz presente nas discussões acadêmicas dos estatísticos, assim como nos discursos dos órgãos oficiais de estatística junto às diferentes instâncias sociais. Estes procuram reduzir ao máximo os fundamentos convencionais de sua produção, visto que o “realismo dos agregados” é a fonte que atribui legitimidade à sua atividade, além de estabelecer a concordância entre as inteligências, estabilizando as interações sociais<sup>430</sup>.

Temos aí um impasse, constatado por Alain Desrosières (1998, p. 12, tradução nossa):

por um lado, eles [estatísticos e profissionais correlatos] especificarão que a mensuração **depende de convenções** relativas à definição dos objetos e aos procedimentos de objetivação. Por outro lado, acrescentarão que a mensuração **reflete uma realidade**. O paradoxo é que, embora ambas as afirmações sejam incompatíveis, é impossível conceber uma resposta diferente.

<sup>430</sup> Função pouco visível, e de vital importância, as estatísticas atuam na estabilização das interações sociais. Segundo Simon Schwartzman, “as razões pelas quais os conflitos não permanecem irresolvidos para sempre são as mesmas que explicam porque outros conflitos sociais no final acabam sendo superados: a longo prazo, os ganhos coletivos de sistemas estabilizados tendem a ser maiores do que os benefícios privados obtidos através de conflitos alimentados por um longo tempo. Conceitos estatísticos e dispositivos técnicos desempenham importantes papéis no processo de estabilização da interação social, um ‘papel moral’ que não é imediatamente visível a partir de seus aspectos técnicos, enganosamente simples (SCHWARTZMAN, 2004, p. 74).

Ao analista, caberia pensar os objetos das estatísticas simultaneamente em sua existência real e em seu caráter convencional, posição na qual a realidade do objeto é uma atitude metodológica: “a simultaneidade destas interpretações sublinha o espaço de vinculação entre as linguagens técnicas e seus usos no debate social, reintegrando a razão estatística na cultura científica reflexiva” (DESROSIÈRES, 1998, p. 2, tradução nossa).

Seguindo a orientação proposta por Desrosières, defendemos aqui que as estatísticas se situam no plano da dualidade. Uma dualidade constitutiva, que, assim nos parece, percorre todo o seu circuito de produção, nos aspectos conceitual, associativo e processual. Voltando ao início de nosso trabalho, vemos tal perspectiva como resultado da dupla inserção da atividade estatística, na esfera sócio-política, que funda e ajusta o programa estatístico, e no domínio técnico-científico, que formaliza a estabilidade de sua linguagem e de suas referências. A leitura da seção que segue poderá esclarecer nosso ponto de vista.

#### D) A organização institucional da atividade estatística

A dualidade cognitiva de que temos tratado já transparece no instante mesmo de criação do *Bureau Statistique de la République*, na Paris de 1800. Conhecer os departamentos e suas municipalidades era o imperativo que recaía sobre o órgão. Diante da formação do Estado republicano, à estatística caberia representar a nação em termos eleitorais, não mais reduzir-se a “espelho do príncipe”. Este era o horizonte que justificava a criação do *Bureau*, sua estabilidade e relativa independência institucional. Podemos imaginar que seus dirigentes, estatísticos *avant la lettre*, buscariam entregar-se ao mundo de sua atividade, onde quase tudo restava por ser feito, identificando-se e afirmando-se através dela.

Neste processo, sobrevêm duas estratégias radicalmente opostas, assumidas por Peuchet, diretor encarregado do órgão entre os anos de 1800 e 1805, e Duvillard, que o substitui em 1806. Enquanto o primeiro promovia descrições escritas que facilitavam narrativas e memorizações, criticando a natureza reducionista das tabulações, o segundo apreciava a precisão numérica e suas leis, representadas por equações. Duvillard pensava que as informações enviadas pelos departamentos e municípios só seriam rigorosas se suas administrações preservassem os registros, como protótipo dos procedimentos de codificação. Reprovavam-se mutuamente, um desqualificando a premissa do outro: “tábulas secas” e “cálculos herméticos” rivalizavam com o “estilo elegante de uma polidez sedutora” (DESROSIÈRES, 1998, p. 35-40, tradução nossa).

A polêmica em si já se nos afigura como recurso para provocar as mentes cultivadas, chamando sua atenção para a importância e a necessidade das estatísticas. Convidando uma fração da elite intelectual a tomar partido no debate, escolhendo entre a força argumentativa e a precisão numérica, estes homens buscavam notabilizar o seu ofício. Não obstante, talvez sem o saber, fermentavam um campo de discussão e análise do qual emergiria, anos mais tarde, Adolphe Quetelet, entre outros notáveis. As acusações que Peuchet e Duvillard trocaram nos memorandos e relatórios do

*Bureau* são o primeiro registro oficial de uma tensão constitutiva da atividade estatística.

A defesa dos quadros descritivos e didáticos, da adoção de uma linguagem mais acessível e literária, praticada por Peuchet, pode ser associada ao papel administrativo da atividade estatística, como instrumento de governo. Traduzir linguagens e comunicar realidades aos governantes é tarefa indispensável à formulação das políticas públicas. Não se deve perder de vista que a legitimidade das estatísticas assenta em seu caráter oficial. No microcosmo da atuação de Peuchet, se insinua a luta por visibilidade, fundada sempre na demanda *ex ante* do Estado, na dimensão sócio-política das estatísticas.

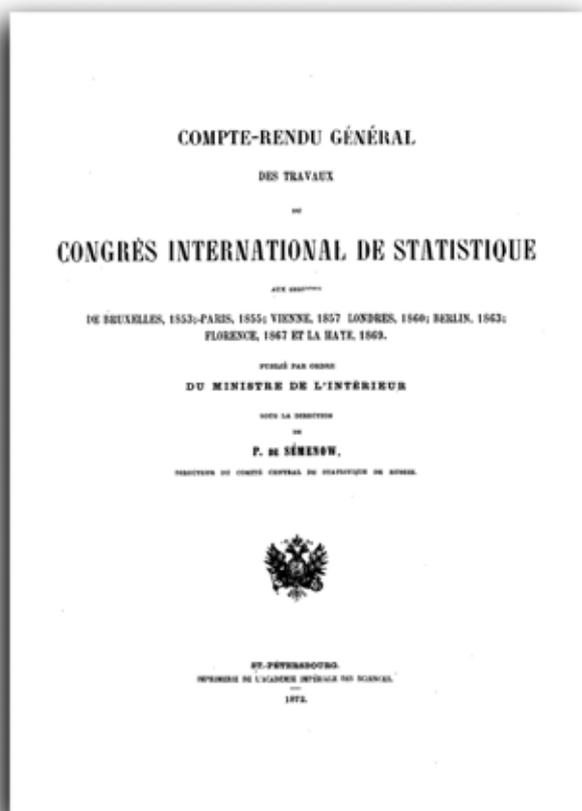
Duvillard situava-se no pólo oposto. Sublinhava o componente técnico e o profissionalismo envolvidos na produção e interpretação dos resultados. Em outras palavras, ocupava-se da formalização da atividade, recorrendo aos parâmetros de cientificidade de sua época para dotar as estatísticas de uma linguagem estável. Este é o sentido da relação que estabelece entre os registros e os procedimentos necessários à codificação.

Peuchet e Duvillard tiveram diversos seguidores, na França e no mundo.

Discípulos compulsórios, que não conheceram seus nomes, mas que atuaram constrangidos por esta dualidade fundamental da atividade estatística. Sua ênfase ora recai no caráter convencional do conhecimento estatístico, visível na necessidade de comunicar/traduzir realidades ao campo político-pragmático, ora se assenta no “realismo dos agregados”, quando a primazia é da formalização de seu espaço técnico-científico. É verdade que a oposição entre os partidos foi um tanto suavizada, tanto mais se acelerou o processo de institucionalização deste saber. Uma vez mais, fiamos na pena lúcida de Alain Desrosières (1998, p. 39-40, tradução nossa):

Ao longo do tempo, a expressão desses dois modos de discurso tornou-se mais refinada, e a oposição entre eles menos brutal do que a de Peuchet e Duvillard. Todavia, esta tensão básica é inerente à natureza dos institutos de estatística, cuja credibilidade depende tanto de sua visibilidade quanto dos aspectos técnicos. A maneira pela qual este duplo requisito é abordado e transformado, segundo a era e o país em questão, é um dos principais tópicos da história destes institutos.

Voltaremos a encontrar dualidade semelhante no contexto dos Congressos Internacionais de Estatística, ocorridos durante a segunda metade do século XIX. Momento capital no processo de institucionalização da atividade, a estrutura desses



Folha de rosto de *Congrès International de Statistique*.

congressos foi idealizada por Quetelet, revelando-se assim o principal agente organizador da área. O primeiro congresso foi realizado em Bruxelas, em 1853, e teve no presidente da comissão central de estatísticas da Bélgica, o próprio Quetelet, o seu grande orientador. Nas minutas de seu relatório final, podemos ler:

O alvo pretendido ao se organizar o Congresso foi especialmente o de promover a unificação das estatísticas oficiais que os governos publicam, promovendo resultados comparáveis. Os trabalhos específicos serão mais fáceis, quando se tiver estabelecido bases gerais que os associem, e que se tenha adotado, em diferentes países, nomenclaturas e tabelas uniformes: essa espécie de língua universal, simplificando os trabalhos, lhes asseguraria mais importância e solidez.

Para dar unidade aos trabalhos oficiais, é preciso relacioná-los a um centro comum; é preciso que os principais funcionários, encarregados da apresentação dos diferentes segmentos da estatística geral, possam se ver e se entender conjuntamente, aceitando as mesmas divisões, adotando, após detido exame, os mesmos nomes e os mesmos números para representar os mesmos objetos, não deixando nenhuma lacuna nas tabelas gerais, e evitando, de outro lado, as duplicidades. O meio mais seguro de se chegar à unidade desejada parece ser a criação, em cada Estado, de uma comissão central de estatística, ou de uma instituição análoga, formada por representantes das principais administrações públicas, aos quais se somariam algumas pessoas que, por seus estudos e conhecimentos especiais, possam iluminar a prática e resolver as dificuldades essencialmente científicas.

[...] é desejável, de outro lado, que as instituições centrais de diferentes países se ponham em relacionamento, entre si, promovendo a troca de suas publicações e modelos de tabelas empregadas para juntar documentos, classificá-los e resumí-los (RAPPORT..., 1983, p. 4, tradução nossa).

Nesse longo trecho, sobressai a tentativa organizada de consolidar e ampliar a comunidade científica internacional centrada na atividade estatística. O esforço principal concentra-se no estabelecimento dos fundamentos normativos (conceituais e operacionais) que devem regê-la, unificando números, nomenclaturas e tabelas na representação dos objetos. Quetelet e seus consortes estavam, então, cientes da necessidade de estabilizar a linguagem estatística para promover outro objetivo central dos congressos: criar equivalências que permitissem a comparação entre as atividades e as riquezas das nações do globo. Vale dizer que se pensava em uma organização centralizadora para dar unidade às comissões de cada País, cada qual detentora dos registros administrativos. Pensa-se, assim, em coordenação, no desenvolvimento de instrumentos de coordenação (SENRA, 2005, p. 83). Entre os pontos de inflexão dos congressos, conta-se o da formação da disciplina. Atenção especial é dispensada à capacitação profissional, o que inclui os conhecimentos básicos que devem compor o currículo do “especialista”.

Quer-se estimular o desenvolvimento das comissões nacionais, oferecendo-lhes respaldo técnico e uma prestigiosa filiação. Mas, para tanto, era preciso cumprir outro objetivo fundamental dos congressos: conquistar os governos dos Estados Nacionais, convencendo-lhes de que seria vantajoso dotar de autonomia suas comissões estatísticas (criar, quando fosse o caso), e despender com elas vultosas somas do erário público. Esta intimidade com a política dos Estados pesava nas deliberações

dos congressos. Recomendava-se expressamente que as comissões nacionais fossem compostas por “representantes das principais administrações públicas”, o que significava agregar políticos proeminentes, ao lado de intelectuais ilustrados em questões estatísticas. Outrossim, compareciam aos congressos diversos representantes dos governos nacionais, o que atribuía caráter oficial aos certames. Com efeito, o problema da viabilização política se apresentava, de uma só vez, como horizonte e obstáculo ao sucesso dos congressos. A curta jornada destes eventos conheceria seu fim em sua nona edição, realizada em Budapeste no ano 1876, dois anos após a morte de seu inspirador, Adolphe Quetelet. O diagnóstico de Nelson Senra é lapidar:

O fato é que os *Congressos de Estatística* nunca conseguiram equacionar a polêmica controvérsia da representação. A representação aos congressos deveria ser pública e oficial, era essa a intenção, justo a fonte da polêmica. Assim, em que medida os participantes efetivamente representavam seus países? Em que medida poderiam deliberar e assumir inequívocos compromissos? Em que medida, ao retornarem, com as pastas recheadas de resoluções, conseguiam implementá-las? Em medida nenhuma, sem meias palavras, ou seja, as representações, embora oficiais, eram frágeis, ocasionais, burocráticas, não raro ignorando o cotidiano da elaboração estatística, donde a reduzida aplicação das resoluções. Ademais de serem as resoluções bastante genéricas, até para poder-se alcançar consenso, o que dificultava as aplicações práticas (SENRA, 2005, p. 86).

Uma vez mais, nos deparamos com a dualidade de uma necessidade. Com os congressos, a formalização técnica da atividade se sofisticou, alcançando novos patamares, em pontos como padronização das codificações, metodologia disciplinar, capacitação profissional, desenvolvimento das associações formais e difusão do conhecimento. Ao mesmo tempo, os congressos funcionavam como embrião de um organismo mundial, capaz de dialogar diretamente com os governos nacionais. Entretanto, a visibilidade política, presente na forma da representação das comissões nacionais e das delegações oficiais, não foi suficiente para que se implementasse a maior parte das conquistas da comunidade científica. Mais um exemplo da relação tensa e dinâmica entre a tradução/recepção sociopolítica das estatísticas públicas e a formalização técnica de seu campo disciplinar.

Passemos agora à análise das intimidades teórica e processual dos institutos de estatística, segundo seu perfil técnico-científico. Na linha de Bruno Latour, estas entidades são “centros de cálculo”. Trazem próximas e presentes realidades distantes e/ou ausentes para o Estado, tornando-as pensáveis e, portanto, potencialmente governáveis. Constituem, assim, tecnologias de governo, por meio da ação à distância. Constroem coletivos sociais, úteis à regulação, ao disponibilizá-los nas mesas dos decisores, na forma de tabelas, gráficos e cartogramas.

Esta produção ocorre no plano da oferta aos Estados nacionais, da demanda *ex post*, na expressão de Nelson Senra. Dimensão que não revela, em si mesma, as complexidades técnica e operacional da rede em que se produz o conhecimento estatístico. Para analisá-la, é preciso fazer emergir a intimidade do centro de cálculo. Há, antes do mais, um ciclo de acumulação das inscrições, graças ao qual se estabelece um convívio relacional entre dois lugares: um centro (as agências coordenadoras) agindo à distância sobre muitos outros pontos periféricos (as zonas de levantamento

e pesquisa). Neste movimento, é absolutamente necessário que haja portabilidade e estabilidade na transmissão das inscrições (os formulários distribuídos aos agentes de campo) -, de forma que seja possível “trazê-las de volta”, e os enviados seguintes possam acumular novas inscrições. Configura-se, assim, uma tecnologia de distância sobre eventos, pessoas e lugares, com base em 3 condições: o centro de cálculo deve “inventar meios que (a) os tornem **móveis** para que possam ser trazidas, (b) as mantenham **estáveis** para que possam ser trazidas e levadas sem distorção, decomposição ou deterioração, e (c) sejam **combináveis** de tal modo que, seja qual for a matéria de que são feitas, possam ser acumuladas ou agregadas, embaralhadas como um maço de cartas” (LATOURE, 2000a, p. 362).

A relação dinâmica entre os centros e suas periferias constitui o que Latour cunhou de “logística dos móveis imutáveis”. Trata-se de procedimentos científicos de objetivação como gabaritos, totalizações, listas, gráficos e tabelas, que possibilitam o tratamento complementar das inscrições por parte dos centros de cálculo. Nesta direção, as estatísticas são particularmente eficazes na ampliação do alcance das inscrições, quando recorre às médias, e do controle sobre a sua dispersão, desde a invenção da variância e da amostragem (LATOURE, 2000a, p. 385-386). Este ciclo de capitalização das inscrições as transforma em informações manuseáveis para os governantes, referências estáveis para a sociedade e meios de análise para os pesquisadores.

Realizado o programa estatístico, submerge a complexidade dos ciclos de acumulação/capitalização e das redes que os movimentam, formadas por instituições, instrumentos, equipamentos e pessoas, dentre as quais cientistas (economistas, demógrafos, antropólogos e sociólogos), mas também uma burocracia ramificada nos estados e municípios, supervisores e agentes de campo, coletores com variadas formações, além dos próprios informantes. Aos olhos dos principais usuários das estatísticas – governos, organizações sociais, academias -, desaparece a complexidade de sua rede científica. Fato sem dúvida corroborado pelo argumento amplamente reconhecido da autonomia técnico-científica das instituições de estatística.

Esquadrinha-se, novamente, uma dualidade constitutiva. Sim, porque o espaço científico das estatísticas é indispensável ao atendimento da demanda, que norteia o programa estatístico. Garante a credibilidade de seus produtos, estabilizando as referências de uma série de interações sociais. Não obstante, este argumento favorece a ilusão tão recorrente de que tais instituições estão suficientemente distantes, quando não mesmo isoladas, das redes políticas e científicas, que, na verdade, perpassam o seu próprio circuito de produção. Uma representação perigosa, partilhada pela grande maioria dos envolvidos na elaboração e utilização das estatísticas públicas.

Examinemos um exemplo bastante especial: o chamado “postulado do olhar delegado”. Este fundamento pretende que as ações da rede de coleta sejam normatizadas pela instância de concepção da pesquisa, o centro de cálculo. Considera como único referencial dos agentes de campo os procedimentos uniformizados adquiridos nos treinamentos de pessoal, ao lado do corpo normativo dos manuais de instrução dos agentes. Qualquer possibilidade de interação com os entrevistados é formalmente

negada, tendo em vista o eventual desvirtuamento do quadro conceitual que originou os formulários. Em suma, a determinação da situação de entrevista é aqui um dado previsto e reificado.

Dado que as inscrições devem ser móveis, estáveis e combináveis, a delegação do olhar serve muito bem à pesquisa estatística, permitindo a expropriação do relativismo de seus observadores. As agências centrais precisam superar o perspectivismo da observação, e emergir como o único observador privilegiado. Não é outro o sentido da afirmação de Latour (2000, p. 39): “É justamente porque os observadores delegados ao longe perdem seu privilégio – o relativismo – que o observador central pode elaborar seu panóptico – a relatividade – e encontrar-se presente ao mesmo tempo em todos os lugares onde, no entanto, não reside”. Equivalem-se todas as posições do sujeito e todas as posições do objeto, em benefício do transporte estável da informação pela instituição-vetor. Do relativismo dos observadores passamos à relatividade dos centros, condição de mobilidade e de imutabilidade das inscrições.

A equivalência entre as posições emerge como suporte básico da relatividade.

Não obstante, o fundamento básico da delegação do olhar não deve obscurecer a percepção das redes de informação em que está inserida a produção estatística. Não deve obscurecer o reconhecimento das distâncias entre os níveis da cadeia produtiva, desde a burocracia especializada dos centros de cálculo até as redes de coleta. Afinal, reconhecer as distâncias é já o passo para minimizá-las. E aqui seguimos Jean Peneff (1988, p. 542, tradução nossa):

De um lado, há o controle burocrático e a supervisão dos trabalhos rotineiros de gabinete; de outro, autonomia quase total dos agentes de campo. Esta separação é agravada pela ausência de relações e trocas de informações sobre a natureza do trabalho entre os dois níveis. O topo ignora o campo e continua a acreditar na efetividade e relevância da padronização, porque é incapaz de apreciar as realidades práticas do trabalho dos entrevistadores de campo. Se a direção começasse a entender este último trabalho, toda a organização e sua hierarquia estariam sob questão.

Amortizar as distâncias entre as esferas de produção supõe considerar as interações sociais e, portanto, os diferentes níveis de aproximação do objeto da entrevista, variáveis conforme sejam as situações enfrentadas. Há empatias, mas também antipatias, as dissimuladas e as nem sempre bem disfarçadas, pois é sempre de um jogo de aproximação que se trata (ÁLVARO, 2006, p. 4). Disto resulta o paradoxo da relação social da entrevista, ao exigir, por um lado, que o entrevistador se mantenha suficientemente distante do entrevistado para não perder a sua objetividade; e, por outro lado, que ele se aproxime suficientemente do entrevistado para ganhar a sua confiança (SOUZA, 1978, p. 98). Cabe, portanto, integrar a dimensão processual da rede de coleta ao referencial das pesquisas. Isto significa reconhecer as interações simbólicas, as negociações, as estratégias de apresentação dos pesquisadores, as adaptações de práticas, procedimentos e mesmo dos questionários às situações de entrevista, sempre cambiáveis.

Temos aí uma contribuição fundamental que a sociologia da ciência pode proporcionar às estatísticas públicas. Ao investigar os diferentes atores que tomam

parte em sua produção, as traduções complexas, mudanças de significado, interpretações e responsabilidades que têm lugar, o enfoque sociológico mostra aos organismos geradores e usuários que há limitações e escolhas implícitas presentes em todos os procedimentos estatísticos, insistindo que é impossível oferecer soluções técnicas a conflitos de interesse que não podem ser acomodados (SCHWARTZMAN, 2004, p. 98). Por outro lado, há o sério risco de que esta abordagem seja interpretada como falta de competência destes espaços oficiais, como necessidade de reforçar os fundamentos técnicos e normativos, os mesmos que silenciam sobre as incertezas e tensões do processo científico da atividade. Pois antes de se constituírem em centros de pesquisa, estas agências são órgãos de planejamento, atuam na conformação política e administrativa do País. Esta é a razão pela qual são ciosas de manterem a qualquer custo a integridade de sua estabilidade, afastando-se dos debates e polêmicas, inclusive acadêmicas. Daí o imperativo de que se implemente e se fortaleça nestes institutos um ambiente permanente de reflexão sociológica e histórica, dirigido para a análise do saber e da prática da atividade estatística. Revelando-lhes sua intimidade, a semântica (processo de construção) e a sintática (resultado da construção), torna-se possível suprimir as incongruências e traduzir a linguagem acadêmica da mudança em ganho efetivo de legitimidade e credibilidade.

Vimos, portanto, nossa hipótese sobre os três níveis em que opera a dualidade da atividade estatística, cada qual em seu estudo de caso. O aspecto cognitivo revela a ênfase por parte dos produtores de que suas pesquisas refletem a realidade, especialmente ao término da capitalização das informações, quando divulgam seus resultados para a imprensa, ao tempo da demanda *ex-post*. O plano associativo pode ser interessante por mostrar o valor da argumentação, da representação e das imbricações políticas na moldagem dos grandes organismos internacionais de estatística (*Instituto Internacional de Estatística* - ISI, Instituto Interamericano de Estatística - IASI, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO, Organização internacional do trabalho - OIT, Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura - UNESCO), em sua íntima relação com os diferentes estados. Um nível particularmente importante para analisar o processo de institucionalização da atividade, visto que as tensões e negociações sobre a implementação das resoluções e dos avanços no campo disciplinar aparecem aí com maior evidência. A dualidade processual é a mais delicada de todas, ao tratar da face oculta, ou que se quer oculta, dos órgãos oficiais de estatísticas públicas. Remete à dimensão cognitiva, porquanto ambas expressam a defesa da autonomia técnico-científica, de fato necessária à estabilização das interações sociais. Nela estão em destaque as engrenagens do processo produtivo, escolhas e decisões, como a preferência por determinados quesitos nas pesquisas, em detrimento de outros. Não obstante, constitui o espaço de produção próprio à atividade, *locus* de sua irredutível liberdade. Por isso mesmo, é o ambiente em que a análise sociológica e histórica pode primeiro render seus frutos, ajudando a ampliar a autonomia desses institutos, através do reconhecimento de sua interdependência frente às instâncias sociais.

## Uma nova ciência em ação? Notas sobre um campo em formação

O próprio campo da sociologia das estatísticas se ressentia da dualidade de que vimos tratando. Existe um hibridismo que o caracteriza, pois os trabalhos que norteia têm dupla filiação: os espaços acadêmicos e o ambiente dos institutos de estatística. Os primeiros, muitas vezes, se ocupam do pensamento estatístico como objeto privilegiado para a análise mais geral da evolução da modernidade, do século XVII aos nossos dias, enfatizando as dimensões cognitiva e administrativa das estatísticas. Já os pesquisadores vinculados aos centros produtores, sem descuidar daquelas dimensões, precisam integrar o aspecto processual ao horizonte de suas análises, além de traduzir e comunicar os resultados de suas reflexões ao quadro técnico de seus institutos. Recai sobre seus estudos a exigência de tornar mais bem compreendidas as atividades executadas por seus colegas, revelando-lhes as interações sociais de que tomam parte.

A vinculação à instância de decisão e produção da ampla rede das estatísticas públicas, em contraste com a autonomia das pesquisas universitárias, dificulta a formação de uma percepção conjunta do campo da sociologia das estatísticas (abordagens teóricas, temas, problemas, objetos), assim como de suas associações formais (congressos com suas reuniões e publicações científicas, sociedades com suas resoluções). O nível de cooperação existente entre centros de pesquisa, institutos de estatística e laboratórios acadêmicos ainda é muito baixo. Se é verdade que, felizmente, surgiram e se multiplicaram, nos anos 1980, 1990 e 2000, as pesquisas que abordam as estatísticas públicas como objeto de estudo, raros são os autores que se identificam no campo comum da sociologia das estatísticas, e mais ainda os espaços destinados a congregar as reflexões desta ordem.

Quando consideramos elementos como formação e proveniência dos autores, o painel se agrava. Os estatísticos, que pensam e formulam as estatísticas públicas, têm perfis muito variados, distribuídos entre áreas como sociologia, antropologia, economia, demografia, educação, ambiente e saúde, apenas para nos atermos às principais. A consequência é o desenvolvimento de culturas científicas diferenciadas, na maioria das vezes mais relacionadas às áreas acadêmicas respectivas do que com os setores internos das instituições estatísticas. A sociologia das estatísticas, portanto, está sujeita às vicissitudes de seu próprio objeto, ambientada em centros de pesquisa que envolvem valores científicos e tecnológicos diversos, além das regras e restrições típicas do serviço público. Parafraseando Simon Schwartzman, a pluralidade de papéis, contextos e perspectivas associadas às estatísticas públicas nos parece extensiva à sua abordagem sociológica.

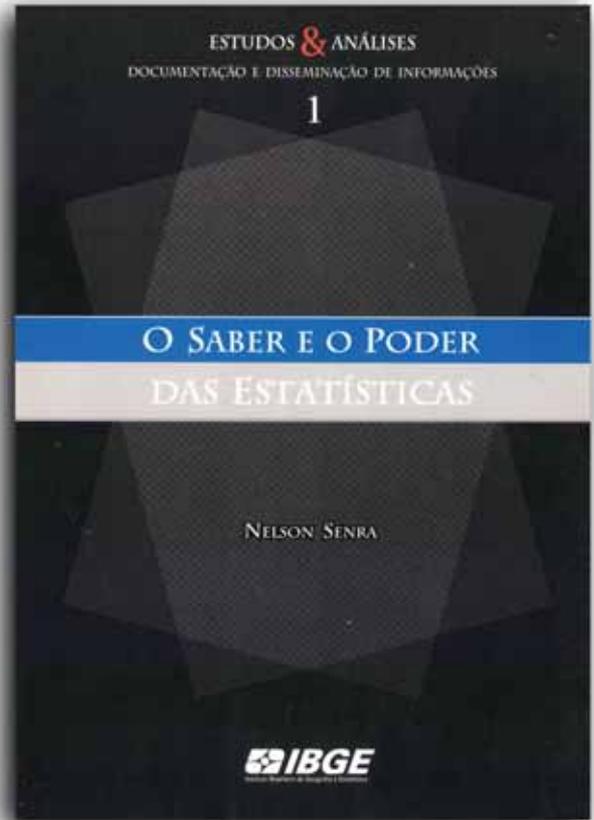
Ao avaliarmos a proveniência dos autores mencionados na primeira parte deste capítulo, notaremos que somente três, Alain Desrosières, Simon Schwartzman e Nelson Senra redigiram seus escritos na qualidade de administradores ou pesquisa-

dores de instituições oficiais de estatística. Percebemos neles preocupações semelhantes às de outros autores igualmente citados, como o poder regulador e individualizante das estatísticas (na linha de Michel Foucault), a configuração de tecnologias de distância nas centrais de cálculo (na de Bruno Latour), os efeitos sociais de uma razão instrumental estatística e de uma mentalidade probabilística (na de Ian Hacking), entre outras. Não obstante, estatísticos que são, Desrosières, Schwartzman e Senra alvejam aprimorar o programa estatístico, revelando as tensões inerentes ao processo produtivo que precisam ser reconhecidas (como o fundamento do olhar delegado). Educam os usuários, mormente os acadêmicos, de modo a conhecerem as metodologias de investigação e “não apresentarem demandas que não apenas não derivam de modelos teóricos e conceituais existentes, mas que são extremamente difíceis de conceituar e medir de maneiras tecnicamente aceitáveis” (SCHWARTZMAN, 2004, p. 86). Pensam na formação dos estatísticos, aferidos a uma cultura profissional excessivamente matemática, acenando-lhes com a percepção das dinâmicas sociais. Desrosières, por exemplo, parte desta apreensão binária da realidade, ainda bastante comum aos estatísticos, para definir sua perspectiva de trabalho:

A perspectiva que proponho pretende evitar os dilemas recorrentes encontrados pelos agentes que preparam os números. Por um lado, eles [estatísticos e profissionais correlatos] especificarão que a mensuração **depende de convenções** relativas à definição dos objetos e aos procedimentos de objetivação. Por outro lado, acrescentarão que a mensuração **reflete uma realidade**. O paradoxo é que, embora ambas as afirmações sejam incompatíveis, é impossível conceber uma resposta diferente (DESROSIÈRES, 1998, p. 12, tradução nossa).

Responde a esta dualidade cognitiva, concebendo a objetivação no lugar da objetividade, na qual a realidade se torna um produto da estabilização de convenções sociais de equivalência. Ao fazê-lo, evidencia que os problemas postos por sua pesquisa foram derivados do cotidiano institucional da atividade estatística, e denuncia o caráter prescritivo de suas contribuições. Ele é administrador e sociólogo do Institut National de la Statistique et des Études Économiques - INSEE, na França.

De forma ainda mais direta e incisiva, Simon Schwartzman investe sobre o perfil de atuação do estatístico. Este deve assumir o papel de tradutor na relação entre produtor e usuário das estatísticas. Saber reconhecer as necessidades dos usuários para traduzi-las em mensurações e estimativas, o que implica uma posição mais consciente e



O saber e o poder das estatísticas.

atuante para os estatísticos, entre a atitude passiva frente aos usuários e a auto-suficiência da tecnocracia. O estatístico, portanto, deve construir pontes que auxiliem na compreensão dos termos e das classificações, dos significados e usos das informações estatísticas por parte dos diferentes grupos sociais (SCHWARTZMAN, 1997, p. 3-4).

Acreditando na revelação das metodologias e dos processos de investigação, Nelson Senra dedicou vários artigos a educar os olhos dos usuários, mostrando-lhes que é impossível oferecer soluções técnicas a conflitos de interesse que não podem ser acomodados. Este é o sentido de sua advertência: “as estatísticas, embora sejam da ordem sintática, por serem números, em razão desse peculiar processo produtivo, também são da ordem da semântica, vale dizer, são informações desde o início. Dessa forma, os receptores que as queiram significar diferentemente, devem saber seus processos produtivos, com suas fronteiras primeiras; sem sabê-las na informação já na emissão, não se as saberá, na recepção, resignificá-las” (SENRA, 2005a, p. 127).

No equacionamento da relação entre produtores e usuários, importa conhecer a documentação produzida pelas instituições estatísticas, mergulhando em seu próprio passado. Para o mesmo autor, “trata-se de revisitar suas bibliotecas, adicionando-lhes uma atividade de inteligência competitiva, seja para a detecção da demanda, seja para efeito da oferta, através da análise de documentos tornados públicos” (SENRA, 2005, p. 139). Há de se ler “programas e políticas de governo, planos estratégicos, propostas de orçamento, relatórios remetidos a organismos internacionais; captar tendências de mercado e da sociedade, expressas na imprensa, na academia, no legislativo e nos debates públicos” (SENRA, 2005, p. 140). No olhar do passado, revela-se o embrião do presente, qual seja a construção e o percurso histórico do triângulo da demanda, nos vértices do governo, da sociedade e das ciências. Senra insiste no caráter pedagógico e propedêutico do trabalho sobre os documentos: “ganha-se na formação dos *estaticistas* envolvidos” (SENRA, 2005, p. 140).

Se é verdade que as teses deduzidas da sociologia das estatísticas não servem de quadro operacional ao sistema estatístico, nos parece que suas análises só avultarão quando for percebido seu potencial como quadro teórico referencial da atividade. A partir daí, não é difícil prever a multiplicação de seus autores, estudos e associações formais, sem incorrer nos riscos da futurologia. Isto porque se trata do único campo disciplinar comprometido com os horizontes que norteiam o programa estatístico: a legitimidade sociopolítica, expressa na demanda que a sociedade apresenta aos institutos de estatística; a credibilidade técnico-científica, que confere estabilidade e ampla aceitação às referências produzidas pelas estatísticas. Retomando Desrosières, quanto mais sólidas forem as convenções de equivalência em que se fundam as estatísticas, maior será a realidade de seus produtos, maior será a credibilidade. Em outra direção, a legitimidade em questão depende do atendimento a demandas específicas da sociedade, e nem sempre é possível expressá-las em suportes teóricos e conceituais tecnicamente adequados. Este é o caso, por exemplo, de indicadores como “pobreza”, “emprego”, “cor ou raça” e, ainda mais, de “felicidade” e “bem-estar”, de definição praticamente impossível. De acordo com Senra (2005, p. 134),

Isso põe as instituições estatísticas diante de um grande dilema: de um lado, deixar-se envolver pelas demandas flutuantes, o que pode ameaçar sua credibilidade; de outro lado, voltar-lhes as costas, pura e simplesmente, o que pode ameaçar

sua legitimidade. Ora, credibilidade e legitimidade não são indissociáveis, ao contrário, são as duas faces da integridade das instituições estatísticas, aquela sendo sua dimensão interna, técnica e científica, e esta sua dimensão externa, social e política. Será preciso ajustá-las, e a saída estará em algum ponto médio entre a credibilidade, pautada na independência proveniente da ciência e da pesquisa, e a legitimidade, pautada na dependência proveniente de harmoniosas relações políticas e sociais.

Do ajuste entre credibilidade e legitimidade, sobrevém o caráter propositivo da sociologia das estatísticas. Simon Schwartzman, por exemplo, sugere reduzir a dependência das instituições de estatísticas públicas frente às medidas eleitorais e aos governos ocasionais, mediante a criação de mecanismos que protejam sua estabilidade e independência, como a “atribuição de um mandato fixo a seu presidente, submetendo-se sua nomeação à confirmação do senado federal” (SCHWARTZMAN, 1998, p. 5). Julga conveniente liberá-las dos “controles burocráticos de detalhe impostos pelo governo federal à administração pública. Os controles formais devem ser substituídos por um mandato claro de atividades a serem desempenhadas em benefício da sociedade, mecanismos apropriados de acompanhamento e supervisão externa de desempenho, e um orçamento global a ser administrado com autonomia” (SCHWARTZMAN, 1995, p. 8).

São medidas práticas, mas deduzidas de uma perspectiva sociológica. Buscam acentuar a visibilidade e a transparência (legitimidade), a autonomia e a respeitabilidade (credibilidade) das instituições estatísticas. Em sentido semelhante aponta a conclusão de Nelson Senra (2005a, p. 126):

Falta a visão de um sistema estatístico, revelado e justificado. Será preciso articular suas vertentes informacional e organizacional, *de per se*, e em conjunto coordenado. De um lado, será preciso valorizar o empenho dos produtores em ofertar sempre melhores estatísticas (no limite das ciências, das culturas e das recomendações internacionais, bem assim nos limites das técnicas de pesquisa), zelando atentamente pela credibilidade de suas atividades. De outro lado, será preciso refletir as eventuais insatisfações dos demandantes (expressas na defasagem dos programas estatísticos), pondo em questão a legitimidade da atividade estatística (já de si lenta e custosa).

O que foi dito acima serve para dar uma idéia do caráter pedagógico e prescritivo da sociologia das estatísticas, comprometida com os espaços em que as estatísticas são formuladas, produzidas, processadas e analisadas. Esta vocação faz das instituições estatísticas o *locus* adequado para sua afirmação e desenvolvimento. Ainda mais se considerarmos que os pesquisadores que atuam em seu âmbito integram o programa de trabalho das instituições estatísticas ao horizonte de suas análises<sup>431</sup>.

<sup>431</sup> Embora não sejam muitos os que integram uma ainda incipiente comunidade de estudiosos em Sociologia das Estatísticas no Brasil, alguns nomes merecem registro, dentre os quais destacam-se Carmem Aparecida do Valle Costa Feijó, pesquisadora aposentada do IBGE e professora associada da Universidade Federal Fluminense, elaborou vários textos, sempre em reflexões valiosas. Elvio Valente, também pesquisador aposentado do IBGE e professor da Universidade Estácio de Sá, produziu várias reflexões institucionais muito interessantes, muitas delas usadas no presente volume desta coleção. Entre outras pessoas, merecem ainda referência os pesquisadores Paulo de Martino Jannuzzi, professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE/IBGE e pesquisador da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE/SP, César Vaz de Carvalho Júnior, ex-diretor-geral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI/BA e Luiz Henrique Proença Soares, ex-diretor de pesquisa da Fundação SEADE/SP e ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Vez ou outra, aqui ou ali, surge algum texto de valor, contudo essas produções carecem de continuidade, para o que contribui a falta de uma estrutura de associação/sociedade de pesquisadores nesse campo do conhecimento. É interessante notar que, em reforço do que vimos argumentando, todos os nomes desta ainda restrita comunidade integram ou integraram os quadros de instituições estatísticas nacionais, a maioria com passagens pelo IBGE.

É preciso, entretanto, que as referidas instituições prestigiem seus autores, investindo em sua capacitação acadêmica, na realização de eventos científicos (congressos, seminários, conferências)<sup>432</sup>, e no fortalecimento de suas associações formais (por meio, por exemplo, do apoio a publicações e da edição de periódicos especializados). Antes de tudo, é essencial que a direção superior desses órgãos invista, mais e mais, na visibilidade de sua documentação e de seus processos de pesquisa, para fazer emergir sua riqueza junto à comunidade científica. Amplia-se, desse modo, a atividade de pesquisa natural a tais instituições, revelando-se seus processos, métodos, técnicas e valores científicos, em benefício da credibilidade e da legitimidade das estatísticas públicas. Ganham os organismos oficiais de estatística, ganham também as academias, através de contribuições bastante originais para a sociologia e a história social da ciência<sup>433</sup>.

## O espaço da pesquisa histórica

### A) Justificativa e formalização

Para a decisiva configuração da sociologia das estatísticas, importa valorizar a atividade estatística como objeto de estudo. De um lado, é preciso construir um referencial comum aos estatísticos, imersos em variadas culturas e abordagens científicas. De outro, revelar à sociedade e à academia a complexidade dos processos de pesquisa que têm lugar nas instituições estatísticas, em ao menos dois sentidos fundamentais: como tecnologia de governo, na conformação do território e do planejamento nacionais e como campo científico, com seus métodos e técnicas elaborados em redes interdisciplinares, e com seu papel de destaque entre os maiores avanços tecnológicos já havidos no País<sup>434</sup>.

<sup>432</sup> Vale mencionar a seção “Sociologia das Estatísticas” do II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, realizado entre 21 e 25 de agosto de 2006 no IBGE, reunindo quatro trabalhos, todos sob a coordenação de Nelson Senra, como segue: “O IBGE bate à porta: vivência e perspectiva dos que trabalham na coleta de dados”, de Maria Angela Gemaque Álvaro (já citado neste capítulo); “Ampliando os benefícios da disseminação de informações: reflexões prospectivas sobre o papel do IBGE”, de Alessandro de Orlando Maia Pinheiro; “A recuperação e a representação de informação estatística”, de Sílvia Gagliardi Rocha; “As estatísticas oficiais e o interesse público”, de Elvio Valente e Carmem Feijó.

<sup>433</sup> Neste ponto, julgamos pertinente citar alguns trabalhos acadêmicos bastante consistentes, desenvolvidos nos últimos anos, que focalizam as estatísticas como objeto de estudo. São exemplos de dissertações de mestrado: “A produção de estatísticas com base em registros administrativos: controle e informação”, de Oswaldo Guizzardi Filho (Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, 2004); “A notícia da estatística: a divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas”, de Sílvia Maia Fonseca (ENCE, 2005); “Educação corporativa nos institutos nacionais de estatística: o caso do IBGE” (ENCE, 2005); “Estatísticas públicas: tempos e significados (o espaço da sociologia das estatísticas)”, de Herberth Duarte dos Santos (ENCE, 2006). São exemplos de teses de doutorado: “Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000”, de Renato Sérgio de Lima (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2005); “A dimensão da educação nacional: um estudo sócio-histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira”, de Natália de Lacerda Gil (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2007).

<sup>434</sup> A este respeito, veja-se o caso do IBGE. As estatísticas brasileiras, quase sempre descontinuas e assistemáticas em meio à excessiva federação da Primeira República, ganham solidez na criação do IBGE, em 1936, quando, numa percepção avançadíssima para aqueles tempos, pensou-se e tratou-se de todas as etapas do processo de pesquisa, a montante e a jusante da oferta (produção e disseminação), ou seja, da demanda *ex ante* à *ex post*. Com realce, cuidou-se dos métodos de campo, da aquisição de máquinas de apuração (mais tarde, vale fixar, o primeiro computador em operação no Brasil seria adquirido pelo IBGE, no processamento do Censo 1960), da formação de quadros e, nesse contexto, a formação dos estatísticos. O modelo foi tão sólido que serviu à criação do Instituto Interamericano de Estatística - IASI (em inglês), cujo primeiro presidente foi, não sem razão, Mário Augusto Teixeira de Freitas, idealizador do IBGE. Várias décadas após, com o advento da microinformática, o IBGE avançou profundamente no atendimento aos usuários das informações estatísticas, tendo hoje um portal que é padrão para várias instituições do gênero, nacionais e internacionais. Afora o portal, o acesso à mídia, com atenções específicas, que vem dando ao instituto enormes espaços na imprensa escrita e falada, tornou-se também um modelo para vários órgãos, inclusive internacionais. O IBGE ocupa, portanto, um lugar de relevo na história da tecnologia e disseminação de informações.



No II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, Nelson Senra fala na sessão sobre Sociologia das Estatísticas, em agosto de 2006.

Queremos mostrar aqui que tanto a formação dos estatísticos quanto a revelação dos processos da atividade estatística (sociopolíticos e técnico-científicos) têm na pesquisa histórica o seu caminho mais seguro e eficiente. Trata-se de perceber as instituições estatísticas como agente político atuante e transformador do mundo social. De igual modo, investigar sua contribuição para a representação da dimensão nacional. Antes de tudo, pensa-se na estrutura de atuação dos órgãos de estatísticas, particularmente nos seus pólos de credibilidade e legitimidade, para constituir em seu seio um espaço de pesquisa apropriado às suas necessidades, derivando-lhe saberes úteis ao aperfeiçoamento do programa institucional.

Afinal, a pesquisa histórica pode trazer ao quadro técnico a compreensão sobre os saberes e práticas de sua atividade, os processos de construção das metodologias, mormente no caso das grandes pesquisas estatísticas, os métodos de campo, como o postulado do olhar delegado, as interações sociais nas entrevistas, a geração dos cadastros, a configuração de classificações de atividades e ocupações, entre outras. O mesmo se aplica às trajetórias e evoluções de temas e categorias censitárias, com a investigação de seus significados e usos sociais. Ganha-se na percepção do programa de trabalho institucional.

Um espaço de pesquisa arquitetado a partir da ampla documentação produzida e guardada por estas instituições teria como singularidade a valorização das especificidades conceituais, técnicas e processuais da atividade estatística, sem descuidar de seus elos com o Estado, as ciências e as instâncias sociais. Tem-se, portanto, um diálogo profícuo e constante com as metodologias e abordagens acadêmicas, sem jamais descuidar das especificidades da documentação e do objeto de investigação. É importante salientar que somente um espaço de pesquisa histórica pode estabelecer a relação entre pesquisa (análise) e suas fontes (acervo documental), em prol da valorização e da visibilidade da atividade estatística.

A convergência com a atividade institucional não deve ofuscar a necessidade de formalização dos estudos históricos. É indispensável o domínio da historiografia por parte dos pesquisadores, capacitando-os a problematizar historicamente os temas e objetos postos pela atividade estatística. Neste particular, emergem desde já dois domínios que devem canalizar as reflexões da pesquisa: a história social da ciência e a história política institucional. Não se pensa em enfoques estanques, mas em uma articulação dinâmica entre os dois, capaz de revelar a complexidade da atividade estatística, na formação do Estado e da sociedade.

Em ambos os casos, trata-se de fugir ao modelo da narrativa tradicional, ao culto das grandes individualidades, das idéias desencarnadas e de uma perspectiva evolucionista da ciência e das técnicas. O horizonte da análise deve romper com a visão ingênua de que a ciência é o resultado do esforço laborioso de alguns indivíduos excepcionais, reintegrando-os a uma cultura científica reflexiva. A abordagem deve valorizar hierarquias, diferenciações, alianças e pactos territoriais entre as elites, evidenciando os conflitos e as lutas por posições no interior do campo científico. Pois o prestígio não é igualmente acessível a todos os membros do campo, não se produz em um espaço homogêneo. Religar a atividade estatística ao Estado e às ciências em perspectiva histórica implica revelar o lugar das disputas por prestígio e visibilidade, bem como a racionalidade das estratégias de seus atores políticos.

Esta compreensão supõe a rejeição do postulado clássico sobre o poder, segundo o qual este se reduziria à sua dimensão formal-legal, localizado, detido e aplicado pelos aparelhos de Estado. Renovando esta concepção, a história política multiplica os campos de investigação, por meio da articulação entre *a* política no sentido clássico do termo (o poder e a vida política) e *o* político, no sentido globalizante de diversos aspectos da cultura política e dos determinantes políticos que pesam sobre os indivíduos e sobre os grupos. Desse modo, a história política exige ser inscrita em uma perspectiva global em que *o* político é um ponto de condensação (RÉMOND, 1996, p. 445). Nesta moldura, mesmo os estudos biográficos (as “prosopografias” ou “biografias coletivas”) ajudam a compreender as instituições sociais do período em foco. A época, o meio e a ambiência são valorizados como fatores capazes de caracterizar uma atmosfera que explicaria a singularidade” (LEVI, 1996, p. 167-183).

Desdobramento desta vertente é a história institucional, especialmente cara à análise da atividade estatística, forjada em órgãos de administração pública, mas também configurada nos espaços das ciências. A expressão é ampla, abrangendo desde agências de governo até empresas privadas, passando, é claro, por instituições de ciência e de pesquisa, produtoras de conhecimento em geral. Levanta diferentes questões, como as da análise dos quadros institucionais do poder, do mapeamento das filiações políticas de seus dirigentes e consorciados, da construção de suas redes de sociabilidade, do trânsito de posições, da mobilização de símbolos, da interlocução com segmentos sociais específicos, do esforço de nacionalização dos projetos institucionais. Neste sentido, as instituições, as associações de ciência e de intelectuais constituem uma *estrutura elementar de sociabilidade*, na expressão de Jean-François Sirinelli (SIRINELLI, 1996, p. 249). São lugares de fermentação da intelectualidade, ao

mesmo tempo viveiro e espaço de sociabilidade. Através da análise das instituições, podemos verificar o seu funcionamento, a adesão e a exclusão de membros e projetos, baseando-nos nas redes de sociabilidade institucional e interinstitucional. Ao mesmo tempo, ao abordarmos as instituições a partir de fatores políticos, sociais e culturais podemos devolver à análise institucional uma perspectiva mais totalizante e responsável do conhecimento histórico.

No tocante à história social da ciência, a pesquisa deve privilegiar o processo de institucionalização da atividade estatística, destacando a atuação de instituições privadas, organizações voluntárias e filantrópicas na proteção das práticas e dos interesses associados ao campo, e na formação da profissão e suas especialidades. O mesmo se aplica aos mecanismos de difusão do conhecimento estatístico (e de conhecimentos correlatos, de acordo com o período histórico) em associações, representações mútuas e sociedades científicas. Outro horizonte alvissareiro é o papel exercido pelas estatísticas e seus analistas nas concepções sobre natureza e cultura (no sentido de civilização), tal como foram assumidas nos debates públicos e fóruns intelectuais em diferentes momentos históricos. Tem-se aí uma contribuição singular para os estudos sobre as questões de raça e de gênero no Brasil, haja vista a primazia das estatísticas na classificação conceitual da experiência social. A construção de instituições e de saberes políticos e científicos associados à atividade estatística também constitui foco de interesse.

Enfim, a filiação à história social da ciência justifica-se pela necessidade de se compreender a interação das diversas instâncias da sociedade na produção dos conhecimentos, abandonando a perspectiva interna da ciência. Reconstituir o processo de implantação da ciência, registrar os principais elementos da construção da atividade científica, seus espaços institucionais, seus profissionais e sua produção. Para além dos ditos espaços, a análise da institucionalização da atividade científica deve incluir as esferas de produção, circulação e recepção das práticas e dos discursos científicos, como museus de ciências, publicações científicas, imprensa, relatórios de viagens, entre outras.

A história da atividade estatística pode ser lida na perspectiva de uma “história concreta da abstração”, na expressão de Jean-Claude Perrot. Tomando de empréstimo as palavras de Alain Desrosières, “a evolução conjunta do papel do Estado e de suas tecnologias cognitivas mais materiais proporciona um fio condutor para ler a história da estatística. Ali encontramos, por exemplo, uma distinção crucial entre as atividades do Estado que visam a tratar casos *singulares* (tribunais, por exemplo) e as que organizam políticas *gerais*, válidas para toda a coletividade” (DESROSIÈRES, 1996, p. 6).

## B) Temas de investigação

O recuo no tempo, antes até da tradição fundadora da Diretoria Geral de Estatística, deve se justificar pelo objetivo maior de historicizar o processo de institucionalização dos saberes estatísticos no País, bem como suas respectivas aplicações

práticas por parte do poder público. Neste processo, o IBGE se apresenta como continuidade administrativa e institucional destes saberes, relevante agente político na formulação dos projetos nacionais.

Muitos são os temas de investigação referenciados nestas abordagens. Alguns são mais generalistas, a depender de parcerias acadêmicas, em iniciativas conjuntas, outros refletem a intimidade das instituições estatísticas, a exigir conhecimentos técnicos, em promissoras trocas interdisciplinares. A seguir, sugerimos algumas frentes consistentes de pesquisa. Nosso intento não é o de esgotar as possibilidades de investigação, e sim mostrar com clareza a riqueza do horizonte de pesquisa associado à atividade estatística.

Em primeiro lugar, o papel desempenhado pela atividade estatística na racionalização da dominação do Estado brasileiro. A razão, a ciência e o direito tardaram a vingar na estrutura política brasileira, dada a predominância de formas arcaicas de dominação – tradicionais e carismáticas –, para permanecermos na tipologia de Max Weber. Um processo lento, com contornos extremamente singulares. Avulta, portanto, a ação de intelectuais e homens de ação ligados à atividade estatística – inicialmente no âmbito sociopolítico, depois no técnico-científico – para expropriar ou diminuir o impacto da capacidade decisória do clericalismo, dos grupos oligárquicos e seus representantes políticos, mediante o recurso à razão estatística como suporte dos discursos de verdade e das ações do poder central. Estudos aprofundados sobre a participação da estatística na racionalização do nosso Estado (por exemplo, na destinação e planejamento dos desembolsos públicos), suplantando o particularismo e a influência de segmentos mais tradicionais do campo econômico, ainda estão por ser feitos. O interesse nesta frente de investigação é grande, sobretudo quando consideramos que o nascimento do saber estatístico no Brasil está associado à centralização administrativa do Império e à formação do Estado nacional. Na história do Brasil, a estatística (como a geografia, conformada ao IBGE) se constitui em engrenagem fundamental nas negociações e na acomodação dos conflitos entre o poder central e as oligarquias regionais. Vale lembrar que, como tecnologia de governo, as estatísticas permitem revelar e controlar as periferias, sempre na qualidade de *móveis imutáveis*.

O estudo da propaganda censitária é outro tema de destaque, situado na tensa relação entre o central e o local. Permite avaliar a construção da legitimidade e da credibilidade das estatísticas públicas junto à sociedade brasileira. Seu estudo traz à tona os símbolos evocados pela propaganda oficial, bem como a disputa de significados assumidos em sua mobilização. Não se perca de vista que a propaganda censitária foi um recurso absolutamente indispensável à realização dos censos, jogando um papel decisivo tanto na desconstrução das representações tradicionais de poder, quanto na transformação das representações sociais. Por isto mesmo, esta propaganda muito merece uma história, que se estenderia desde os débeis recursos de divulgação da antiga Diretoria Geral de Estatística do Império e da República, passando pela “revolução” que foi a propaganda do Censo 1920, quando logrou-se associar o recenseamento ao centenário da independência e se fez uso da tecnologia mais moderna. Sem

olvidar o IBGE que, desde pouco depois de sua criação, em 1936, faz uso daquele que por décadas foi considerado o maior parque gráfico da América do Sul.

Proposta relacionada é a pesquisa sobre as apropriações e inversões dos símbolos oficialmente evocados pela propaganda estatística, segundo o contexto significativo em questão, muitas vezes em função da resistência popular à ação do Estado na esfera privada. Pelo menos até a realização do censo de 1920, e mesmo depois, era comum os populares virem os censos como reforço do controle arbitrário do Estado sobre a esfera privada. Equiparavam-nos a tentativas de aumento da arrecadação tributária, de recrutamento militar e até mesmo de reescravização dos libertos, como se deu no censo de 1852<sup>435</sup>.

Como último tema associado à racionalização da dominação, temos a pesquisa sobre os procedimentos materiais de objetivação. A pesquisa dos registros públicos criados pelo Estado (a começar do registro civil, chegando-se a vários outros) pode deslindar os caminhos particulares em que se deu a criação dos registros entre nós. Afinal, a supervisão sobre o registro civil e dos órgãos por ele responsáveis, os cartórios, e os livros de registro, foi associada à atividade estatística, sob o comando da Diretoria Geral de Estatística, desde o início da República até a criação do IBGE. Ao que tudo indica, a fixação desta atribuição na atividade estatística é um traço peculiar da história do País, posto que se trata de matéria de natureza jurídica, sendo por regra geral da alçada do ministério da Justiça – em associação ao Judiciário –, o único, de fato, capaz de fazer cumprir o registro civil. Em suma, essa especificidade por si merece uma história, que ganha contornos ainda mais profundos quando se percebe o papel da estatística na definição da personalidade jurídica dos indivíduos, base para o reconhecimento dos direitos, e na construção dos registros públicos dos quais ela deveria se servir, nunca criar.

Uma segunda frente, mais afinada com os processos e as metodologias das instituições estatísticas, porém de seguro interesse às academias, é a pesquisa sobre a construção e a evolução das categorias estatísticas. Através da análise das minutas, relatórios e pareceres de comentaristas e equipes de recenseamento seria possível delimitar a extensão e o significado das categorias. Sempre polêmicas, estas classificações primam pela descontinuidade existente entre os censos num mesmo âmbito de investigação. E são muitas.

Peguemos o exemplo da categoria “cor” (“cor ou raça”, segundo o Censo 2000). Até mesmo a terminologia, para não falar da delimitação, foi profundamente alterada na história desta categoria. O quesito “raça”, pesquisado nos censos de 1872 e de 1890, não foi inquirido em 1900 e 1920, retornando em 1940, sob o rótulo “cor”, permanecendo até o Censo 2000 (exceção foi feita em 1970) que admitiu “raça” e “cor” como sinônimos, compondo um único quesito (“cor ou raça”). As omissões exigem explicações que vão além das alegações oficiais dos órgãos responsáveis. Elas

<sup>435</sup> O censo geral de 1852 foi interrompido e abortado por conta de revoltas populares, ocorridas sobretudo no nordeste. Os movimentos teriam iniciado, entre outras razões, por boatos que corriam, identificando a pesquisa sobre a cor da população à tentativa de reescravização dos libertos, e talvez de sua descendência. Ver a este respeito o capítulo 5 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

exigem a intervenção do historiador, para além das narrativas de justificação. A categoria racial, como muitas outras, é uma construção histórica. Não há nenhuma continuidade de significado entre a classificação racial praticada na virada do século XX, informada pelo argumento do racismo científico, e a de cem anos depois, no bojo das discussões e políticas multiculturalistas (por exemplo, gerando as chamadas políticas positivas).

Categorias demográficas, em geral, são polêmicas e descontínuas, quanto ao âmbito de investigação adotado nas pesquisas estatísticas: “ocupação”, “renda”, “migração”, “fecundidade”, “instrução”, “trabalho”. “Família” e “Domicílio” também são duas categorias transformadas por renovações conceituais em sua definição. “Religião”, por diversas vezes, foi quesito que deixou de ser pesquisado. A estas juntam-se as categorias econômicas: “produção”, “subsistência”, “industrialização rural”, “remuneração de trabalho”, e tantas outras. Por demais, as opções deixadas para que os recenseados se incluíssem e se classificassem raras vezes foram as mesmas no tocante a estes quesitos, o que mostra que a pesquisa das categorias muitas vezes está condicionada à imagem do país que se quer produzir. Por que certas categorias, mormente as de estatística social como “cor” e “religião”, não foram investigadas em determinados momentos históricos? Quando e como a pressão política, seja com o aval ou a resistência da competência técnica, influenciou na delimitação e no modo de execução das categorias? Devemos ter em mente que a eliminação de certas opções de classificação e a preferência por outras na elaboração dos formulários censitários podem afetar a escolha dos recenseados que se nelas se classificam, obtendo-se, com efeito, resultados harmonizados com a imagem de país que se quer produzir.

Da mesma forma, o ajustamento dos diversos grupos distribuídos nas categorias de classificação social, mormente raça e religião, não é imune às variações históricas de significado assumidas pela questão racial ou religiosa, no entendimento da sociedade englobante. As categorias não são fixas, sendo sempre acionadas em determinados contextos e relações sociais. Podem ter um potencial autoritário, mas também inverter ou subverter esta mesma autoridade, dependendo de quem, de onde e de quando fala, dos contextos históricos e sociais em que é evocada. Por isso, as categorias de classificação sempre marcam posições sociais, contribuindo tanto para o reforço de práticas repressivas, como (porém, não só) na Primeira República, quanto para configurar direitos de minorias étnicas ou religiosas organizadas, como na atual conjuntura<sup>436</sup>.

É mais do que isso. A oscilação na investigação das diversas categorias estatísticas e a pluralidade dos significados implicados nos contextos históricos de sua produção são um grande desafio à análise social. Somente a pesquisa histórica pode identificar e delimitar a continuidade existente na investigação oscilante das categorias, estipulando unidades mínimas de comparação, assim como alertar para as falsas ou aparentes continuidades, que escamoteiam a diversidade de metodologias e de objetivos técnicos e políticos, norteadores das categorias.

<sup>436</sup> Ver a este respeito o capítulo 10 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

Apontamos a formação das sociedades científicas da atividade estatística como uma terceira via de investigação. Nos moldes de nossa análise sobre a dualidade associativa do campo, empreendida mais acima, trata-se de pesquisar a recepção das resoluções e recomendações dos organismos internacionais no Brasil, desde os primeiros congressos, ocorridos ao tempo do Império, até a lenta consolidação do International Statistical Institute, fundado em 1885. Esta frente deve perquirir a composição das delegações oficiais do Brasil encaminhadas às grandes reuniões mundiais, a tradução operada por seus membros aos diferentes governos nacionais, os esforços para institucionalizar a atividade com a criação de órgãos oficiais e associações formais, o intercâmbio com organizações privadas na defesa de atividades correlacionadas (como a educação e o municipalismo), a formação do profissional (currículos e espaços escolares). Também são de grande relevância as relações interinstitucionais mantidas pelo IBGE ao longo de sua trajetória, seja no nível da ciência e das técnicas (academias, IASI, ISI), seja no da estrutura de planejamento (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação Getulio Vargas).



Logomarca  
do ISI.

Nesta vertente, é preciso investigar o impacto da criação e atuação do IBGE na formalização da sociedade científica, tanto no nível institucional quanto no do campo disciplinar. Neste particular, a análise da imprensa periódica, através da *Revista Brasileira de Estatística*, editada desde 1940 pelo IBGE, pode render bons frutos. Ao mesmo tempo em que divulgava no Brasil as inovações internacionais para um corpo de elite, trazia apontamentos (especialmente matemáticos) fundamentais para a formação de técnicos em estatística. Do ponto de vista da formação da comunidade científica, inventou tradições, referenciando um campo comum no apelo ao passado. Seções como “Vultos da estatística brasileira” consagravam pioneiros e marcos gloriosos para a atividade, que surgia assim solidamente assentada no tempo<sup>437</sup>. Mais do que instrumento de divulgação científica, a revista atuou na fermentação dos debates e das relações afetivas da comunidade, função especialmente constatada nas pequenas biografias da seção “Necrológio”. Não se pode deixar de mencionar a centralidade deste periódico para revelar as associações da atividade com determinadas organizações privadas e com as políticas culturais desenhadas para o País. Este é o caso, por exemplo, dos debates sobre educação ocorridos nos tempos do ministro Gustavo Capanema (1934-1945), que tantas páginas ocupou na publicação. Em questões deste tipo tomam parte intelectuais e intérpretes brasileiros, com contribuições de Fernan-

<sup>437</sup> Guardadas as especificidades entre a estatística e a geografia, empreendemos análise similar para a *Revista Brasileira de Geografia*, que pode servir de modelo (mesmo que para críticas) a estudos futuros da *Revista Brasileira de Estatística*. Ver a este respeito o capítulo 7 deste volume.



Sede  
da FAO.

do de Azevedo, Lourenço Filho, Anísio Teixeira e Alceu Amoroso Lima, além de altas expressões da vida nacional como Delgado de Carvalho, Roquete Pinto, Gilberto Freyre, Roger Bastide, entre outros.

Não poderíamos deixar de mencionar os estudos das biografias coletivas (protopografias), com seu olhar voltado para casos individuais, mas que ajudam a compreender o todo da história administrativa, revelando mecanismos que permitem esclarecer os papéis e as redes institucionais, tecidas pelos próprios biografados. Por isso mesmo, estes estudos são especialmente interessantes para mostrar as atividades e organizações transversais que perpassam a constituição do campo estatístico no Brasil, moldando-lhe seu perfil. É particularmente importante, nesta vertente, romper com a visão triunfalista da ciência, de modo a se perceber a função eminentemente política das instituições estatísticas, pelo menos até o governo militar. Torna-se possível, assim, libertar a análise das amarras da memória e do silenciamento, para reconstituir a complexidade de homens como, por exemplo, Mário Augusto Teixeira de Freitas. Passemos os olhos, brevemente, em seu caso específico.

Teixeira de Freitas é cultuado como o nosso maior gênio estatístico, sendo, de fato, o precursor dos sistemas de informação no Brasil. Não obstante, uma consulta minuciosa ao seu fundo, no Arquivo Nacional, ou uma leitura atenciosa de seus inúmeros livros, textos, cursos e conferências mostrou aos realizadores da presente obra que o idealizador do IBGE se empenhou com comparável devoção ao debate político e intelectual sobre a educação, ao tempo da Era Vargas, e mesmo após. E não se tratavam de meras divagações, mas de atos públicos do presidente da Associação Brasileira de Educação (nos decisivos anos de 1935 a 1938), membro ativo da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres e maior homem de confiança de Gustavo Capa-

nema, na qualidade de chefe da Diretoria de Informações, Estatísticas e Divulgação do ministério da Educação (entre 1931 e 1952). Pioneiro na sustentação quantitativa dos discursos sobre as condições sociais, mormente as educacionais, Teixeira de Freitas elaborou estudos que forneceram o perfil da educação pública em todo o Brasil, ajudando a dar perspectiva ao escopo da reforma educacional<sup>438</sup>. Fez do IBGE um dos espaços mais importantes dos anos 1930, 1940 e 1950 para o debate entre as maiores autoridades nacionais na educação, e para a divulgação de suas doutrinas. Diga-se que a *Revista Brasileira de Estatística*, um dos periódicos do IBGE, publicou inúmeros artigos e contribuições com este foco, para não mencionar as separatas e os seminários preparados com idêntico propósito. Fiquemos com o comentário do historiador Jerry Dávila para arrematar a contribuição decisiva do multifacetado Teixeira de Freitas para a relação entre intelectuais e poder no período em foco:

Ele foi o principal responsável por manter os educadores progressistas envolvidos com o regime e atrair educadores locais para o ministério nacional. Ele atraiu Manoel Lourenço Filho, diretor do Instituto de Educação do Rio, para ser o diretor-fundador do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep). Ele também contratou o sociólogo Fernando de Azevedo, que estivera em conflito com o Estado Novo, para escrever *A cultura brasileira*, uma introdução radical ao censo de 1940. Ele também se esforçou, sem sucesso, para atrair Anísio Teixeira para o Ministério da Educação e Saúde um pouco antes de este ser expulso da diretoria do sistema escolar do Rio de Janeiro, em 1935 (DÁVILA, 2006, p. 106-107).

São palavras emblemáticas, que nos fazem refletir sobre duas questões. Em primeiro lugar, o obscurecimento das atuações de Teixeira de Freitas, resgatadas apenas parcialmente por estudos pontuais e recentes como o de Dávila. A historiografia ainda não habilitou sua figura como “protótipo do que Vargas chamava e desejava que fossem os técnicos do Brasil pós-30”, no dizer de Ângela Castro Gomes, em prefácio ao volume III desta coleção. Uma constatação que nos leva a indagar: Não seria a associação às instituições estatísticas, que, ciosas de sua credibilidade técnico-científica, há muito se esquivam de polêmicas acadêmicas, um fator determinante para o silenciamento de grandes agentes políticos, como Teixeira de Freitas? O mesmo se aplica a nomes como José Carlos de Macedo Soares, Rafael Xavier, Giorgio Mortara, entre muitos outros.

A resposta mais completa não poderá vir antes que se firme o espaço das pesquisas históricas no seio destas instituições, revelando às universidades a riqueza de seus atores, valores, processos e metodologias. Mais ainda, revela-se, e aí estamos na segunda questão, a potência da atividade estatística para atuar na aproximação e mediação entre o poder central e os projetos políticos concorrentes, regionais e sociais. Nesta articulação conjunta, da qual o IBGE se mostra um agente privilegiado, faz-se a história do Brasil.

## Pontos finais

Neste capítulo, tratamos do espaço da sociologia das estatísticas. O enfoque sociológico revela a intimidade da atividade estatística, premida pelos condiciona-

<sup>438</sup> Ver a este respeito o capítulo 11 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

mentos políticos do campo pragmático e pela realidade da tecnociência. Esta dupla filiação confere às estatísticas um lugar de destaque no processo civilizador do Ocidente, tanto na esfera de regulação das espécies (função político-administrativa), quanto na de individualização do social (com base na classificação científica). Resulta, portanto, que as estatísticas se constituem no foro privilegiado de tradução entre o poder dos governos nacionais e o saber das ciências.

Daí a importância estratégica de se tomá-las como objeto de estudo, no quadro da sociologia da ciência. Entretanto, se as especificidades atribuem às estatísticas relevância social de difícil equiparação, também lhe rendem alguns paroxismos de difícil resolução (lembramos a dualidade nos planos cognitivo, associativo e processual). Sim, porque na base de toda a atividade estatística encontra-se a exigência de legitimidade e credibilidade, o que implica uma atitude aparentemente avessa aos debates políticos e às polêmicas acadêmicas, por parte das instituições estatísticas. Sem dúvida, um espaço ambivalente, ao mesmo tempo pioneiro na tecnologia e disseminação de informações, mas bastante cioso de suas metodologias e processos de pesquisa e classificação. Uma situação que se torna tão mais impositiva ao longo do tempo, quanto mais tais instituições perdem a prerrogativa de analisar os seus próprios produtos, delegando a tarefa às academias.

Forma-se, assim, um ambiente de pesquisa bastante particular. Ao mesmo tempo em que favorece o aparecimento de autores e obras que refletem sobre os saberes e práticas da atividade estatística, dificulta a formalização de associações, abordagens, temas e linhas de investigação. Com efeito, o estado da arte da sociologia das estatísticas no Brasil ainda carece de consciência e mobilização de uma comunidade científica centrada na sociologia das estatísticas. Por esta razão, é correto falar em espaço, universo, horizonte, porém não na estrutura de um campo (especialmente no sentido concebido por Pierre Bourdieu).

Nestes termos, a pesquisa histórica pode ser de grande auxílio na superação das limitações que cercam a sociologia das estatísticas. Afinal, há de se ter em conta que a ampliação da *démarche* sociológica depende da visibilidade da documentação e dos processos científicos que têm lugar nas instituições estatísticas. É preciso revelar a complexidade destes espaços como centros de produção de conhecimento e de inovação científica, além de seu papel historicamente atuante na formulação das políticas públicas. Ora, a análise histórica, se fundamentada teórica e metodologicamente, incide precisamente sobre o acervo produzido e guardado pelas instituições estatísticas. Arregimentar um espaço institucional para este tipo de pesquisa nos parece um desdobramento natural da disseminação de informações estatísticas, dinamizando setores já existentes, como biblioteca e documentação. Desperta-se o interesse de ambientes acadêmicos, o que amplia a demanda sobre a documentação, bem como as teses que focalizem a atividade estatística.

De modo semelhante, importa constituir uma perspectiva histórica própria sobre a atividade estatística no *locus* de sua legitimidade. Instigados pelas revelações das fontes, pesquisadores da academia estudariam, por exemplo, as atuações de Tei-

xeira de Freitas e de Rafael Xavier no campo educacional e no movimento municipalista. Não obstante, somente um espaço institucional de pesquisa histórica, em diálogo constante com a universidade, seria capaz de analisar os significados da associação das instituições estatísticas a atividades e organizações aparentemente tão alheias quanto as da educação e do municipalismo.

Com maior visibilidade e conhecimento sobre sua atividade, as instituições estatísticas ganham legitimidade, sem arriscar sua indispensável credibilidade, podendo melhor cumprir sua missão. Configura-se, assim, o terreno adequado para a estruturação de um campo focado na sociologia das estatísticas, e para sua afirmação como quadro teórico referencial da atividade.

As estatísticas já foram o espelho do príncipe absoluto, o espelho das nações burguesas, e hoje são também o espelho muitas vezes pulverizado de grupos e associações, localizados e globalizados. Apontam para o futuro como espelho da história. Resta a ser feita a história deste espelho secular.

**Simon Schwartzman e Sérgio Besserman:  
dois nomes, uma única gestão  
(1994-2002, 2ª parte)**

---

**Capítulo 17**

# E

Em janeiro de 1999 tem início o segundo governo de *Fernando Henrique Cardoso*, sendo o primeiro presidente da República reeleito em mandato contínuo. O prestígio do presidente – mantido os méritos do sucesso do Plano Real, que pôs fim ao dragão da inflação –, levou-o a uma vitória incrível nas eleições. No IBGE, *Simon Schwartzman*, intelectual de projeção, que privava da intimidade do sociólogo presidente da República, e da antropóloga primeira-dama, *Ruth Cardoso*, poderia ter prosseguido na presidência, mas não o quis, preferindo caminhar por outras sendas.

Para o lugar foi escolhido *Sérgio Besserman*, técnico do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, ficando na função de janeiro de 1999 até fevereiro de 2003, quando cederia a posição a *Eduardo Pereira Nunes*, segundo ibgeano a ocupar o cargo. Em sua gestão, entre outros eventos, valerá realçar como grande marco o Censo 2000, sob a dedicada e competente coordenação-geral de *Nuno Duarte Bittencourt*, o então Diretor Executivo<sup>439</sup>. Pese ter mudado os diretores técnicos chaves, o da Diretoria de Pesquisas (entrando *Martha Mayer*) e o da Diretoria de Geociências (entrando *Guido Gelli*), e ter introduzido algumas novidades, sobretudo a renovação das relações com a imprensa, fez uma administração de continuidade, como o disse já ao assumir, e deu provas cabais de assim o fazer.

## A gestão Sérgio Besserman

*Sérgio Besserman* é natural do Rio de Janeiro<sup>440</sup>. É graduado e tem mestrado em Economia na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio, onde também é professor. Com sua dissertação, “A política econômica no segundo governo Vargas, 1951/1954”, foi primeiro colocado no 11º Prêmio BNDES de Economia. Cumpriu o Executive Program on Climate & Development, no Harvard Institute for International Development, da Harvard University. É funcionário de carreira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, onde ocupou várias funções, inclusive a diretoria de planejamento. Foi, e é, membro de comitês e conselhos de várias instituições; atualmente é presidente do Instituto Pereira Passos - IPP, órgão oficial da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>439</sup> À frente da Coordenação Operacional do Censo estava Maria Vilma Salles Garcia, e à frente da Coordenação Técnica do Censo estava Alicia Bercovich.

<sup>440</sup> Seus pais, famosos, Antonio Luiz Guilherme Vianna, cirurgião, e Helena Besserman Vianna, pediatra e psicanalista, militaram no Partido Comunista Brasileiro. Era irmão de Cláudio Besserman Vianna, o famoso Bussunda do programa humorístico “Casseta & Planeta”, da Rede Globo de Televisão, falecido na Baviera, Alemanha, em junho de 2006, quando seguia a Copa do Mundo (de futebol).



Posse de Sérgio Besserman, no auditório do BNDES (na foto com Simon Schwartzman), em 1999.

Amável, gentil, tem a virtude da retórica. Teve livre trânsito entre ibgeanos, inclusive os militantes sindicalistas, e se tivesse querido, sem grande esforço, teria sido muito popular. Bem falante, praticava agradáveis conversações, pontuando seus discursos com frases curiosas e/ou jocosas; uma de suas preferidas, e que, de tanto a dizer, se lhe atribui autoria, é a máxima do jornalista *Márcio Moreira Alves*: “Se só existe no Brasil, e não é jabuticaba, é besteira”.

Sem ser um escritor fecundo, publicou vários textos, em revistas e em partes de livros, alguns em história econômica, e vários sobre desenvolvimento sustentável, a cuja atenta reflexão se empenha; nessa temática da ecologia e do meio ambiente dedicou especial atenção, quando no IBGE. Noutra ponta, por sua aguçada percepção da cidadania, empenhou-se pela maior divulgação das estatísticas por intermédio da imprensa (escrita e falada), e eis um marco da gestão.

### Ao chegar, Sérgio Besserman anuncia a continuidade

Em 25 de janeiro de 1999, *Sérgio Besserman* (1999) foi empossado na presidência, dizendo, logo no primeiro parágrafo de seu discurso<sup>441</sup>, de sua felicidade naquele instante: “essa tarefa [a máxima direção do IBGE, claro] me entusiasma, emociona e desperta um imenso sentimento de dever e responsabilidade”. Estar na linha dos seus grandes mestres que antes ocuparam a presidência, lhe era motivo de orgulho, e cita a *Isaac Kerstenetzky*, a *Edmar Bacha*, a *Eduardo Augusto Guimarães*, a *Simon Schwartzman*. Da velha guarda ibgeana, recorda *Alberto Passos Guimarães*.

<sup>441</sup> Seu discurso impresso está disponível na Memória Institucional do IBGE.

O momento lhe parecia muito feliz, tendo o IBGE conseguido “recuperar sua imagem pública”, colocando suas pesquisas em dia, e avançando na reorganização e na modernização interna, tudo isso num “quadro de escassez de recursos do governo federal” no contexto do ajuste fiscal. O IBGE, afirma com segurança, “deve reafirmar seu papel essencial e seu espaço institucional como órgão central de informações estatísticas e geográficas”, e diz mais: “nada deve afetar o fundamento de estatísticas confiáveis e produzidas por critérios sólidos e comparáveis internacionalmente”, tendo clareza que a coluna mestra desse fundamento “é o compromisso com a transparência, com o acesso permanente e profundo por parte das organizações da sociedade e especialmente da imprensa e demais meios de comunicação sobre os esquemas de trabalho, análise de dados e o modo de obtê-los”.

Nessa linha, recorda um documento<sup>442</sup> de fevereiro de 1998, apresentado ao parlamento pelo primeiro-ministro *Tony Blair*: “*This government is pledged to clean up and modernise politics. We want a new relationship between Government and citizens, based on openness and trust. We are committed to a comprehensive programme of constitutional reform*”. Daí seguindo seis prioridades: “a segunda refere-se aos direitos do cidadão na nova Europa; a terceira, à autonomia da Escócia; a quarta, às eleições para a prefeitura de Londres; a quinta a um referendo sobre o sistema de votos para a House of Commons; e a sexta era a reforma da House of Lords”. E a primeira, qual seria: “*Freedom of information and an independent national statistical service*”.

Pois sua gestão teria quatro ações focais: o Censo 2000 “a ser realizado de forma sincronizada com as demais nações do planeta e de forma homogênea com as nações do Mercosul”<sup>443</sup>; atenção às questões ambientais, “um aspecto decisivo das transformações na vida das sociedades, dos povos e dos indivíduos”<sup>444</sup>; prosseguindo na “continuidade ao aperfeiçoamento e à modernização dos subsistemas de estatísticas econômicas e sociais”; sustentar o programa de “capacitação e treinamento do Presidente Simon”. Contudo, a marca central de sua gestão será outra, será a abertura dos produtos e serviços ibgeanos à imprensa, pela qual a cidadania viu-se fortalecida.

Ao concluir seu discurso, diz com todas as letras: “pretendo dar continuidade à gestão bem sucedida do Prof. Simon Schwartzman”. Compromisso mais contundente à continuidade não poderia ser mais e melhor manifesto, e de fato assim ocorreu. Não obstante, houve por bem trocar os diretores das diretorias técnicas chaves na

<sup>442</sup> Diz ter recebido este documento de “um amigo da alta administração do IBGE”, sem citar o nome, mas que sabemos ter sido Fernando Abrantes, adjunto do diretor-executivo (Nuno Duarte Bittencourt).

<sup>443</sup> “No momento em que a humanidade se prepara para a entrada no novo milênio e o País para comemorar seus 500 anos, é fundamental dispor de informações atualizadas e precisas sobre a sociedade brasileira, de modo a subsidiar o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, nortear a realização dos investimentos públicos e privados e aprofundar o conhecimento da realidade brasileira”.

<sup>444</sup> “Atuaremos junto ao núcleo estratégico do governo no sentido de subsidiar a formulação da Política Nacional de Informações Ambientais, com vistas a tornar o IBGE um centro de referência e garantir a produção sistemática padronizada de informações básicas ambientais de abrangência nacional”.

Casa: para a Diretoria de Pesquisas (Estatísticas) designou *Martha Mayer*<sup>445</sup>, até então, e já de longo tempo, diretora-adjunta, de marcante competência e capacidade de trabalho; na Diretoria de Geociências, trouxe uma pessoa de suas relações, *Guido Gelli*, estudioso dos recursos naturais e das questões ambientais.

### Planejamento estratégico ordena as ações do IBGE

Como visto antes, ao final da gestão *Simon Schwartzman* foi-lhe posta em mãos uma versão completa do Planejamento Estratégico (1998)<sup>446</sup>; dessa forma, executá-lo, coube à gestão *Sérgio Besserman*. Os elementos principais dessa versão seguiram presentes nas versões 2000, 2001-2003 e 2002-2004<sup>447</sup>, e que por suas atualidades serão reproduzidos. Antes, porém, valerá marcar a missão institucional, laboriosamente construída, com amplos debates, no contexto dos debates do projeto Agência Executiva: “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania”, hoje cristalizada devidamente. Eis, então, os primeiros elementos arrolados: “condicionantes estratégicos” e “visão de futuro institucional”:



Sérgio Besserman, [s.d.].

#### Condicionantes estratégicos:

Aproveitar oportunidades e reconhecer desafios vai ser, progressivamente, um atributo relevante da organização bem-sucedida. E isto só será possível pelo exame contínuo do ambiente e de seus próprios processos internos, para sentir as transformações que estão no ar. Vivemos um momento histórico no qual a tecnologia, os conhecimentos, a informação e as comunicações - hoje em “tempo real” - adquirem um valor estratégico para o desenvolvimento econômico e a competitividade das nações, para a gestão mais flexível das corporações públicas e privadas e para a mobilidade e prosperidade dos indivíduos.

A profundidade e celeridade das mudanças em curso vêm consolidando um ambiente de operação das organizações onde o futuro, ao ser cada vez menos uma mera extrapolação do passado, com alguns pequenos ajustes, passa a ser algo que precisa ser permanentemente construído através de processos de formulação e gestão estratégica, que garantam sua clara tradução nas ações e prioridades imediatas da organização. É

<sup>445</sup> No discurso, e na prática, internamente, ela consagrou a expressão *best practices*, tão presente nos encontros internacionais. Por curiosidade histórica, valerá lembrar que Bulhões Carvalho trouxera essa mesma expressão de suas participações nas reuniões do Instituto Internacional de Estatística - ISI em Roma (1925) e no Cairo (1927). Mas foi com Martha Mayer que a expressão dominou os corações e as mentes da Casa.

<sup>446</sup> Esta versão não chegou a ser impressa, estando em arquivo e em xerox, mas pode ser consultada na Memória Institucional do IBGE. Na elaboração desse documento, e dos seguintes, foi essencial a atuação de Fernando Abrantes, adjunto do diretor-executivo (Nuno Duarte Bittencourt).

<sup>447</sup> Estas versões foram impressas na gráfica digital do IBGE e são disponíveis aos interessados na Biblioteca Central (Biblioteca Isaac Kerstenetzky) do IBGE.

dentro deste contexto, e **tendo clareza quanto à missão institucional do IBGE**, que são elencados, à frente, fatores condicionantes básicos que estão e estarão acompanhando este Instituto em suas atividades de levantamento, produção e disseminação de informações, essenciais ao conhecimento da realidade nacional e à formação da cidadania.

1) **Progressiva globalização da economia, como de resto de todas as esferas da atividade social**, reorganizadas sob a forma de redes de comunicação que estreitam os espaços dos relacionamentos institucionais e pessoais, na esteira do predomínio de uma nova matriz tecnológica, da maior mobilidade do capital financeiro e produtivo, da homogeneização dos padrões de consumo e das iniciativas de integração regional e de fortalecimento do multilateralismo. Tal processo definirá um ambiente onde é cada vez mais necessária a preocupação com a confiabilidade das informações estatísticas e geográficas, exigindo-se, por decorrência, que os critérios usados em sua produção sejam sólidos, transparentes e comparáveis internacionalmente, como também um maior refinamento na capacidade de criar, manter e administrar novas formas de institucionalização de parcerias e alianças estratégicas com organismos e instituições oficiais de estatística, cartografia e geografia internacionais.

2) **Contexto de forte dinamismo tecnológico**, principalmente na área das novas tecnologias de informação, tendo por base redes físicas e sistemas lógicos de comunicação digital instantânea, que vão prover instrumentos criativos de armazenamento, processamento e disseminação da informação, de individualização coordenada do trabalho e a concentração e descentralização simultânea da gestão organizacional e da tomada de decisões em escala ampliada. Um tal ambiente estará sustentado por setores intensivos em conhecimento, de alta especialização, que devem instalar, operar e disponibilizar as novas plataformas computacionais descentralizadas e desenvolver serviços e aplicações fundamentais para a organização.

3) **Cenário político-institucional** marcado tanto pelo processo de **transformação do Estado** contemporâneo, para colocá-lo em consonância com um quadro de disciplina fiscal e austeridade no gasto público, em resposta às fortes pressões competitivas por recursos escassos e às demandas crescentes por eficiência e produtividade, quanto pela emergência, numa sociedade civil fortalecida e cada vez mais municipalizada, de **novas formas de sociabilidade** - mais organizadas, ativas e solidárias - viabilizadas por técnicas informatizadas de comunicações de massas e pela universalização da cidadania. Vale aqui salientar a evolução da “consciência ecológica” e o amadurecimento das entidades ambientalistas que têm conseguido dar peso ao tema na agenda política das nações, ao demandar por novos tipos de informações (desagregadas e microlocalizadas) e avançar em análises das relações entre a atividade econômica e sua base natural, nas quais se demonstram como a utilização predatória dos recursos naturais e a deterioração do meio ambiente, para além de comprometer a qualidade de vida da sociedade, inviabiliza as próprias condições de produção.

4) **Ambiente de gestão organizacional cada vez mais caracterizado pela complexidade e incerteza**, em função da internacionalização crescente, da velocidade das transformações tecnológicas e das inovações no modo de conduzir e estruturar organizações, que deve definir um marco de referência amplo em que deixa-se de operar em condições de estabilidade e competitividade limitada, para assumir uma gerência complexa em contexto de contínua mudança e competitividade ampliada. Num tal quadro, dois aspectos, pelo menos, reclamam particular atenção: (i) as organizações ficam bastante dependentes do conhecimento, das habilidades, da motivação, da criatividade e da renovação de sua força de trabalho, o que torna imperioso investir

continuamente no desenvolvimento do ser humano por meio de educação, de uma política integral e priorizada de capacitação e treinamento e de novas oportunidades de crescimento profissional; (ii) o perfil das estruturas organizacionais, para favorecer a produtividade e a inovação, deve mudar decisivamente no sentido de uma maior flexibilidade, abandonando o modelo piramidal e compartimentalizado tradicional, em favor de esquemas que possibilitem readaptações permanentes dos recursos humanos e financeiros, na linha das organizações matriciais, por projetos.

5) **Permanência do ambiente de estabilidade monetária e de liberalização econômica**, que têm entre suas virtudes a capacidade de alargar os horizontes de previsibilidade e de planejamento das organizações (e indivíduos), dando sustentação aos processos de reestruturação econômica e da gestão corporativa, que se impõem em épocas de alta competição. Ressalte-se, por um lado, que ao reintroduzir referenciais expectacionais positivos entre os agentes econômicos privados, a estabilização tem gerado incentivos às oportunidades de investimentos, que vêm contribuindo especialmente para a ampliação e diferenciação da atividade econômica regional, fortalecendo a desejável tendência de desconcentração urbano-metropolitana verificada na última década. Esta descentralização espacial da riqueza e modernidade deve-se traduzir numa demanda progressiva por microdados e dados georreferenciados, na medida em que o avanço dos ideais de cidadania plena e a busca de competitividade econômica dependem de uma competência logística que têm por base a informação (colhida, tratada e analisada). Com isso, cresce bastante a **relevância das atividades de coordenação** e de busca de excelência na gestão de novas formas de institucionalização de parcerias e alianças estratégicas com órgãos produtores de informações, instituições acadêmicas e entidades privadas. Em termos da ótica da gestão organizacional, a estabilidade econômica modifica todas as práticas de cálculo dos custos operacionais da organização, tornando crucial manter uma radiografia atualizada da estrutura destes custos, de maneira a descobrir as fontes nas quais eles se alimentam, algo impensável em período de inflação alta. Tal processo deve estar calcado na **revalorização e progressiva integração das funções de planejamento e controle**, viabilizando o esforço inquestionável de adaptação dos custos operacionais a uma realidade orçamentária que, por um bom tempo, deverá permanecer exígua.

#### Visão de futuro institucional

A existência de **informações estatísticas e geográficas públicas** confiáveis e atualizadas, cada vez mais, é entendida como essencial ao consolidar de uma sociedade democrática, participando ativamente do ingente esforço de aumento da governança, no sentido de tornar os governos distintamente eficientes na concepção, formulação e execução de políticas públicas. Estas informações, necessariamente de qualidade, fazem um **retrato objetivo dos países**, revelando o estado de suas economias e de suas populações, bem assim, mostrando aos olhos dos cidadãos o desempenho dos seus governantes. Em suma, elas promovem uma relação de mão dupla entre governantes e governados, sendo consenso em todo o mundo que aos governos compete garantir que as mesmas sejam críveis à sociedade em geral. Na verdade, e isto é igualmente consensual, quando as estatísticas oficiais sofrem ingerências de ordem política, carecem de credibilidade, e são, portanto, inúteis; aliás, é esta constatação que tem refreado a interferência e ampliado a busca de autonomia dos órgãos de estatística em relação a seus governos.

Ademais, constata-se que as informações produzidas por instituições oficiais

estão mudando muito rapidamente, não só dentro dos países, mas também entre países. Um **novo perfil de demanda** está levando os órgãos responsáveis por elas a alargarem o âmbito de sua cobertura temática e espacial, atentando-se inclusive para a sua dimensão global. Em resposta a essas mudanças na demanda, e beneficiando-se dos **avanços na tecnologia de informação e na tecnologia de comunicação**, abre-se a oferta com a emergência de outros órgãos produtores dentro dos países. Com isso, aumenta a **necessidade de coordenação**, o que reforça a maior presença e essencialidade de um órgão central voltado à produção de informações estatísticas e geográficas públicas.

No Brasil, o **IBGE** cumpre, há mais de 60 anos, o papel de **órgão central produtor de informações estatísticas e geográficas**, retratando com fidelidade a realidade brasileira. A clara consciência dos condicionantes estratégicos, aos quais estará submetido no futuro imediato, coloca para uma instituição com tal perfil diversos desafios, de modo a adequar-se aos novos tempos. Dois desafios, pelo menos, destacam-se neste processo: primeiro, o conviver com **recursos públicos escassos**, em meio a uma crise fiscal que vem se agravando já de longa data; segundo, o conviver com **novos atores públicos e privados** envolvidos na produção e na disseminação de informações. Como os países precisam que elas sejam contínuas, abrangentes, estáveis e comparáveis, nacional e internacionalmente, a serem tomadas como **bens públicos**, é preciso desenvolver, principalmente num ambiente de verbas públicas minguantes, mecanismos que garantam uma contínua oferta de informações, sem as quais a democracia inevitavelmente se enfraquecerá. Para tanto, **é crucial que o órgão central de estatística e geografia seja reconhecido e fortalecido politicamente**.

Num tal contexto, o IBGE deve empenhar-se no uso de metodologias avançadas no trabalho de campo e no trabalho de análise, lançando mão da melhor tecnologia de informação e da tecnologia de comunicação; deve ampliar sua qualificação como analista de resultados, o que naturalmente requer capacitação técnica e uma sólida e moderna disseminação; deve também tornar-se mais ágil no estabelecer de alianças e vínculos de cooperação com outros órgãos produtores e instituições afins, nacionais e internacionais; e mais, deve empenhar-se na **garantia de sua independente institucionalização**, buscando estabelecer mandatos pré-definidos para os seus dirigentes, tendo em seu quadro funcional pesquisadores competentes e remunerados devidamente, dispondo de um orçamento e de um fluxo de recursos financeiros adequados ao longo do tempo, bem assim, de flexibilidade na administração dos recursos humanos, podendo valorizá-los à altura de seu desempenho e formação, aumentando sua competência técnica, fazendo-se legítimo interlocutor, centro de excelência, nos espaços nacional e internacional.

O IBGE como produtor de informações estatísticas e geográficas deverá mais e mais se transformar em uma **organização intensiva em conhecimento**, tornando-se mais leve e mais flexível em sua gestão, de modo a melhor fazer frente às mudanças. O IBGE entende que deve dinamizar seu **Conselho Técnico**, como encaminhado em sua recente revisão estatutária, de modo a dar-lhe uma melhor transparência e expressão dos diferentes segmentos significativos da sociedade; dessa forma, espera melhorar sua interação com a sociedade, tornando-a mais sistemática, de modo a melhor acompanhar as mudanças na demanda, cada vez mais intensa e segmentada. O IBGE atento ao renovar do planejamento, já não mais nacional, mas regional e mesmo local, entende que deve dinamizar a oferta de informações georreferenciadas, relativas a espaços e a temas mais desagregados, com diferentes formatos e provenientes de diferentes fontes, o que é especialmente importante em face de uma realidade cada

vez mais complexa. Em especial, o IBGE registra o surgimento de uma consciência ambiental, com a consolidação da noção de desenvolvimento sustentável, o que implica a elaboração de novas informações que revelem a relação entre o desenvolvimento econômico e a exploração dos recursos naturais e a degradação do meio ambiente.

Por fim, consciente da **descentralização político-administrativa** que vige no País, o IBGE entende que deve trabalhar em parceria com os diferentes órgãos produtores de informações estatísticas e geográficas, o que implica a **dinamização da coordenação**, de modo a não se perder de vista os três pilares de um necessário sistema de informações: a **abrangência** temática e espacial, a **permanência** temporal, a **padronização** conceitual, tudo, com vistas a uma indiscutível **comparabilidade** no tempo e espaço. No caso especial das estatísticas, o IBGE entende que deve estimular e viabilizar o **uso de registros administrativos**, para ampliar a cobertura temática e espacial das estatísticas, em princípio reduzindo os custos de sua produção e a carga de visitas aos informantes, nas empresas e nos domicílios. Para tanto, e atento aos novos tempos, o IBGE entende que deve envidar sérios esforços no sentido de rever a **legislação estatística e a legislação cartográfica**, atualizando-as, até mesmo para reforçar a complexa questão do **sigilo individual das informações**, uma das peças-chave do adequado funcionamento de um órgão central produtor de informações estatísticas e geográficas.

Seguem, como é natural nos planejamentos estratégicos, as seções “fatores críticos de sucesso”, “macroprocessos / objetivos estratégicos / metas”, “objetivos estratégicos transversais / metas”, que passaram por ajustamentos ao longo do tempo. Vale notar que esses textos nortearam as atividades realizadas na gestão *Sérgio Besserman*, sendo sempre citados nos documentos institucionais, tendo ainda servido como diuturno balizador de desempenho institucional. Em 2001, aos 65 anos do IBGE, uma bem elaborada publicação, com rica iconografia, deu ampla divulgação ao planejamento estratégico, trata-se de **Desafios institucionais e objetivos estratégicos 2001**; além dos textos acima, acresceu-se a referida publicação com um **Breve retrato histórico do IBGE**, e com vários anexos, sobretudo a legislação ibgeana. *Sérgio Besserman*, na apresentação enfatiza a questão do “exercício da cidadania”, presente na missão institucional, por certo uma marca da gestão:

Informações estatísticas e geográficas públicas, confiáveis e atualizadas constituem ingrediente indispensável para a consolidação de uma sociedade democrática, pois contribuem significativamente para o aumento da eficiência na formulação e execução de políticas públicas. A elaboração de estatísticas públicas é também um serviço prestado ao cidadão, que não apenas as financia, como delas necessita para aumentar seus graus de conhecimento no momento de tomar decisões e cobrar providências quanto à melhoria dos serviços prestados pelo Estado.

As sociedades contemporâneas necessitam de informações fidedignas, abrangentes e comparáveis nacional e internacionalmente, para serem consideradas bens públicos. Com o objetivo de assegurar a credibilidade dos dados, cabe ao Estado garantir o direito dos cidadãos à informação, além de preservar a autonomia técnica de seus órgãos centrais de estatística, protegendo-os de ingerências políticas de conjuntura (BESSERMAN, 2001, p. 5, grifo nosso).

Adiante veremos os esforços para aumentar o “exercício da cidadania”, previsto na missão ibgeana; antes, porém, convirá sopesar a expansão do planejamento estratégico às unidades regionais – estaduais e municipais – do IBGE, conforme pre-

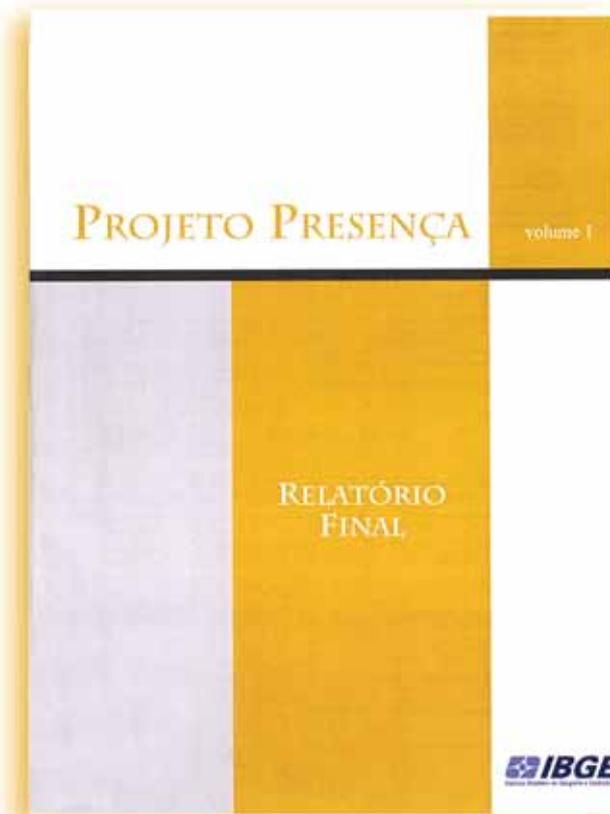
visto na meta 1 / 7.10 dos Objetivos Estratégicos Transversais das versões dos planos 1998 e 1999: “Desenvolver, ao longo de 1999, projeto de reestruturação das UR, por meio da avaliação de sua missão e seus objetivos estratégicos, bem como das suas funções e formas de relacionamento entre si e com a administração central”.

### Projeto Presença completa reflexão interna

Em maio de 1999, no âmbito da Diretoria Executiva foi elaborado um projeto de pesquisa intitulado “A presença nacional do IBGE, do presente ao futuro. O futuro desejável e o futuro possível”, sinteticamente chamado de “Projeto Presença”, sob a coordenação de *Margarete Cardozo Álvares de Castro*<sup>448</sup>. Em outubro de 2001, seu relatório final foi avaliado no âmbito do Conselho Diretor do IBGE, que decidiu por implementar suas recomendações, com ênfase à extinção dos Departamentos Regionais criados na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, no contexto da reforma de Estado no Governo *Collor de Melo*. Infelizmente, perdeu-se a oportunidade de recuperar-se a denominação “Delegacia do IBGE” aplicado às unidades estaduais, o que lhe dava destaque inegável.

O trabalho exigiu mais tempo que o previsto, por três razões: primeiro, por sua ambiciosa complexidade, a exigir a elaboração de informações, às mais das vezes valendo-se de pesquisas inéditas<sup>449</sup>; segundo, porque as pessoas envolvidas, além de muito poucas diante da dimensão da atividade, eram muito ocupadas nos seus cotidianos<sup>450</sup>; terceiro, por ter ocorrido em momento censitário, que altera as rotinas, e domina as atenções, sobretudo das equipes de campo. Não obstante, os resultados foram, no mínimo, satisfatórios, e razoavelmente enriquecedores; contudo, nem então, nem depois, foram devidamente internalizados. Ao fim e ao cabo, virou letra morta, em lugar de ter sido retomado e aprofundado (tênuas tentativas fracassaram).

Os resultados foram postos em cinco volumes: vol. 1 – Relatório Final; vol.



Projeto Presença – Relatório final .

<sup>448</sup> O autor desta coleção atuou como orientador técnico do projeto

<sup>449</sup> Foram feitas pesquisas quantitativas, valendo-se dos bancos de dados existentes, e várias qualitativas.

<sup>450</sup> Integraram a equipe, além da coordenadora, Rose Mary Farias (pela Diretoria de Pesquisas), Neusa Mansour (pela Diretoria de Informática), Ailton Antonio Baptista de Oliveira, primeiro, e depois, Maria Helena Palmer Lima (pela Diretoria de Geociências), Maria Angélica Vasconcelos de Araújo (pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas), Ana Amabini Xavier Anzanello (pela Diretoria Executiva), Paulo César de Souza Quintslr (pelo Centro de Documentação e Disseminação de Informações).

2 – Pesquisa de Informações nas Agências<sup>451</sup>; vol. 3 – A configuração espacial da rede de agências do IBGE: características fundamentais<sup>452</sup>; vol. 4 – Estudo numérico do recurso humano<sup>453</sup>; vol. 5 – Relacionamento entre as unidades da sede e as unidades regionais<sup>454</sup>. Cinco volumes de extrema riqueza, mas com poucos leitores, e ainda menos leitores estudiosos; e, pior, sem revisões temporais, sem novas pesquisas, nem para as questões internas, muito menos para as questões externas, como, por exemplo, o ter-se a rede do IBGE para atender ao sistema estatístico, *au grand complet*, como na concepção fundadora de *Teixeira de Freitas*, e não apenas ao sistema ibgeano.

### Realizações memoráveis ao exercício da cidadania

Atenção aos usuários, através da imprensa, escrita e falada, foi o eixo em que pode dar sua “contribuição pessoal mais expressiva”, segundo declarou à Memória Institucional do IBGE, em depoimento gravado em 17 de setembro de 2003. Aos usuários (que chama de clientes) comuns – governos (federal, estadual e municipal), pesquisadores acadêmicos, empresas (em geral, e, em especial, as de consultoria) –, que mais e melhor vínhamos atendendo, a seu juízo, se somava o cidadão como usuário direto. Isso se devia, explicou na entrevista, à crescente escolaridade, à independência da microinformática, ao acesso melhor à Internet, ao fortalecimento da democracia, às melhores condições sociais (sobretudo pelo controle da inflação), entre outros pontos.

Antes da posse, em entrevista concedida à revista *Isto é - Dinheiro*, foi-lhe perguntado pelo repórter como lidaria com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, que até então tanto ocupara o cotidiano dos presidentes. Ao que respondeu, convicto, segundo declarou: “tenho muita segurança de que não vai ser esse o maior interesse da cidadania e [portanto] da mídia sobre o que o IBGE divulga”. E acrescentou, “a sociedade vai nos cobrar muito mais as [...] estatísticas sociais, sobre desigualdades, distribuição de renda, a situação dos negros, das mulheres, do Nordeste [...] e assim por diante”. Ora, esse novo usuário, o cidadão no exercício da cidadania, “só entra em contato com a produção do IBGE através de uma intermediação da mídia”, e disse mais:

Não é do tipo de cliente que vá ao nosso site, que demande de tabulações especiais, ele só entra em contato com informações do desemprego, da síntese de indicadores, informações econômicas, enfim, qualquer [pesquisa] que a gente exponha através da mídia. O trabalho de fazer com que a mídia noticie de maneira correta a estatística que nós estamos produzindo é uma atividade que exige muito profissionalismo tanto no âmbito das geociências como em qualquer outra produção (BESSERMAN, 2003).

<sup>451</sup> O relatório de análise – texto, tabelas, cartogramas – foi feito por Cyclicene Ribeiro Storino, por Pedro Luiz de Souza Quintslr, e por Valmir Ferreira da Silva Júnior.

<sup>452</sup> A análise foi feita pela doutora em Geografia Evangelina X. G. de Oliveira. Trabalho excelente, que especialmente merecia ser retomado.

<sup>453</sup> O texto, as tabelas e os gráficos foram feitos por Lana Lima Moreira, por Luiz Felipe Vilela, por Margarette C. A. de Castro. Trabalho que merecia atualização.

<sup>454</sup> Na ocasião, a equipe contou com um ótimo artigo, “Informática e telecomunicações no Brasil 2000. Impactos nas atividades do IBGE. Uma visão pessoal”, escrito por Wolney Cogoy de Menezes, e datado de dezembro de 1998.

Três frentes foram abertas: uma, na linha de cursos especiais oferecidos a jornalistas; outra, na linha de palestras de jornalistas convidados; outra mais, na linha da renovação da assessoria de imprensa. Os cursos ora abrangiam pesquisas, ora abrangiam processos de trabalho, ora eram basicamente institucionais.

Entre as palestras proferidas, a de *Élio Gaspari* é realçada<sup>455</sup>; da referida palestra destaca uma pequena fábula contada, marcando as diferenças entre os estatísticos (diria melhor, estaticistas) e os jornalistas: “o estatístico e o jornalista vêm passar uma boiada, uma boiada de 10 000 mil bois, dos quais, um tem rabo de elefante; diante desse fato, o estatístico faz a crítica daquela diferença, e a dilui, de modo a fazer desaparecer aquele único boi com rabo de elefante, por ser uma anomalia sem significância; no outro extremo, o jornalista faz uma manchete bombástica ‘boi está virando elefante e a culpa é do governo’”. Esse tipo de palestra, pouco a pouco, foi transformando a mentalidade dos pesquisadores (estatísticos, sociólogos, economistas, demógrafos, e outros), moldando-os às sutilezas da imprensa.

Na renovação da assessoria de imprensa, facilitando as relações, até então difíceis, entre os jornalistas e os pesquisadores, a chave se chama *Luiz Mario Gazzaneo*, jornalista experiente, conceituado entre seus pares, e com excelentes relações pessoais. Com ele, não sem resistências institucionais, num primeiro momento, veio a prática do embargo, em que os resultados das pesquisas estruturais (não os das conjunturais) são entregues aos jornalistas bem antes das datas de lançamento, e se lhes dá livre trânsito junto às equipes internas; com esse tempo, e com esses diálogos, conseguem preparar matérias longas, e bem escritas sobre as temáticas abordadas; desde então, o IBGE, a cada pesquisa vem obtendo páginas e páginas dos maiores jornais do país, bem assim minutos e minutos dos jornais nas TVs. E a sigla ganhou o coração dos brasileiros<sup>456</sup>.

No caso das pesquisas conjunturais, duas medidas foram adotadas, com ganhos à imagem do Instituto, e ao exercício da cidadania. Trata-se do calendário de divulgação, pelo qual, ao início de cada ano, dá-se para cada mês, as datas de divulgação dos resultados, pesquisa a pesquisa. E da questão delicada da precedência, ou seja, quais autoridades recebem quais pesquisas e com quanto tempo de antecedência antes da divulgação à sociedade; por demais, a idéia é tornar pública a relação acordada com as autoridades. Ambas as medidas integram o Special Data Dissemination Standard – SDDS, emanado do Fundo Monetário Internacional – FMI, numa discussão começada em 1996 e formalizada em 1998, ao qual o IBGE aderiu formal e solenemente. O objetivo é eliminar privilégios, bem assim, reduzir ao máximo os vazamentos de informações por parte de políticos, quase sempre sequiosos dos holofotes da comunicação. Enfim, a adoção dessas medidas significou, internamente, a vitória de *Martha Mayer* (ciosa das *best practices*), e significou uma vitória de *Sérgio Besserman*, em suas negociações de convencimento junto a *Martus Tavares* e a *Guilherme Dias*, sucessivos ocupantes do Ministério do Planejamento.

<sup>455</sup> Jornalista renomado, aos domingos escreve n’O Globo. É autor de uma série de livros sobre o ciclo militar recente (1964-1884): *Ditadura envergonhada* (2002), *Ditadura escancarada* (2002), *Ditadura derrotada* (2003), *Ditadura encurralada* (2004).

<sup>456</sup> Essa temática de imprensa será objeto de um capítulo adiante.

[O] sistema [do Fundo Monetário Internacional] adota os padrões norte-americanos e faz a precedência de duas horas. É o que nós devemos adotar [assim] às 7:30 da manhã o ministro receberá informação, às 9:30 da manhã – antes dos mercados abrirem – estará na Internet, a bolsa de valores abre as 10:00 e os mercados também abrem as 10:00. [...] E o nome de quem recebe a informação tem que estar no Diário Oficial e no site do IBGE, para que possa haver as devidas responsabilizações. Então, o ministro Martus Tavares [levou] o assunto ao presidente [da República], e a portaria foi [assinada, formalizando o procedimento].

Na essência, esse procedimento permaneceu, ainda que, no atual governo federal, se tenha dado mais tempo aos que recebem as informações com antecedência.

### Outras realizações memoráveis

Na linha do exposto no discurso de posse, e em outras ocasiões, deu atenção aos estudos ambientais<sup>457</sup>. Contou, além de *Guido Gelli* (como diretor da Diretoria de Geociências), com *Wadih Scandar Neto* e com *Flávio Pinto Bollinger* (hoje chefe do Coordenação de Agropecuária, da Diretoria de Pesquisas)<sup>458</sup>. Em 2002, o IBGE elaborou e publicou um expressivo conjunto de “indicadores de desenvolvimento sustentável”. Ao longo da gestão, viu-se um avanço expressivo nas tecnologias de geoprocessamento e de georreferenciamento. Entretanto, reconhece, pouco se avançou na elaboração das geoestatísticas, pese os muitos esforços despendidas, e isso pela falta das devidas parcerias. Ao longo do tempo, até hoje, progressos marcantes têm sido feitos, mas ainda muito continua faltando; o fato de *Guido Gelli* ter sido mantido como diretor da Diretoria de Geociências, tem ajudado bastante.

Naquele tempo da gestão, a Comunidade Européia e os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) assinaram o convênio de “Cooperação estatística com os países do Mercosul”, para o triênio 1999-2001 num total de recursos de seis milhões de Euros, dos quais quatro milhões correspondiam à contribuição da Comunidade em caráter de subvenção, e dois milhões correspondiam a contribuições dos beneficiários. O que se queria era promover uma harmonização progressiva nas metodologias estatísticas entre os países membros, valendo-se da experiência acumulada pelo EUROSTAT (o instituto de estatística europeu). Dez temas foram definidos: Estatísticas de alfândega e comércio exterior; Estatísticas de investimentos; Estatísticas de serviços; Indicadores macroeconômicos e contas nacionais; Estatísticas de produtividade e competitividade das empresas; Estatísticas sociais (emprego, demografia); Classificações e nomenclaturas; Política de difusão / Relacionamento com os usuários; Grandes orientações dos sistemas de informações estatísticas; Estatísticas de transpor-

<sup>457</sup> Sobre essa temática, sem nenhuma pretensão à exaustividade, valerá mencionar: SCHWARTZMAN, Simon, Humanismo e meio ambiente. Conferência proferida no ciclo “Humanismo em crise?”, promovida pela Fundação Eva Klabin Rapoport, Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1979 (em cinco seções: “Humanismo e modernidade”, “As ‘science wars’”, “Quatro alternativas”, “Preferências e riscos”, “A crise do humanismo e da modernidade”), bem assim, CASTRO, Cláudio de Moura. Ecologia – a redescoberta da pólvora. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo: Escola de Administração de Empresas, v. 15, n. 5, p. 6-19, set./out. 1975. (Analisando a legislação portuguesa de proteção ambiental no século XVI).

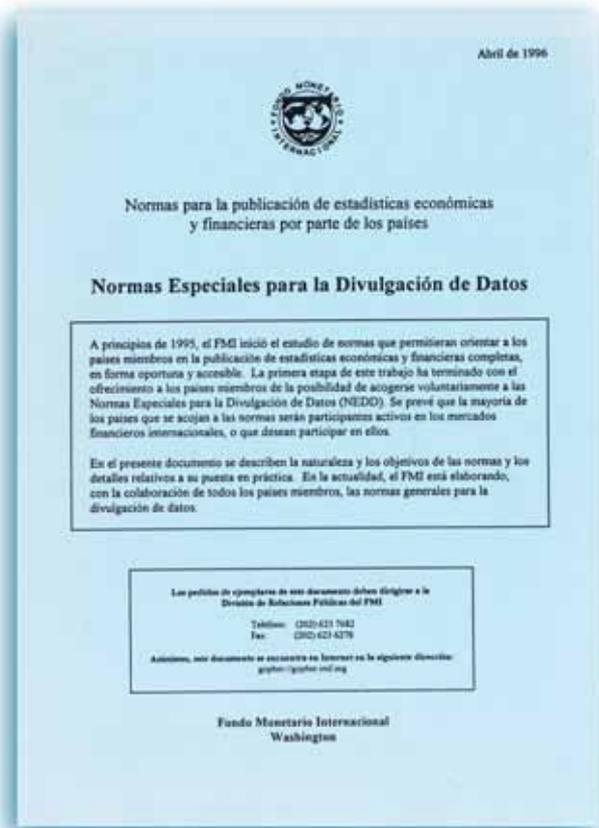
<sup>458</sup> Deles, tratando do trabalho feito no IBGE, valerá a leitura seguinte: BOLLIGER, Flávio Pinto; SCANDAR NETO, Wadih João. *Estatísticas ambientais e indicadores de desenvolvimento sustentável do Brasil*. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro (Org). *Avaliação e contabilização de impactos ambientais*. Campinas, SP: Ed. da UNICAMP; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 271-297.

tes. O trabalho sem dúvida avançou, mas menos do que esperado, dada a variedade (heterogeneidade) dos institutos de estatística nacionais, e dada suas relações com seus governos respectivos<sup>459</sup>. Contudo, o projeto continua.

Em 1999, foi criado um Grupo de Trabalho para avaliar a questão do sigilo no IBGE, coordenado por *Zélia Magalhães Bianchini* (adjunta da Diretoria de Pesquisas), do qual saiu um excelente relatório intitulado **Grupo de sigilo: atividades realizadas, desafios e perspectivas para o futuro** (1999). Depois, avaliadas as sugestões, foi criado um Comitê de Sigilo, com *Zélia Magalhães Bianchini* mantida na coordenação, num primeiro momento, e que depois passou às mãos de *David Wu Tai* (coordenador-geral do Centro de Documentação e Disseminação de Informações); os membros do Comitê, em suas várias etapas, foram (e são), basicamente, os mesmos do grupo. Pese sua valiosa reflexão, e suas inegáveis realizações, tudo ficou no âmbito interno, não tendo havido convite aos órgãos regionais de estatística à participação, como lhes prometera *Simon Schwartzman* em reunião havida em agosto de 1998.

Nessa linha, *Zélia Magalhães Bianchini* colocou em discussão a necessidade de implantação de um programa de gestão de qualidade. Trouxe a idéia, e não esmoreceu na sua promoção. Afora seus muitos relatórios de congressos, seminários e reuniões havidas no exterior, nos quais esteve, cuidou sempre de tornar disponível a todos os interessados a documentação utilizada nesses eventos. Já na gestão Eduardo Pereira Nunes, em março de 2003, foi dado um curso a técnicos do IBGE por duas técnicas do Instituto Nacional de Estatística de Portugal - INE/PT, *Maria João Zilhão* e *Teresa Clode*. Como fruto disso tudo, hoje a Diretoria de Pesquisas tem uma Coordenação de Metodologia e Qualidade; não obstante o sucesso havido, por certo ainda falta no IBGE uma massiva percepção da proposição; sabe-se que um programa de gestão de qualidade tem que possuir corações e mentes de todos, o tempo todo, sobremodo da alta-direção.

Uma decisão relevante foi a reativação do Conselho Técnico do IBGE, instalado em reunião havida em junho de 2001. Ainda na gestão *Sérgio Besserman* houve



Capa do Documento de normas especiais para a divulgação de dados pelo FMI.

<sup>459</sup> Um exemplo de relações nem sempre pacíficas deu-se em fevereiro de 2007, na Argentina, quando o governo de Nestor Kirchner foi acusado pela imprensa de manipular o cálculo da taxa de inflação, o que de fato ocorreu, com grande prejuízo à imagem do Instituto Nacional de Estatística e Censos - INDEC. Sobre esse assunto, manifestando sua indignação e repulsa, *Sérgio Besserman* publicou artigo em *O Globo*, a 8 de fevereiro de 2007.



Sérgio Besserman  
exibe mapa  
da DGC,  
[s.d.].

reuniões em novembro de 2001 e dezembro de 2002; e na gestão *Eduardo Pereira Nunes* em janeiro de 2004 e setembro 2002. Merecem destaque a presença dos ex-presidentes *Simon Schwartzman* e *Eduardo Augusto Guimarães*, de *Elza Berquó*, de *Bertha Becker*, de *Maílson da Nóbrega* (ex-ministro da Fazenda). Há os representantes institucionais dos Ministérios da Defesa (General-de-Brigada *Armindo Carvalho Fernandes*), do Trabalho e Emprego (em sucessão: *Leonardo José Rolim Guimarães* e *Remígio Todeschini*), do Planejamento, Orçamento e Gestão (em sucessão: *José Guilherme Almeida Reis*<sup>460</sup>, *Joaquim Ferreira Levy*<sup>461</sup>, *José Carlos Rocha Miranda*, *Antônio José Alves Júnior*), da Fazenda (em sucessão: *José Guilherme Almeida Reis*, *Arno Meyer*, *Marcos Lisboa*).

Por fim, nunca é demais anotar que o Censo 2000 foi feito com grande sucesso, tendo a competente coordenação de *Nuno Duarte Bittencourt* (diretor da Diretoria Executiva). Além disso, saiu, à época, um dos mais eficientes programas de recuperação de informações estatísticas, e geração de tabelas, o Banco Multidimen-

sional de Estatísticas – BME, desenvolvido por *José Sant’Anna Bevilaqua*, da Diretoria de Informática. Houve, ainda, a laboriosa redação de um Código de Ética, por *Nelson de Castro Senra*, por solicitação de *Nuno Duarte Bittencourt*, mas que, por várias razões, não foi posto em curso, sequer tendo sido debatido. Afora outros temas.

## A gestão seguinte

Em 7 de fevereiro de 2003, *Eduardo Pereira Nunes*, carioca, com graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado e doutorado pela Universidade de Campinas, foi nomeado presidente. Até então chefiava o Departamento de Contas Nacionais. Muitas vêm sendo suas realizações, entretanto deixamos para ulterior ocasião, por outras mãos, já com a necessária distância temporal, contar-lhe a história. Sua gestão ultrapassa a fronteira fixada para a presente coleção.

Na linha dos perfis biográficos, ver no CD-ROM que acompanha este volume o texto: **Sérgio Besserman, um presidente da continuidade estratégica**, por Marco Santos.

<sup>460</sup> Foi Diretor de Pesquisas na gestão Edson Nunes e Diretor-Geral (atual Diretoria Executiva) na gestão Eduardo Augusto Guimarães.

<sup>461</sup> Atual Secretário de Fazenda do governo Sérgio Cabral no Estado do Rio de Janeiro.

# Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade

---

## **Capítulo 18**

por Silvia Maia Fonseca

Este capítulo foi escrito por Silvia Maia Fonseca, jornalista, Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, pela ENCE / IBGE.

# N

a sociedade contemporânea, os avanços na informática, nas telecomunicações, nos serviços de informação e comunicação possibilitaram à população um contato imediato com um volume de informações que lhe chegam nos mais diferentes veículos. Essas informações circulam de maneira fluida e rápida na mídia, que assume, cada vez mais, posição de maior relevância. O que é noticiado, em tempo real ou não, nos meios de comunicação se estabelece como verdadeiro. Como observa Castells (1999, p. 361): “em uma sociedade organizada em torno da grande mídia, a existência de mensagens fora da mídia fica restrita a redes interpessoais, portanto desaparecendo do inconsciente coletivo”.

O IBGE, depois de informatizado, deixa de lado a idéia arcaica de estatísticas para usos exclusivos de estudiosos e governantes e passa a ter uma conduta mais ativa na busca do cidadão, concretizando assim parte da missão do Instituto<sup>462</sup>. A discussão sobre esse “novo cliente”, que não era atendido como clientela usual, foi para o ex-presidente do IBGE, Sérgio Besserman Vianna, um marco na sua gestão.

Eu acho que minha colaboração mais importante foi levantar a discussão de que havia um outro cliente que [até então,] não era muito freqüente na nossa relação mais direta, ou seja, o cidadão. A sociedade propriamente dita passou a ter um papel crescente na vida do IBGE. [...] Essa questão contou com um esforço formidável dos técnicos e dos chefes de departamento da DPE e da DGC, já que este novo cliente, a cidadania, só entra em contato com a produção do IBGE através de uma intermediação da mídia. Não é do tipo de cliente que vá ao nosso *site*, que demande de tabulações especiais, ele só entra em contato com informações do desemprego, da síntese de indicadores, informações econômicas, enfim, qualquer [pesquisa] que a gente exponha através da mídia. O trabalho de fazer com que a mídia noticie de maneira correta a estatística que nós estamos produzindo é uma atividade que exige muito profissionalismo tanto no âmbito das geociências como em qualquer outra produção. (BESSERMAN, 2003).

Assim, a transformação na divulgação das pesquisas do IBGE para a imprensa não foi por acaso, está dentro de um processo que reflete os novos tempos, onde o suporte da mídia, cada vez mais entre nós, é essencial. Além disso, esse processo se dá numa conjuntura propícia, o País vive a consolidação da democracia e a informação tem um papel fundamental na cidadania moderna. Um momento favorável tanto para o IBGE como para a mídia, que aproveita extraordinariamente bem a oportuni

<sup>462</sup> “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.”

dade, já que a cobertura das pesquisas passa a atender à demanda da sociedade e aos valores das notícias<sup>463</sup> dentro das redações.

A boa prática de divulgação das pesquisas na mídia aumentou a disseminação das pesquisas, facilitou o trabalho de campo dos pesquisadores, que encontram menos resistência na coleta de informações individuais e contribuiu decididamente na construção da imagem pública do IBGE, sem falar na busca de recursos e apoio para a instituição. Vale registrar a mensagem enviada pelo pesquisador João dos Santos Braga, em 18 de maio de 2006, para a chefe da Unidade Estadual de Minas Gerais, Maria Antônia.

Ontem, quando cheguei em uma empresa da PAIC para entregar o questionário, recebi o seguinte recado da recepcionista: ' Meu patrão quer falar com você ' fiquei um pouco apreensivo, mas quando entrei na sua sala ele me disse: " Seja bem-vindo, no IBGE eu confio, parabéns pelo excelente trabalho desenvolvido, discreto, sem alarde, sem nenhuma propaganda e com muita isenção !" À noite, no Jornal Nacional, vi a excelente matéria sobre o suplemento da PNAD. Isto é um ótimo combustível para o nosso desempenho diário!

Esse movimento repercutiu dentro da própria instituição, criando, entre os funcionários, um clima de interesse e orgulho pelo trabalho realizado. O pesquisador passou a ter consciência que seu trabalho não se encerra num volumoso relatório, mas sim na divulgação desses resultados para imprensa. Para que seus produtos sejam percebidos pelo público como confiáveis e independentes, eles precisam de visibilidade na mídia.

Em outras palavras, o bom relacionamento entre os produtores de estatísticas e os jornalistas foi fundamental para ampliar a política de divulgação do IBGE. É um caminho sem volta e que pode ajudar muito o IBGE como observa Schwartzman (1997a, p. 12): "se os números produzidos por uma instituição são adotados por todos, essa instituição irá conseguir os recursos e o apoio para continuar seu trabalho, enquanto outras irão se eclipsar".

Em entrevista, o ex- presidente do IBGE Sergio Besserman Vianna contou como convenceu os produtores de estatísticas da Diretoria de Pesquisas sobre a importância da divulgação dentro da missão do IBGE de "Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania"

A estatística é o retrato. Lembrei-me agora de como foi a minha primeira conversa dura com a turma da Diretoria de Pesquisas do IBGE. Vou colocar aqui uma questão filosófica. Não respondo porque é uma questão filosófica que a filosofia não respondeu até hoje. Desde o primeiro dia, desde que Adão começou a pensar nestas coisas até hoje, você tem de um lado um grupo e de outro lado outro grupo, idealistas, materialistas e tal, mas vou colocar uma questão: a gente faz o retrato da realidade, está lá! Vocês me entregam o retrato e só eu tenho o retrato. Vocês produziram a estatística e me entregaram o retrato! Eu pego o retrato e guardo na gaveta, tranco ela, e nunca ninguém viu o retrato porque tivemos uma explosão

<sup>463</sup> "Faz Notícia" é aquilo que, depois de tornado pertinente pela cultura profissional dos jornalistas, é susceptível de ser "trabalhado" pelo órgão informativo sem demasiadas alterações e subversões do ciclo produtivo normal. É obvio que, no caso de acontecimentos excepcionais, o órgão de informação tem a flexibilidade necessária para adaptar os seus procedimentos à contingência da situação. Todavia, a noticiabilidade de um fato é, em geral, avaliada quanto ao grau de integração que ele apresenta em relação ao curso, normal e rotineiro, das fases de produção (WOLF, 1985, p. 171).

atômica dez anos depois. Nunca ninguém viu aquele retrato. O retrato que é a nossa missão existe ou não existe? Ele existiu ou nunca existiu? Nunca ninguém viu e eu morri. Esse retrato existiu se os outros não viram? Não responda, porque claro que tem uma resposta que sim, claro que existiu, e tem outra resposta que não, se ninguém nunca viu. Existiu ou não existiu não tem resposta, mas o eu quero dizer é o seguinte: nós não estamos cumprindo a nossa missão se o retrato não for eficientemente divulgado, disseminado e tal (FONSECA, 2005, p. 26).

## Mídia – uma ponte a ligar o IBGE com a sociedade

A avalanche de notícias sobre as estatísticas do IBGE não se deve unicamente ao fato de elas serem de qualidade e confiabilidade segundo os parâmetros internacionais. Afinal de contas, sempre foi assim na história do IBGE, e a imprensa, no passado, fez pouco uso desse material. Essas mudanças evoluíram dentro de um processo de confluência de interesses (IBGE – mídia – sociedade), que conseqüentemente levaram a instituição a uma mudança de mentalidade que merece ser registrada nesta publicação.

Embora a presença do assessor de imprensa dentro do IBGE não seja nova, ela ganha força a partir da década de 1980, com a criação da Assessoria de Comunicação Social - ACS, sob a responsabilidade da jornalista Shirley Soares, que mais tarde, em 1987, se expande e passa a denominar-se Coordenação de Comunicação Social - CCS com os serviços de relações públicas, divulgação interna e imprensa.

Entretanto, todo esse ciclo de transformação na divulgação das pesquisas consolida-se com a contratação, em 2000, do jornalista Luiz Gazzaneo, que passa a ocupar a cadeira de chefe da Coordenação de Comunicação do IBGE. Na ocasião, Gazzaneo e o então presidente do IBGE, Sergio Besserman, desfrutavam de uma longa e sincera amizade. “De cara, eu descobri uma coisa: a produção do IBGE era significativa e tinha uma importância vital para se conhecer o País. Segunda coisa, tem alguma coisa errada na relação do IBGE com a mídia, já que não é possível que as informações produzidas pelo IBGE não interessem à mídia”, esclareceu Gazzaneo, que a partir dessa conclusão começou a pensar o que “travava” a relação do IBGE com a mídia.

Gazzaneo, que atende também como Gazza, é natural de Alagoas e reúne qualidades profissionais reconhecidas pelos colegas de redação e do IBGE. Em 1959, Gazza assumiu a chefia da redação do jornal comunista *Novos Rumos* (no Rio de Janeiro) até o dia primeiro de abril de 1964, quando o jornal foi invadido e destruído. Depois de seis anos na clandestinidade, voltou para o jornalismo, em 1971, e foi trabalhar com Samuel Wainer na revista da Bloch - *Domingo Ilustrado*. Passou pelas revistas *Fatos e Fotos* e *Cartaz*, até que, em 1973, entrou no *Jornal do Brasil* como redator da editoria internacional, mais tarde foi para a chefia de reportagem, editor de cidade e editor-executivo. Em 1983, saiu do *JB* para a agência de notícias *O Globo* e ficou na editoria nacional do jornal até dezembro de 1987. Trabalhou também como diretor da agência de notícias *Nova Press*, especializada em notícias do leste europeu. Em 1991, deixou a agência para trabalhar em campanha eleitoral e finalmente, em 2000, ingressou no IBGE onde está até hoje.

Com um profissional tão experiente à frente, a assessoria de imprensa do IBGE ganhou novas instalações, aprimorou suas estratégias de divulgação e ampliou sua equipe com a criação de novas vagas para profissionais com graduação em jornalismo em todos os concursos públicos realizados desde 1996. Preocupada em não haver uma oposição entre jornalistas e técnicos, a assessoria utilizou diversas formas para estimular a relação de confiança como, por exemplo, palestras com os jornalistas Elio Gaspari, Alberto Dines, Ali Kamel<sup>464</sup> e outros.

Nessas palestras foram registrados importantes depoimentos, sobretudo, o do diretor-executivo de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel, responsável por todos os telejornais da maior emissora de televisão do País, que destacou a credibilidade alcançada pelo IBGE junto aos meios de comunicação. Ele lembrou que os jornalistas, sempre desconfiados de todas as instituições, consideram o IBGE uma exceção. “Para a mídia, o que o IBGE divulga é sinônimo de verdade. Isso é motivo de orgulho, mas, também, uma grande responsabilidade para o Instituto”, disse ele.

Ali Kamel explicou o funcionamento do departamento de jornalismo da TV Globo e dimensionou o crescente espaço que as pesquisas do IBGE vêm ocupando na sua programação nos últimos anos. Segundo o setor de pesquisa da emissora, entre setembro de 1995 e maio de 1996, o IBGE apareceu 20 vezes nos seus telejornais nacionais. Já entre 2005 e 2006, no mesmo período de oito meses, o Instituto apareceu 83 vezes – ou mais de dez vezes por mês, em média.

## Atendimento à imprensa

Mas nem quantificar o mundo e nem noticiar as estatísticas são tarefas simples. Para que as pesquisas sejam percebidas pelo público como confiáveis e independentes, o papel da assessoria de imprensa é cada vez mais relevante dentro dos institutos de estatísticas. Os produtores das informações estatísticas buscam uma relação mais estreita com as mídias através de seus assessores, que elaboram as estratégias de comunicação.

Com isso, as assessorias de imprensa passam a desempenhar o papel que lhes cabe de facilitadoras na busca dos repórteres pelas notícias. O assessor de imprensa comporta-se como jornalista que é e cumpre o papel de intermediário entre a empresa e os órgãos de comunicação, entendendo que a primeira reportagem dentro da empresa quem faz é ele. É conhecendo profundamente sua empresa que o assessor vai poder “vender” as pautas e inverter o processo de busca da informação.

No dia 25 de agosto de 2006, durante o 2º Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, realizado no Rio de Janeiro, a colunista de *O Globo* Flávia Oliveira e o jornalista econômico do *Valor* Chico Santos conversaram por mais de uma hora com técnicos e usuários das pesquisas do

<sup>464</sup> O diretor-executivo de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel, esteve no auditório do IBGE da Avenida República do Chile, no Rio de Janeiro, no dia 12 de maio de 2006, a convite da Coordenação de Comunicação Social. A palestra foi transmitida pela TV IBGE.

IBGE. Flávia Oliveira ressaltou que os pesquisadores precisam ter um pouco de tolerância com os erros dos jornalistas “o fracasso dos jornalistas na cobertura das matérias é também de vocês, o pesquisador acha que isso não é seu dever, mas isso completa o trabalho do pesquisador. Se o jornalista não entende, o que dirá a sociedade”.

O aperfeiçoamento do jornalista é um caminho para qualificar as matérias sobre as pesquisas do IBGE. Nos últimos sete anos, a assessoria de imprensa organizou diversos cursos para os jornalistas do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Foram realizados cursos sobre pesquisas mais complexas (por exemplo: PIB e Censo) e, também, treinamentos para o uso de alguns instrumentos do IBGE, que permitem o acesso rápido às informações estatísticas como, por exemplo, o uso do *site* na Internet, Banco Multidimensional de Estatísticas - BME, Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA e *Estatcart*.

A demanda diária da mídia nacional, que não é pouca, é atendida por cinco jornalistas<sup>465</sup> e cinco estagiários na sede do IBGE, no Rio de Janeiro. Eles redigem *releases* e pautas para jornais e TVs, organizam coletivas, recebem ligações, interpretam pedidos, apuram notas para colunas e agendam entrevistas com os responsáveis pelas pesquisas. As solicitações vêm de todas as mídias, provenientes de vários estados brasileiros, e de correspondentes brasileiros que trabalham para veículos internacionais.

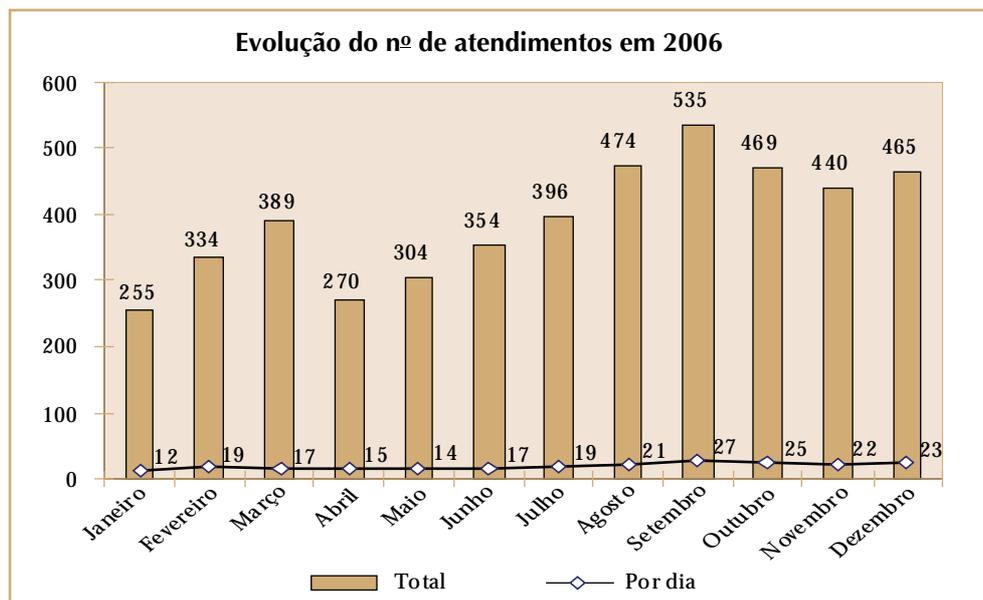
A partir de agosto de 2005, a Comunicação Social começou a quantificar o registro das solicitações de imprensa, com o objetivo de dimensionar o número e a eficiência dos atendimentos, os principais veículos que entram em contato com o IBGE, os assuntos mais procurados e sobre quais temas o IBGE não possui a informação. Em janeiro de 2006, o relatório passou a contabilizar também os atendimentos à imprensa realizados pela equipe da comunicação<sup>466</sup> na Unidade Estadual de São Paulo, que atende à mídia da capital (uma listagem com cerca de 400 jornalistas) e do interior do estado (segundo as informações das agências são mais de 1 000 jornalistas).

Na CCS do Rio de Janeiro, de janeiro a dezembro de 2006, foram recebidas 4 685 solicitações da mídia ao todo, o que correspondeu a uma média mensal de 390 atendimentos e de 19 pedidos por dia útil do ano. Em setembro, foi registrado maior número de solicitações de imprensa (535); por outro lado, em janeiro, a procura foi a menor (255 solicitações).

No que diz respeito ao tempo de resposta no atendimento, porém, é possível comparar 2006 com 2005, e se constata uma leve queda do percentual de solicitações atendidas no mesmo dia (de 87%, em 2005 para 83%, em 2006), com aumentos nas proporções de pedidos não atendidos ou para os quais o IBGE não dispunha de dados (de 9% para 10%) e nos parcialmente atendidos (de 1% para 2%).

<sup>465</sup> Em agosto de 2007 trabalhavam na Comunicação os seguintes jornalistas: Adriana Saraiva, Luiz Bello, Luiz Mario Gazzaneo, Mariana Viveiros e Silvia Maia. Entretanto, ao longo do período analisado (2000/2007), as jornalistas Maria Léa Aguiar, Claudia Loureiro e Maria Lucia Abreu também contribuíram com as transformações na CCS.

<sup>466</sup> Na Unidade do IBGE de São Paulo, em agosto de 2007, trabalhavam a jornalista Adelina Bracco e uma estagiária.



Nota: Gráfico elaborado pela autora, a partir de dados obtidos pela CCS.

Embora a atividade jornalística implique uma série de características subjetivas, a assessoria de imprensa tenta tornar esse trabalho mais objetivo com a implantação de alguns instrumentos de divulgação como: *release*, entrevistas coletivas, embargos e outros. É importante reafirmar que esses instrumentos fazem parte de uma ampla política de divulgação do IBGE, cujo objetivo principal é se aproximar da sociedade através da parceria com os jornalistas.

### As estratégias de comunicação: *release*

Segundo a definição de Rabaça e Barbosa (1978, p. 402), o *release* é um “texto informativo distribuído à imprensa por uma instituição privada, governamental etc. , para ser divulgado gratuitamente, entre as notícias publicadas pelo veículo”. No IBGE, o *release* é preparado pela Coordenação de Comunicação Social e enviado via Internet (ou distribuído pessoalmente) aos repórteres ou editores que cobrem o setor. Os *releases* também são disseminados diariamente no portal do IBGE na Internet, no endereço [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Os *releases* do IBGE só podem ser enviados para os jornalistas depois de aprovados pelo técnico responsável pela pesquisa. Essa tradução do texto técnico para o jornalístico avançou muito nos últimos anos. O que antes parecia indigesto para os técnicos, hoje faz parte do dia-a-dia como cortar, traduzir, frases curtas, resumir resultados, etc. Houve um tempo, no IBGE, em que os técnicos resistiam aos *releases* e não aceitavam o estilo jornalístico que se caracteriza por ser claro, direto, com frases breves, vocabulário usual e verbos de ação que dão vida à frase e estimulam o leitor. Os relatórios extensos e carregados de termos técnicos foram, aos poucos, substituídos por textos estruturados numa ordem decrescente de importância - é a técnica jornalística da pirâmide invertida como explica Amaral (1982, p. 53): “o método tem uma função prática que é prender a atenção do leitor e permitir que o chefe de redação

ou o secretário de oficina suprimam os últimos parágrafos, em caso de necessidade de espaço, sem maiores prejuízos para a própria informação.”

Se considerarmos que um editor recebe diariamente dezenas de comunicados, dos mais diversos assuntos, compreende-se facilmente que um *release* já elaborado de acordo com as técnicas de redação da notícia, com um título, um *lead* e um corpo de matéria, exerça uma certa tentação de ser utilizado. Se levarmos em consideração o tempo restrito do jornalista para produzir a notícia, o tema do *release* terá mais possibilidade de ser publicado do que o mesmo assunto comunicado por meio de um texto rebuscado, onde os fatos mais importantes não recebem o destaque necessário.

Quanto à estrutura de conteúdo do *release*, no IBGE o texto é estritamente informativo e não pode trazer a opinião do técnico. Além disso, o nome da instituição geralmente é incluído no título ou dentro do próprio *lead*, parte mais importante do texto jornalístico. O *lead* é a abertura de uma notícia, sua leitura deve “fisgar” o interesse do leitor e persuadi-lo a ler tudo até o final.

Em 2006, a equipe da Coordenação de Comunicação Social – CCS, produziu 181 *releases*, que foram distribuídos para a mídia nacional (televisões, jornais, revistas, rádios, agências e *sites* de notícias) e publicados no *site* do IBGE. Sobre indicadores conjunturais, foram escritos 119 *releases*; sobre pesquisas estruturais, 30 *releases*; e referentes a outros assuntos da instituição, 32 *releases*. Em relação a 2005, em 2006 houve um aumento de 7,1% na produção de *releases* (169 em 2005 frente a 181 em 2006). Esse aumento foi puxado, principalmente, pelos chamados *releases* especiais (32 em 2006 contra 20 em 2005), que não tratam de pesquisas conjunturais nem estruturais, ou seja, dizem respeito a produtos e atividades do IBGE que não estão no seu calendário regular de divulgações (concursos públicos, livros, divulgações relativas aos Censos de 2007, por exemplo).

Ainda em conseqüência do maior número de *releases*, a média mensal de 2006 (15) superou em 7,1% a de 2005 (14). O mês de dezembro permaneceu como um dos meses em que mais se fazem divulgações, mas houve uma ligeira queda de 21, em 2005, para 18, em 2006 (-14,2%). No outro extremo, em 2006, fevereiro e abril foram os meses com menos produção de *releases* (11), ao passo que, no ano anterior, essa posição havia sido ocupada por janeiro (9). O *ranking* mensal indica uma leve desconcentração numérica dos *releases* ao longo do ano, apesar de ainda haver forte concentração nos fins de cada semestre.

O acúmulo de divulgações estruturais, no mês de dezembro, faz com que muitas pesquisas que poderiam ser mais bem aproveitadas pela mídia não o sejam, foi o que disse o jornalista Chico Santos ao propor um calendário de divulgação mais bem estruturado pelo IBGE. “A repercussão das pesquisas é importante para todos os segmentos sociais, entretanto, creio que seja importante uma melhor organização do calendário de divulgação, o que facilitaria aos profissionais da mídia a absorção do conteúdo das pesquisas”, explicou o jornalista no 2º Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais.

A média durante 2006 foi de 15 *releases* por mês, sendo a maior produção registrada em maio, novembro e dezembro - 18 *releases* -; e a menor, em fevereiro e abril - 11 *releases*. O maior número de *releases* sobre pesquisas conjunturais foi produzido no mês de dezembro (12), enquanto o de pesquisas estruturais (5) foi produzido nos meses de maio, junho, novembro e dezembro. *Releases* sobre outros assuntos foram produzidos em maior número nos meses de janeiro e agosto (5 *releases*).

### As estratégias de comunicação: *mailing-list*

No entanto, não basta apenas redigir um texto de acordo com as orientações dos manuais de redações e esperar a publicação nos jornais do dia seguinte ou nas programações de rádio e TV. É fundamental, também, pensar no “público jornalista” que se quer atingir e no enfoque inicial da notícia, que vai depender da editoria na qual atua o jornalista. Assim, o sucesso da divulgação do *release* depende também do *mailing-list* ou a conhecida “listagem de imprensa”, que é organizada pelas assessorias ou adquirida em empresas de comunicação especializadas neste produto. A listagem de imprensa do IBGE tem cerca de 650 nomes de jornalistas de diversos veículos de comunicação no País e no exterior. A listagem com o nome, endereço eletrônico e o órgão de comunicação é atualizada periodicamente e classificada por editorias como, por exemplo, economia, nacional, meio ambiente, etc. Isto é fundamental porque se um *release* sobre animais em extinção for enviado para uma editoria errada como, por exemplo, a de economia, o destino é um só: o lixo.

A oportunidade antecipada, com a existência de um cronograma, também é um aspecto importante na divulgação do IBGE. Um acontecimento previsto, cuja cobertura jornalística pode ser planejada, possui uma boa noticiabilidade. Assim, na página do IBGE na Internet pode ser encontrado o calendário anual de divulgação das pesquisas. Esse procedimento, que é utilizado como salvaguarda para manter a autonomia da Instituição, ajuda também os jornalistas.

### As estratégias de comunicação: coletiva

A entrevista coletiva é um tipo de entrevista em que o especialista atende à imprensa em conjunto, respondendo às perguntas de todos os repórteres, e é muito utilizado pelo IBGE. Inicialmente, essa prática (feita quase sempre na sede do IBGE, no Rio de Janeiro) atende a alguns propósitos da instituição: economizar tempo do entrevistado e proporcionar oportunidades iguais a todos os órgãos de imprensa. Mas, com o passar do tempo, o entrevistado é cada vez mais requisitado, por telefone, pelos diversos veículos de comunicação e estende seu atendimento aos jornalistas durante o dia todo.

Além das pesquisas estruturais, o IBGE divulga mensalmente cerca de dez pesquisas conjunturais. Para facilitar o trabalho dos jornalistas, a assessoria envia, pelo correio eletrônico, para as redações, às sextas-feira, o calendário de divulgação semanal das pesquisas e, ainda, na véspera da publicação do resultado, remete um convite, com local e horário da coletiva.

Em 2006, para divulgação dos indicadores conjunturais, além da produção dos *releases*, a equipe organizou cerca de 80 entrevistas coletivas. Nas pesquisas estruturais, além da produção de *releases* e organização<sup>467</sup> de 27 coletivas, a equipe coordenou reuniões de embargo com a presença de jornalistas e de pesquisadores do IBGE. Nessas reuniões, os principais destaques das pesquisas são adiantados à mídia, sob o compromisso de divulgação apenas após o lançamento oficial dos dados pelo instituto.

Houve aumento também do número de entrevistas coletivas, que passou de 92 em 2005, para 107, em 2006. O crescimento de 16,3% reflete, por um lado, o aumento do número de *releases*, mas também o fato de que, a partir do segundo semestre de 2006, a divulgação da Pesquisa Industrial Mensal Regional passou a ter entrevista coletiva, numa estratégia conjunta da CCS e Coind para valorizar os dados regionais.

Para se ter uma idéia do tempo dedicado aos jornalistas, basta acompanhar a divulgação de uma das pesquisas conjunturais do IBGE - os índices de preços do INPC e do IPCA, a Pesquisa Mensal de Emprego - PME, a Pesquisa Industrial Mensal - PIM, Brasil e Regional, a Pesquisa Mensal de Comércio - PMC, o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA, o Índice de Custo da Construção Civil (SINAPI) e o Produto Interno Bruto - PIB, onde os técnicos responsáveis, além de participarem das coletivas, marcadas sempre às 9h da manhã, reservam o restante do dia para atendimento à imprensa. Pelo telefone, eles tiram as dúvidas daqueles jornalistas que compareceram ou não à coletiva, incluindo os profissionais que trabalham nas redações de outros estados. O número de jornalistas que recorre à instituição é tão grande que alguns técnicos não conseguem encerrar seu expediente de trabalho no horário normal.

Na divulgação das pesquisas do IBGE, as entrevistas coletivas quase sempre começam com uma apresentação dos resultados das pesquisas, seguida de esclarecimentos por parte do entrevistado, geralmente o responsável pela pesquisa. Durante a apresentação, algumas perguntas são feitas pelos repórteres especializados que frequentemente acompanham as divulgações do IBGE. São esses jornalistas que, quase sempre, questionam determinados resultados ou cruzamentos. A assiduidade de alguns repórteres, principalmente os de jornais e agências de notícias, facilita muito a divulgação, já que os profissionais tornam-se cada vez mais preparados para escrever sobre o assunto.

Nas coletivas, os responsáveis pelas pesquisas seguem um princípio rígido dentro dos institutos de estatísticas: a imparcialidade. Os técnicos evitam fazer qualquer comentário de natureza não estatística nas coletivas e se desviam das análises sobre políticas públicas. Com ajuda do assessor, o entrevistado deve estabelecer uma relação profissional com o jornalista. É preciso ter clareza que o pesquisador e o jornalista representam instituições diferentes com interesses próprios. Assim, embora alguns jornalistas utilizem técnicas para amainar a entrevista, não é recomendável ser “amiguinho demais” e nem “ficar na defensiva” em relação ao jornalista. Como “ami-

<sup>467</sup> Para tanto, em agosto de 2007, a CCS contava com o apoio dos demais técnicos - Teresa Millions, Maria de Fátima Santos, Antônio Carlos Medeiros, Celso Monteiro Pinto e José Francisco Marinho.

guinho” o entrevistado fala o que não deve, e na “defensiva” perde a oportunidade de comandar uma boa entrevista.

As pesquisas conjunturais eram divulgadas sempre às 9h30 de acordo com a portaria nº 164, de 20 de dezembro de 1999, assinada pelo então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares, ao qual o IBGE é subordinado. A portaria estabelece os seguintes procedimentos com vistas à divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pelo IBGE:

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do artigo 87 da Constituição resolve:

Art. 1º - Estabelecer procedimentos com vistas à divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único – Os resultados dos indicadores conjunturais, como os índices de preços do INPC e do IPCA, a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), a Pesquisa Industrial Mensal (PIM), a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), o índice de custo da construção civil (SI-NAPI) e o Produto Interno Bruto (PIB Trimestral), no dia da divulgação obedecerão às seguintes etapas:

a) 7h30 – liberação para as autoridades da lista de precedência;

b) 9h30 – liberação para a imprensa e disponibilização na Internet (<http://www.ibge.gov.br>) e via *fax* (21-220-6521); e

c) 9h30 – horário a partir do qual os técnicos do IBGE estarão disponíveis para prestar esclarecimentos.

Art. 2º - A relação das autoridades constantes da lista de precedência será divulgada por intermédio de Nota Oficial da Instituição e disponibilizada na página do IBGE na Internet no endereço: (<http://www.ibge.gov.br>).

Art. 3º - As autoridades constantes da lista de precedência deverão observar o mais rigoroso sigilo das informações referentes aos indicadores de que trata esta Portaria, nos termos do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Essa medida segue os melhores procedimentos internacionais e confere credibilidade e transparência ao instituto de estatísticas. Com isso, o governo passa a receber os resultados das pesquisas conjunturais com apenas duas horas de antecedência em relação à abertura dos mercados financeiros e à divulgação pública.

Não obstante, o atual governo, através do então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guido Mantega, resolveu alterar a antecedência das pesquisas conjunturais. Com a nova portaria (nº 167), do dia 5 de setembro de 2003, o ministro passou a receber a notícia com 24 horas de antecedência. O horário da divulgação para a imprensa e para a sociedade não foi alterado.

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição e considerando o disposto no art. 27, inciso XVII, alínea “c”, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, resolve:

Art. 1º - As informações relativas aos resultados de Indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE serão encaminhadas ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão com antecedência de 24h (vinte e quatro horas) ao horário fixado na Portaria 164/MP, de 20 de dezembro de 1999, para divulgação.

Art. 2º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Felizmente, após quatro anos, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva, revoga as portarias anteriores e assina a Portaria nº 355, de 5 de novembro de 2007, que determina um novo horário 9h (nove horas) de divulgação para as pesquisas conjunturais do IBGE e, sobretudo, restabelece a antecipação dos resultados para o governo com apenas duas horas de antecedência à divulgação pública, como designava a portaria de 1999. A nova medida, que trouxe mais tranquilidade aos servidores do IBGE, estabeleceu os seguintes procedimentos:

Estabelece procedimentos para a divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II, do artigo 87 da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º A divulgação dos resultados de indicadores conjunturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE seguirá as seguintes etapas:

I - às sete horas do dia da divulgação serão encaminhados os resultados, acompanhados de um sumário-executivo elaborado pelo IBGE, para as autoridades da lista de precedência;

II - às nove horas do dia da divulgação serão encaminhados os resultados para os órgãos de imprensa e disseminados na Internet, através do sítio <http://www.ibge.gov.br>.

§ 1º Os técnicos do IBGE estarão disponíveis para prestar esclarecimentos aos usuários sobre os resultados da pesquisa divulgada a partir do encaminhamento de que trata o inciso II do caput.

§ 2º. O disposto nesta portaria aplica-se a qualquer indicador conjuntural produzido pelo IBGE, especialmente aos seguintes:

I - Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC);

II - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

III - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial (IPCA-E);

IV - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-15);

V - Pesquisa Mensal de Emprego (PME);

VI - Contas Nacionais Trimestrais;

VII - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física Brasil

(PIM-PF Brasil);

VIII - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física Regional

(PIM-PF Regional);

IX - Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salário -

(PIMES);

X - Pesquisa Mensal de Comércio (PMC);

XI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI);

XII - Conjuntura Agropecuária (Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - mensal; Pesquisa Trimestral de Abate de Animais; Pesquisa Trimestral de Leite; Pesquisa Trimestral de Produção de Ovos de Galinha; Pesquisa Trimestral do Couro).

Art. 2º A relação das autoridades constantes da lista de precedência específica a cada pesquisa de indicadores conjunturais, será divulgada por intermédio de Nota Oficial da Instituição e disseminada no portal do IBGE na Internet, através do sítio <http://www.ibge.gov.br>.

Art. 3º As autoridades constantes da lista de precedência deverão observar o mais rigoroso sigilo das informações referentes aos indicadores de que trata esta Portaria, nos termos do disposto na Lei

nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 4º Revogam-se as Portarias nº 164/MP, de 20 de dezembro

de 1999, e nº 167/MP, de 5 de setembro de 2003.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Paulo Bernardo Silva

O atual governo também decidiu estabelecer novas regras em relação às divulgações das pesquisas estruturais, que estavam fora das determinações das portarias anteriores. Para evitar a divulgação de informações antes que o governo tome conhecimento delas, foi publicada no Diário Oficial da União, no dia 28 de janeiro de 2005, a Portaria nº 15, com a exigência de que as pesquisas estruturais devam ser entregues ao Planalto pelo menos 48 horas antes de serem distribuídas à imprensa.

O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Interino, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição e considerando o disposto no art.27, inciso XVII, alínea "c", da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, resolve:

Art. 1º Disciplinar os procedimentos a serem observados na divulgação dos resultados de indicadores estruturais produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Art. 2º os resultados serão encaminhados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, com antecedência mínima de quarenta e oito horas do horário fixado no art. 3º, inciso I, desta Portaria.

Art.3º No dia da divulgação dos resultados dos indicadores de que se trata esta Portaria, serão observados:

I – liberação para a imprensa e disponibilização pela Internet, no endereço (<http://www.ibge.gov.br>), às 10 horas;

II - os técnicos do IBGE somente poderão prestar esclarecimentos sobre os resultados dos indicadores estruturais após a liberação e publicação na forma do inciso I.

Art.4º Os servidores que tenham conhecimento prévio dos resultados deverão manter rigoroso sigilo, sob pena de responsabilidade nos termos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Nelson Machado

A resposta dos jornalistas a Portaria nº 15 foi imediata já que, segundo o inciso II, “os técnicos do IBGE somente poderão prestar esclarecimentos sobre os resultados dos indicadores estruturais após a liberação e publicação na forma do inciso I”. Essa medida deixava dúvidas em relação à realização do embargo nas divulgações do IBGE. O *ombudsman*<sup>468</sup> da *Folha de S. Paulo*, Marcelo Beraba, publicou o seguinte artigo, no dia 26 de junho de 2005, com título “Retrocesso”:

Jornalistas e jornais correm contra o tempo. Estão acostumados, mas trabalham melhor quando têm a chance de tratar com calma os assuntos mais complexos. E poucos assuntos são tão complexos quanto as pesquisas que o IBGE solta numa média de duas por semana. Algumas delas, como o Censo, a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), a Síntese de Indicadores Sociais e a Pesquisa de Orçamento Familiar são imensas, impossíveis de serem lidas, analisadas e sintetizadas no formato jornalístico em apenas poucas horas.

A pressa, nesses casos, resulta não apenas em erros mas também no aproveitamento deficiente e superficial de documentos repletos de dados que podem ajudar a entender as transformações demográficas, sociais e econômicas que o país experimenta.

Uma deficiência antiga das redações é o pouco preparo que têm para interpretar os fenômenos que se escondem por trás das estatísticas e dos indicadores.

Por essas razões, desde o advento da divulgação dos dados colhidos pelo Censo 2000, o IBGE mudou sua política de relacionamento com a imprensa. Primeiro, passou a distribuir os resultados de suas pesquisas com antecedência, sob o compromisso assumido pelos meios de só publicá-los no dia e na hora definidos pelo instituto (política de embargo). Depois, colocou seus técnicos e pesquisadores à disposição dos jornalistas.

<sup>468</sup> O *ombudsman* tem mandato de um ano, renovável por mais dois. Não pode ser demitido durante o exercício da função e tem estabilidade por seis meses após deixá-la. Suas atribuições são criticar o jornal sob a perspectiva dos leitores, recebendo e verificando suas reclamações.

No caso dos jornais, essa política teve três conseqüências importantes: obrigou-os a especializar jornalistas na leitura e na compreensão das pesquisas (através de cursos dados pelo IBGE e em seminários próprios); diminuiu os erros de interpretação; e permitiu que os jornais mudassem o jeito como divulgavam os resultados. A fórmula batida de copiar números e relatórios foi substituída por reportagens com personagens, vida real e análises críticas dos fenômenos e tendências.

Ganharam os jornalistas, os jornais e os leitores.

Mas, por decisão do Ministério do Planejamento, o IBGE está impedido, desde quarta-feira, de antecipar os resultados de suas pesquisas para a imprensa. Dessa forma, o ministério imagina estar obedecendo a uma decisão da Justiça que derrubou a obrigatoriedade de o IBGE encaminhar suas pesquisas para o conhecimento do governo 48 horas antes de torná-las públicas. A proibição é um retrocesso sem justificativa racional e deve afetar a qualidade do trabalho jornalístico e o aproveitamento das pesquisas. É um erro e todos perdem.

Diante da reação dos jornalistas, o Ministério do Planejamento divulgou uma nota à imprensa, no dia 31 de janeiro de 2005, assinada pelo ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Machado, e pelo presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, com as seguintes explicações:

Nota à imprensa

A propósito de matérias veiculadas na imprensa no fim de semana, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE esclarecem a respeito da Portaria nº 15, de 27 de janeiro de 2004, que:

1 – Por solicitação do IBGE, a Portaria foi assinada pelo Ministro interino do Planejamento, Nelson Machado, com o objetivo de organizar o fluxo de informações.

2 – A Portaria normatiza a precedência das pesquisas estruturais do Instituto ao Ministério do Planejamento, prática adotada por Institutos de Estatística de vários países.

3 – A edição da Portaria não altera as relações que o IBGE vem mantendo com a imprensa há anos no que se refere à divulgação das pesquisas estruturais.

4 – Não existe possibilidade de manipulação de dados, pois o Instituto tem ampla autonomia para produzir e analisar as pesquisas que realiza e, principalmente, pela responsabilidade, seriedade e fidelidade aos resultados de seus técnicos e de sua direção.

5 – As pesquisas são extensas e complexas e já estão tabuladas, formatadas e impressas quando repassadas ao Ministério.

6 – A motivação do Planejamento é a utilização como fonte de pesquisa e estudo da realidade do país para avaliação da efetividade das políticas públicas e o acompanhamento dos programas do Plano Plurianual de desenvolvimento;

7 – Não existe qualquer tipo de censura ao IBGE ou a seus servidores.

No dia da divulgação dessa nota à imprensa, o ministro do Planejamento, Nelson Machado, disse aos jornalistas que estaria mantida a praxe de entregar estudos à imprensa alguns dias antes e justificou “entregar com embargo não é liberar” (GOBETTI, 2005).

A explicação sobre o que era o embargo, praticado pelo IBGE e até então um assunto restrito ao universo dos jornalistas, entrou nas páginas dos jornais e foi

explicado pela apresentadora Fátima Bernardes no telejornal de maior audiência no País, o Jornal Nacional na TV Globo. No dia 24 de fevereiro de 2005, depois de exibir duas matérias com os resultados da Síntese dos Indicadores Sociais 2003, a câmera do estúdio do Jornal Nacional volta para a apresentadora, Fátima Bernardes, que informa ao telespectador que aquela reportagem só foi produzida graças ao embargo realizado pelo IBGE.

“Como sempre acontece, a imprensa teve acesso à pesquisa do IBGE com uma semana de antecedência para tornar possível a produção das reportagens. No fim de janeiro, uma portaria publicada no *Diário Oficial*, sobre a divulgação de pesquisas, tinha provocado temores de que esse procedimento fosse suspenso”, disse Fátima Bernardes no Jornal Nacional. Sem dúvida, um fato histórico na história do IBGE e da imprensa.

### As estratégias de comunicação: embargo

Desde as divulgações do Censo 2000, o IBGE vem adotando uma nova estratégia de comunicação: o embargo. Essa prática consiste em antecipar para os veículos de comunicação o material sobre uma pesquisa estrutural (geralmente são publicações volumosas), com o compromisso de os jornalistas só a divulgarem em data e horário estabelecidos pelo IBGE.

Para Gazzaneo, entre os produtores de estatística existia um “sentimento de auto-proteção” e isso se refletia na relação com a imprensa. “Não sei se tinham medo dos jornalistas, mas resistiam a conversar, não estabeleciam um diálogo. Então, era preciso criar condições para estabelecer um diálogo e romper isso”.

A divulgação dos primeiros embargos foi, na opinião de Gazzaneo, como “uma explosão” dentro do IBGE. “Foi um choque positivo. Eu acho que as pessoas, dentro do IBGE, começaram a ver que o diabo não era tão feio como se pinta, isto é, a imprensa podia ser uma parceira leal e honesta e isso só beneficiava o IBGE porque dava à instituição essa amplitude de divulgação”.

“Nós estimulamos muitas conversas a dois, dos jornalistas com os técnicos, e não houve problema nenhum em relação aos jornalistas, mas por parte dos técnicos, eles resistiram alegando falta de tempo, mas tinham que atender, eles são protagonistas disso” comenta Gazzaneo que acredita que a relação entre os técnicos e jornalistas fortaleceu a credibilidade das pesquisas do IBGE. “Por exemplo, quando começamos a botar a Miriam Leitão para conversar diretamente com os técnicos, ela começou a ver a instituição de outra maneira”, lembra o assessor.

Isso explica o elogio da jornalista publicado na coluna Panorama Econômico (LEITÃO, 2004, p. 32), de *O Globo*.

Os leitores já repararam que, nos últimos anos, os jornais e as televisões fazem longas reportagens sobre as grandes pesquisas do IBGE. Em geral, as reportagens são ilustradas com pessoas cujas histórias dão vida aos números encontrados pelos pesquisadores. Isso, em parte, é possível pelo trabalho do pessoal do IBGE e dos técnicos do instituto. Eles antecipam os estudos para que os jornalistas possam

entender tudo e transformar todas aquelas informações em material jornalístico. Depois, uma entrevista com os técnicos tira as dúvidas. Portanto, amigos do IBGE, fiquem com o nosso agradecimento.

Graças ao embargo, os jornais, revistas, agências de notícias e emissoras de rádios e TVs têm tempo hábil para selecionar as informações mais importantes para o público, elaborar matérias, ilustrar com personagens de todo o País, infográficos, entrevistas diversas etc. Wolf (1995, p.197) observa que os acontecimentos planejados e previstos possuem uma boa noticiabilidade, já que só com um conhecimento preliminar desses eventos é possível distribuir as imagens (ou fotos) filmadas, marcar as entrevistas necessárias e programar o tempo (ou espaço) nos noticiários. Vale mencionar, ainda, um fato curioso verificado nos últimos embargos das pesquisas do IBGE. Os cadernos especiais, com as informações estatísticas, produzidos pelos grandes jornais nas capitais, são vendidos para pequenos impressos no interior do País.

Outro aspecto a ser levado em consideração é o tamanho das pesquisas estruturais. São publicações volumosas e complexas, cheias de tabelas, gráficos e textos, exigem tempo para serem desvendadas e parece impensável divulgá-las sem o compromisso do embargo. Só para se ter uma idéia, a **Síntese de Indicadores Sociais 2003**, por exemplo, atingiu 403 páginas, a **Estatísticas do Século XX** foram lançadas no mesmo ano com 539 páginas, sem falar nas diversas publicações do Censo 2000. Ademais, não é difícil imaginar a tensão que a entrega desse material gera dentro de uma redação, com o compromisso diário de produzir notícias.

Alguns dias antes da divulgação, os responsáveis pela pesquisa envolvidos com o embargo ficam à disposição da mídia para esclarecer o significado das informações, analisar os resultados e orientar as reportagens. Nas pesquisas mais complexas, são realizadas reuniões de embargo com os jornalistas, que são consideradas fundamentais para os repórteres, já que eles precisam produzir diversas matérias dentro de um determinado prazo.

A maratona da divulgação parece não ter fim para os técnicos do IBGE, mesmo depois do lançamento da pesquisa. Nos dias subsequentes, os veículos de comunicação de outros estados, que não puderam estar presentes à coletiva, repercutem pelo telefone a divulgação. Evidentemente, os técnicos não respondem diretamente a todas essas solicitações. Os jornalistas da assessoria de imprensa ajudam a dirimir as dúvidas e filtram os veículos de comunicação, assim como eles selecionam as notícias.

As etapas do embargo e o volume de trabalho para os jornalistas foram notícia na coluna Por Dentro do Globo, no dia 16 de setembro de 2006, na página 2 do jornal *O Globo*.

A prática do embargo trouxe alguns resultados positivos para o IBGE:

**Estabeleceu uma relação de confiança entre pesquisadores e jornalistas.** Os embargos geralmente são realizados com aproximadamente dez empresas de comunicação. Algumas grandes empresas chegam a enviar equipes de reportagens, com dois ou três repórteres, para a cobertura da divulgação de determinadas pesquisas. Nas equipes de reportagem cada repórter fica encarregado de um aspecto ou de um local envolvido na pesquisa;

**POR DENTRO DO GLOBO**

**Mergulhando em papéis**

**Q**uase 700 páginas de números, números e mais números, mais de dez especialistas entrevistados, repórteres de quatro estados e do Distrito Federal envolvidos. Tudo isso para decifrar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), um detalhado retrato social e econômico do Brasil preparado uma vez por ano pelo IBGE. A divulgação da pesquisa é sempre uma maratona. Desta vez, não foi diferente.

Na sexta-feira passada, dia 8, as repórteres **CASSIA ALMEIDA** e **LUCIANA RODRIGUES** receberam do IBGE o conteúdo da pesquisa dividido em três volumes, com embargo para publicação. A prática é freqüente quando se trata de material tão extenso e torna-se importante para que os jornalistas tenham tempo para poder analisar os diferentes aspectos da pesquisa. Muitas vezes, esse material chega às redações antes de pousar na mesa do presidente da República e de outros ministros da República. Uma relação baseada na confiança de que as informações só serão publicadas na data combinada. O resultado é uma análise mais detalhada para o melhor entendimento do leitor.

A partir da reunião com técnicos do instituto, a dupla saiu em busca de economistas, educadores e sociólogos, além de casos reais que eram demonstrados em números na pesquisa para humanizar os dados. Da busca de personagens também participaram os correspon-

dentos de Recife e Rio Grande do Sul e da sucursal de São Paulo. Em Brasília, foram ouvidos políticos de oposição e o próprio governo. O resultado pode ser conferido nas seis páginas publicadas hoje na Economia.

Outra matéria que exigiu mergulho em papelada sairá amanhã. Para chegar ao número exato dos milhões de brasileiros que receberam benefícios do governo neste ano eleitoral, as repórteres **REGINA ALVAREZ**, em Brasília, e **MARIZA LOUVEN**, no Rio, passaram a semana reunindo e analisando tabelas e relatórios de diferentes órgãos. Durante a apuração era comum Regina brincar que estava indo entrevistar uma tabela.



Regina entrevista tabela



AS REPÓRTERES Luciana, Mariza e Cassia: tempo para melhor informar

**AUTOCRÍTICA**

• Na página 3 de ontem:

Em "Luiza reage/Emprego para jovens": "Nesses 41 e poucos meses de governo, temos..." Crítica: mau uso do demonstrativo e incoerência textual (provável falta de palavra). Melhor: "Nestes 41 meses e poucos dias de governo..." **Pg. 5:** Em "Tucano lança...": "...passam a impressão à população de que o Parlamento é o único responsável pelos desvios. O Executivo também é o principal responsável..." Crítica: incoerência textual. Melhor: "...passam a impressão à população de que o Parlamento é o único responsável pelos desvios, quando o Executivo também é..." **Pg. 9:** Em "Tarso defende...": "Ele atacar o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e disse..." Crítica: erro no tempo do verbo. Certo: "Ele atacou..." **Pg. 16:** Em "Diretor diz...": — quarta coluna: "Não sei de onde o Ministério Público tirou a informação que eu sou alvo da investigação." Crítica: erro de regência nominal (falta de preposição) Certo/melhor: "Não sei de onde o Ministério Público tirou a informação de que eu sou alvo da investigação." **Pg. 18:** Em "O 'jeitinho' havaiano": "A mistura de álcool e direção é uma preocupação..." Crítica: falta de concordância nominal Certo: "A mistura de álcool e direção é uma preocupação..."

(Resumo da crítica interna coordenada pelo jornalista Aluizio Maranhão, distribuída todos os dias na Redação do GLOBO)

**A PESQUISA DE ONTEM**



A íntegra da Pesquisa com os Leitores está no GLOBO Online em [www.oglobo.com.br/oglobo/painel](http://www.oglobo.com.br/oglobo/painel)

Mergulhando em papéis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2006.

**A busca pela qualidade da informação** – com o embargo os jornalistas deixam de lado o “furo” da notícia, ou seja, quem publica primeiro a matéria, e passam a se preocupar com a qualidade do material jornalístico que é produzido. A disputa pela qualidade da informação atende também ao interesse do instituto de pesquisa;

**No rastro de uma grande divulgação, aumenta a disseminação dos produtos do IBGE.** A visibilidade tem um efeito multiplicador, e com isso cresce muito o número de usuários à procura das informações veiculadas pelas empresas de comunicação. Governantes, professores, estudantes, empresários, entre outros profissionais, recorrem às unidades do IBGE espalhadas em todo o País à procura, principalmente, de publicações e CD-ROMs;

**A repercussão na mídia levanta o moral dos técnicos do IBGE** e introduz uma nova consciência sobre a importância da divulgação. Isso pode ser visto na melhoria da qualidade do atendimento aos jornalistas, na produção de relatórios voltados para a mídia, com uma linguagem mais acessível; e

**Garantiu ao IBGE enorme visibilidade.** A antecipação do material ajudou os jornalistas a planejarem e “venderem” suas reportagens dentro das empresas de comunicação. Com isso, alguns jornais elaboraram cadernos especiais ou dedicaram, pelo menos, três páginas inteiras às informações compiladas pelo IBGE, sem falar nos minutos nas rádios e TVs. Um bom exemplo foi uma das divulgações dos Resultados da Amostra do Censo 2000, que originou reportagens durante cinco dias seguidos no Jornal Nacional, no início de 2003. Naquela semana, a soma dos tempos de cada uma das matérias sobre o IBGE veiculadas por todas as emissoras de TV superou o total de cinco horas (como demonstram as gravações do serviço de *clipping* de vídeo contratado pelo CDDI/IBGE, onde esse material está arquivado). Destaque semelhante recebeu a divulgação das **Estatísticas do século XX**, que, além de ocupar um enorme espaço na TV, conquistou as primeiras páginas dos cinco principais jornais do País (*O Globo*, *Folha de S. Paulo*, *Estado de São Paulo*, *Jornal do Brasil* e *O Dia*) por dois dias consecutivos. Outro exemplo foi a divulgação da PNAD 2005, em 15 de setembro de 2006: no dia seguinte, a pesquisa estava na primeira página dos seguintes jornais: *O Globo* (com cinco páginas internas), *Folha de S. Paulo* (com quatro páginas internas) e *Estado de São Paulo* (com três páginas internas). Além disso, a PNAD foi notícia nos principais telejornais do País, sendo que nos três dias seguidos ao lançamento a pesquisa ocupou aproximadamente um total de 53 minutos nas principais telejornais, representando um valor de oito milhões e meio de reais, segundo a Tabela<sup>469</sup> de propaganda com os preços vigentes em abril de 2006.

#### PNAD 2005 na TV

3 dias (15, 16 e 18 de setembro)

Veículo	Nº de programas	Nº de matérias	Tempo
TV Record	2	2	53 minutos = R\$ 8,5 milhões
TV Gazeta	1	1	
TV Bandeirantes	1	2	
TV Cultura	1	1	
TV Globo	2	3	
Globonews	2	6	
Rede TV	1	1	
CNT	1	1	
TVE	2	2	
SBT	1	1	
TOTAL = 10	TOTAL = 15	TOTAL = 20	

Fonte: Mídia dados 2006. Grupo mídia. São Paulo: Globo, 2006.

<sup>469</sup> Mídia Dados 2006. Grupo Mídia. São Paulo: Globo, 2006.

Data	Veículo	Programa	Horário	Duração
15	Rede Record	Jornal da Record	18:40h	1' 59"
15	Gazeta	Jornal da Gazeta	19h	3' 00"
15	Band	Jornal da Band	19:20h	2' 38"
15	Cultura	Cultura Noite	19h	4' 08"
15	Band	Jornal da Band	19:20h	0' 33"
15	Globo	Jornal Nacional	20:15h	3' 51"
15	Globo News	Conta Corrente	20:30h	5' 50"
15	Rede TV	RedeTV! News	21:20h	1' 29"
15	CNT	CNT Jornal	21:30h	2' 27"
15	Globo News	Jornal das Dez	22h	1' 59"
15	TVE	Edição Nacional	22h	3' 00"
15	Globo News	Jornal das Dez	22h	1' 05"
15	Globo News	Jornal das Dez	22h	1' 51"
15	Globo News	Jornal das Dez	22h	5' 12"
16	Rede Record	Jornal 24 Horas	00h	1' 46"
16	Globo	Jornal da Globo	00h	2' 56"
16	Globo	Jornal da Globo	00h	2' 24"
16	SBT	Jornal do SBT	00:30h	1' 46"
17	Globo News	Jornal das Dez	22h	2' 20"
18	TVE	Jornal Visual	12:25h	2' 48"

Fonte: Mídia dados 2006. Grupo mídia. São Paulo: Globo, 2006.

Uma medida muito utilizada por algumas assessorias é “converter” o espaço ocupado das matérias nas quais seus clientes aparecem em espaço publicitário. Assim, o espaço destinado à matéria, sobre tal cliente, corresponderia a um anúncio de tantos reais ou a uma campanha publicitária (no caso de a presença estar sendo medida ao longo do tempo) de tantos reais. Esse critério não leva em consideração um aspecto muito importante: uma matéria jornalística tem confiabilidade, atributo que não tem preço e nem pode ser conferido aos anúncios.

A localização no jornal (a primeira página e as páginas de número ímpar seriam mais lidas do que as demais) e o número de leitores que o jornal possui também devem ser levados em consideração. Entretanto, do ponto de vista editorial, sabe-se que as colunas e artigos teriam legibilidade maior do que as matérias comuns, que ocupam a maior parte dos jornais. Assim, ser mencionado na coluna da Miriam Leitão, Tereza Cruvinel, Boechat e Ancelmo Gois, por exemplo, conferiria mais visibilidade do que uma simples matéria na página três do caderno de economia.

# FOLHA DE S. PAULO

DIRETOR DE REDAÇÃO: OTAVIO FRIAS FILHO

SÁBADO, 16 DE SETEMBRO DE 2006  
ANO 86 \* Nº 28.290

EDIÇÃO NACIONAL, CONCLUÍDA ÀS 22H \* R\$ 2,50



O empresário Luiz Antonio Vedoin, chefe da máfia dos sanguessugas, na Polinter de Cuiabá (MT)

## PF prende acusados de vender a petistas dossiê contra Serra

Polícia apreende DVD e fotos com primo do líder da máfia dos sanguessugas e cerca de R\$ 1,7 mi em SP

A Polícia Federal apreendeu ontem num hotel de São Paulo cerca de R\$ 1,7 milhão com Valdebran Carlos Padilha da Silva e Gedimar Pereira Passos, suspeitos de intermediar a compra de imagens e documentos que mostrariam envolvimento dos tucanos José Serra e Geraldo Alckmin com a máfia dos sanguessugas. Padilha é filiado ao PT e Passos disse estar a serviço do partido.

Segundo a PF, o material (fitas de vídeo, DVD, agenda e seis fotografias) foi reunido pelo empresário Luiz Antonio Vedoin, chefe da máfia dos sanguessugas. O dossiê foi apreendido em Cuiabá (MT) antontem com seu primo Paulo Roberto Trevi- san antes que ele viajasse a SP. Vedoin foi preso na cidade no dia seguinte sob as acusações de vender provas e "chantagear pessoas".

O presidente do PT, Ricardo Berzoini, informou que estava se inteirando da situação e disse que Padilha não é dirigente do partido. Em entrevista à revista "IstoÉ" que está nas bancas, Vedoin e seu pai, Darci Vedoin, acusam Serra de envolvimento com a máfia. Serra classificou a acusação de "calúnia deslavada, uma armação sem vergonha de fim de campanha". **Brasil**

## Corrupção é "endêmica" no Brasil, diz Banco Mundial

O presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, afirmou que a corrupção é "um grande tema" no Brasil. Ele se referiu à prática como "endêmica e profundamente enraizada" no país. Também disse que conversou recentemente sobre o assunto com o presidente Lula. O ministro da Controladoria Geral da União, Jorge Hage, disse que a corrupção está sendo combatida e que o Brasil está "no patamar de inúmeros países". **Pág. B4**

## cotidiano PREFEITURA DE SÃO PAULO CANCELA MOTOMIX



esporte  
A jogadora Micaiela

## Brasil enfrenta hoje a Lituânia no Mundial feminino de Basquete



ciência  
EUA mostram primeira mulher do mundo a receber um braço bionico

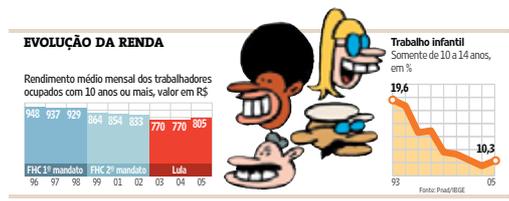
## folhinha Crianças que gostam e que detestam o RBD discutem a banda



ilustrada  
O poeta Augusto de Campos avalia movimento concretista **pág. E6**

## Pivô de crise, ministro renuncia na Bolívia

Andrés Soliz Rada, ministro dos Hidrocarbonetos da Bolívia, anunciou sua "renúncia irrevogável" depois de ser desautorizado pelo vice-presidente do país. O ministro era considerado o principal adversário da Petrobras. **Pág. B1**



## Renda cresce pela 1ª vez em dez anos, mas não compensa perda

Após dez anos de perdas sucessivas, a renda do trabalhador brasileiro cresceu 4,6% em 2005, chegando a R\$ 805. A expansão, no entanto, não foi suficiente para compensar as quedas acumuladas, e o rendimento ainda é 15,1% menor do que aquele de 1996 (R\$ 948).

Apesar do bom resultado em 2005, o rendimento tem caído a um ritmo anual de 1,12% no governo Lula. Os resultados fazem parte da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2005, divulgada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

A pesquisa mostra aumento no trabalho infantil pela primeira vez em 13 anos. De 2004 para 2005, 202 mil crianças de 5 a 14 anos começaram a trabalhar – sobretudo filhos de agricultores, em atividades sem remuneração ou para consumo próprio. **Págs. B13 a B19**

Reportagem de capa sobre a PNAD. Renda cresce [...] perda. **Folha de São Paulo, 16 set. 2006.**

## Muçulmanos exigem pedido de desculpas do papa Bento 16

O mundo muçulmano ampliou as reações de indignação contra o papa Bento 16, que na terça-feira insinuou que o islamismo é violento. Líderes religiosos exigiram desculpas do papa. O Parlamento do Paquistão aprovou resolução contra os "comentários pejorativos" de Bento 16. Já o vice-líder do partido do premiê turco disse que ele "entrará para a história na mesma categoria que líderes como Hitler e Mussolini". **Pág. A12**

## Justiça quebra sigilo telefônico no caso Ubiratan

A Justiça de São Paulo decretou a quebra do sigilo telefônico do coronel Ubiratan Guimarães, morto no sábado passado, de sua namorada Carla Cepollina e de outras seis pessoas – entre elas uma amiga do coronel. Os policiais querem esclarecer as ligações telefônicas entre Ubiratan, Carla e a delegada da Polícia Federal Renata Azevedo dos Santos Madi no dia do crime. **Pág. C1**

Esta edição tem 72 páginas e 940.588 caracteres.  
Estão incluídas 8 páginas da FolhaInha  
ISSN 1611-5721  
9 9771414 972070

ATMOSFERA **Pág. C2**  
Temperaturas caem no Sul e no Sudeste e no Sul  
Porto Alegre **mín. 10°C**  
Palmas **máx. 37°C**  
Lua minguante

EDITORIAIS **Pág. A2**  
Leia "Cinismo militante", sobre ética na eleição; e "Risco de recessão", acerca da economia dos EUA.

Coleção Folha Cozinha País a País.  
Amanhã:  
Folha + R\$ 5,90 = Índia

TUCSON. O 1º COLOGADO EM DUALIDADE E SATISFAÇÃO NO MUNDO.  
Motor 2.3 Power and Appearance 200 Quality Study  
O Tucson está colado por onde quiser. Não se descolando do mundo. **Linha inteira 016.016.**

# dinheiro2

Tel: 0/xx/11/3224-3373 Fax: 0/xx/11/3224-2287  
E-mail: din@inep.ibge.com.br  
Serviço de Atendimento ao assinante: 0800-775-8000  
Grande São Paulo 0/xx/11/3224-3090  
Ombudsman: ombudsman@uol.com.br

FOLHA DE S.PAULO

SÁBADO, 16 DE SETEMBRO DE 2006 \* B13

**PNAD**

RESIDÊNCIAS SÓ COM  
CELULAR SUPERAM  
AS QUE TÊM APENAS  
TELEFONE FIXO Pág. B19

ANALFABETISMO  
CAI, MAS RITMO  
DE REDUÇÃO DA  
TAXA É MENOR Pág. B15



Blitz da PF em Itobi (SP) contra o trabalho infantil, que voltou a crescer em 2005 em todo o país. Pág. B18

## Renda aumenta pela 1ª vez desde 1996

Valor dos ganhos do trabalhador sobe 4,6% em 2005, mas em nove anos perda acumulada ainda é de 15,1%, aponta Pnad

Especialistas creditam avanço à formalização do emprego, à inflação menor e ao reajuste do mínimo; sob Lula, ainda há recuo de 3,36%

ANTÔNIO GOIS  
JANAÍNA LAGE  
DASUCURSAL DO RIO

Depois de praticamente uma década de perdas sucessivas, a renda do trabalhador brasileiro cresceu em 2005 (4,6%) e chegou a R\$ 805. Trata-se da primeira expansão desde 1996.

Apesar do sinal positivo, o avanço não foi suficiente para compensar as quedas acumuladas, e o rendimento ainda é 15,1% inferior ao verificado em 1996 (R\$ 948). Essa é uma das principais conclusões da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2005, divulgada ontem pelo IBGE.

Apesar do crescimento em 2005, a renda tem caído a um ritmo anual de 1,12% no governo Luiz Inácio Lula da Silva. A comparação entre o valor herdado do governo anterior e o de 2005 mostra uma queda de 3,36%. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o ritmo de queda do rendimento foi mais intenso, de 2,71% ao ano. O período foi marcado por crises externas e pela adoção do câmbio flutuante.

O último ciclo de crescimento da renda ocorreu no primeiro mandato de FHC, quando a expansão foi da ordem de 5,39% ao ano, com os efeitos do Plano Real. Em relação à renda herdada do governo Itamar Franco, a primeira gestão de FHC terminou com aumento no rendimento de 29,93%. O cálculo compara a renda de 1998 com a de 1993. A Pnad não foi realizada em 1994, último ano do governo de Itamar.

O resultado da Pnad surpreendeu especialistas em razão do contraste com o crescimento da economia no ano passado, de 2,3%. "Não sabemos se estamos no Haiti, como apontavam os dados do PIB, ou na Índia, como indicam os dados de renda da Pnad", afirmou Marcelo Néri, chefe do Centro de Políticas Sociais da FGV (Fundação Getúlio Vargas).

De acordo com dados calculados por Néri a partir dos microdados da Pnad, a renda domiciliar per capita (que inclui as pessoas que não têm renda) cresceu 6,6% em 2005, contra uma expansão de 3,1% em 2004. "O rendimento do trabalho cresceu 4,6%, mas muita gente que não tinha renda nenhuma passou a ter com os programas de transferência de renda, mas o crescimento do trabalho foi muito forte", disse.

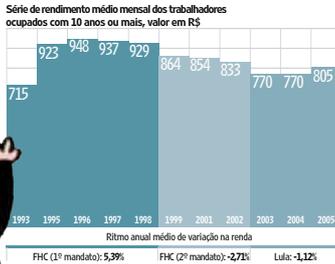
Em 2005, o rendimento médio dos domicílios chegou a R\$ 1.536, contra R\$ 1.462 em 2004. O valor inclui as rendas do trabalho e de outras fontes, como aposentadorias, pensões, aluguéis, aplicações e programas de transferência de renda. Da última vez em que a renda cresceu no país, o trabalhador ainda se beneficiava dos ganhos de estabilidade proporcionados pelo Plano Real.

**Carteira assinada**

Segundo especialistas, na prática, a conta passou a incluir menos pessoas com remuneração baixa, o que foi o principal fator a inflar a renda do trabalho em 2005. "O trabalho com carteira assinada cresceu muito e, em geral, tem um nível de remuneração mais alta", disse João Sabóia, diretor do Instituto de Economia da UFRJ.

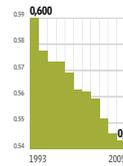
**RENDIMENTO MAIOR, DESIGUALDADE MENOR**

Renda cresce 4,6% em 2005



**Desigualdade tem ligeira queda em 2005**

Índice de Gini de distribuição do rendimento médio mensal de todos os trabalhadores das pessoas de 10 anos ou mais de idade



**5 PONTOS POSITIVOS**

- 1) A renda cresceu pela 1ª vez desde 1996
- 2) O índice de Gini vem caindo desde 1993
- 3) O nível de ocupação teve o melhor percentual desde 1996
- 4) Diminuiu o percentual de crianças de 5 e 6 anos fora da escola
- 5) O percentual de domicílios com telefone cresceu

**5 PONTOS NEGATIVOS**

- 1) A renda ainda é 15,1% inferior à de 1996
- 2) O analfabetismo está caindo em ritmo mais lento
- 3) Subiu o percentual de jovens de 15 a 17 anos fora da escola
- 4) Cresceu o percentual de crianças de 5 a 14 anos trabalhando
- 5) 79% dos brasileiros não utilizam a internet

Em 2005, o crescimento da renda, especialmente entre os mais pobres, foi impulsionado pelo aumento em termos reais de 9,9% do salário mínimo. Além disso, o dólar em baixa ajudou a reduzir os preços dos alimentos, e o índice oficial de inflação, o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), recuou para 5,69% no ano, o menor patamar desde 1998.

Para Marcelo de Ávila, economista do Ipeca (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), os dados indicam que a Pnad de 2006 deve mostrar novo crescimento da renda, amparado no aumento dos trabalhadores formais e do salário mínimo.

**Desigualdade**

A Pnad confirmou a tendência de redução da desigualdade verificada nos últimos anos. O índice de Gini das rendas do trabalho apresentou um ligeiro recuo, de 0,547 para 0,544, o mais baixo desde 1981, no cálculo. O índice varia de 0 a 1 —quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade. A concentração de renda não cresce no país desde 1993.

Segundo Néri, o bem-estar social (combinação da renda per capita domiciliar e da desigualdade) cresceu 7,6% em 2005, contra uma expansão de 5,9% em 2004. Apesar disso, o economista classifica a redução da desigualdade de 2005 como "frustrante" porque havia a expectativa de um recuo maior. "A desigualdade está diminuindo muito lentamente, mas de forma contínua", afirmou Vandeli Guerra, do IBGE. Todas as classes de renda registraram ganhos pela primeira vez desde 1996. A desigualdade caiu por causa dos ganhos um pouco maior dos mais pobres.

A análise com base na renda mensal de todos os trabalhadores mostra que os 50% mais pobres tiveram alta de 6,5% nos rendimentos. Já os 10% mais ricos registraram alta de 4,9%. A mudança na apropriação da renda, no entanto, ainda caminha a passos lentos. Em 2004, os 50% mais pobres detinham 16% da renda total. Em 2005, esse percentual subiu para 16,3%.

Sob a ótica do rendimento do trabalho, o ganho foi maior na faixa de renda próxima do salário mínimo, com alta de 10,3%. Quando se incluem na conta rendimentos provenientes de pensões ou de programas de transferência de renda, o crescimento da renda é mais intenso: sobe entre os 10% mais pobres, com alta de 14,8%.

→ LEIA MAIS B14 e B19

a maior feira de estofados

# liquidação

descontos de até 80%  
5x sem juros

Só até 22/09

Sidney conj. 2+3 lugares

100% Couro legítimo

5x R\$ 399,00 sem juros

mais de 200 itens em exposição pronta entrega

piquattro

SOFÁS E MÓVEIS

Lojas abertas aos domingos • Entrega gratuita em todo o Brasil • Despedidos para todo o Brasil

Av. Heliópolis, 2.134 - Tel.: 11 3061-0391/3061-1818

Av. Sabin Farias Pinheiro, 461, 3.023 esp. C/ Av. Regente Feijó - Tel.: 11 6607-4606

Reportagem sobre a Pnad, na *Folha de São Paulo*, 16 set. 2006.

# O ESTADO DE S. PAULO

Edição das  
22h10

JULIO MESQUITA  
(1891-1927)

DIRETOR:  
RUY MESQUITA

SÁBADO

SP, RJ, MG, PR e SC: R\$ 2.50. Demais Estados: ver tabela na página A2.

16 de setembro de 2006 - ANO 127, Nº 41241 www.estado.com.br

## Educação melhora, mas mais crianças trabalham

- Pesquisa do IBGE retrata os 3 primeiros anos de governo Lula
- Rendimento real do trabalho é 15,1% menor que em 1996
- Desigualdade cai, mas ainda é uma das maiores do mundo

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2005 revela que nos primeiros três anos de governo Lula o Brasil teve aumento no trabalho infantil e recuo do rendimento real do trabalho ao menor nível em dez anos. Mostra também dados positivos, como redução mais rápida da desigualdade social, embora de forma heterogênea: os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística indicam que a desigualdade aumentou em São Paulo e caiu de forma substancial no Maranhão, por exemplo. Segundo o levantamento, o brasileiro tem mais acesso a telefone (71,6% dos domicílios) do que a rede de esgoto (69,7%). Nos últimos dez anos, subiu a média de anos de estudo, aumentou o ingresso na escola e caiu a taxa de analfabetismo. A Pnad é o mais completo levantamento socioeconômico do IBGE. ● PÁGS. A18 A21



FUTURO AMEAÇADO - Menino de 11 anos trabalha na produção de carvão no município balano de Alagoínas para ajudar a família: pés machucados e alimentação deficiente

Reportagem de capa sobre a PNAD. *O Estado de São Paulo*, 16 set. 2006.

## Sanguessuga é preso suspeito de chantagem

Vedoin tinha material para vender a ex-tesoureiro de campanha do PT em MT

O empresário Luiz Antônio Vedoin, acusado de chefiar a máfia dos sanguessugas, e um primo, Paulo Roberto Trevisan, foram presos ontem em Curitiba (MT), sob suspeita de ocultar documentos e tentar vender material de chantagem.

Eles iam embarcar para São Paulo com uma fita de vídeo, um DVD, uma agenda e várias fotos, segundo a Polícia Federal. O material seria vendido a Valdebran Carlos Padilha da Silva, que foi tesoureiro da campanha do petista Alexan-

dre César à prefeitura de Curitiba. Ainda segundo a PF, seria vendido também ao ex-agente policial Gedimar Pereira Passos. Com eles havia R\$1,16 milhão e US\$ 248,8 mil. De acordo com um delegado, as imagens mostram diversos inte-

grantes do PSDB na empresa Planam, que teria sido o pivô da venda de ambulâncias superfaturadas. José Serra e Geraldo Alckmin, que aparecem nas imagens, disseram tratar-se de "baixaria" contra suas campanhas. ● PÁGS. A4 E A5

## Ministro da Bolívia renuncia após crise

Ele assinou ato contra a Petrobrás

O ministro boliviano dos Hidrocarbonetos e Energia, Andrés Soliz Rada, anunciou ontem sua renúncia irrevogável, um dia após ter sido desautorizado pelo vice-presidente, Álvaro García Linaera. Seu último ato foi determinar a expropriação

das receitas das refinarias da Petrobrás, na terça-feira. O presidente boliviano, Evo Morales, confirmou ao chanceler Celso Amorim que a resolução foi "congelada". Em nota, a estatal diz que a situação ainda é "ameaçadora". ● PÁGS. B1, B4 E B6

## Brasil em 106º lugar no combate à corrupção

Estado divulgado pelo Banco Mundial na reunião do FMI mostra o Brasil em 106º lugar no quesito "controle da corrupção", numa lista de 206 países. Numa escala de zero a cem, o País tem nota 48, supe-

rior à da Argentina (42) e pior que a do Chile (90). O diretor-geral do FMI, Rodrigo de Rato, disse que o Brasil precisa de um orçamento mais flexível, reita o enviado especial Rolf Kuntz. ● PÁGS. B9 E B9

## 8 pessoas têm sigilo telefônico quebrado no caso Ubiratan

- ◆ A Justiça decretou ontem a quebra do sigilo telefônico do coronel Ubiratan Guimarães, assassinado no sábado, da namorada dele, Carla Coppolina, e de mais seis pessoas. Foi determinado sigilo total do inquérito. ● PÁG. C1

## Denúncia: Adolfo Lutz deixa estragar 2.060 exames

O Instituto Adolfo Lutz é acusado de deixar estragar 2.060 amostras de sangue de pessoas suspeitas de terem contraído dengue. As amostras foram coletadas em abril e ficaram sem uso até junho. ● PÁG. A36



SEM IDADE - Crianças também se manifestaram contra Bento XVI

## Islã protesta e papa é comparado a Hitler

As críticas do mundo muçulmano aos comentários sobre o Islã feitos pelo papa Bento XVI ganharam ontem a adesão de líderes políticos influentes. Um dirigente do partido

islâmico turco o comparou a Hitler. Também houve manifestações de rua em diversos países. Uma igreja ortodoxa de Gaza foi atacada com duas bombas caseiras. ● PÁG. A25

## No papel de Fidel, Chávez ataca os EUA

Na ausência de Fidel Castro, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, roubou a cena na abertura da reunião de cúpula dos países não alinhados, em Havana, informa o enviado especial Lourival Sant'Anna. Em dis-

curso de 27 minutos, Chávez atacou duramente os EUA. A fala contrastou com o tom sóbrio até mesmo de Mahmud Ahmadinejad, presidente iraniano, e de Raúl Castro, presidente interno de Cuba. ● PÁGS. A32 E A33

## Corinthians, em busca da vitória e de um goleador

O Corinthians recebe o Paraná, no Pacaembu, sonhando em arrancar para as primeiras posições do Brasileiro. O time, porém, sente a falta de um goleador. Hoje, o ataque será formado por Nadson e Amoroso. ● PÁG. E1

## CADERNO 2 Em discussão, o homem cibernético

● Mestre da computação e neurocientista falam de tecnologia em dois livros. ●

## ESTADINHO Uma linguagem própria na internet

● Cheio de abreviações, internetês confunde quem está aprendendo a escrever. ●

### NOTAS E INFORMAÇÕES

#### Morales volta a agradecer

O presidente Lula precisa fazer ver a Evo Morales que o Brasil não tolerará a quebra do processo demo-

crático nem o rompimento unilateral de contratos. É a única linguagem que ele entende. ● PÁG. A3

DOLAR	COMPRA	VENDA
Comercial	2.350	2.352
Turismo	2.085	2.235
Paralelo	2.240	2.340
Poupança	0,7042%	

TEMPO
Frente fria provoca chuva desde cedo no Estado e queda de temperatura. ● PÁG. C2
NA CAPITAL 15º MIN. 23º MÁX.

HOJE	130 páginas
A 1º Caderno	44
B Esportes	24
C Cidade	8
D Caderno2	14
E Esportes	4
F Feminino	20
Estadinho	8
Classificados	8
815 anúncios	



RETRATOS DO BRASIL

# Cai desigualdade social, mas cresce trabalho infantil no País

Levantamento do IBGE mostra também que brasileiro tem mais acesso a telefone do que a rede de esgoto

**Irany Tereza**  
**Karine Rodrigues**  
RIO

O retrato de três anos do governo Lula revela algumas imagens surpreendentemente negativas, como o aumento do trabalho infantil, o primeiro desde 1992, e o recuo do rendimento real do trabalho, que na média ficou em R\$ 781 - 15% mais baixo do que o valor médio de oito anos do governo Fernando Henrique, R\$ 898. Mostra, também, dados positivos, como a aceleração no ritmo de redução da desigualdade social e o crescimento no nível de

ocupação. Na análise de um período maior, de dez anos, também houve evolução na educação: subiu a média de anos de estudo, aumentou o ingresso na escola e caiu a taxa de analfabetismo, de 14,7% para 10,2%. Estes são alguns dos dados apresentados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2005 (Pnad), o mais completo levantamento socioeconômico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). "Houve avanços nos últimos dez anos, mas a velocidade de melhoria de alguns indicadores é lenta para as necessidades

CARACTERÍSTICAS DOS DOMICÍLIOS				
				
Com esgoto sanitário	Com telefone	Com água	Com iluminação	Com coleta de lixo
<b>69,7%</b>	<b>71,6%</b>	<b>82,3%</b>	<b>97,2%</b>	<b>85,8%</b>

do País", avalia o presidente do IBGE, Eduardo Nunes. O estudo, repetido a cada ano, mostra que o brasileiro vive hoje a estrófica situação de ter mais acesso a telefone (71,6% dos domicílios) do que a rede de esgoto sanitário (69,7%). A inversão da prioridade na prestação dos serviços é resultado direto, por um lado, da privatização da operação de telefonia e a consequente universalização do atendimento; por outro, da demora na definição do marco regulatório para o setor de saneamento básico.

Pela primeira vez, o número de residências onde existe apenas telefone celular é maior do que o de dotadas de linha fixa. O Brasil também entrou definitivamente na era da internet pelas mãos das crianças e adolescentes - a grande massa nacional de internautas. Mas o acesso ainda é bastante limitado às classes de renda e de instrução mais alta. A pressão feminina no ingresso ao mercado de trabalho está alterando o nível de ocupação e contribuindo para a redução gradual da desigualdade. Movi-

do pelos programas de transferência de renda, o País está menos desigual, mas não de forma homogênea - a desigualdade aumentou em São Paulo e caiu de forma substancial no Maranhão, por exemplo. A taxa de pessoas que não sabem nem escrever caiu lentamente desde o início do governo Lula - apenas 0,5 ponto percentual, atingindo 10,2%. E há 38 milhões de brasileiros com menos de quatro anos de instrução. ■



**ABALO** - Aos 11 anos, G.S.C. (ao fundo) carrega eucalipto para queima, enquanto irmão guarda o carvão produzido: cicatrizes, cortes, pés machucados e lordose à mostra

## Na BA, infância enterrada na pilha de carvão

Trabalho pesado e alimentação deficiente deixam crianças de Alagoinhas sem perspectivas

**Alessandra Aquino**  
ESPECIAL PARA O ESTADO  
SALVADOR

G.S.C. é um garoto miúdo, que não aparenta os seus 11 anos de idade, apresenta cicatrizes de pequenos cortes por todo o corpo, tem os pés machucados pelo trabalho duro sem o uso de calçados apropriados e traz sinais de lordose na coluna acostumada a carregar peso. Seu olhar não mostra mais nenhum vestígio de ingenuidade nem da espe-

rança infantil. Ele é mais uma criança que trabalha no Brasil para ajudar no sustento da família. Seu dia começa às 6 da manhã, quando acorda e, sem ter comido nada, anda cerca de 5 quilômetros para chegar a uma escola municipal de Alagoinhas, na Bahia, Estado onde é comum o trabalho infantil nas pedreiras, nas plantações de sisal e na carvoaria. G. retorna depois das 13 horas, quando ele e os irmãos começam a trabalhar na produ-

ção familiar de carvão. A família de oito filhos mora numa casa de tijolo de três cômodos, onde não tem luz elétrica. A água encanada chegou há poucos dias. A fabricação do carvão é feita no pátio da casa, onde habitam galinhas e cachorros. Há também um forno de barro construído pelos moradores. É ali que o carvão é feito. As crianças cortam e descascam a madeira. Mais tarde colocam-na empilhada dentro do forno. Depois de três dias, está pronto

o carvão, que é colocado por G. e seus irmãos em latas de queijos, usadas como medida, para o ensacamento do produto. Numa carroça, o carvão é levado pelo pai para ser vendido pelas redondezas. A situação de trabalho de G. e das outras crianças é bastante insalubre, pois aspiram a poeira do carvão que fica acumulada na exposição ao vapor do forno. G. afirma que, sem o seu trabalho e o dos irmãos, a família

ficaria sem comida. Os pais são calmos, mas, se ele for muito lento no trabalho, ficam bravos. G. gosta de ir à escola, está na primeira série e já sabe ler. Quando crescer acha que seguirá o estilo de vida do pai. Gosta de brincar, mas não tem brinquedos, então brinca com folhas de mamona. Seu almoço nos últimos dias foi arroz feijão. Quando não trabalhava, já vivia a experiência de não ter o que comer. ■

## Internet já é realidade para 21% dos brasileiros

RIO

Website, home page, e-mail. A internet se populariza aos saltos: 38,7 milhões de brasileiros (21% da população) acessaram a rede mundial de computadores pelo menos uma vez em 2005. A massificação ocorre independentemente do nível de renda ou de propriedade de computadores pessoais: apenas 18,6% dos lares, das mais de 53 milhões de residências visitadas pelos pesquisadores, dispunham do equipamento.

Os acessos foram feitos, principalmente, no trabalho, na escola, na casa de amigos ou em "cybers". E o grande contingente nacional de internautas é formado por adolescentes e crianças. Na faixa de 10 a 14 anos, 24,4% haviam acessado a rede; percentual que sobe para 33,9% entre os com idade entre 15 e 17 anos. O plotelão cai com o avanço da idade: apenas 3,3% das pessoas com mais de 60 anos acessam a internet.

Apesar da disseminação, o acesso está concentrado na população com rendimento e nível de instrução mais altos e microcomputador ainda é um aparelho raro na maior parte do País. No Maranhão, só está presente em 4,1% dos domicílios. Em São Paulo, em 28,9%.

O IBGE constatou que a explosão dos celulares já é suficiente para desbancar a telefonia fixa. Em 2005, 12 milhões de domicílios contavam apenas com aparelhos de telefonia móvel. E o dobro da quantidade das casas onde existia apenas telefone fixo: 6,5 milhões. O Centro-Oeste tem a maior proporção de domicílios com apenas celular: 32,8%. Em 2001, 7,8% dos lares contavam só com celular, enquanto uma quantidade 4 vezes maior tinha só telefone fixo. Em 2005, a avaliação foi invertida. ■ **L.T. & A.B.**

Reportagem sobre a Pnad. O Estado de São Paulo, 16 set. 2006.

## Um mercado ilegal, com 2,5 milhões de jovens

Após 14 anos, cresce o número de crianças e adolescentes que trabalham

RIO

Eles têm de 5 a 14 anos e são tantos que poderiam substituir a população de três estados do Norte brasileiro. Todos trabalham, contrariando a lei e invertendo os papéis familiares. No período de 2004 a 2005, tornaram-se 10,3% mais numerosos e já constituem um batalhão de 2,5 milhões de crianças e adolescentes explorados em trabalho ilegal. O aumento, apurado pela Pnad, interrompeu uma tendência de queda que foi verificada durante 14 anos. Proibido para menores de 16 anos - embora, para aprendizagem, seja aceito a partir dos 14 anos - o trabalho infantil é mu-

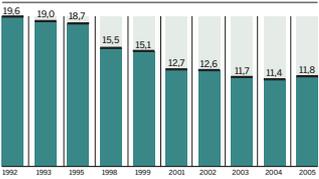
ta mais freqüente na agricultura. Por isso, seu crescimento está associado a fatores conjunturais do setor, como secas, enchentes e aumentos de insumos, de acordo com avaliação técnica do IBGE. O campo concentrou, no último ano, 1,5 milhão dos pequenos trabalhadores, especialmente os de menor idade: 76,7% dos ocupados têm entre 5 e 9 anos. A maioria (64,4%) é remunerada, mas há uma parcela substancial (27%) que está envolvida na produção para consumo próprio. A pesquisa mostra ainda que o Nordeste continua a ser a região mais crítica, com 15,9% da população infanto-juvenil tra-

balhando. Em seguida, vema região Sul (14%), caracterizada também por uma forte agricultura familiar. PROGRAMAS A secretária-executiva do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, Isa Maria de Oliveira, está preocupada. "Isso é grave. Um maior número de crianças está tendo seus direitos violados", observa. Na sua opinião, é pífia a ampliação, em 200 mil, do número de atendidos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) do governo federal atual. Em 2002, eram 810 mil. "Este é um dado muito mais forte do que qualquer dado con-

juntural da atividade agrícola", explica a secretária-executiva. O presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, considera que os programas de transferência de renda, como o Bolsa-Família e o Fundef, influenciaram na redução do número de atendidos dos últimos dez anos, mas diz que é preciso mais para mudar o quadro. "Precisamos de três condições: criar vagas nas escolas, melhorar a qualidade do ensino e subir o nível de renda familiar", disse. Ana Lúcia Kassouf, consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e professora da USP, culpa o governo federal pela piora, que ela atribui ao que considera abandono

### TRABALHO INFANTIL

Faixa etária entre 5 e 17 anos em relação ao total da população brasileira



\*Crianças e adolescentes ocupados na semana de referência da pesquisa. Excluindo as pessoas da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. FONTE: IBGE. O único programa federal direcionado ao trabalho infantil, criado em 1996. O Lula prometeu que ia aumentar o número de famílias incluídas no Peti, mas isso não foi feito. E, pelo que a gente sabe, as contrapartidas do Peti e do Bolsa-Família não estão sendo cobradas. Isso é um agravante", afirma. ■

PROSA & VERSO



Fábula suja sobre jacaré no esgoto

• Santiago Nazarian, de 29 anos, lança "Mastigando humanos", romance narrado por um jacaré no esgoto. Com sangue frio e politicamente incorreto, o réptil vive em crise de identidade e um dia se descontrola.

SEGUNDO CADEIRNO

Curta-metragens podem voltar

• Uma lei "esquecida" de 1975, que prevê a exibição de curtas-metragens nacionais antes de longas estrangeiros, pode ser posta em prática novamente. A medida gera polêmica no meio cinematográfico.

ELA

Homens? Quem precisa deles?

• A correspondente Helena Celestino entrevista a articulista do "New York Times", Maureen Dowd, sobre livro em que acusa americanas de querer parecer Barbies para se casar.

GLOBINHO

Lições de A a Z sobre política

• No alfabeto da política, 23 termos, como alistamento, boca-de-urna, mandato, nepotismo e zona eleitoral, são explicados para as crianças não ficarem por fora das eleições.

Multas de ônibus terão maior controle

• Decreto do prefeito Cesar Maia obriga as empresas de transporte do Rio a comunicar à prefeitura os nomes dos motoristas multados. Quem não cumprir a determinação receberá outra multa, equivalente ao número de vezes em que, nos 12 meses anteriores, os veículos da empresa tiverem cometido infração idêntica. **Página 19**



Edição Nacional  
Preço deste exemplar em formato Rio de Janeiro  
**R\$ 2,00**  
Circulam com esta edição: Segundo Caderno, Ela, O Globo, Folha & Verso e O Povo.

# Venda de dossiê contra Serra leva Vedoin e petista à prisão

PF prende os dois, em MT e SP, negociando documentos por R\$ 1,7 milhão

• A Polícia Federal prendeu ontem três pessoas — Luiz Antonio Vedoin, principal operador da máfia dos sanguessugas, um empresário filiado ao PT e um advogado ligado a petistas — acusadas de negociar documentos com supostas denúncias contra os candidatos tucanos Geraldo Alckmin e José Serra. O empresário Valdebran Padilha da Silva, que foi ar-

recadador da campanha do PT à prefeitura de Cuiabá em 2004, e o advogado Gedimar Passos foram presos num hotel perto do Aeroporto de Congonhas com mais de R\$ 1,7 milhão em reais e dólares. Segundo a PF, Valdebran tentava comprar o dossiê, que teria imagens de uma solenidade de 2001 em que o Ministério da Saúde entregou 40 ambulâncias vendidas

pela Planam, empresa de Vedoin. Ao depor na CPI dos Sanguessugas, o próprio Vedoin disse não ter denúncias a fazer contra Serra. À noite, uma reportagem da revista "IstoÉ" sobre o assunto foi parar no programa eleitoral de TV do candidato Orestes Quéricia (PMDB), que disputou o governo de São Paulo com apoio do presidente Lula. **Páginas 3 a 10**

NÚMEROS DA PESQUISA

O retrato de 2005

**SALÁRIO EM ALTA** - Pela primeira vez em 9 anos, o rendimento do trabalhador cresceu (para R\$ 801). A alta foi de 4,6% sobre 2004. Mas os ganhos médios do trabalho ainda estão 15,1% menores do que em 1996.

**DESEMPREGO SOBRE** - A taxa de desemprego subiu de 8,9% em 2004 para 9,3% no ano passado.

**DESIGUALDADE CAL MAS POUCA** - O Índice de Gini (indicador de desigualdade) do rendimento do trabalho recuou para 0,543 (quanto mais perto de zero, melhor), contra 0,547 em 2004.

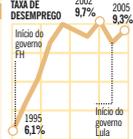
**TRABALHO INFANTIL** - Cresceu 10,3% o número de crianças de 5 a 14 anos trabalhando no país. Isso não acontecia desde 1992. São de 5 a 9 anos, são cerca de 300 mil crianças trabalhadoras. Segundo o IBGE, a culpa é principalmente da crise no campo, que levou os meninos ao trabalho.

**JOVENS** - Subiu o número de jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Hoje são 18%

Comparação entre governos

■ A desigualdade recuou 3,8% no governo Lula e 3,2% nos oito anos de Fernando Henrique

■ No governo FHC, o número de domicílios com telefones fixos e celulares quase triplicou, passando de 22,4% para 61,7% em fins de 2002. Agora, são 72,4%. O acesso à luz elétrica, nos anos FHC, praticamente foi universalizado e chegou a 96,7% do total de domicílios. Com FHC e o Plano Real, também aumentou o número de domicílios com geladeira, de 74,9% para 86,7%.



# Renda melhora, mas educação não

Avanço salarial foi de 4,6% em 2005, o primeiro em 9 anos. Mais jovens estão fora da escola

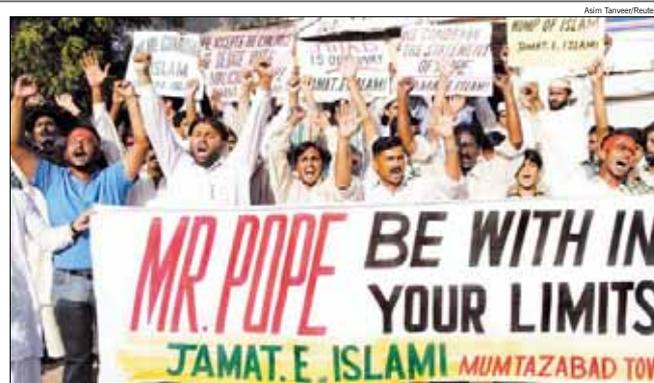
• Pela primeira vez em nove anos, a renda do trabalhador brasileiro cresceu em 2005. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad),

do IBGE, apesar da alta de 4,6% nos rendimentos, os ganhos médios do trabalho ainda estão 15,1% menores do que em 1996. A taxa de desemprego no país

subiu dos 8,9%, de 2004, para 9,3% no ano passado. O levantamento mostrou também que o Brasil esbarra em dificuldades para elevar a escolarização dos

jovens. Pelo segundo ano seguido, a parcela de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola cresceu e, em 2005, chegou a 18%. A pesquisa constatou tam-

bém que, com a crise no campo, houve aumento de 10,3% no trabalho infantil entre 5 e 14 anos, algo que não acontecia desde 1992. **Páginas 27 a 33**



MUÇULMANOS PAQUISTANÊSES protestam contra as declarações do Papa Bento XVI, com gritos e faixas: "Mantenha-se em seus limites"

## Cresce reação de muçulmanos contra o Papa

Líderes religiosos e políticos exigem que Bento XVI se desculpe

• As declarações do Papa Bento XVI sobre Maomé e sua religião desencadearam protestos de muçulmanos em vários países. As reações furiosas de líderes religiosos e políticos islâmicos, exigindo que o Papa peça desculpas pelo que disse, preocupam funcionários do Vaticano, que temem pela segurança do Pontífice. **Páginas 38 e 39**

## Crise com Brasil derruba ministro boliviano do gás

• O ministro dos Hidrocarbonetos da Bolívia, Andrés Soliz Rada, renunciou ontem ao cargo. Soliz Rada foi o pivô da crise com o governo brasileiro causada pela resolução que transferia para o Estado boliviano o controle das refinarias da Petrobras.

Ele foi obrigado a congelar a decisão e, por isso, teria se sentido humilhado. Oficialmente, Soliz Rada alegou motivos pessoais para sua saída. Em seu lugar, assume Carlos Villegas, que era do Ministério de Planificação do Desenvolvimento. **Página 36**



## TJ do Rio recontrata mulher de juiz

• O Tribunal de Justiça do Rio determinou a recontração de Silvia Pimentel, mulher do desembargador Ademir Pimentel. Ela havia sido exonerada da instituição, após a aprovação da resolução contra o nepotismo no Judiciário. **Página 13**

Reportagem de capa sobre a PNAD *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2006.

Pnad • 2005

MÍRIAM LEITÃO

PANORAMA ECONÔMICO

Guerra de dados

• O retrato anual do Brasil mostra lentas melhoras, velhas mazelas e, desta vez, inesperados retrocessos. O aumento do trabalho infantil é inexplicável. Houve um ingresso de 202.255 crianças que têm idade entre 5 e 14 anos no exército das que trabalham. O IBGE divulgou a Pnad apesar dessas más notícias. Já o Ministério da Justiça parece estar escondendo dados sobre criminalidade.

O professor Gláucio Soares denunciou no seu site Conjuntural Criminal (conjunturalcriminal.blogspot.com) que está havendo censura nos dados que a Secretaria Nacional de Segurança Pública já deveria ter divulgado. Os mapas de 2004 já estão prontos há meses e ficaram em alguma gaveta do Ministério da Justiça. O secretário Luiz Fernando Corrêa, em entrevista ao fim de junho, prometeu-me a divulgação em, no máximo, três semanas e assegurou que eles sairiam antes das eleições. Passaram-se 78 dias e, até agora, o Ministério da Justiça continua silencioso.

O sociólogo Gláucio Soares, sério e competente estudioso da violência, disse que, como eleitor de Pnad em quatro eleições, sente-se decepcionado e chama o que está acontecendo de "censura".

Dados não pertencem a ninguém. Ruins ou bons eles ajudam o país a refletir, e esta época de eleições é um excelente momento para pensar sobre os passados e futuras correções em programas e políticas públicas. Por exemplo: o IBGE mostra que quase não houve melhora no percentual de jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Eram 18,9% em 2001 e agora são 18%. Desde 2002, está praticamente estagnado. Isso significa que depois do "Tudo Criança na Escola" deveria ter se seguido o "Todo Adolescente na Escola", ou seja, políticas públicas vigorosas para manter os jovens no local onde eles devem estar. Em vez de gastar energia tentando desfazer o que foi feito anteriormente, em brigar com o Proivão, aparelhar o Inep, trocar ministros e prioridades, o governo Lula deveria ter dado o passo seguinte ao passo dado no governo anterior. Educação tem que ter continuidade.

A explicação do presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, é que o problema está na renda. Como a renda das famílias é muito baixa, a jovem vai para o mercado de trabalho desde cedo, abandonando os estudos sem jamais retornar. Para ele, o fato é comum na sociedade brasileira e só poderá mudar agora com o Fundeb, que criará mais vagas no ensino médio. Nunes acredita que, ao se criarem essas vagas, os estudantes vão poder ir à escola e se sentirão mais motivados a permanecer estudando. Isso acabará pensando com que eles não partam em busca de trabalho. Na verdade, existem milhões de jovens que não estão nem estudando e nem trabalhando, como mostram os estudos sobre o tema. O drama é este. A coluna trouxe alguns dados no domingo passado. As taxas que caíram de 1992 a 2002 de jovens entre 15 e 17 anos fora da escola, e que agora estão estagnadas,

mostram que o governo cuidou pouco — ou mal — desse jovem. Sem estudo (ou com pouco estudo), nem trabalho, o jovem fica exposto a uma série de mazelas as quais todos nós conhecemos muito bem.

O mais triste resultado desta Pnad, contudo, foi o aumento do trabalho infantil. Entre 2005 e 2004, mais 42.352 crianças entre 5 e 9 anos ingressaram no mercado de trabalho: um aumento de 18,5%. Entre 10 e 14 anos, foram mais 159.903 crianças, ou seja, um acréscimo de 10%. Um aumento desses neste quesito, a esta altura do campeonato, é inaceitável. Segundo Eduardo Nunes, a explicação é, também, externa. O problema teria sido a crise do campo que fez com que milhares de trabalhadores fossem para ajudar suas famílias. De fato, o cruzamento dos dados mostra que a maioria desses pequenos trabalhadores foi executar suas tarefas no campo, não remunerado e para o próprio consumo. Mas crise no campo sempre houve e há 14 anos a taxa vinha caindo. O governo precisa agora descobrir a política mais adequada para combater o problema; uma opção, por exemplo, seria ampliar o alcance do Peti — Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Laís Abramo, diretora do escritório da OIT no Brasil, acha que o dado é preocupante e reflete o que ela chama de "núcleo duro" do trabalho infantil, pois é justamente na agricultura, no trabalho familiar, em que mais ocorrem casos cuja prática é muito mais difícil fiscalizar e combater.

— O Brasil sempre foi considerado um caso de sucesso no combate ao trabalho infantil e agora veio este número. Temos de ver o que aconteceu na zona urbana também. Acho que, neste momento, o importante é dar prioridade ao combate ao trabalho infantil e também é preciso aprimorar as políticas e os mecanismos de controle e de fiscalização para evitar que o dado se consolide — afirma a diretora da OIT.

Como outras Pnads, esta mostra vários avanços. O Brasil tem velhos problemas, mas eles vêm ficando menores a cada ano, a cada Pnad. Mas onde parou ou piorou foi em áreas em que tem de melhorar mais rapidamente: na proteção aos jovens e na erradicação do trabalho infantil. O governo deveria arquivar desculpas construídas para o debate Neri, chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Enquanto a expansão dos computadores reflete o ganho de renda dos brasileiros, o avanço dos celulares mostra, justamente, a dificuldade de pagar a conta dos telefones fixos.

— Uma assinatura mensal custa de R\$ 30 a R\$ 40 por mês, enquanto um cartão de celular pré-pago pode custar só R\$ 5 — afirma Eduardo Tude, presidente da consultoria Telecto.

No que diz respeito à internet, a parcela de 13,7% de lares conectados sobe para 21% quando se investiga as pessoas que acessam, independentemente

www.oglobo.com.br/miriamleitao • e-mail: miriamleitao@oglobo.com.br  
COM DÉBORAH THOMÉ

Governo Lula avançou no emprego e na redução da desigualdade de renda

Já nos anos FH houve universalização do ensino e maior acesso a bens

Luciana Rodrigues

• A menos de um mês para o primeiro turno das eleições presidenciais, os números da Pnad mostram que, se nos anos do governo Lula houve uma melhoria significativa no mercado de trabalho e uma redução maior da desigualdade de renda, o período que abrange a gestão Fernando Henrique Cardoso foi marcado por avanços na educação e por um maior acesso das famílias brasileiras a bens duráveis, como geladeira, fogão e televisão.

Entre 1995 e 2002 (primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique), a taxa de desemprego sobiu de 6,1% para 9,2%. Com o Plano Real e a estabilização dos preços, a renda do trabalhador aumentou 30,8% entre 1993 e 1996 (ano em que houve Pnad em 1994). Mas, desde então, os brasileiros amargaram cinco anos consecutivos de perda de renda. Até 2003, início do governo Lula, quando a queda que recorde: 7,6%.

Entre 95 e 2002, crianças fora da escola caíram a 3,1%. A partir de 2004, quando houve uma virada no mercado de trabalho. Entre 2002 e 2005, cresceu o emprego formal (16,2%), aumentaram as vagas na indústria (12,6%) e o número de trabalhadores ocupados (8,14%). Depois da queda de 2003, a renda ficou estável em 2004 e subiu 4,6% no ano passado.

Segundo especialistas, os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, tiveram papel fundamental na redução das diferenças de renda. Entre 2002 e 2005, o índice que



mede a desigualdade de renda nos domicílios recuou 3,8% em três anos, uma queda superior à dos dois mandatos de Fernando Henrique (3,2%).

Mas, no governo Lula, os avanços na educação não foram a passos tão largos quanto na era Fernando Henrique. A segunda metade dos anos 90 consolidou a universalização do Ensino Fundamental. Entre 1995 e 2002, a parcela de crian-

ças de 7 a 14 anos fora da escola caiu de 9,8% a 3,1%. Segundo especialistas, o Fundeb, criado para financiar o Ensino Fundamental e que entrou em operação em 1998, deu impulso à educação.

O governo Fernando Henrique também está à frente no acesso a serviços públicos, que, até o início dos anos 90, estavam ausentes em boa parte dos lares brasileiros. A privatização da

Mais famílias com internet e celular

Lares com acesso à rede já somam 9,8 milhões. Expansão foi a maior desde 2001

Cássia Almeida

• Totalmente conectada à internet e ao celular, a família Lima espelha o que a Pnad 2005 mostrou no Brasil. Aumentou a proporção de lares ligados à grande rede: os 12,2% em 2004 subiram para 13,7%. E o celular avançou tanto que, pela primeira vez, superou o fixo. A telefonia agora está na casa de 72,4% contra 61,7% em 2004. Mas 23,6% dos lares só têm o telefone móvel, contra 12,5% que contam apenas com o fixo.

Na casa dos Lima — do pequeno Marcos Paulo, de 6 anos, ao pai, Paulo, de mais de 40 anos — a família não vive mais sem internet nos três computadores da casa de cinco pessoas. Os números do IBGE mostram que o equipamento está mais presente nos domicílios: são 9,8 milhões contra 8,4 milhões em 2004.

— Foi um crescimento impressionante: a maior alta desde 2001, consistente com com o viés trabalhista. Afinal, as pessoas não usam a internet e celular somente para amenidades. Também há queda da taxa de juros e incentivos fiscais com o computador popular estão por trás dessa alta — explica o economista Marcelo Neri, chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Enquanto a expansão dos computadores reflete o ganho de renda dos brasileiros, o avanço dos celulares mostra, justamente, a dificuldade de pagar a conta dos telefones fixos.

— Uma assinatura mensal custa de R\$ 30 a R\$ 40 por mês, enquanto um cartão de celular pré-pago pode custar só R\$ 5 — afirma Eduardo Tude, presidente da consultoria Telecto.

No que diz respeito à internet, a parcela de 13,7% de lares conectados sobe para 21% quando se investiga as pessoas que acessam, independentemente



DO PAI, Paulo, ao caçula, Marcos, de seis anos, todos os membros da família Lima usam celular e internet



de o serviço estar implantado nos computadores em casa.

No perfil identificado pelo IBGE, o usuário clássico é adolescente, está em famílias de renda alta, é mais escolarizado e mora no Sudeste. Perfil de mais dois filhos de Paulo e Iris Lima. Graziela tem 18 anos e curso o primeiro ano de Bio-

Reportagem sobre a Pnad. O Globo, Rio de Janeiro, 16 set. 2006.

Entretanto, vale registrar um contratempo na divulgação dos dados preliminares do Censo 2000, em 8 de maio de 2002, quando o embargo foi furado na noite anterior pelo telejornal da Record. O jornalista Boris Casoy, o único que não respeitou o embargo, deu a notícia de que a mortalidade infantil caiu de 48 óbitos por mil nascidos vivos, em 1990, para 29,6 óbitos infantis por mil nascidos vivos, antes do horário combinado.

Na época, Gazzaneo foi avisado, pelo telefone, sobre o incidente por uma jornalista que participava do embargo. Ele não hesitou em manter o acordo do embargo até o dia seguinte e, para isso, mobilizou toda a sua equipe para reforçar o acordo de manterem guardadas, nas redações, as informações do IBGE. O clima de tensão e insegurança gerado pelo comportamento inesperado do jornalista Boris Casoy foi, aos poucos, sendo substituído pelo compromisso dos editores de manutenção do embargo.

Num contexto competitivo entre os jornalistas é inacreditável como todos seguraram a informação até a data combinada. Isso ajuda a entender como é importante ter na assessoria de imprensa um jornalista respeitado pelos colegas de redação. Se não fosse isso, o desfecho seria outro.

Para Gazzaneo, esse acontecimento não o fez repensar o embargo: “eu recebi telefonemas incríveis de gente da TV Globo, de gente do Estadão, do JB e todos me diziam: primeiro, que não iriam furar o embargo, e, segundo, perguntaram o que eu pretendia fazer. Eu não tive dúvida, a Record estava fora do embargo”.

### As estratégias de comunicação: *clipping*

O *clipping*<sup>470</sup> de notícias da Coordenação de Comunicação Social - CCS é realizado eletronicamente e disseminado para o público interno no Notes e na Intranet da CCS. Ele é feito basicamente de notícias veiculadas em jornais, sites de Internet e agências de notícia *on-line*, aos quais o instituto tem acesso por meio de assinatura ou livremente. Notícias veiculadas em revistas, rádio e pelos veículos impressos e *on-line* não assinados pela instituição também entram, embora com menos frequência, quando é possível acessá-los na Internet.

Além disso, as Unidades Estaduais do IBGE enviam esporadicamente notícias clipadas por eles em veículos regionais. Elas são incluídas no *clipping* geral, mesmo que com uma eventual defasagem de tempo.

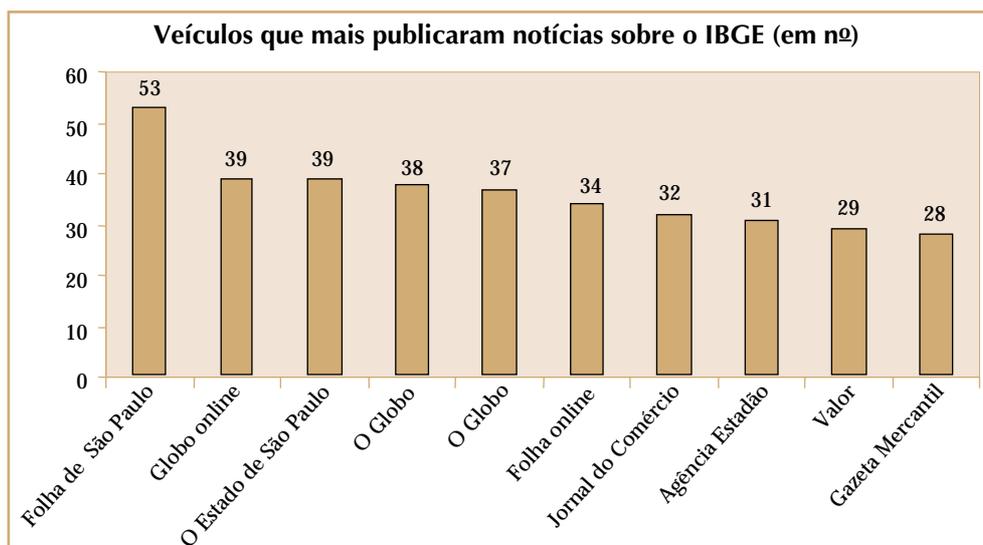
Para se ter uma idéia do volume de notícias clipadas, no mês de abril de 2007, por exemplo, o IBGE teve notícias veiculadas em todos os 30 dias. Nesse período, foram clipadas 1 243 notícias, uma média de 41,4 por dia. O pico de espaço

<sup>470</sup> Em agosto de 2007, a equipe do *clipping* era formada por Maria José Nunes, Sérgio Xavier e Telma Lomba.

na mídia conseguido pelo IBGE em abril/2007 ocorreu no dia 16, quando foram reunidas pelo *clipping* 108 reportagens (8,7% do total) em 73 diferentes veículos. Foi o dia da divulgação do lançamento dos Censos 2007. Em seguida, vieram os dias 17, dia seguinte ao lançamento dos Censos, com 93 notícias clipadas, e o dia 9, data da divulgação do LSPA, com 80 reportagens. Juntos, os três dias de pico representaram 22,6% do total de notícias do mês.

Ainda em abril, foram clipadas notícias sobre o IBGE em cerca de 224 veículos, que podem ser agrupados em quatro categorias: jornais impressos (43,3%), agências de notícia (9,3%), sites (41,8%), outros (5,6%)<sup>471</sup>.

Quem mais publicou notícias mencionando o IBGE, segundo o *clipping* de abril de 2007, foi o jornal *Folha de S. Paulo* (4,3% do total ou 53 em números inteiros). O jornal *O Estado de S. Paulo* e o *site Globo Online* ficaram em segundo lugar, com 39 notícias (3,1%) cada um.

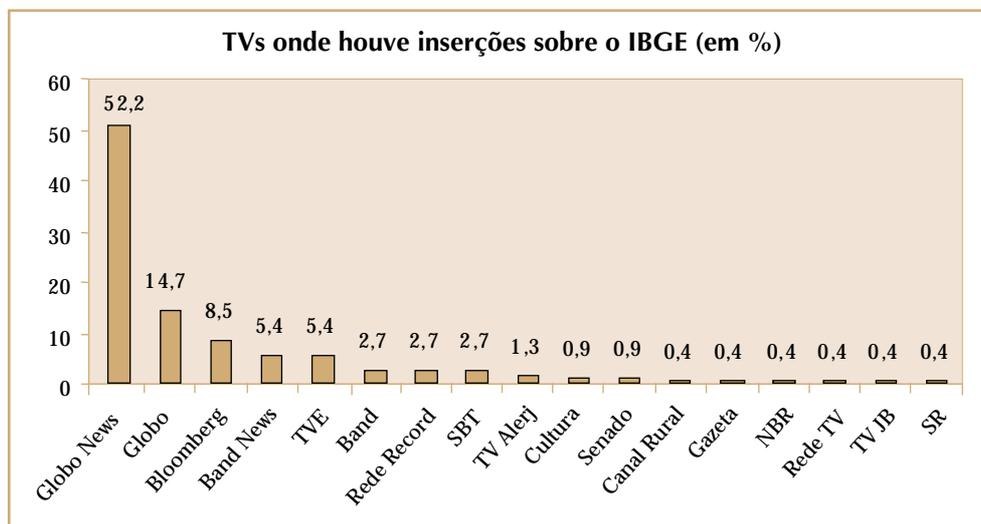


Nota: Gráfico elaborado pela autora, a partir de dados obtidos pela CCS.

Também, nos últimos sete anos, o IBGE passou a contar com o serviço de *videocliping*, que reúne as principais notícias veiculadas pelas emissoras de televisão sobre o IBGE e suas pesquisas. Os vídeos podem ser acessados por todos os servidores pelo *link* “IBGE na TV”, na página do Infokê na Intranet, no endereço <http://w3.ibge.gov.br/infoke/>. Em abril de 2007, o IBGE teve, segundo o *videocliping*, 224 inserções na mídia televisiva nacional – uma média diária de 7,5 inserções, levando-se em consideração todo o mês. Foram registradas inserções em 23 dos 30 dias de abril (76,7% do total). O pico de exposição na mídia televisiva, segundo o *videocliping*, também ocorreu dia 16 (32 inserções ou 14,3% do total), data do lançamento dos Censos 2007. Em seguida, vieram os dias 12 e 25 (19 inserções ou 8,5% cada um), divulgações da Pimes e do IPCA-15, respectivamente, e 4 e 9 (18 inserções ou 8,0% cada um).

<sup>471</sup> Rádio, revistas, TV, governo .

A emissora de TV que mais veiculou notícias sobre o IBGE e suas pesquisas, segundo o *videclipping*, foi a Globonews (117 inserções ou 52,2%), seguida pela TV Globo (33 ou 14,7%) e pela Bloomberg (19 ou 8,5%), conforme gráfico abaixo.



Nota: Gráfico elaborado pela autora, a partir de dados obtidos pela CCS.

Os cinco assuntos que mais renderam inserções sobre o IBGE na TV foram os seguintes: Censos 2007 (52 inserções), indústria (32), outros (23), emprego (22) e índices de preços (20).

### As estratégias de comunicação: regionalização

A regionalização das divulgações e a aproximação com a imprensa local são grandes desafios colocados à instituição em geral e ao trabalho da Coordenação de Comunicação Social, que precisa estender os braços em todas as direções para atender melhor os jornalistas das grandes e pequenas empresas de comunicação, inclusive a mídia segmentada, em todo o País. Assim, as informações relativas aos atendimentos à mídia nos estados são de fundamental importância para a CCS e para o IBGE como um todo.

Há algum tempo, as Unidades Estaduais do IBGE realizam atendimentos à mídia, inclusive, em alguns casos, fazem embargo e organizam coletivas para a mídia regional sobre as pesquisas estruturais.

Em São Paulo, por exemplo, está sendo desenvolvido um projeto-piloto para que as agências do IBGE participem das divulgações das pesquisas com profissionais capacitados para atender à imprensa local. A idéia é capilarizar a informação do IBGE e aproveitar a mídia de determinados municípios como Ribeirão Preto, que tem três televisões com telejornais diários (EPTV (Globo), SBT, Thathi), 15 rádios (inclusive as mais importantes Band e CBN) e sete jornais (*Diário de Ribeirão, Jornal A Cidade, Jornal A Hora, Gazeta de Ribeirão, Revide, Ribeirão Virtual e Tribuna de Ribeirão*) e duas sucursais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*.

Em 2007, algumas agências de coleta do IBGE no Estado de São Paulo também passaram a contabilizar, em abril, os pedidos da mídia. Os dados, que foram sistematizados pela UE/SP, mostram que, das 104 agências do IBGE no Estado de São Paulo, 15 (14,42%) começaram em abril a registrar atendimentos à mídia, e o resultado mostra que foram realizados 120 atendimentos no total, sendo que 117 (97,5%) foram relativos ao assunto Censos 2007.

Outra iniciativa importante da Unidade Estadual de São Paulo, que é seguida pelas Unidades do Amazonas, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, foi a criação de um grupo de estudo formado por analistas do IBGE para elaboração de um relatório regionalizado para mídia com informações das pesquisas estruturais.

E ainda, dando continuidade à estratégia de regionalização das divulgações do IBGE e de aproximação com os responsáveis pelas divulgações nas Unidades Estaduais, a CCS iniciou em 2006 um projeto de treinamento nos estados. Foram divulgadas as seguintes pesquisas estruturais nas seguintes capitais, simultaneamente ao lançamento no Rio de Janeiro: Suplementos de Educação e Acesso a Programas Sociais da PNAD 2004 – Belo Horizonte (MG); Síntese de Indicadores Sociais 2005 – Belém (PA); Produção Agrícola Municipal - Cereais, Leguminosas e Oleaginosas 2005 – Cuiabá (MT); PNAD 2005 – Porto Alegre (RS); Estudo Especial da PME com dados para Cor e Raça – Salvador (BA); Síntese de Indicadores Sociais 2006 – Recife (PE).

O trabalho de treinamento nas UEs consistiu basicamente da divulgação com embargo das informações e da realização de entrevistas coletivas com a presença de um pesquisador da sede e, sempre que possível, dos representantes locais das pesquisas em questão. Com o intuito de estreitar ainda mais os laços com as mídias locais, foram feitas visitas aos mais importantes veículos de cada capital. Em 2007, o projeto teve continuidade com mais seis capitais: Manaus (AM), Campo Grande (MS), Fortaleza (CE), Curitiba (PR), Vitória (ES) e Maceió (AL).

Em parceria com o CDDI, a Comunicação promoveu a transmissão das coletivas, para todas as Unidades Estaduais, pela TV IBGE, que pode ser acessada de qualquer unidade/computador, no endereço <<http://tv.ibge.gov.br/>>, com *link* acima de 512MB na rede interna da Instituição. Em março de 2007, por exemplo, na divulgação da nova série do Sistema de Contas Nacionais, as Unidades Estaduais do IBGE em São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará, Goiás, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Brasília convidaram os jornalistas locais para assistirem à coletiva ao vivo transmitida do Rio de Janeiro. Na ocasião, algumas UEs reclamaram da qualidade da imagem e do áudio, mas o número de servidores e jornalistas interessados na transmissão mostrou a importância desse instrumento.

A Comunicação também tem participado ativamente dos encontros com os chefes das UEs e chefes dos SDIs, realizados no auditório do CDDI. No último encontro, no dia 8 de dezembro de 2006, Gazzaneo apresentou um balanço do trabalho da Coordenação de Comunicação Social, reafirmou a importância da divulgação regional nos estados e completou: “por intuição, eu sei que vocês estão trabalhando bem, mas não temos uma visão mais ampla do trabalho de vocês com a imprensa regional”.

Os representantes das Unidades Estaduais, que conhecem com profundidade as necessidades locais, queixaram-se, sobretudo, do atraso no envio de informações sobre as pesquisas para que seja elaborado um texto regional para a imprensa local. Ainda na última reunião, eles reafirmaram a demora na distribuição das publicações, que geralmente chegam aos estados bem depois do lançamento oficial. A falta de infra-estrutura para promover cursos (SIDRA e ferramentas na página do IBGE na Internet) nas redações dos jornais também foi apontada pelos representantes do IBGE nos estados.

Por fim, o IBGE precisa reconhecer a importância de ter um jornalista para conduzir a divulgação com mais profissionalismo em algumas regiões-chave. Em relação a isso, a receptividade nas Unidades Estaduais será grande, já que o trabalho com a imprensa exige dedicação e competência.

### As estratégias de comunicação: ferramentas na Internet

Até a metade da década de 1990, a grande maioria das informações produzidas pelo IBGE era publicada na forma de livros com tabelas, com tiragens restritas, e em formatos tradicionais. Hoje, os dados são disseminados de forma imediata pela Internet, que se tornou o principal meio para difundir informações das agências públicas. O investimento no *site* do IBGE, no endereço [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), foi tanto que, por três anos, ele recebeu o prêmio *Ibest* como o melhor sítio governamental da Internet brasileira. Em 2002, data da última premiação, o *site* IBGE foi indicado como vencedor tanto pelo júri popular como pelo de especialistas do *Ibest*.

Os repórteres de jornais e agências de notícias buscam constantemente, na página do IBGE na Internet, o Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, um programa que possibilita construir tabelas de acordo com determinadas informações selecionadas. Assim, através da Internet, o IBGE nunca fecha suas portas para a mídia, já que ela funciona 24 horas por dia, em esquema de plantão, e na proporção em que os fatos acontecem.

Senra (2005, p. 202) reconhece que não há como um instituto de estatísticas fugir da mídia. O melhor que se deve fazer é aproximar e tornar seus produtos mais palatáveis para os jornalistas.

[...] Voltar-se às mídias ( imprensa, televisiva, radiofônica) é importante, essencial mesmo, mas não sem riscos. É essencial porque, ao divulgar os resultados das pesquisas, por lhes darem visibilidade, propaga a legitimidade das instituições estatísticas. Contudo, diante de estatísticas “desagradáveis”, facilita e amplifica a atribuição de “incompetência” às instituições estatísticas, abalando sua laboriosa credibilidade. Sim, quando as estatísticas “desagradam”, é fácil apor-se “culpa” às instituições estatísticas, dizer-se que elas fracassaram, lançar-lhes suspeitas. Mas, embora atitudes tais não decorram somente de exposição às mídias, sem dúvida, essa exposição a magnifica; como seja, mesmo diante dos riscos, não há como fugir às mídias, e para atendê-las, há de se tornar mais analíticos os *press-releases*, e há de se reforçar o contato dos jornalistas e dos especialistas.

A Coordenação de Comunicação Social tem estimulado os jornalistas a buscarem informações na página do IBGE na Internet. Para isso, com o apoio do CDDI,

foram realizados nos últimos anos cursos de treinamento (sobre o uso do Banco Multidimensional de Estatísticas e SIDRA) nas próprias redações e também nos laboratórios de informática do IBGE. Em algumas Unidades Estaduais do IBGE também são realizados esses tipos de cursos para jornalistas.

Em 2007, a Comunicação organizou oficinas práticas na Folha de S. Paulo (maio) e em O Globo (setembro) sobre como aproveitar jornalisticamente as informações disseminadas pelo Instituto no seu portal na Internet. O objetivo foi ensinar, na prática, a encontrar e tirar melhor proveito das ferramentas que existem no portal do IBGE (consulta a resultados de indicadores e pesquisas, downloads, Cidades@, Estados@, Países@, mapas etc). O portal do IBGE fornece números interessantes para embasar matérias sobre inúmeros assuntos.

Para Luiz Gazzaneo, é fundamental o papel do instituto de estatísticas de servir à sociedade, e isso só é possível através das mídias, que inclui, também, a Internet. “Eu acho que existe uma combinação: a popularização do IBGE através da imprensa e a simultaneidade do lançamento e aperfeiçoamento do *site* do IBGE” – conclui Gazzaneo.

Gazzaneo chama atenção para o *site* do IBGE, que, segundo ele, não é acessado somente por acadêmicos: “só uma informação que eu vou te dar: por causa da Internet e da popularização do IBGE, o *site* da Internet recebe 400 mil acessos por mês. Isso já transcendeu de muito o universo da academia e do especialista”.

## Comunicação na rede interna do IBGE

Em agosto de 2007, passou a funcionar a página da Comunicação na Intranet do IBGE com o seguinte endereço: <<http://w3.presidencia.ibge.gov.br/ccs2007/ccs.htm>>. A idéia foi colocar na rede interna do IBGE informações sobre a estrutura da Comunicação, a rotina de trabalho dos jornalistas, a importância do embargo, *clipping* e as estatísticas de atendimento, que passarão a contabilizar, numa única tabela *online*, os atendimentos realizados pelas unidades estaduais do IBGE com a imprensa de cada região.

A página na Intranet ainda oferece um espaço para serviços como, por exemplo, um vídeo de *midia training on line*, dicas sobre técnicas de redação e sugestões de bibliografia em comunicação e jornalismo. O material para divulgação com embargo da pesquisa também fica disponível na página da CCS com acesso restrito para todas as unidades estaduais. Além disso é possível encontrar arquivo de fotos das divulgações e dos técnicos do IBGE.

## Novos desafios da Comunicação

A verdade é que, ao estar na grande mídia, o IBGE grava sua imagem no inconsciente coletivo. É, sem dúvida, uma conquista riquíssima, mas é uma imagem adquirida ao longo do tempo e com muito trabalho. Essas ações de divulgação para

a mídia remetem a um futuro promissor para a instituição já que abrem várias portas como, por exemplo, a de outras instituições em busca de parcerias.

Naturalmente, a institucionalização de todo esse trabalho de divulgação vai criar bases sólidas que permitirão, cada vez mais, evoluir para um melhor relacionamento do IBGE com a mídia. Mas isso não depende só dos técnicos do IBGE. Os assessores de imprensa precisam constantemente traduzir e justificar suas ações de comunicação. Uma solução é fazer com os técnicos aquilo que os assessores fazem com os jornalistas, ou seja, explicar para eles a natureza da notícia e a importância de disponibilizar um tempo do seu dia para atender a mídia.

Na busca de oportunidades, a Comunicação criou o Grupo Mediador de Informações para a Mídia<sup>472</sup>, em junho de 2007, com representantes de todas as diretorias do IBGE, do CDDI e da ENCE. O grupo tem como objetivo auxiliar o planejamento da divulgação de pesquisas do IBGE para imprensa e conta com a atuação dos integrantes como facilitadores, contribuindo para o fluxo de informações e oferecendo apoio às diversas ações de comunicação. Entre as prioridades destacam-se a contribuição com sugestões de pauta, ou seja, temas que resultem em matérias jornalísticas, o planejamento de um calendário de divulgações integrado, a criação de um guia atualizado de assuntos jornalísticos e fontes de informação no IBGE.

Com isso, a área de atuação da comunicação do IBGE alarga-se e seus efeitos se multiplicam, sobretudo, em relação à Diretoria de Geociências já que a procura pela temática ambiental na mídia em geral (mudança climática, desmatamento, biodiversidade, etc.) se mostra irreversível. Além disso, é possível verificar a importância crescente das páginas de Ciência nos grandes jornais diários e o surgimento de publicações ou programas sobre ciência, voltados ao público leigo (Discovery Channel, National Geographic Brasil, Horizonte Geográfico (revista), Globo Ciência, Terra da Gente - programa da EPTV, a Globo do interior paulista).

Num encontro realizado no dia 5 de outubro de 2007, no auditório da Diretoria de Geociências - DGC, em Parada de Lucas (RJ), foram debatidas maneiras de como tornar a linguagem das Geociências mais acessível para os jornalistas, e a influência dos trabalhos da DGC na vida da sociedade brasileira. Diante do diretor da DGC, Luiz Paulo Fortes, e o Coordenador da CCS, Luiz Mário Gazzaneo, os técnicos mostraram grande interesse em incluir os produtos desenvolvidos pela Geociências no calendário de divulgações do IBGE.

Outra conveniência que deve ser avaliada pelo IBGE é a utilização da Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE para promover, por exemplo, cursos de estatísticas para jornalistas. A ENCE, reconhecida pelo grau de excelência, tem professores capacitados em diversas áreas que podem inclusive participar de palestras nas redações de jornal e nas grandes empresas. Indo em direção oposta, essa experiência pode servir também para trazer o jornalista ao debate dentro da ENCE e do IBGE. Nesse aspecto, os dois lados têm muito a ganhar.

<sup>472</sup> O Grupo Mediador de Informações para a Mídia realizou sua primeira reunião em 26 de junho de 2007 com os seguintes representantes: Aglália Pereira Tavares de Almeida (CDDI), Virginia Pegado Gonçalves (DE), Marcio Imamura (DGC), Francisco Alchorne (DPE), Neusa Mansour (DI) e Sandra Furtado de Oliveira (ENCE)

Finalmente, este capítulo tem a intenção de apresentar a transformação da comunicação social do IBGE, no período de 2000 a 2007, e também estimular uma reflexão sobre o assunto, sem a menor pretensão de esgotá-lo. O processo de comunicação deve ser visto como uma ação dinâmica, que se atualiza, que se renova constantemente. Na prática, a comunicação é um dos novos desafios que os produtores de estatísticas têm pela frente.

Nessa linha, o atual Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o jornalista Franklin Martins, destacou no Fórum de Assessores de Comunicação Social, realizado no dia 22 de maio de 2007, em Brasília, que as instituições públicas não estão fazendo favor a ninguém quando dão informações do governo. “Isso não é bondade, é parte do nosso trabalho. Nós temos que falar e que ouvir as perguntas dos repórteres. Essa é uma questão crucial na política de comunicação do governo” – ressaltou o jornalista.

Ainda no Fórum de Assessores de Comunicação Social, Franklin Martins lembrou que as informações sobre as instituições públicas precisam atingir toda a população, mas identificando as diferenças: “a segmentação da mídia, o tipo de imprensa que me interessa, dá maior relevância à informação pública, maior envolvimento do público, menor dispersão e complementa a ação de massa (larga escala)”.

Dessa forma, ao considerar a mídia uma aliada potencial, o IBGE constrói sua própria política de divulgação, que está totalmente integrada às novas ações de comunicação social, e contribui com o primeiro dos Princípios da Estatística Oficial, adotados pelas Nações Unidas (HANDBOOK..., 2003), onde a estatística oficial é um dos elementos indispensáveis do sistema de informação de uma sociedade democrática e “com esse fim, os organismos responsáveis da estatística oficial devem elaborar as estatísticas oficiais com critérios de utilidade e interesse públicos e facilitá-las com imparcialidade para que cidadãos possam exercer seu direito de acesso à informação pública”.

O trabalho de construção de uma relação de confiança entre os técnicos e a imprensa teve vários resultados, fortalecendo, sobretudo, a credibilidade das informações produzidas pelo IBGE. O significado dessa relação pode ser visto, por exemplo, nas divulgações da atualização do Sistema de Contas Nacionais e da Contagem da População 2007, que são apresentadas a seguir

## Atualização do Sistema de Contas Nacionais

No dia 21 de março de 2007, o IBGE divulgou a nova série do Sistema de Contas Nacionais (PIB), com novidades nos resultados do PIB anual de 2000 a 2005 e, ainda, revisão para os anos de 1995 a 1999. Dentro e fora da instituição a expectativa foi muito grande, os representantes do governo mostravam-se ansiosos pelos resultados e os consultores do mercado financeiro, preocupados com as previsões, reagiram como se o IBGE fosse mudar a história da econômica no País. Também não era para menos: o PIB de 2004, por exemplo, passou de 3,4%, na antiga série, para 4,2% na nova série, e o de 2005 passou de 0,8% para 1,5%.

Assim, para que a mídia pudesse melhor contribuir para a tradução dessas mudanças, foi necessário planejar uma nova estratégia de divulgação. Explicar muito bem que a atualização anual do Sistema de Contas Nacionais (cálculo do PIB) passaria a incorporar, entre outras coisas, os resultados das pesquisas econômicas e domiciliares do IBGE, o uso das informações do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, o aperfeiçoamento do cálculo das atividades de governo e do setor de intermediação financeira. E, também, que tudo isso foi desenvolvido pelo IBGE com o objetivo de aperfeiçoar os indicadores sobre o desempenho da economia do País.

A tempestade de informações sobre a nova série do Sistema de Contas Nacionais ocorreu em duas etapas: no dia 21 de março, o IBGE divulgou os novos dados do PIB anual de 2000 a 2005 e os resultados revisados de 1995 a 1999, e, no dia 28 de março (uma semana depois), foram apresentados os resultados para os anos 2004 e 2005, enquanto para 2006 foi divulgado o valor adicionado por atividade das Contas Trimestrais e também uma revisão dos valores trimestrais divulgados para os agregados econômicos, para o período 1990 até 2006.

Diante de tanta informação e de um quadro favorável para possíveis polêmicas, o IBGE definiu um roteiro de encontros e seminários com todos os atores envolvidos interessados no assunto (jornalistas, representantes dos diversos setores da economia, do mercado financeiro e de órgãos do governo), que se iniciou em outubro de 2005 e se estendeu até praticamente todo o ano 2007. Tudo com o intuito de prestar esclarecimentos nos mais diversos níveis de profundidade, para todos os públicos-alvos.

No caso específico da mídia jornalística, para explicar as mudanças na metodologia do PIB, a Coordenação de Comunicação Social do IBGE organizou cinco seminários e diversas entrevistas com os técnicos do instituto. A estratégia de ampla abertura na divulgação de informações de grande relevância e interesse público, desenvolvida pela CCS em parceria com a Diretoria de Pesquisas - DPE e a Coordenação de Contas Nacionais - Conac, teve um resultado acima da expectativa.

No Rio de Janeiro foram realizados dois seminários (03.10.2005 e 05.03.2007) exclusivos para os jornalistas sobre a nova série do Sistema de Contas Nacionais. No último seminário, houve transmissão do encontro, pela TV IBGE, para todas as 27 Unidades Estaduais do instituto. Localmente, as unidades convidaram jornalistas, que também puderam acompanhar a explanação e mandar perguntas por *e-mail*. Assim, além dos 19 jornalistas (*Folha de S. Paulo*, *Jornal do Brasil*, *O Globo*, *Valor*, TV Globo, Dow Jones, *Folha Online*, Globo News, site G1 Globo, Estado de SP, Agência Estado, Bloomberg, Radiobras, CBN, Globo Online e Gazeta Mercantil) presentes no seminário no Rio de Janeiro, houve também participação de jornalistas nos seguintes locais: São Paulo (DCI, Fundação Seade, Reuters, TV Globo (Bom Dia Brasil), TV Globo (JN), *Valor Econômico*, *Veja*), Rio Grande do Sul (*Jornal O Sul*, *Jornal Correio do Povo*, TV Bandeirantes), Ceará, Goiás, Santa Catarina e Brasília.

Em São Paulo, foram realizados mais três seminários (17.10.2005, 18.10.2005 e 25.04.2007). Exceto o primeiro seminário, que foi realizado no auditório da *Folha de*

*S. Paulo* a pedido do Grupo Folha, os outros dois foram realizados na Unidade Estadual de SP, com os jornalistas de diversos veículos.

A qualidade da cobertura jornalística teve um papel fundamental nesse processo de mudança. A informação do IBGE, que é um bem público, foi compartilhada com muita transparência, e a imprensa traduziu esses resultados para a sociedade com profissionalismo.

## Contagem da População 2007

No dia 16 de abril de 2007, o IBGE realizou um lançamento para a imprensa sobre os Censos 2007, que englobaram duas pesquisas realizadas simultaneamente e de forma integrada o Censo Agropecuário, em todo o País, e a Contagem da População, nos municípios com até 170 mil habitantes. Pela primeira vez no País, essa operação censitária foi totalmente informatizada, com as entrevistas realizadas em computadores de mão equipados com receptores Sistema de Posicionamento Global - GPS e mapas digitalizados. O orçamento previsto para toda a operação foi de cerca de R\$ 560 milhões.

Antes do lançamento oficial, a CCS realizou uma reunião com todos os responsáveis pela divulgação nas Unidades Estaduais e pediu a colaboração de todos no sentido de procurar a mídia e organizar eventos com governadores ou prefeitos. Além disso, pela primeira vez numa divulgação, foram contratados por um período de um ano sete jornalistas. Eles receberam um treinamento de três dias na CCS, inclusive com palestra de Antonio Florido (coordenador do Censo Agropecuário), e depois foram distribuídos da seguinte forma: 2 para o Rio de Janeiro, 1 para Belém, 1 para Recife, 1 para Goiânia, 1 para Curitiba e 1 para Belo Horizonte. O trabalho desses profissionais nas Unidades Estaduais teve como ênfase a importância de colaborarem com os chefes das UEs e coordenadores de divulgação na produção de *release*, com enfoque local, e no contato e atendimento à imprensa.

Na semana anterior ao lançamento, o chefe da Coordenação de Comunicação Social, Luiz Gazzaneo, visitou, no Rio de Janeiro, as redações dos jornais *O Globo* e *Jornal do Brasil*, e também falou pessoalmente com o diretor-executivo de jornalismo da TV Globo, Ali Kamel, e a diretora-executiva da CBN, Mariza Tavares (Sistema Globo de Rádio). Em São Paulo, ele visitou o jornalista Ricardo Boechat, diretor de jornalismo da Bandeirantes, e as redações da *Folha de S Paulo*, *Estado de S Paulo*, Record e SBT. Todos os jornalistas foram receptivos e mostraram muito interesse em colaborar com a divulgação dos censos, sendo que a TV Globo, o sistema de rádio Globo e a Bandeirantes colocaram todas as suas afiliadas à disposição para veicular matérias sobre os censos.

Vale registrar, também, que ao visitar a agência de propaganda paulista Young & Rubican, uma das maiores agências do mercado publicitário brasileiro e também responsável pela campanha dos Censos 2007, Gazzaneo perguntou aos publicitários sobre o interesse na conta do IBGE, que comparado a outros clientes representava pouco dinheiro. E diante da indagação, ouviu a seguinte resposta: “IBGE representa credibilidade”.

Na véspera do lançamento, as matérias sobre os censos já circulavam na imprensa como, por exemplo, nos jornais *Valor*, *O Globo* e *Folha de S Paulo*. O presidente do IBGE também concedeu entrevistas ao vivo para a rede nacional CBN (às 6h40 com Heródoto Barbeiro) e BAND (às 8h40, com Ricardo Boechat). Finalmente, no dia do lançamento dos censos, enquanto o presidente do IBGE era entrevistado pelo Bom Dia, Brasil (na TV Globo), os chefes das seguintes UEs eram entrevistados nos telejornais regionais (Bom Dia local): Alagoas, Paraná, Pará, Roraima, Ceará, Espírito Santo, Distrito Federal, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Bahia, Minas Gerais, Tocantins, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Maranhão. Algumas Unidades Estaduais organizaram eventos de lançamentos com a participação dos governadores, prefeitos e secretários estaduais de agricultura. Em uma semana (de 13 a 19 de abril de 2007), foram registradas em todo o País 246 inserções na mídia, sendo 122 nos canais de televisões, 78 em jornais, 14 em *sites* de notícias e 32 em rádios.

Ainda no dia do lançamento, os jornalistas da CCS receberam algumas ligações da imprensa que apontavam diversos problemas no campo, como a falta de coleta em determinadas cidades, e solicitavam um balanço do primeiro dia. Embora os problemas logísticos sejam comuns numa operação censitária, a CCS não tinha sido avisada pelos técnicos e nem teve a oportunidade de escrever sobre isso no *release*, o que poderia amenizar certas reações dos jornalistas. Assim, no Jornal Nacional (TV Globo – dia 16 de abril de 2007), depois da reportagem sobre os censos do IBGE, a câmera volta para o locutor, que transmite a seguinte notícia:

O IBGE informa que os Censos 2007 começaram hoje e vão durar três meses. O trabalho transcorreu normalmente, dentro do esperado pelo instituto. Os treinamentos terminaram na última sexta-feira e, em alguns estados, os recenseadores ainda estão recebendo seus coletes e crachás. Em outros estados, os computadores de mão a serem usados pelos recenseadores ainda estão sendo carregados com o cadastro de endereços e os mapas das propriedades rurais que serão visitadas. A partir de quinta-feira, a maioria dos estados já estará realizando visitas domiciliares.

A informatização dos censos apresentou mais problemas do que poderia ter sido imaginado, 19 Unidades Estaduais estavam com dificuldades para carregar o sistema de informática, dos 159 mil setores somente 3 mil estavam trabalhando. As notícias começavam a circular nos jornais, principalmente do interior do País e os chefes das UEs não sabiam como responder à imprensa local. Assim, três dias depois do lançamento dos censos, numa reunião com o presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, diretores e o Coordenador da Comunicação Social, foi decidido divulgar a seguinte nota para imprensa.

## Comunicado

### Censos 2007

Nesta primeira semana de trabalho dos Censos 2007, o IBGE enfrentou vários problemas para realizar a transmissão dos programas de coleta dos dados do Censo Agropecuário e da Contagem da População, da sede no Rio Janeiro para todos os computadores de mão (PDA's) dos recenseadores, em todo o Brasil.

Os problemas relacionados com a dificuldade de transmissão de dados levaram ao excesso de ligações, congestionando as linhas de comunicação na rede do IBGE.

Para solucionar estes problemas o IBGE já tomou uma série de providências, inclusive o desmembramento do processo de transmissão destes programas para cada Unidade Estadual.

Com estas providências, no início da próxima semana, os recenseadores do IBGE estarão em condições de realizarem normalmente os seus trabalhos.

A coleta dos dados será efetuada até o dia 31 de julho e, apesar das dificuldades enfrentadas nesta primeira semana, em muitos municípios em todo o país a coleta já está sendo, parcialmente, feita.

A Direção do IBGE

A repercussão da nota na imprensa foi favorável e acabou tranquilizando os servidores do IBGE. Entretanto, dentro da Diretoria de Informática do IBGE o clima era de muita tensão. A dificuldade na transmissão de dados e conseqüente carregamento dos PDAs, devido à baixa qualidade da transmissão por telefone em algumas regiões, foi resolvida com vários procedimentos como, por exemplo, a visita de uma equipe da empresa Microsoft às instalações do IBGE, o aumento da capacidade pela Embratel ( a porta de entrada dos dados), avaliação do *software* utilizado para o trabalho e a compra de novos equipamentos. O IBGE enfrentou e sanou algumas falhas enviando especialistas de informática para as UEs que estavam com mais problemas. Além disso, com o passar do tempo e as dificuldades de trabalho, alguns recenseadores desistiram do serviço, e isso obrigou o IBGE a abrir novo processo seletivo em nove estados (Rondônia, Pará, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás).

Com tantos imprevistos, o IBGE realizou o primeiro balanço sobre a operação censitária somente no dia 19 de junho de 2007, 65 dias depois do lançamento. O objetivo desse balanço foi fornecer informações para a imprensa nacional e a regional sobre o andamento dos censos, como, por exemplo, a posição da coleta, as datas previstas para a divulgação dos resultados e o término da pesquisa de campo. Embora o prazo já fosse considerado muito curto, o IBGE continuava trabalhando para terminar a coleta de dados dos Censos 2007 até o dia 31 de julho de 2007.

O balanço foi apresentado pelo próprio presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, que mostrou um *power-point* sobre o andamento da operação censitária, inclusive com informações sobre os estados mais atrasados na coleta. A coletiva, transmitida pela TV IBGE, foi conduzida pelo presidente do IBGE com transparência. Ele falou sobre as dificuldades enfrentadas pelo IBGE e, também, exibiu fotos mostrando que o recenseamento muitas vezes requer uma complexa operação de logística para permitir o acesso do pesquisador a seu destino. A reação da imprensa foi muito favorável ao IBGE e, nesse episódio, ficou claro que ao falar claramente sobre a operação censitária o presidente acalmou os ânimos de todos.

Com o atraso da coleta em algumas regiões e a pressão dos jornalistas, o IBGE divulgou um novo balanço nacional dois dias depois da data prevista para o encerramento da coleta (no dia 2 de agosto). Até essa data, segundo o *release*, o IBGE recenseou 93,4 milhões de pessoas (84%) em todo o País. Não houve coletiva nessa divulgação, e os jornalistas foram avisados de que a coleta estaria encerrada até a primeira quinzena de agosto. Ainda foi reforçado para a imprensa que numa operação dessa natureza é previsível esse tipo de problema, mas isso não afetaria a divulgação dos números preliminares da Contagem, previstos para o dia 31 de agosto.

Por fim, mesmo sem concluir a Contagem, e de acordo com a Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, e com o Art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o IBGE divulgou os “resultados preliminares” da Contagem da População 2007 no dia 31 de agosto, data em que a população de todos os 5 564 municípios do País deve ser publicada no *Diário Oficial da União*. Dessa vez, em entrevista, o presidente do IBGE explicou aos jornalistas que os números ainda seriam complementados, já que o número de domicílios fechados estava muito alto e os recenseadores precisavam voltar ao local. Na ocasião, a Contagem da População recenseou 105 milhões de pessoas, quando o número estimado era de 111 milhões, e cerca de 34 milhões de domicílios em todo o Brasil.

A relação dos resultados foi disponibilizada na página do IBGE, na Internet, e a queda na fecundidade (inclusive no setor rural) foi uma das explicações encontradas pelo presidente do IBGE para apontar uma população menor do que as estimativas.

Finalmente, no dia 5 de outubro de 2007, o IBGE divulgou, na sua página, na Internet, um *release* sobre os resultados da Contagem 2007 e a relação dos resultados para todos os municípios e estados. Para essa divulgação, não houve coletiva e nem resultado total para população brasileira. Entretanto, o presidente do IBGE, Eduardo Pereira Nunes, tinha agendado uma semana antes uma entrevista ao vivo na *Globo News* (programa Conta Corrente) que acabou tendo grande repercussão na imprensa do Rio de Janeiro. Segundo Eduardo Pereira Nunes, a população brasileira (cerca de 184 milhões) foi menor do que o esperado pelo IBGE e o número de domicílios fechados em todo o país chegava a 200 mil. Depois dessa revelação na *Globo News*, Eduardo Pereira Nunes atendeu, no final do dia, a pelo menos cinco jornalistas por telefone (*O Globo*, *TV Globo*, *Folha de S Paulo*, *Estadão*, *Radiobrás*). Diferentemente do que estava sendo previsto, a procura pelas informações da Contagem foi grande e a disponibilidade do presidente do IBGE para atender à imprensa foi imprescindível.

Embora na trajetória de divulgação da Contagem tenham ocorrido diversos imprevistos, a imagem do IBGE não foi prejudicada e nem a credibilidade dos resultados foi questionada nesses sete meses de divulgação. Entretanto, o IBGE só contou com essa boa vontade dos jornalistas por causa, principalmente, da estreita relação de confiança que foi construída entre os técnicos e a imprensa nos últimos anos.

# Documentação, disseminação e atendimento. Acervo e pesquisa histórica

---

## Capítulo 19\*

---

\* Paulo Quintslr leu e re-eti a primeira versão deste capítulo, e o fez com sua costumeira competência. Suas críticas e sugestões foram muito valiosas para o aprimoramento da argumentação.

# H

á duas demandas por estatísticas: uma *ex ante*, que está no início do processo, a montante da oferta / produção; outra *ex post*, que está no final do processo, a jusante da oferta / disseminação. Dito de outra forma, da demanda *ex ante*, deriva-se um programa de trabalho que funda o processo produtivo, em cujo final, no sentido da preparação da disseminação, encontra-se a demanda *ex post*. Ainda que os atores da primeira devam atuar na segunda, é possível, para efeito de dissecação da disseminação, vê-los como atores autônomos e independentes. Em fim, inúmeras pessoas, em diferentes espaços e tempos, tenham ou não participado na fundação da produção, demandam estatísticas, e as querem encontrar na dimensão precisa de suas necessidades e de suas comodidades. Disseminar é, então, o esforço de se reduzir ao máximo as frustrações, quase sempre inevitáveis, seja pela eventual ausência das estatísticas, em absoluto ou em relação ao formato desejado seja pelos modos (ou mídias) de se acessá-las<sup>473</sup>.

Num primeiro momento, eram atores de ambas as demandas os chamados *estatistas*, aqueles que, estando no topo da pirâmide dos profissionais envolvidos na atividade, sabiam das motivações de se ter produzido esta e não aquela estatística, e sabiam das razões de se tê-lo feito sob este e não sob aquele método, e, por demais, sabiam disponibilizar os resultados na medida certa; por isso, sabiam como poucos transpor os retratos das realidades complexas, à própria realidade, gerando-lhe os conhecimentos transformadores (raramente utilizados).

Num segundo momento, seja no contexto acadêmico seja no contexto dos governos, separados ou associados, pesquisadores independentes emergiram, querendo opinar na definição do programa estatístico, ou seja, na produção; pouco a pouco, não sem lutas, tornaram-se atores na demanda *ex ante*, mas sem maiores proveitos na demanda *ex post*, a causa das limitações tecnológicas. Produziu-se muito mais, e até



Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI, do IBGE.

<sup>473</sup> Ver: SENRA, Nelson de Castro. Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. **DataGramZero** - Revista de Ciência da Informação, [Rio de Janeiro: Instituto de Adaptação e Inserção na Sociedade da Informação], v. 1, n. 3, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.dgz.org.br/jun00/F\\_1\\_art.htm](http://www.dgz.org.br/jun00/F_1_art.htm)>. Acesso em: 2008.

melhor, sem dúvida nenhuma, em especial as estatísticas econômicas, mas, ao fim e ao cabo, os resultados seguiram disponíveis estaticamente.

Num terceiro momento, par a par com a gradual e contínua mudança na produção, mudou também, pouco a pouco, o disponibilizar dos resultados com vistas a atender ao novo perfil da demanda *ex post*. Mais e mais tabelas foram ofertadas, saindo-se dos limites dos anuários e dos boletins trimestrais, para as publicações específicas (temáticas). Depois de expandido esse atendimento padronizado, introduziu-se o atendimento personalizado, oportuno, mas insuficiente à massificação. Por fim, com os avanços técnicos virá o valorizado e valorizável auto-atendimento.

As três formas seguem presentes, hoje em dia, mas com a dominância do auto-atendimento, com realce à Internet; a modernização da disseminação caminha nessa meta, ao tornar os demandantes totalmente autônomos. O atendimento personalizado, sempre difícil, pois lento e demorado, ganha fôlego e sentido com os novos sistemas de geração de tabelas, gráficos e cartogramas, todos bastante amigáveis. A seu turno, ainda que bastante reduzido, o próprio atendimento padronizado ganha, com novas técnicas, condições de aprimoramento, guardando seu sentido histórico.

Este capítulo abordará o presente dessa madura associação, e o fará pela ótica do IBGE, uma ótica que vem incluindo (não sem adaptações e ajustamentos) nas mudanças da disseminação dos vários órgãos estaduais e municipais de estatística.

## Breve história das direções

Unidades administrativas para disponibilizar resultados existiram, desde sempre, mesmo ao tempo da DGE (no Império ou na primeira República). Na verdade, mesmo sem o formal das unidades, havia a atividade, e a expressão utilizada era divulgação; divulgavam-se os resultados das pesquisas, e se o faziam em relatórios de circulação limitadíssima, ou em publicações especiais, ou, sonho antigo, nos anuários. Estes, quando criados, canalizavam os resultados, a menos dos censos, em geral com planos de divulgação específicos; ao surgirem mais resultados, pela expansão da atividade, pesou o foco nos anuários, não ficou possível espera-los, sendo criados os boletins, em geral trimestrais; pretendia-se propagar, difundir. Nesse contexto os emissores, de certa forma, não atentavam aos receptores, ou, dito de outra forma, os emissores eram eles próprios os receptores, se não todos, os maiores ou os principais. Ao avançar da imprensa, associou-lhe a percepção da divulgação, como algo efêmero, até mesmo passageiro; aos institutos de estatística, num objetivo de permanência, impôs a busca de outro foco, e que foi o da disseminação, no sentido de espalhamento, de derramamento, em fim, de sementeira, voltado ao público especializado, mas sem olvidar o público genérico; nessa situação, emissores e receptores ganham relação de intimidade, mas sem estar de todo unidos, para tanto, será preciso ampliar o esforço de comunicação.

Pois bem, o tempo atual tem início na reforma encetada na gestão *Edmar Bacha*, da qual, entre outras mudanças estruturais, surge o Centro de Documentação



David Wu  
Tai no  
auditório  
Teixeira  
de Freitas,  
[s.d.].

e Disseminação de Informações – CDDI. Então, e até hoje, ficou o equívoco de não lhe dar *status* de diretoria, sendo posto num nível abaixo, o de superintendência; na gestão *Eduardo Augusto Guimarães* foi possível corrigir esse erro, mas o então presidente não enfrentou as objeções a contento, dando ouvidos a estultos de plantão.

Como seja, criado o Centro, em primeiro ocupante, já na gestão *Edson Nunes* (que seguiu à gestão de *Edmar Bacha*), foi *Suzana Mueller* (até então Diretora de Formação); foi um breve tempo, e ao sair por razões de ordem pessoal, cedeu o lugar a *Paulo Taffner*, diretor também da Diretoria de Informática. Essa acumulação prosseguiria por toda a gestão *Edson Nunes*, mas, já na gestão *Charles Mueller*, ele deixaria a Diretoria de Informática, ficando apenas no Centro.

Na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, *Nelson Senra* assumiu a direção do CDDI, seguindo pela gestão *Eurico Borba*, e parte da gestão *Silvio Minciotti*. Este, querendo dinamizar sua administração, trazendo o *marketing* à Instituição, às pesquisas, aos produtos e aos serviços, trouxe de fora *César Augusto Mansoldo*. Sairia no início da gestão *Simon Schwartzman*, entrando *Ângelo Pavan*<sup>474</sup>, que pouco tempo ficaria na função, cedendo posição a *David Wu Tai*<sup>475</sup> (ainda no cargo).

Olhemos as gestões.

*Suzana Mueller*<sup>476</sup> embora pouco tenha feito, deixou a visão de haver duas alas no Centro, uma de preparação do atendimento (onde entra a documentação, os

<sup>474</sup> Dirigiu por bom tempo a unidade de documentação e disseminação existente na Diretoria de Geociências, fazendo, assim, interface com o CDDI. Depois, na gestão Sérgio Besserman seria diretor adjunto da Diretoria de Geociências.

<sup>475</sup> Na época ocupava a Coordenação Operacional dos Censos, desde a gestão Eduardo Augusto Guimarães (depois de ter sido Diretor-Geral na gestão Charles Mueller), bem assim a delegacia do IBGE no Estado do Rio de Janeiro. Logo ficaria apenas no CDDI.

<sup>476</sup> Profissional consagrada em Ciência da Informação, sendo autora de vários textos na área.



Sala de  
Leitura da  
biblioteca  
Isaac  
Kerstenetzky.



Acervo  
de Obras  
Raras na  
Biblioteca  
Central do  
IBGE.

serviços editoriais e gráficos, os sistemas eletrônicos de informação, e o *marketing*), e outra propriamente de atendimento; contudo, a estrutura não respondia a essa concepção, estando centrada em atividades corporativas (biblioteconomia, informática, editoração e impressão gráfica). Por sua formação, sendo uma consagrada documentalista, talvez melhor consolidasse a documentação, ao passo que *Paulo Taffner*, como informata, ou, se não tanto, como aacionado, centrou atenção numa disseminação informatizada, e talvez tendesse a subordiná-la à informática. Em sua gestão houve ênfase na geração de sistemas de informação, sistemas que facilitassem a oferta e o acesso das informações, e se o fez, ainda que fossem poucos os recursos de informática então disponíveis.

Sob *Nelson Senra*<sup>477</sup>, voltou-se a pensar nas duas alas vistas por *Suzana Mueller*, mas sem a ousadia da mudança de estrutura<sup>478</sup>. Deu-se, contudo, realce ao atendimento, e se o fez pelo empenho de entronizar, por um projeto de trabalho<sup>479</sup>, o atendimento como a maior identidade da disseminação, dessa forma dando-se unidade às suas unidades temáticas que pareciam totalmente desalinhas, e para alcançar esse desiderato, buscou-se rotinizar as relações com as diretorias. Ao fim e ao cabo, pese o valor dessa experiência, o resultado positivo foi limitado, em parte por conta da restritiva tecnologia disponível, por demais dependente do computador de grande

<sup>477</sup> Teve como adjunto, primeiro, Lídia Vales, que atuara nas direções anteriores, e depois Paulo Quintsl. Lídia Vales, deixou o IBGE, voltando depois como chefe de gabinete de Sérgio Besserman e cando no cargo com Eduardo Pereira Nunes (em seu primeiro período).

<sup>478</sup> Ano a ano, foi elaborado um relatório de atividades, tendo todos na capa a imagem da escultura do Semeador, de Paul Ritgers (presenteada ao presidente Macedo Soares, e depois doada ao acervo do IBGE) adotado, então, como símbolo da disseminação, e devidamente intronizado na entrada do edifício, à rua Gal. Canabarro 706, no Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro, quando nele, em 1990, se concentrou as unidades do CDDI, até então espalhadas em vários locais (só cou de fora a antiga gráfica).

<sup>479</sup> Ver: SENRA, Nelson de Castro; SOUZA, Lídia Vales de. **O IBGE e atendimento à sociedade**: prefácio ao projeto técnico do CDDI. Rio de Janeiro: IBGE/CDDI, 1990. (Documentos para Disseminação, n. 1). Ver também: SENRA, Nelson de Castro. **Pensando a disseminação de informações**: o caso do IBGE. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE/CDDI, 1993. (Documento para Disseminação, n. 3).

porte<sup>480</sup>, e mais, pela falta (quase total) de quadros especializados, e, não menos chave, talvez também pela reduzida capacidade empreendedora do superintendente. Contudo, vale dizer, avançou-se bastante na teorização e implantação do atendimento (gerando, inclusive, estatísticas, até então poucas e precárias); reviu-se o processo de produção do Catálogo de produtos e serviços, fazendo-o atualizado continuamente; intentou-se uma política de preços, de doações, e descontos; por demais, reviu-se o *Anuário Estatístico* (*mutatis mutandis*, o “portal” de então), seja na forma, seja no conteúdo, e dele derivou-se uma publicação hoje consagrada, o *Brasil em Números* (bilíngüe). E outros pontos.

Sob *César Augusto Mansoldo* e sob *Ângelo Pavan*, os curtos tempos não ajudaram; já sob *David Wu Tai*, um inegável inovador, destemido empreendedor<sup>481</sup>, veio a inexorável modernidade na disseminação (ao passar do tempo, a estrutura foi dividida na lógica das duas alas). O que segue aborda, sobretudo, a gestão *David Wu Tai*.

## Documentação

A documentação tornou-se atividade separada da biblioteca, ligada à direção do Centro<sup>482</sup>; dessa forma, ganhou bastante visibilidade, sendo uma medida essencial à construção de uma identidade documental na disseminação. Os títulos dos produtos/ serviços foram, tanto quanto possível, uniformizados; nos textos vindos das áreas técnicas, os índices, as citações e as referências bibliográficas foram sendo normalizados, seguindo as normas técnicas brasileiras, devidamente adaptadas ao Instituto, e con guradas num substancial corpo de regras; textos das quartas capas das obras foram introduzidos sistematicamente. Os avanços foram muitos, tendo ainda margem para prosseguir avançando, sobretudo em havendo uma assunção dos produtores na imperativa necessidade da documentação, e que essa é tarefa também dos escritores, e não uma “simples” atividade posterior; em suma, conteúdo e forma devem andar juntos, desde a origem dos trabalhos intelectuais.



Acervo da Biblioteca Central do IBGE.

<sup>480</sup> Apenas a editoração estava inteiramente informatizada, com microcomputadores. A unidade chamada de “Sistemas de Informação”, possuía apenas alguns micros, sendo seus técnicos quase todos estranhos àquela tecnologia, sendo afeitos ao manuseio do computador de grande porte (central). No mais, havia apenas terminais de computador, para acesso ao grande porte (central), num manuseio nada amigável.

<sup>481</sup> David Wu Tai, a nosso juízo, além dessas virtudes gerenciais, sua habilidade (maturidade, atualidade) tecnológica, sua ousadia nas realizações, sem nenhuma tendência à pequenez, tem a capacidade invulgar de revelar valores humanos, e de valorizar iniciativas.

<sup>482</sup> Isso ocorreu no contexto das mudanças estruturais introduzidas por David Wu Tai. Essa medida foi essencial, e muito se deveu a Sonia Regina Allevalo, documentalista competente e persistente, sendo sucedida por Ana Raquel Gomes da Silva, igualmente competente e persistente.

Afora normalizar a documentação, em manual e no cotidiano, a unidade estrutural responsável, desenvolveu duas atividades chaves: uma, a geração do catálogo das publicações, das cartas, mapas e cartogramas, dos produtos *on-line* e sob demanda e sistema de recuperação; outro, o glossário das pesquisas econômicas<sup>483</sup>. O catálogo, dado que todas as obras passam pela unidade, pode ganhar contínua atualidade, ou seja, basta que uma obra (*lato sensu*) entre na unidade, para efeito de normalização, e ela entra, de pronto, no catálogo. O glossário de conceitos e definições<sup>484</sup>, a seu turno, é uma peça vital de uma efetiva coordenação, seja para dentro do Instituto, seja para fora, em suas relações com os demais órgãos oficiais produtores de estatísticas; pesquisa a pesquisa ibgeana, cada termo utilizado é relacionado, permitindo comparação; as áreas técnicas, infelizmente, por razões de tempo, mas também por embaraço pelos resultados, não apóiam, como desejado e desejável, essa atividade, razão dela ser lenta, e não ter conseguido alcançar as pesquisas sociais, ficando somente nas econômicas.

Essas três vias, a da ação cotidiana, e as elaborações do catálogo e do glossário, fazem dessa unidade uma unidade essencial na seqüência da disseminação<sup>485</sup>.

## Disseminação

Pouco a pouco, com firmeza e segurança, mídias antigas foram atualizadas, mídias modernas foram introduzidas. Uma política esteve implícita, em três linhas: primeira, a assunção da gratuidade das informações disponibilizadas, havendo cobrança somente pela comodidade da portabilidade, e mesmo nesses casos, havendo cobrança apenas parcial dos custos; segunda, a universalidade da disponibilização das informações, no que vem sendo chave a adesão do IBGE ao Special Data Dissemination Standard - SDDS, emanado do Fundo Monetário Internacional - FMI<sup>486</sup>; terceira, a intenção manifesta de se potencializar, pela conjugação articulada das mídias usadas, a comparação e a combinação das estatísticas disponibilizada (nesse aspecto, os avanços da digitalização são fundamentais). Outro aspecto relevante, pois muito associado à disseminação, foi a recente decisão de se atribuir presidência do Comitê de Sigilo ao dirigente máximo do Centro (antes, cabia à Diretoria de Pesquisas). Em poucas palavras, a informação estatística oficial é, sem dúvida alguma, um “bem público”.

Os economistas dão o nome de “bem público” àquele que possui duas características especiais: 1) quando utilizado por alguém, não diminui a quantidade disponível para os outros, sem que eles tenham um custo adicional; e 2) quando o

<sup>483</sup> Há diretrizes para elaboração do glossário.

<sup>484</sup> Segundo proposição de Humberto Correa (aluno do autor no programa de mestrado na ENCE, na disciplina de metodologia da pesquisa social, e doutorando em demografia no NEPO/UNICAMP), numa excelente contribuição metodológica, deve-se entender *conceito* como uma representação universal de algo, por exemplo, o conceito de redondo, bem assim, como *definição* ao conceito moldado e restringido a certa situação; por esse prisma não importa tanto o que é redondo e sim quando deixa de ser redondo (ou o quanto se afasta de redondo).

<sup>485</sup> Veio, ainda, dessa unidade o projeto “Bibliotecas Depositárias”, assim denominadas aquelas bibliotecas credenciadas a receberem as publicações do IBGE, a elas dedicando espaço especial em seus acervos.

<sup>486</sup> Ver o capítulo 18 neste volume.

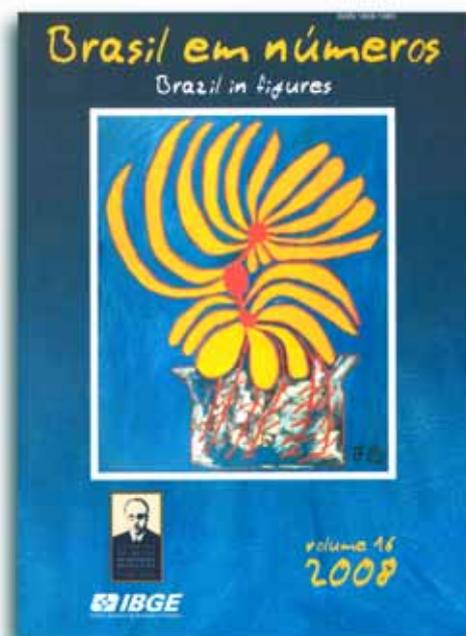
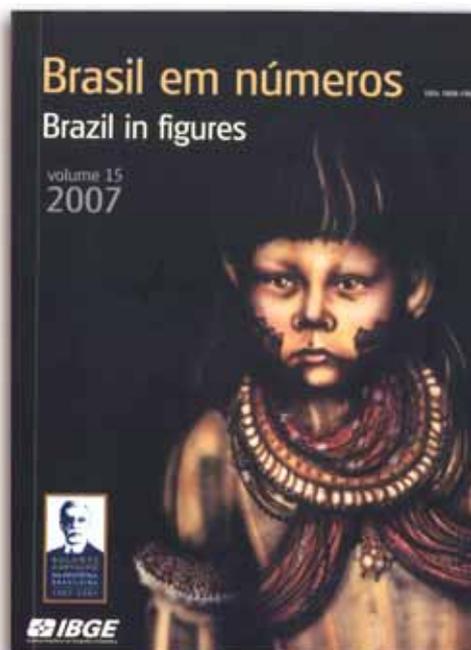
bem é produzido, ninguém pode ser excluído do seu uso. Em tais bens, os consumidores não competem entre si pelo seu uso e todos, sem exceção, podem beneficiar-se.

É um fato conhecido de longa data que tais bens não se prestam a ser conscientemente produzidos pelo “mercado”. São, em geral, criaturas do Estado, entendido abstratamente como forma de organização coletiva, ou seja, independente do passageiro poder político (o governo) que eventualmente o controla. O exemplo clássico de bem público é a segurança externa da nação: quando ela existe, todos os cidadãos são beneficiados, sem que o seu “uso” reduza o “uso” de outros e ninguém pode ser dela excluído (DELFIM NETO, 2007, p. 2).

### A) Produtos

Um projeto de identidade visual das obras foi proposto, debatido e aprovado<sup>487</sup>. Esse projeto, somado ao projeto editorial<sup>488</sup>, mais e mais avançado, inclusive com modernas máquinas digitais (gráfica digital)<sup>489</sup>, sem olvidar a já referida maturidade da documentação, deu um salto de qualidade às publicações dos resultados estatísticos.

Essas publicações, pouco a pouco, vêm tendo menos tabelas, e mais textos; os textos, sem serem muito analíticos, no sentido da avaliação e da proposição de políticas, que não é vocação do Instituto, vêm avançando bastante num sentido próprio de análise, valendo-se do especialíssimo conhecimento da intimidade das estatísticas; a seu turno, as tabelas (na verdade, menos tabelas e mais bases de dados) vêm sendo postas em mídias mais modernas e dinâmicas, como os CDs, os DVDs (para grandes arquivos), não raro associadas a sistemas de geração de tabelas, gráficos, diagramas e cartogramas. Um exemplo será esclarecedor: a tradicional publicação de resultados dos censos em vários (dezenas e dezenas) volumes, é coisa do passado; o censo de 2000 não chegou a contar com uma dezena de volumes, sendo, contudo, o mais amplo dos censos, em todos os tempos. Somem-se as publicações metodológicas, e o quadro se completa<sup>490</sup>.



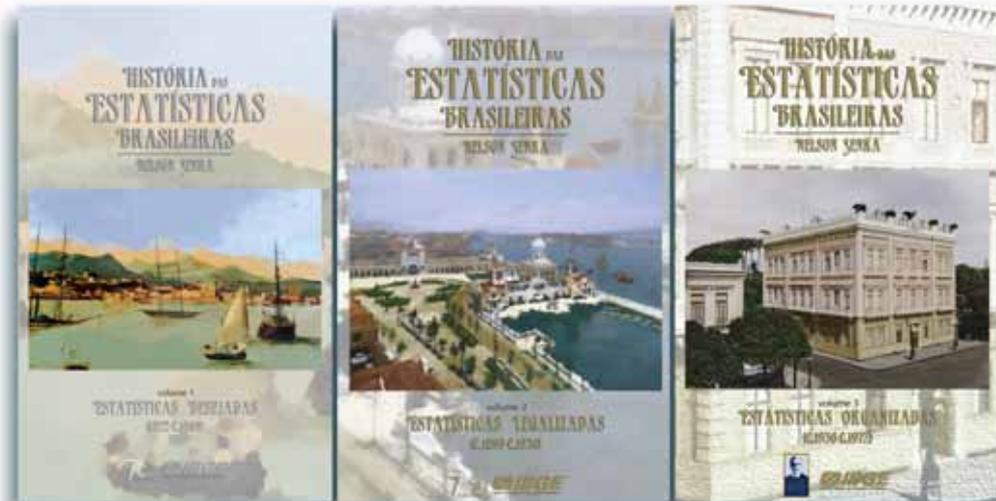
Brasil em números, edição 2008.

<sup>487</sup> Foi conduzido por Luiza Maria Lacroix, e teve como artista plástico Aldo Vitório.

<sup>488</sup> Sob a competente coordenação de Marisa Ferreira.

<sup>489</sup> A tradicional gráfica do IBGE, cuja história (*lato sensu*) remonta ao final do século XIX, com Mendes da Rocha à frente da antiga Diretoria Geral de Estatística, antecessora direta do IBGE, permanece operando, com a competência de sempre. Hoje está sob a direção de José Augusto Santos.

<sup>490</sup> Essas publicações, seja em seus textos, seja em suas tabelas, seguem vindo prontas das Diretorias de Pesquisas e de Geociências, contudo, é de se admitir que as renovações pelas quais vêm passando sofram influência da disseminação, cada vez mais clara a todo o IBGE.



Capas dos volumes I, II e III da Coleção História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002).

Já as *Revistas*, seja a *Brasileira de Estatística*, seja a *Brasileira de Geografia*, a nosso juízo, perderam-se na modernidade, e se tornaram pouco institucionais. Assim, a contribuição ensaística dos técnicos do Instituto acaba posta em séries internas, de reduzida circulação. E por não serem mais revistas de ambiência institucional, a vida pulsante da instituição é expulsa de suas páginas, ficando relegada aos boletins internos. E se perde bastante, pela não revelação da dinâmica institucional, e pela não revelação da competência reativa dos técnicos. Isso posto, ainda a nosso juízo, o atual padrão de revistas em instituições estatísticas, ca por conta da *São Paulo em Perspectiva*, do SEADE / SP, e da *Bahia, Análise & Dados*, da SEI / BA. Nesses moldes, em lugar das atuais revistas, desvirtuadas no academicismo, deveria emergir uma *Revista do IBGE* (ou que nome possa receber), abrangendo (em seções de nidas) suas áreas técnicas, estatística, geociências e disseminação, à administrativa, sem olvidar o ensino, e pondo termo às séries internas de reduzida circulação.

Quanto aos produtos elaborados na disseminação, o *Anuário Estatístico* e o *Brasil em Números*, cada qual com seu espaço, vêm ganhando qualidade gráfica, e avanços nos conteúdos<sup>491</sup>. Mas, ambos, com maior ênfase ao Anuário, deveriam “mudar para durar”, como tivemos oportunidade de argumentar em palestra no II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (em agosto de 2006, aos 70 anos da criação do IBGE)<sup>492</sup>. Nessa linha de produtos, há dois produtos cativantes, o **Atlas geográfico escolar** e o **Meu 1º atlas**, ambos de valor inegável e incalculável; obras modernas, feitas com a melhor das tecnologias. Sem olvidar alguns produtos infanto-juvenis voltados aos futuros informantes.

Além desses, alguns livros em história vêm sendo feitos, valendo destacar: **500 anos de povoamento** e **Estatísticas históricas** (organizados, o primeiro por *Ronaldo Vainfas*, e, o segundo, por *Wanderley Guilherme dos Santos* e *Marcelo Paiva Abreu*<sup>493</sup>).

<sup>491</sup> Ambos estão sob o comando de Jorge Calian.

<sup>492</sup> O *power point* usado na ocasião integra o CD que acompanha este volume.

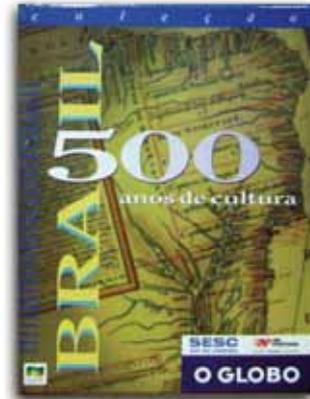
<sup>493</sup> Internamente, foram coordenados por Magda Prates.

Outros livros: a coleção em quatro volumes da **História das estatísticas brasileiras (1822-2002)**, idealizada e elaborada por *Nelson Senra*<sup>494</sup>; essa coleção insere-se na chamada “Sociologia das Estatísticas”, sobre a qual saiu **O saber e o poder das estatísticas**, também de *Nelson Senra* pelo IBGE. Essa linha de pesquisa histórica é promissora<sup>495</sup>, como logo veremos ao término deste capítulo.

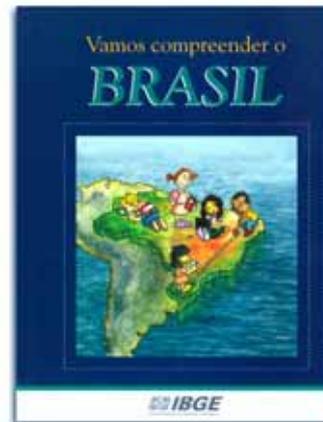
## B) Serviços

*Simon Schwartzman*, com sua visão de mundo, com sua distinta habilidade em informática, levou o IBGE a dar um salto de qualidade na disseminação informatizada (aliás, na própria produção). Em 1995, ao prefaciar o primeiro número de “Carta IBGE”, expressou aquele tempo, num otimismo justificado.

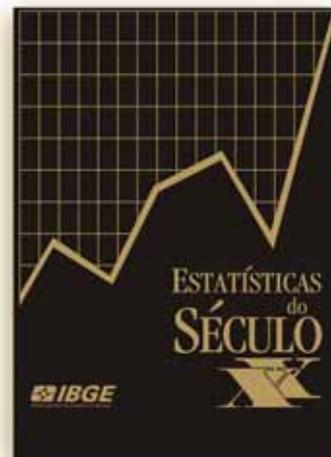
Com esta publicação, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística dá um passo importante para colocar as informações que produz à disposição da sociedade de forma cada vez mais inteligível, rápida e confiável. Outras iniciativas, algumas já implantadas, outras em andamento, incluem o início das operações do nó da Internet do IBGE, o uso cada vez mais intensivo de meios magnéticos e computadorizados para a disseminação de informações, e a cessão de direitos de publicação de dados para firmas especializadas. O mundo atual coloca novos e importantes desafios para as agências de estatística e geografia, que o IBGE está procurando responder. A sociedade demanda informações de qualidade, de interpretação clara, em tempo útil, e a custos reduzidos. Levantamentos exaustivos e caros, de tipo censitário, vão sendo substituídos por estudos amostrais. Novas tecnologias de coleta e processamento de dados reduzem o tempo transcorrido entre a coleta e a divulgação das informações. Grandes volumes com centenas de tabelas cedem lugar a bancos de dados magnéticos de uso amigável, por disquete, CD-ROM ou via Internet; e as publicações mais leves, apoiadas em gráficos, e com textos explicativos de interpretação mais clara. Na área de cartografia, os mapas tradicionais são acompanhados por sistemas exibíveis de informações geográficas computadorizadas. O trabalho fechado, intramuros, evolui para parcerias e associações com universidades, órgãos governamentais, entidades civis e com o setor privado, juntando esforços, realizando economias de escala, e garantindo a relevância dos dados para seus usuários. É uma mudança profunda na filosofia de trabalho do IBGE, que esta Carta irá refletindo ao longo do tempo (SCHWARTZMAN, 1995a, p. 1).



Capa de Brasil 500 anos



Capa de Vamos compreender o Brasil.



Capa de Estatísticas do século XX

<sup>494</sup> Tendo como pesquisadores assistentes Marco Aurélio Martins Santos e Alexandre de Paiva Rio Camargo, autores de alguns capítulos nos volumes.

<sup>495</sup> Tem havido, também, reedições de livros (como os de Alberto Ribeiro Lamego) e de textos (de Teixeira de Freitas, de Isaac Kerstenetzky, de Fábio de Macedo Soares Guimarães, de Giorgio Mortara, de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho), sempre em ocasiões festivas.

Desde então, os CDs e os DVDs vieram e foram. Mas o maior feito vem sendo o portal na Internet, de grande riqueza informativa<sup>496</sup>. Há desde as últimas informações disponibilizadas, segundo o calendário de divulgação, ao acesso direto (e simples) às bases de dados, através de sistemas amigáveis de recuperação; há janelas para crianças e adolescentes, fortemente educativos em Brasil; há informações selecionadas, e organizadas, sobre as cidades brasileiras (Cidades@), as Unidades da Federação (Estados@) e os países do mundo (Países@); há janelas sobre história institucional, e com a biblioteca digitalizada. Em suma, dos mais usados entre os portais oficiais, vem sendo bastante premiado, tornando-se, ao longo do tempo, numa referência (paradigma) aos portais dos órgãos de estatística brasileiros<sup>497</sup>. *Edna Campello*, a nosso pedido, forneceu as seguintes informações sobre o portal do IBGE:



Lançamento do Países@ na Sala Manoel Antônio.

### Evolução:

O Portal do IBGE começou a ser estruturado em 1995, basicamente com informações institucionais, índices conjunturais e sínteses das estatísticas mais recentes. Com o decorrer do tempo, verificando que o meio de divulgação era eficiente em sua abrangência e de custo reduzido, a instituição adotou a política de gratuidade de todos os produtos, através da divulgação na Internet. Novas tecnologias foram sendo implementadas na criação das páginas. Hoje são mais de 43 mil páginas estáticas e um número infinito de páginas dinâmicas, e mais de 35 mil arquivos disponíveis para download.

Já no ano seguinte à sua criação, em 1996, o número de usuários girava em torno de 99 mil, sendo que 4 anos depois, no ano de 2000, alcançava 1 milhão de usuários. Em ritmo sempre crescente, em 2006 fechamos com 14,5 milhões de usuários, consultando e baixando informações.

### Portal do IBGE hoje:

Hoje, a política do IBGE é disponibilizar quase a totalidade das informações estatísticas e geográficas geradas pela instituição. As informações são disponibilizadas buscando sempre a usabilidade e acessibilidade às mesmas, de forma diferenciada para o público diverso. O Portal do IBGE disponibiliza versões em inglês e espanhol, canais para o público infanto-juvenil, e recursos para o acesso de portadores de deficiência visual e usuários de wap.

<sup>496</sup> No caso, dois nomes merecem destaque: Márcio Imamura e Edna Campello.

<sup>497</sup> Para uma análise comparativa, ver: OHY, Eliane Kiyomi; JANNUZZI, Paulo de Martino. Informação estatística na Internet: uma avaliação comparativa de sites no Brasil. *Bahia, Análise & Dados*, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 15, n. 1, p. 107-117, jun. 2005.

Os principais indicadores são apresentados agrupados por municípios, estados e grandes regiões ou a evolução através de gráficos de fácil entendimento. O subsite PAÍSES@ oferece um panorama dos países reconhecidos pela ONU, através dos principais indicadores populacionais, econômicos, sociais e ambientais. Nos canais infanto-juvenis buscou-se traduzir os temas abordados para uma linguagem acessível à faixa etária.

Para o usuário especializado, o IBGE disponibiliza tabulações avançadas, inclusive com séries históricas, através do SIDRA, e também acesso a microdados, com política de sigilo, através da consulta ao Banco Multidimensional Estatístico (BME). O canal Mapas Interativos disponibiliza a consulta a diversos mapas temáticos. Além disso, também estão disponíveis dados do banco de dados geodésicos.

### Premiações:

Desde sua criação, o Portal do IBGE sempre foi indicado entre os três melhores sites, na categoria Governo, no prêmio IBEST (que premia os melhores sites na Internet), sendo que em 1996, 2001 e 2003 foi selecionado como o melhor site<sup>498</sup>.

Antes de seguir adiante, convirá considerar “teoricamente”, a “Galáxia da Internet”, como a obra *Manuel Castells*, um dos grandes estudiosos da sociedade informação, e lhe damos a palavra, como segue:

A Internet é o tecido de nossas vidas. Se a tecnologia da informação é hoje o que a eletricidade foi na Era Industrial, em nossa época a Internet poderia ser equiparada tanto a uma rede elétrica quanto ao motor elétrico, em razão de sua capacidade de distribuir a força da informação por todo o domínio da atividade humana. Ademais, à medida que novas tecnologias de geração e distribuição de energia tornaram possível a fábrica e a grande corporação como os fundamentos organizacionais da sociedade industrial, a Internet passou a ser a base tecnológica para a forma organizacional da Era da Informação: a rede.

Uma rede é um conjunto de nós interconectados. A formação de redes é uma prática humana muito antiga, mas as redes ganharam vida nova em nosso tempo transformando-se em redes de informação energizadas pela Internet. As redes têm vantagens extraordinárias como ferramentas de organização em virtude de sua flexibilidade e adaptabilidade inerentes, características essenciais para se sobreviver e prosperar num ambiente em rápida mutação. É por isso que as redes estão proliferando em todos os domínios da economia e da sociedade, desbancando corporações verticalmente organizadas e burocracias centralizadas e superando-as em desempenho. Contudo, apesar de suas vantagens em termos de flexibilidade,



Páginas do  
IBGE na  
Internet.

<sup>498</sup> Em 02 de agosto de 2007.

as redes tiveram tradicionalmente de lidar com um grande problema, em contraste com hierarquias centralizadas. Elas têm tido considerável dificuldade em coordenar funções, em concentrar recursos em metas específicas e em realizar uma dada tarefa dependendo do tamanho e da complexidade da rede.

Durante a maior parte da história humana, diferentemente da evolução biológica, as redes foram suplantadas como ferramentas de organizações capazes de congregiar recursos em torno de metas centralmente definidas, alcançadas através da implementação de tarefas em cadeias de comando e controle verticais e racionalizadas. As redes eram fundamentalmente o domínio da vida privada; as hierarquias centralizadas eram o feudo do poder e da produção. Agora, no entanto, a introdução da informação e das tecnologias de comunicação baseadas no computador, e particularmente a Internet, permite às redes exercer sua flexibilidade e adaptabilidade, e afirmar assim sua natureza revolucionária. Ao mesmo tempo essas tecnologias permitem a coordenação de tarefas e a administração da complexidade. Isso resulta numa combinação sem precedentes de flexibilidade e desempenho de tarefa, de tomada de decisão coordenada e execução descentralizada, de expressão individualizada e comunicação global, horizontal, que fornece uma forma organizacional superior para a ação humana.

No final do século XX, três processos independentes se uniram, inaugurando uma nova estrutura social predominantemente baseada em redes: as exigências da economia por flexibilidade administrativa e por globalização do capital, da produção e do comércio; as demandas da sociedade, em que os valores da liberdade individual e da comunicação aberta tornaram-se supremos; e os avanços extraordinários na computação e nas telecomunicações possibilitados pela revolução microeletrônica. Sob essas condições, a Internet, uma tecnologia obscura sem muita aplicação além dos mundo isolados dos cientistas computacionais, dos hackers e das comunidades contraculturais, tornou-se a alavanca na transição para uma nova forma de sociedade – a sociedade de rede –, e com ela para uma nova economia.

A Internet é um meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, em escala global. Assim como a difusão da máquina impressora no Ocidente criou o que MacLuhan chamou de a “Galáxia de Gutemberg”, ingressamos agora num novo mundo de comunicação: a Galáxia da Internet. O uso da Internet como sistema de comunicação e forma de organização explodiu nos últimos anos do segundo milênio. No final de 1995, o primeiro ano de uso disseminado da world wide web (www), havia cerca de 16 milhões de usuários de redes de comunicação por computador no mundo. No início de 2001, eles eram mais de 400 milhões, e é possível que estejamos nos aproximando da marca dos dois bilhões por volta de 2010, mesmo levando em conta uma desaceleração da difusão da Internet quando ela penetrar no mundo da pobreza e do atraso tecnológico. A influência das redes baseadas na Internet vai além do número de seus usuários: diz respeito também à qualidade do uso. Atividades econômicas, sociais, políticas, e culturais essenciais por todo o planeta estão sendo estruturadas pela Internet e em torno dela, como por outras redes de computadores. De fato, ser excluído dessas redes é sofrer uma das formas mais danosas de exclusão em nossa economia e em nossa cultura (CASTELLS, 2003, p. 7-8).

Na trilha desse mundo digital, produtos tradicionais, como os grandes agregados econômicos, como as séries históricas, como talvez o anuário em futuro próximo, pouco a pouco, vêm sendo (ou serão) renovados; dessa forma, potencializa-se a desejada e desejável combinação das estatísticas, crescentemente georeferenciadas, introduzindo-se elementos dinâmicos de comunicação. Pois, no II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, esse tema veio à baila no ciclo “Tendências futuras da disseminação nas instituições produtoras de informações estatísticas e geocientíficas”, com vários

palestrantes estrangeiros: *Hans Rosling*, da Suécia; *Geoff Lee*, do Australian Bureau of Statistics; *Louis Boucher* e *Rosemary Campbell*, do Statistics Canadá. A palestra do primeiro merece análise, e o fazemos cedendo através de *Jorge Tadeu*, profissional em comunicação, do quadro do CDDI:

Hans Rosling, professor sueco, da área de saúde internacional da Karolinska Institutet, de Estocolmo, foi o primeiro convidado a palestrar. Ele trabalhava na *Médicos sem Fronteiras* da Suécia, em meados da década de 1990, e ao apresentar o trabalho que desenvolvia na África, necessitava de informações estatísticas para respaldar a necessidade de investimentos e programas na área de saúde. Sentiu grande dificuldade em obtê-las de forma gratuita, compreensível e confiável de maneira a produzir um rápido e bom entendimento, tendo constatado que essa necessidade ainda não era atendida pelas instituições estatísticas do mundo e pela própria Organização das Nações Unidas. Começou, então, a trabalhar, quando sobrava tempo durante a noite, com a esposa e o filho na configuração, para a *web*, dessas informações, utilizando os dados produzidos pelos órgãos produtores de estatística oficial do mundo inteiro, utilizados pela ONU. Para isso Hans participou da criação de uma instituição de tecnologia de informação e comunicação sem fins lucrativos – a *Gapminder Foundation* – com o objetivo de incrementar a compreensão e o uso das informações estatísticas da ONU [Organização das Nações Unidas].

O resultado surpreendente do seu trabalho pode ser constatado no site da instituição [www.gapminder.org]. O seu objetivo tem sido o de disponibilizar, de maneira atraente, facilmente compreensível e gratuitamente, informações que, de outra forma, não seriam obtidas ou acabariam custando caro, em decorrência do agente / instituição intermediador. A *Gapminder Foundation*, hoje, tem como objetivo compreender o mundo se divertindo com as estatísticas; oferecer *download* e distribuição gratuita de *softwares* para um mundo em movimento e, como desafio, fazer com que os dados do desenvolvimento mundial sejam compreensíveis, fáceis de lidar e gratuitos, uma vez que as estatísticas do mundo são caras e difíceis de obter.

Ao longo da apresentação, Hans, que hoje é membro do grupo de referência internacional da Academia Sueca de Ciência, utilizando uma boa dose de humor, demonstrou como a informação estatística tem sido mal comunicada e a dificuldade que persiste em se fazer compreendida pelo público em geral. Projeta como uma das tendências para o futuro, a modificação do foco atual da “disseminação” estatística para a disponibilização do “acesso” a informação (LEAL, 2006, p. 145-146).

Um dos gráficos utilizados na exposição permitiu reter-se uma questão teórica interessante. De um lado, as estatísticas, agregações que são, não voltam às individualidades, de onde partem; dito de outra forma, as estatísticas interessam àquelas que agem no e sobre o múltiplo, por elas organizados segundo princípios previamente estabelecidos. De outra forma, ainda que não voltem às individualidades, as estatísticas as refundam, dando lugar às individualizações, ou seja, em lugar de se ver em si, cada qual passa a se ver no outro, passa a se comparar no coletivo revelado. Este é o caso, por exemplo, do Índice de Preços ao Consumidor, que só ao acaso será o índice de uma família específica; então, em lugar de se dizer que o índice está errado (a equivocada estatística intuitiva, segundo *Jean-Louis Besson*), o certo seria dizer o quanto o índice de cada família está acima ou abaixo do índice oficial (média). Pois, no referido gráfico ele tratou dessa situação peculiar, usando a noção de esperança de vida da população, ou seja, traçou numa linha de tempo (eixo do “x”), ao longo de várias décadas, a evolução crescente da esperança de vida da população sueca; logo abaixo, traçou os tempos de vida de seus ancestrais ao falecerem (pais, avós, bisavós,

trisavós, tetravós, etc.), conseguindo, assim, constatar o quanto, a cada instante, estiveram, acima ou abaixo da média da população sueca. Um gráfico simples, de fácil execução, que enseja vários estudos, inclusive históricos.

### Atendimento à sociedade (demanda *ex post*)<sup>499</sup>

Um atendimento à sociedade eficiente, como visto antes, é o mote e a meta da disseminação (e se está falando da demanda *ex post*).

A disseminação padronizada vem sendo muitíssimo modernizada: as tradicionais publicações vêm tendo menos tabelas, e mais textos analíticos; o conjunto completo das tabelas vem sendo posto em CDs e DVDs, para manuseio autônomo dos estudiosos. Por demais, mais e mais bases de dados vêm sendo tornadas disponíveis livremente no portal do IBGE (inclusive microdados), com a crescente facilidade de se poder contar com sistemas amigáveis de recuperação (tipo SIDRA, BME, *Statcart*, etc.). Por essas sendas, faz-se avançar o auto-atendimento, sonho maior de todos, dos responsáveis pela disseminação, que assim ganham fôlego para outras tarefas, bem assim, dos usuários, que se vêm livres da tutela dos gestores das informações<sup>500</sup>. Contudo, pese esses avanços, sempre ocorrerá demandas personalizadas, seja na forma de localização das informações, o que pode não ser difícil, seja no seu manuseio, nesse caso, tendo a forma, *lato sensu*, de uma consultoria institucional, o que não é simples e imediato; claro que haver sistemas amigáveis de recuperação das informações, facilita esse atendimento personalizado, mas apenas o facilita<sup>501</sup>.

Alguns números<sup>502</sup>:

No período 1996-2006, em todo o Brasil, o atendimento por correspondência<sup>503</sup> passou de 8 947 para 33 331, com um crescimento de 272% (em 2002 chegou-se ao patamar de 30 000, até hoje mantido). No mesmo período, o atendimento por telefone<sup>504</sup> passou de 73 719 para 96 402, com um crescimento de 30,8% (em 2000, ano de censo chegou-se a 327 380 telefonemas; de 2001 a 2004, ainda pelo efeito censo, esse número ficou na casa de 100 000). A seu turno, o atendimento efetuado pessoalmente<sup>505</sup> passou em queda de 59 026 para 31 766, pela extensa

<sup>499</sup> As pessoas-chaves vêm sendo Paulo César de Souza Quintsli, Carlos José Lessa de Vasconcellos, Wanderley Coelho Mazzei Silva. Tempos atrás, quando se começou a sistematizar o atendimento, a pessoa que chefiou a área foi Reinaldo Silva Pereira.

<sup>500</sup> Todas essas formas supõem não apenas as bases de dados, mas também os metadados (sem olvidar as resenhas e/ou as publicações metodológicas).

<sup>501</sup> Pode ser feito pelo próprio usuário em “salas reservadas”, com acesso a computadores “cegos”, vale dizer, sem gravação de arquivos, e sem nenhuma impressão. Nesses casos, sempre se está atento para resguardar a confidencialidade das informações individuais.

<sup>502</sup> Fornecidos por Wanderley Coelho Mazzei Silva; mais detalhes podem ser solicitados à Coordenação de Atendimento Integrado, no CDDI.

<sup>503</sup> É a contagem dos pedidos por informações feitos por *fax*, *e-mail*, cartas, etc.

<sup>504</sup> É a contagem de telefonemas atendidos para responder às solicitações de informações (inclusive o 0800, linha gratuita).

<sup>505</sup> É a contagem das pessoas que procuram pessoalmente as unidades de atendimento do IBGE, para obter informações (resultados de pesquisas) e/ou solucionar dúvidas sobre resultados, sobre pesquisas, sobre serviços, etc. O atendimento pode ser encaminhado a outras unidades especializadas, como as bibliotecas, as livrarias, e até mesmo ao portal, ou podem ser de fato atendidos.

adoção, a partir de 2000, do *e-mail* como forma de correspondência (até 1999 o valor estava no entorno de 60 000).

No período 2000-2006, em todo o Brasil também, o atendimento em biblioteca<sup>506</sup> passou de 41 528 para 31 663, numa tendência inexorável de queda; isso se deve ao crescimento das correspondências, e à dinamização do portal do IBGE. Nesse mesmo período, o atendimento em livrarias<sup>507</sup> passou de 12 772 para 13 252 (o maior número ocorreu em 2003, com 23 118, quando saíram os resultados censitárias), numa tendência de estabilidade, em boa medida decorrente da expansão do portal do IBGE. Por fim, vale dizer que inexistem registros de utilização das “salas reservadas”.

No período 1997-2006, o portal do IBGE recebeu 49 319 074 visitas, numa média anual de 4,9 milhões. Assim sendo, registra-se uma revolução no atendimento, respondendo aos princípios da rapidez no acesso, do acesso universal, da gratuidade da informação.

### Acervo e pesquisa histórica

Os próceres ibgeanos tinham especial interesse na biblioteca, pelo papel de formação dos funcionários. Tanto assim que o embaixador *Macedo Soares* destinava a totalidade de seus proventos como presidente à aquisição de revistas e livros. *Teixeira de Freitas*, *Waldemar Lopes*, *Christovam Leite de Castro*, e tantos outros, sempre cuidaram de enriquecer a biblioteca, e de estimular-lhe a utilização. Ela seria o *locus* perfeito da formação e da atualidade dos funcionários; contudo, a nosso juízo, perdeu-se ao longo do tempo, pouco a pouco, essa razão original. Hoje em dia, os estudiosos mantêm-se

na fronteira do conhecimento, seja em livros, seja nas coleções de revistas, *by themselves*; hoje, nós, pesquisadores, temos nossos acervos próprios, tendo ficado muito simples fazer compras na <amazon.com>, na <barnesandnoble.com>, ou noutro local; e se não for o caso de comprar, temos a beleza da Internet que nos oferece um acervo-mundo. Dessa forma, não sem razão, a biblioteca tradicional, aquela que calava o coração dos fundadores, ficou parada no passado, perdendo atualidade.

Noutro aspecto, igualmente de interesse no passado, servir de ponto de consulta às publicações, o tempo também foi perverso (e os números anteriores o mostraram). Hoje, o portal do IBGE transporta os resultados de suas atividades (seu *core business*) aos mais remotos e inusitados ambientes de traba-



Placa que dá nome ao Auditório Teixeira de Freitas, no CDDI, do IBGE.

números anteriores o mostraram). Hoje, o portal do IBGE transporta os resultados de suas atividades (seu *core business*) aos mais remotos e inusitados ambientes de traba-

<sup>506</sup> É a contagem das pessoas que procuram as bibliotecas do IBGE para consultar o acervo.

<sup>507</sup> É a contagem das pessoas que procuram ou adquirem publicações nas livrarias do IBGE.

lho, dispensando as presenças pessoais. Por algum tempo, ainda restou os estudantes, em geral do ensino fundamental, mas também universitários; hoje, contudo, também eles se valem da Internet, em suas escolas, em suas casas, e em locais públicos. E assim os salões de leitura vão ficando desertos, para tristeza da memória dos antepassados.

Há algo a fazer? Sem sombra de dúvida. E a saída, a nosso juízo é a pesquisa histórica o caminho da renovação, tomando o acervo, inclusive a coleção ibgeana como uma espécie de acervo-museu da estatística brasileira.

O acervo amalhado pacientemente, seja a coleção Ibgeana (que o IBGE editou), sejam os livros e revistas adquiridos, configura uma fonte única da pesquisa histórica do Brasil no prisma do querer e do fazer as estatísticas, vale dizer, do Estado Nacional (e das províncias) e da sociedade querendo se conhecer pelas mensurações. Sendo claro, não se trata do fazer história quantitativa, utilizando séries numéricas históricas, mas de se perceber a razão de haver, ter havido, esta e não aquela estatística, e se tê-la tido por esse e não aquele quadro conceitual, por esse e não aquele processo de pesquisa (tendo subjacente determinadas tecnologias). Por esse acervo-museu, a história do Brasil pode ser contada e recontada em inúmeras vertentes, e nesse recontar da mesma, nossa própria história como instituição geradora de um dos mais importantes conhecimentos formadores das nacionalidades se sobrepõe grandemente.

Esse acervo-museu, assim visto, é um patrimônio inalienável, de valor nacional, a clamar por conservação especializada, não apenas recebendo micro-imagem e/ou digitalização, mas sendo também mantido em suas formas impressas. E a clamar por divulgação, chamando por consulentes, notadamente historiadores, mas também sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas da informação, cientistas políticos, entre outras formações. Por essa via seria dada uma vida nova ao acervo (livros, revistas, depoimentos, documentos, etc.), em suma, melhor norteando sua organização, e sua disponibilização. Associada à pesquisa histórica, a nosso juízo, o salão de leitura voltaria a ser povoado, e o IBGE estaria abrindo sua dimensão de existência. Outras grandes instituições fizeram esse caminho, e mudaram suas bibliotecas, tais como a Fiocruz, o Itamaraty, o Museu de Astronomia.

Trata-se, ao fim e ao cabo, de ampliar a Sociologia das Estatísticas, em seu afã de tomar as estatísticas como objeto de estudo, como campo histórico de conheci-



Sala da  
Memória  
Institucional,  
do IBGE

mento, e não, o que é mais comum, como meio de análise, quando os pesquisadores valem-se dos números para avaliar suas hipóteses, ou os governos para elaborar as políticas públicas. Nesse sentido, não há como questionar a legitimidade dessa proposição, ou seja, não se trata de desvirtuar a atividade central do IBGE, que seguirá sendo a de elaborar (produzir e disseminar) as informações estatísticas e geocientíficas, mas sim de se estar ampliando a compreensão dessas mesmas informações, para além da natural divulgação das metodologias. Ora, as metodologias divulgam os processos pela lógica da justificação, o que a sociologia das estatísticas procura fazer, e em especial nessa vertente histórica, é apresentar a lógica da descoberta (como dizia Kant).

Dessa forma, o “d” da documentação, e não apenas o “d” da disseminação, que compõem a sigla CDDI, ganharia expressiva modernidade: em equipamentos, em organização estrutural, em processos de trabalho, em quadro de pessoal. Aos bibliotecários e museólogos, aos documentalistas e arquivologistas, hoje isolados na tradição da atividade, se somariam os profissionais acima relacionados. Uma equipe composta desses profissionais, em especial historiadores, definitivamente, faria uma renovação desse segmento estrutural do CDDI. Os consultantes em pesquisas históricas, numa atração a pesquisadores acadêmicos, que teriam diálogo interno, pouco a pouco, dariam vida nova ao salão de leitura; o *core business* institucional seria enriquecido proveitosamente, seguindo uma tendência já verificada em outros institutos nacionais de estatística (com igual proveito ao sistema estatístico brasileiro)<sup>508</sup>.

## Alguns desafios

O primeiro desafio à frente é o de manter a marcha da recente inovação, o segundo é o de promover invenções (em métodos, em técnicas e até tecnologias). Só assim os atendimentos padronizado e personalizado, e o auto-atendimento, seguirão tendo sucesso, angariando satisfações. Pode-se antever produtos impressos mais leves, com mais análises; produtos (e serviços) magnéticos e eletrônicos com mais conteúdos, e mais ainda amigáveis; mais e melhores sistemas de recuperação. Pode-se antever a utilização do *Gapminder*, e similares; mais obras de cunho histórico; mais obras de caráter educativo. Abrem-se variados horizontes.

Um terceiro desafio, fazendo uma revisita à biblioteca, implicará sua associação à pesquisa histórica, não mais como ações isoladas, sujeitas aos humores do tempo, mas como uma linha permanente de investigação, focando a história do Brasil, pela ótica do querer e do fazer as estatísticas – vale dizer, do revelar as populações, em si (seu estoque, sua dinâmica, sua composição, etc.), e em suas muitas relações (econômicas, sociais, ambientais, etc.), devidamente posicionadas num território – sendo, como são, as estatísticas marca distinta de civilização, de formação dos Estados Nacionais, e até das nações, na linha de *Foucault*, de *Giddens*, de *Latour*, e outros, sem

<sup>508</sup> A Biblioteca Central, sob o nome Biblioteca Isaac Kerstenetzky, localizada na Rua Gal. Canabarro, 706, no Maracanã, cidade do Rio de Janeiro, é dirigida por Maria Tereza Passos Bastos. No atendimento ao público há duas profissionais extremamente competentes (e amáveis): Regina Maria Fucci e Edna Maria de Sá Moraes. Na Memória Institucional valerá destacar Vera Lúcia Cortes Abrantes. Outras pessoas admiráveis, sempre atenciosas, são Josiane Pangaio e Marisa Marcelo.

descuidar a desejada e desejável ênfase na história do Instituto<sup>509</sup>. Tudo isso, sem olvidar o tempo anterior ao Instituto, e sem olvidar o sistema estatístico.

Um quarto desafio será a definitiva efetivação das agências de Pesquisa e Disseminação, ou seja, a incorporação à disseminação das agências do IBGE em vários dos municípios brasileiros. Depois das amplas funções que *Teixeira de Freitas* lhes atribuiu ao concebê-las<sup>510</sup>, e depois ao implantá-las<sup>511</sup>, pouco a pouco foram perdendo dimensão, e se amesquinhando. Já então, *mutatis mutandis*, para além da divulgação, havia o espírito da disseminação. Assim, ao se ampliar o domínio temático das agências, pode-se e se deve mirar as idéias do passado, fazendo os devidos ajustamentos. Ora, muito do “fracasso” da concepção de *Teixeira de Freitas* para as agências ocorreu por falta de tecnologias adequadas, agora disponíveis. Então, o sucesso presente é, acima de tudo, uma questão de paciência, e de dedicação, o que não falta aos atuais gestores.

<sup>509</sup> Um diagrama temático, indicando possíveis pesquisas, está no CD-ROM anexo a este volume. O referido diagrama é interativo, mostrando as inter-relações dos temas sugeridos. Além disso, também no CD-ROM estão os Anais dos dois Encontros realizados em discussão da criação de uma linha de pesquisa histórica permanente no IBGE.

<sup>510</sup> Ver o capítulo 25 do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, desta coleção.

<sup>511</sup> Ver o capítulo 5 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

## O semeador e o IBGE: uma metáfora sobre a construção do Brasil

Alexandre de Paiva Rio Camargo<sup>\*512</sup>

Ao chegar ao atual prédio do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, o visitante atento irá notar uma escultura de longa trajetória. “O semeador” é uma obra assinada por Paul Ritgers. Esculpe em bronze o agrante de um trabalhador praticando a sementeira. Uma cena cotidiana, que se repete e se renova continuamente. Traz também a idéia de dinâmica, de processo: o semeador está retratado em movimento. Mas qual seria o significado desta escultura, e de sua presença, em uma instituição como o IBGE?

A carência de documentação a este respeito não nos permite ir muito longe. Suspeita-se, todavia, que foi uma doação de José Carlos de Macedo Soares ao Instituto, ainda na década de 1940. Provavelmente um presente que recebeu pela sua contribuição de homem público, como mediador de conflitos e “chanceler da paz” (no Chaco), ou, ainda, por seus feitos notáveis dentre as inúmeras presidências que ocupou (o próprio IBGE, a Academia Brasileira de Letras, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, entre tantas)<sup>513</sup>. Resta a questão: que sentido teria o donativo? Vejamos

O IBGE de Teixeira de Freitas e Macedo Soares encampava a bandeira da interiorização do País, através da revitalização municipal. Este diálogo entre as duas esferas situava a atuação do Instituto entre o projeto centralizador e homogeneizante do governo federal e a atenção às singularidades e especificidades da riqueza das municipalidades, tantas vezes dita a “célula básica da vida nacional”. O órgão foi concebido como “agência capilarizada do poder central”, dado o seu alcance nacional a partir da instância municipal (ALMEIDA, 2000, p. 61), esvaziando as liberdades estaduais e a influência das oligarquias regionais. Nesta via, alargava a totalidade nacional pela extensão física do poder central, tarefa fundamental para um Estado cuja agenda era a da “integração nacional”<sup>514</sup>.



<sup>512</sup> Historiador e Mestre em História, pela Universidade Federal Fluminense.

<sup>513</sup> As atuações multiformes do embaixador Macedo Soares podem ser conferidas no capítulo 17 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

<sup>514</sup> A importância do IBGE para a conformação do quadro territorial brasileiro e para a centralização política e administrativa da Era Vargas podem ser vistas no capítulo 07 do presente volume.

“O Semeador” enfeita mesa de reunião na sede do IBGE onde aparecem Rubem Porto, Teixeira de Freitas, Macedo Soares, Simões Lopes e Rafael Xavier.

Por outro lado, e por isso mesmo, o IBGE se ocuparia dos interesses das pequenas e médias cidades, o que incluía a sua projeção em um plano de reorganização nacional – o chamado “ideário cívico”. As agências municipais de estatística deveriam atuar como propulsores da cultura destas localidades, apoiando a fundação de escolas, museus e centros culturais<sup>515</sup>, servindo de base à civilização do homem do habitat rural. Da mesma forma, os “consórcios intermunicipais” deveriam zelar pela estabilização econômica e pelas obras de desenvolvimento de seus integrantes, enquanto as “colônias-escolas” assistiriam famílias inteiras de sertanejos, com serviços de educação, higiene e recreação cívica, para que estas, uma vez socializadas, se habilitassem ao trabalho, povoando áreas vizinhas, em círculos concêntricos. Estas diretrizes, e muitas outras, alicerçadas na vida municipal, norteavam o “ideário cívico”<sup>516</sup>.

Nestes termos, o primeiro IBGE deveria ser, e de fato o foi, um “semeador” da civilização, irradiando os mais altos valores de uma cultura cívica e cristã para toda a sua complexa e ramificada estrutura, presente em quase todas as cidades do Brasil. Esta vocação universalista, tão presente no cristianismo e na idéia de civilização, se fazia sentir na maioria das iniciativas do Instituto, concebido para pensar e transformar o Brasil. Denotava o caráter fortemente sócio-político que presidia a sua fundação e o seu funcionamento. Um semeador que, tal como Getúlio Vargas, encarnava a figura paterna, visando sempre à totalidade em suas ações, mas que articulava a diferença entre as partes constituintes dos municípios, harmonizando-as em relação ao todo da nação.

Temos aí, portanto, uma concepção radicalmente diversa da que consagrou Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, de 1936. O grande sociólogo e historiador descreve a presença portuguesa no Brasil como uma “aventura do espírito”. O “semeador” é aqui uma forma histórica de colonização que imprime as feições fundamentais da sociedade brasileira. Os portugueses não teriam encontrado raízes de fato no Brasil, preferindo instalar-se nas costas do litoral e, quando sucedia tratarem de regiões fora da beira-mar, insistiam em se fixar somente nas vizinhanças dos grandes rios navegáveis, como o São Francisco. O principal meio de comunicação era fluvial, enquanto a legislação espanhola consagrava em suas colônias os transportes por terra, abrindo desde o início caminhos e estradas. A Coroa portuguesa, ao contrário de sua congênere ibérica, terceirizou amplamente as funções militares e econômicas, enquanto aqueles se preocupavam em cons



Capa de  
Raízes do  
Brasil.

<sup>515</sup> Sobre o papel pedagógico das agências municipais ver o capítulo 25 do volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1-889-c.1936)** e o capítulo 5 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, ambos desta coleção.

<sup>516</sup> No capítulo 11 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção analisamos exaustivamente todos os pontos do referido ideário.

truir grandes núcleos de povoação, estáveis e bem ordenados (HOLANDA, 2006, p. 98). Segundo Buarque, a matriz sócio-histórica do elemento português residiria em seu espírito prático, preferindo agir “por experiências sucessivas, nem sempre coordenadas umas às outras, a traçar de antemão um plano para segui-lo até o fim” (HOLANDA, 2006, p. 115).

Neste sentido, as realizações dos portugueses não chegam a ser um produto mental, não se separam do quadro da natureza. Ao contrário da Casa de Castela, o traçado de suas cidades não se enlaça nos contornos da paisagem. Escapa-lhe o desejo dos espanhóis pela geometria, o desejo de ordenar espacialmente os agrupamentos humanos, manifesto no apreço pela linha reta consagrado nas cidades castelhanas. Enquanto a obra do colonizador espanhol é expressão da vontade humana, em sua propensão ao ordenamento e ao planejamento, criando desde cedo as universidades em suas possessões, o realismo fundamental do português só edifica quando há benefícios imediatos em vista. Daí sua renúncia a transgredir a realidade por meio de imaginações delirantes, códigos de posturas e regras formais. O “ladrilhador” espanhol cria suas obras como artifício do gênio e da vontade humana, em tudo opondo-se ao semeador, que atua no terreno do natural. A aversão à formalidade e ao domínio da regra pública, o espírito prático e a atitude de resignação frente aos limites dados pela natureza compõem as principais características do semeador, que espalha suas obras ao vento, ao invés de planejá-las e distribuí-las ordenadamente.

Por se tratar de *Raízes do Brasil*, um dos maiores clássicos de nosso pensamento social, a digressão se justifica. Não há como deixar de notar o contraste entre as duas acepções sobre o semeador, acima referidas. O ponto de partida para as reflexões de Sérgio Buarque foi a pesquisa da matriz das interações sociais dos brasileiros, dominada pela ausência de uma esfera pública, aversão à racionalidade formal-legal, cordialidade e relações de dependência pessoal. Ora, o IBGE do Estado Novo e da República Democrática (1946-1964) pautou-se pelo princípio de organização sistemática, estabelecendo uma relação de troca entre a federação e os municípios, não apenas na dimensão estatística e geográfica, mas também em todas as questões de interesse público, difusão cultural, educação, redivisão territorial e municipalismo, sem mencionar a interiorização do País. Primou pela defesa de um funcionalismo forte e atuante, cujos componentes seriam os “homens bons”, líderes natos por sua formação e conduta, irradiando eles mesmos o civismo para os demais setores da sociedade. Teixeira de Freitas foi laureado com o título de “funcionário público número 1” pelo Livro do Mérito, do Departamento Administrativo do Serviço Público, e segundo Ângela de Castro Gomes, no prefácio ao volume III, era “o protótipo do que Vargas chamava e desejava que fossem os técnicos do Brasil pós-30”.

Só podemos explicar este “choque entre semeadores” pela mudança em curso a partir de 1936, não por acaso o ano em que foi criado o Instituto Nacional

de Estatística e que foi escrito aquele clássico magistral. O próprio Sérgio Buarque de Holanda, em 1947, viu-se obrigado a rever e a considerar a especificidade histórica da chamada Era Vargas: “entretanto, fugi deliberadamente à tentação de examinar na parte final da obra, alguns problemas específicos sugeridos pelos sucessos deste último decênio [...]. Por outro lado, tenho a pretensão de julgar que a análise aqui esboçada de nossa vida social e política do passado e do presente não necessitaria ser reformulada à luz dos aludidos sucessos” (HOLANDA, 2006, p. 13). Não é preciso dizer que o IBGE teve um papel de destaque nestas conquistas.

Papel que só faria aumentar no decorrer das décadas seguintes. A partir dos anos 1990, o sementeiro precisaria se adequar à sociedade de informação, na qual os diferentes grupos de usuários participam diretamente do ajuste da oferta do programa estatístico. Utilizam-na para balizar suas prerrogativas, descrever situações econômicas, denunciar injustiças sociais e justificar ações políticas. O sementeiro floresce na cultura democrática da Nova República, quando o Brasil ingressa na globalização. Disponibilizar produtos, garantir o acesso à mais ampla e atualizada gama de dados, freqüentar os principais noticiários para fazer chegar o retrato do Brasil aos lares de milhões de brasileiros. Este é o novo campo de atuação do sementeiro. Uma história longa e de sucesso, que a emblemática obra de Paul Ritgers encarna e propaga tão bem, representando a disseminação para todos os brasileiros que visitem o CDDI.



O Sementeiro, conforme está atualmente no *hall* de entrada do CDDI, do IBGE.

# Visão da ENCE (III): em busca de uma educação continuada (1995-2002)

---

## Capítulo 20\*

---

\* Na feitura deste capítulo, a colaboração de Maria Angélica Vasconcelos de Araújo foi muito valiosa, na troca de idéias, e, muito em especial, na complexa localização da documentação, muito dispersa, e, não raro, sem autoria e datação. Por demais, ela fez valiosas entrevistas com Victor Hugo Carvalho Gouvea e com Luiz Góes Filho, como antes, quando elaborou sua dissertação, fizera com Simon Schwartzman, bem assim, trocou mensagens eletrônicas igualmente valiosas com Carmem Feijó.

# A

o longo das gestões *Isaac Kerstenetzky* e *Jessé Montello* (1970-1985) intentou-se promover mudanças na ENCE. Muitas foram as reflexões e as sugestões; em 1976, houve uma missão francesa, do diretor da École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique – ENSAE/Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques – INSEE, trazendo propostas de mudanças. No início, a meta seria associar à formação dos Estatísticos as Ciências Sociais (ou humanas), por serem elas as que davam marca àquele tempo; como fazê-lo, contudo, não era simples: por não se ter clareza dos seus sentidos ou escopos, de um lado, e, de outro, pelo temor de se esvaziar a formação estatístico-matemática inerente aos Estatísticos. Nessa linha, os elos com a Ciência Econômica (e com a Demografia), por seu caráter mais quantitativo, eram mais visíveis, e eram menores as polêmicas; já com outras ciências sociais (a Sociologia, a Antropologia, a Geografia, entre outras), afloravam polêmicas infinitas. Entendia-se que estatísticos e cientistas sociais deviam aproximar seus conhecimentos, até mesmo associar seus saberes, mas não se sabia como fazê-lo, e em que medida realizar essa amálgama; os estatísticos, sem jamais perderem qualidade na formação estatística, deviam saber atuar nas equipes mais e mais multidisciplinares que dominavam as instituições estatísticas. Com *Jessé Montello* na presidência, deu-se ênfase à formação do estatístico em estatística, passando a segundo plano as idéias antes postas. Seguiram as discussões.

Como fruto desse tempo, houve a criação de cursos de pós-graduação *lato sensu*, já os *stricto sensu*, embora pensados e propostos, não saíram do papel. Mas, muito pouco mudaria; diante desse quadro, ao início da gestão *Edmar Bacha*, a ENCE estava em baixa; havia muita retórica e reduzida realização, a não ser a tradicional formação dos estatísticos; dessa forma, não conseguia mostrar-se valiosa ao IBGE, e ao sistema estatístico. Ao juízo desse tempo, mantê-la associada e vinculada ao IBGE não parecia natural, e se pensou eliminá-la, melhor dizendo, transferi-la ao controle de alguma universidade. Houve reações contrárias, surgindo documentos e documentos, em geral de pouco valor, quase sempre defendendo a continuação do já existente, havendo críticas à direção, e pouca autocrítica pelos professores e dirigentes da Escola. A direção do IBGE reagiu céptica, mas, diante do impasse, decidiu formar uma comissão externa para avaliar as idéias então em curso. Coube a *Simon Schwartzman* sua coordenação; ao término dos trabalhos, para surpresa geral, a comissão recomendou sua permanência, contudo, fazendo sugestões de mudanças. Nas gestões seguintes (*Edson Nunes*, *Charles Mueller*, *Eduardo Augusto Guimarães*, *Eurico Borba* e *Sílvio Mincioti*), as críticas e sugestões da comissão foram assimiladas e implantadas, pouco a pouco, mas faltava muito ainda a fazer, o que viria apenas na gestão *Simon Schwartzman*, seguindo adiante na gestão *Sérgio Besserman* (e na atual, com *Eduardo Pereira Nunes*), em busca de uma educação continuada.

## Visão da missão canadense (1994)

Em abril de 1994 teria início a gestão *Simon Schwartzman*. Naquele mesmo ano, talvez em junho, envia carta à direção do *Statistics Canada* solicitando uma consultoria de avaliação do estado das artes no IBGE e, se cabível e possível, um futuro projeto de cooperação interinstitucional. O pedido é aceito, e uma missão é enviada, tendo *Jacob Ryten* como *chairman*. Ao fim dos trabalhos, um relatório é entregue, com 83 páginas, em inglês, com seis seções, uma delas sobre “Training at IBGE”, com quatro partes: “Findings”, “Strengths”, “Vulnerabilities” e “Recommendations”.

A primeira parte, “Findings”, como o nome sugere, faz um breve balanço do existente, valendo os seguintes destaques:

*Meetings were held with representatives responsible for providing training and line managers who are clients. [...] The National School of Statistics (ENCE) has a number of programs. The undergraduate program grants a first degree in Statistics to up to 30 graduates a year. There are about 120 students at any one time. These graduates enter the program from high school but do not end up working at IBGE. A post graduate specialisation program provides 360 hours of training in theory to up to 20 students a year in one of Demography, Quantitative Analysis, Data Analysis and Sampling. All professors at ENCE carry out research as part of their responsibility. They are encouraged to work on IBGE related issues. It is estimated that 90% relates to IBGE including the analysis carried out. [...] ENCE has a staff complement of 85 employees: 39 senior and 46 intermediate. There are about 30 full time professors and teachers and guest lecturers from IBGE. The remaining resources are administrative staff, library staff and secretarial support. The annual budget is some 1% of the IBGE total budget. It is estimated that about two thirds of the ENCE budget is spent on the undergraduate program. [...] Human Resources area has some responsibility for training as it is responsible for the design and delivery of training courses related to large non recurring surveys. In such cases, funds are built into survey costing. [...] There is no other training provided by the Human Resources area due to a lack of funds. In the late 1980s a World Bank project funded management training to IBGEs senior managers. Once completed there were no continuing resources to maintain the programs. It is estimated that 40% of those trained have now left IBGE (STATISTICS CANADA, 1994, p. 67-68).*

A segunda parte, “Strengths”, aponta os pontos fortes; em suma: “ENCE has a good selection of professional and technical programs. These courses and programs are mostly theoretical in nature. The School provides physical facilities away from the work place and is an environment that is conducive to learning” (STATISTICS CANADA, 1994, p. 69). A terceira parte, “Vulnerabilities”, aponta os pontos fracos, e é bem maior:

*An unbalanced curriculum: The programs at ENCE are all highly theoretical in nature. All require significant commitment of time (360 hrs) and are not readily available to IBGE staff. In addition there is a limited variety.*

*Sub-optimal allocation of resources: There is no policy on training and training does not appear to be one of the strategies that is being considered to better utilise the staff that currently exist.*

*Weaknesses in decision taking: rigidity in supplying resources: There does not appear to be a management structure in place to establish priorities, allocate or reallocate funds or to systematically identify training needs.*

*Unresponsiveness to client wishes: There is no formal link between the parts of the organisations responsible (ENCE and Human Resources) and in addition there are no formal or informal consultations with the areas that need training. The Planning and Organisation*

*Divisions attached to the Directorates are to identify local training needs and communicate these to Human Resources who then are to arrange for delivery from ENCE or other sources if there are sufficient funds. This process does not seem to function effectively (STATISTICS CANADA, 1994, p. 69-70).*

*The current programs at ENCE concentrate only on university level training meaning that the programs are long and require a significant commitment of time. The courses are very theoretical in nature and therefore are of interest to a limited number of people. These programs are not viewed as being too helpful in providing practical tools to take back to the workplace. Accordingly, ENCE utilises their scarce resources in a number of university level programs that reach a small number of people. Employees see ENCE as a way to collect training hours not as a way to help them do their jobs better. ENCE could change the balance by investing some of their resources into designing shorter modular courses in a wider range of subjects that would be practical in nature. These shorter, more work related courses must be available in sufficient number that the survey areas can get their key people trained in a couple of years. Professionals in all parts of the organisation must be encouraged or be required to participate actively in all training activities. They must get involved in the design of practical courses and they must view teaching or lecturing as part of their work responsibilities. Good professionals should feel it is their responsibility to teach others about their own profession. Several parts of the organisation are involved in training and act independently of each other. These include ENCE, Human Resources, Survey Departments and Informatics. Each makes its own decisions on course content, human resource and financial allocation using local needs to determine priority and often with no consultation with the users of the training. In aggregate, this is not an ideally suited way of taking effective training decisions. Lack of co-ordination often leads to training that does not meet agency wide needs and these are invariably the need to make personnel more effective and better motivated. [...] There is no focus on training at IBGE. The common response to issues of training is that it is useless discussing them because there is no money to follow-up on the discussions. Senior management must articulate a position on the subject so that employees in the work areas know that training is viewed as important for the continued renewal of IBGE. But concrete steps much be taken to back up the statement (STATISTICS CANADA, 1994, p. 70-71).*

A quarta e última parte, “Recommendations”, oferece sugestões amparadas na experiência do *Statistics Canada*, “starting about 5 years ago, to deal with many of the same types of issues”. Antes de seguir, é dito com extrema oportunidade e propriedade: “A certain degree of patience is required at the beginning until things begin to work. It is important [entretanto] that there be early successes in order to gain the momentum and reduce the feeling that nothing can be done” (STATISTICS CANADA, 1994, p. 73). Então, sugerem o seguinte programa, que será a base das mudanças implantadas:

1. Prepare and communicate a statement of intention in relation to training at IBGE.
2. Identify a senior survey manager and give this person the responsibility of determining the practical training needed. This person is the “Product Champion”.<sup>517</sup>
3. Establish a Training Committee that reports quarterly to the President on progress and plans. The membership is important as is the amount of authority to act<sup>518</sup>.

<sup>517</sup> A escolha, excelente, caiu na pessoa de Carmem Feijó, que faria um trabalho magnífico. Doutora em Economia (Inglaterra), é pessoa afável, generosa e de competência extraordinária.

<sup>518</sup> “The mandate includes: a) allocation of training resources; b) establish training priorities; c) co-ordinate and integrate training activities; d) establish a set of guidelines to clarify training objectives; e) develop an overall plan outlining the knowledge and skill requirements for each major type of job; and f) implement the philosophy that all professionals are a teaching resource to be utilised by the corporation in delivering practical training to as many staff as possible” (STATISTICS CANADA, 1994, p. 73-74).



Pedro  
Luís  
Nascimento  
e Silva  
falando na  
comemoração  
dos  
53 anos  
da ENCE.

*4. Start to balance the curriculum by developing a Survey Skills course similar to the 6 week course at Statistics Canada. This should be developed and delivered by a team of 4 survey people working with staff from ENCE to ensure relevance and commitment. This is a big step that will start to the thinking along practical training lines and if implemented within 6 months will sent the correct message to staff and other managers. At the same time, as a matter of priority, short introductory courses in survey methods, questionnaire design and sampling as examples should be designed with the survey people for their staff. This will help during the survey design activities ( these do not have to be sophisticated but must be useful).*

*5. Develop in collaboration with Statistics Canada a Project Management course specifically tailored for IBGE staff at all levels.*

*6. IBGE should send representative(s) to Statistics Canada to investigate internal and external communications policy and mechanisms including media relations, decision making processes including management and advisory committee structures and finally the corporate planning process. As well as the operation of the STC Corporate Assignments program that has been highly successful in systematically reassigning staff to diversify there skills and develop their capabilities.*

*7. In the longer term IBGE should consider practical training to the people who can benefit the most at first but eventually a little to a wide range of people in these areas: a) survey skills for juniors; b) computer software training for people as they get new equipment; and c) marketing for those involved.*

*8. The Training Committee should explore the benefit of a formal assignment program similar to the Corporate Assignment Program at Statistics Canada. This type of program stimulates mobility, increases the skill and knowledge of staff, provides flexibility to move resources where they are most needed and provides variety and incentive to staff (STATISTICS CANADA, 1994, p. 73-75, grifo nosso).*

Esse programa, na sua essência, foi sendo posto em prática, com os ajustes necessários às peculiaridades institucionais. Uma política / filosofia de treinamento

foi desenvolvida e fortemente anunciada como prioridade institucional; um comitê coordenador do treinamento foi formalizado, com uma representação qualificadíssima, e uma coordenação de treinamento vinculada diretamente à presidência; um Departamento de Treinamento (para dar curso prático às decisões) foi constituído, sendo posto na ENCE; foi criado nos moldes canadenses o **CDHP - Curso de Desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa**; um programa de liberação de técnicos para estudos, no Brasil e no exterior, passou a estimular a formação de mestres e doutores. Ainda que não proposto pela missão canadense, mas valendo-se do ambiente resultante, foi implantado um programa de mestrado.

### Visão oficial das primeiras mudanças (1995-1996)

Em final de 1994, *Simon Schwartzman* preparou e divulgou o documento **O presente e o futuro do IBGE**, no qual oferecia (em especial, ao governo) um primeiro balanço de gestão; nele dava conta da missão canadense, e fazia menção à política de recursos humanos. Em 1996 sobre 1995, organizou o **Relatório anual IBGE 1995**, com uma seção sobre a “Escola Nacional de Ciências Estatísticas”, onde é dito:

No final de 1995 a ENCE iniciou um processo de reestruturação associado à nova política de integração das ações de treinamento e desenvolvimento dos recursos humanos do IBGE. No novo arranjo institucional, cabe à ENCE executar o Plano Institucional de Treinamento, seja oferecendo diretamente os cursos, seja coordenando e supervisionando cursos contratados fora. Para isto, foram criados o Departamento de Treinamento e o de Pesquisa. As prioridades da Escola são hoje as de institucionalizar as atividades de treinamento e capacitação de recursos humanos, com a consolidação de um programa sistemático de desenvolvimento de pessoal e de uma estrutura adequada de coordenação dessas atividades e a revitalização do curso de graduação em Estatística, com a recomposição do seu quadro de professores e um redirecionamento de seu currículo para atender melhor às necessidades do Sistema Estatístico Nacional, coordenado pelo IBGE (IBGE, 1996, p. 42).

Na seção seguinte, “Pessoal, Recursos Físicos e Financeiros”, volta a tratar de “Formação e Treinamento”, e faz acréscimos importantes:

Em 1995, seguindo as recomendações de uma missão de assistência técnica do Statistics Canada, o IBGE criou uma nova estrutura destinada a identificar e implementar uma política de desenvolvimento e treinamento de pessoal, preparando o Instituto para a absorção de novas tecnologias e procedimentos de trabalho, e promovendo o maior envolvimento do pessoal com a instituição. As principais inovações desta estrutura são, primeiro, que as atividades de formação e treinamento deixam de ser atribuição do departamento de pessoal e passam à responsabilidade da instituição como um todo, através do Comitê de Coordenação de Treinamento<sup>519</sup> composto por representantes das diretorias do IBGE e responsável pelo planejamento anual das atividades. Em segundo lugar, a nova estrutura atribui à Escola Nacional

<sup>519</sup> Criado pela R.PR. nº 14 de 28 de março de 1995. No seu Art. 7º diz: “Compete ao CCT [Comitê de Coordenação de Treinamento] além de implementar as decisões do CDRH [Comitê de Desenvolvimento de Recursos Humanos, igual ao próprio Conselho Diretor], exercer as seguintes atividades: I) Coordenar o levantamento anual das necessidades de treinamento das áreas; II) Definir o conteúdo dos cursos de modo a atender às necessidades das áreas; III) Mobilizar pessoal e recursos instrucionais nas diversas áreas do IBGE; IV) Acompanhar e avaliar continuamente os programas de treinamento do IBGE; V) Elaborar e submeter à aprovação do CDRH seu regimento interno”. Esta resolução da presidência seria revogada pela R.PR nº 029 de 22 de junho de 1995, cujo art. 7º diz: “Compete ao CCT, além das atribuições referidas no artigo anterior, exercer as seguintes atividades: I) Propor o Plano Anual de Treinamento; II) Recomendar ao CDRH [agora Conselho de Desenvolvimento de Recursos Humanos, igual ao próprio Conselho Diretor] políticas e procedimentos para assegurar que todos os profissionais do IBGE recebam treinamento para o desenvolvimento de suas atividades e aperfeiçoamento em suas carreiras; III) Coordenar o levantamento anual das necessidades de treinamento das áreas; IV) Identificar necessidades de treinamento adicionais; V) Acompanhar e avaliar, continuamente, a execução dos programas de treinamento do IBGE”. Esta resolução sobre alterações formais, mas não na essência, pela R.PR. nº 050, de 18 de dezembro de 1995, e seguem outras, mantendo sempre a idéia.

de Ciências Estatísticas o papel de executor dos planos anuais de treinamento, seja oferecendo-se diretamente ou contratando cursos fora.

Os cursos oferecidos são todos de curta duração e cobrem tanto as áreas técnicas quanto administrativas. Em 1995, enfatizaram especialmente a familiarização com os novos equipamentos de microinformática. Além disso, buscou-se treinar funcionários para atuar como instrutores, repassando o treinamento em suas unidades. Alguns dos cursos foram adquiridos fora do IBGE, como são os casos dos cinco cursos em Administração Pública, contratados da Escola de Administração Fazendária – ESAF.

Uma terceira inovação da nova política de desenvolvimento dos recursos humanos é a de montar e oferecer o curso de Habilitação em Pesquisa para todo o quadro técnico do IBGE, segundo o modelo desenvolvido pelo Statistics Canada. Este curso possui uma versão para pessoal de nível médio e outra para os de nível superior e tem um formato *sui generis*: conduz os alunos por todo o processo de realização de pesquisas estatísticas desde o desenho, planejamento, definição de amostra e elaboração do instrumento de coleta de dados até seu processamento, e elaboração da análise dos resultados obtidos. O objetivo é lograr que todo o pessoal do IBGE envolvido direta ou indiretamente com a produção de estatísticas passe pelo curso, e que, uma vez satisfeita a demanda interna, o curso seja oferecido a outras instituições produtoras de informação. Em 1995, a ENCE enviou dois professores para fazerem o curso no Canadá e adquirirem o know-how. Em 1996, um consultor do Statistics Canada veio acompanhar a montagem do primeiro curso (IBGE, 1996, p. 44-45).

Conforme balanço feito por *Carmem Feijó* – coordenadora de treinamento ou *product champion*, segundo os canadenses – no texto **A política de capacitação e educação continuada no IBGE: uma experiência bem sucedida**, divulgado em novembro 1998: “O IBGE em 1995 reestruturou sua área de treinamento e capacitação de pessoal para atender a vários objetivos: a) valorizar seu corpo de funcionários e elevar o potencial produtivo da instituição; b) ampliar as oportunidades de treinamento e capacitação de pessoal a um menor custo; c) dar maior transparência ao esforço de investimento da instituição em qualificação profissional; d) melhorar a comunicação interna; e) padronizar o conhecimento adquirido”. E diz mais: “Em resumo, a reestruturação buscou conferir maior racionalidade ao emprego dos recursos em treinamento e capacitação profissional, sinalizando para o corpo de funcionários a elevada prioridade institucional dada ao investimento em recursos humanos ao longo do tempo” (FEIJÓ, 1998, p. 1). Adiante, acrescenta:

Após três anos e meio de experiência com a nova estrutura, o servidor do IBGE mudou seu entendimento acerca do programa de qualificação profissional. Apesar deste programa ainda não estar vinculado a um plano de cargos e carreira, há hoje um claro comprometimento entre as necessidades da instituição e o objetivo do funcionário em ampliar seu conhecimento continuamente. A qualificação profissional passou a ser um objetivo tanto da instituição que, para sobreviver num ambiente de rápidas transformações tecnológicas e crescentes demandas por seus produtos, necessita se modernizar permanentemente, quanto ao servidor que quer se tornar mais valorizado dentro de uma estrutura organizacional comprometida com a busca da excelência (FEIJÓ, 1998, p. 2).

Àquele tempo já era um fato o sucesso do programa implantado, e *Carmem Feijó* o diz com todas as letras: “a decisão da alta administração do IBGE de, em fins de 1995, centralizar a política de desenvolvimento de recursos humanos no Comitê de Coordenação de Treinamento mostrou-se acertada, pois permitiu que se padroni-



Alunos e professores da ENCE em evento no auditório da Escola, [s.d.].

zassem procedimentos referentes à capacitação e treinamento e ampliou a atuação da ENCE junto aos servidores”. E conclui, enfática: “Podemos afirmar hoje que formação e capacitação de mão-de-obra passaram a integrar o dia-a-dia do servidor do IBGE, abrindo novas perspectivas de crescimento profissional e a capacidade produtiva da instituição” (FEIJÓ, 1998, p. 14).

### Programa de capacitação e treinamento (1996 em diante)

Como visto acima, o IBGE valorizou o treinamento, e o fez com propriedade e competência: “Treinamento, em todas as suas dimensões, é certamente a atividade mais importante que uma organização deve ter para dar solidez à formação e desenvolvimento de seus recursos humanos, melhor fonte de resposta às pressões competitivas do mundo atual” (ARAÚJO; WARNER; DIAS, 1997, p. 14). A estrutura prestigiada, vinculada à presidência, a dedicação dos envolvidos, e o sucesso da atividade, logo tendo reflexo nas pessoas, foram os fatores de sucesso.

Antes da implantação da nova estrutura de treinamento no IBGE, esta atividade estava sob a responsabilidade de um Departamento de Planejamento (DEPLA), ligado a uma Superintendência de Recursos Humanos. Aliás, o setor de Recursos Humanos das organizações é, em geral, o *locus* mais comum para o treinamento, até porque é visto, comumente, como catalizador das mudanças culturais da organização. As ramificações da área de treinamento nas Unidades do IBGE ocorriam através das Divisões de Planejamento e Organização (DPO), existentes em cada uma delas.

Cabe salientar que o DEPLA não cuidava unicamente do treinamento. Suas atribuições abrangiam outras atividades, como elaboração de critérios e programas para avaliação de desempenho, elaboração das atribuições de cargos e funções, etc. O treinamento era “mais uma” das atribuições.

Além disso, não havia envolvimento direto do alto escalão da Direção com as atividades de treinamento. As atribuições e responsabilidades imediatas relativas a esta área eram restritas aos chefes de equipe de treinamento, que se reportavam ao chefe do DEPLA e/ou aos chefes das DPO. Estes, por sua vez, ao se reportarem aos seus respectivos superiores não tinham a atividade de treinamento como sua principal responsabilidade.

Na realidade, esta estrutura dispersava / pulverizava as atividades ligadas a treinamento em instâncias organizacionais que não tinham, aí, sua única e/ou prioritária atribuição. (ARAÚJO; WARNER; DIAS, 1997, p. 13-14).

No novo modelo, ao Comitê de Coordenação de Treinamento compete definir os cursos de curta e média<sup>520</sup> durações que serão oferecidos anualmente. Esses cursos são então organizados no Programa Anual de Treinamento - PAT), documento impresso, amplamente divulgado no início de cada ano. Às chefias compete a inscrição dos servidores, sendo as turmas criadas por ordem de chegada da inscrição; há a chance de haver turmas fechadas, atendendo a uma ou outra unidade temática.

A capacidade de atendimento às demandas do PAT tem sido grande. O IBGE conta com a infra-estrutura da ENCE<sup>521</sup> tanto de salas de aula como de laboratórios de informática para a realização dos cursos de pequena duração. Eventualmente cursos são comprados fora, e neste caso, prioridade é dada à formação de servidores que atuarão como repassadores do treinamento, quando possível. Neste caso ocorre uma negociação com as áreas que irão receber o treinamento no sentido de oferecerem pessoal que será pre-parado para futuramente repassar o treinamento para seus colegas (FEIJÓ, 1998, p. 9).<sup>522</sup>

Logo em 1996, salvou-se a memória do treinamento, através da criação de um banco de dados. Pouco a pouco, foram sendo criados melhores mecanismos de identificação das necessidades de cursos, cobrindo inclusive as unidades estaduais; a edição do programa de treinamento foi tendo informações mais minuciosas, dessa forma, facilitando as escolhas dos técnicos. A sistemática continuidade do modelo, em seus princípios fundadores, e em seus fiadores e animadores, garantiu seu sucesso.

### Programa de habilitação em pesquisa (1996-1997 em diante)<sup>523</sup>

Em janeiro de 1996, iniciaram-se as negociações para participação de dois técnicos do IBGE no *Survey Skills Development Course*, no *Statistics Canada*, de 20 de maio a 05 de julho daquele ano. Deveriam absorver a metodologia, habilitando-se à implantação do curso no Brasil. Incumbida de coordenar o projeto, a ENCE indicou *Aristides Pereira Lima Green* e *Pedro Luiz de Souza Quintslr*, ambos professores da ENCE.

No período anterior à viagem dos técnicos ao Canadá, intensa comunicação foi mantida entre o IBGE e o *Statistics Canada* para acertar detalhes. Um processo

<sup>520</sup> Nesse caso, média duração, estão sendo considerados o Curso de Desenvolvimento e Habilitação em Pesquisa - CDHP - e o Curso de Habilitação em Pesquisa de Ordenamento do Território - CHPOT: "A orientação destes. Cursos é, além do treinamento em si, estreitar o convívio entre os funcionários, melhorando a comunicação entre as equipes. [...] Nos cursos já realizados a aula inaugural foi ministrada pelo presidente e os cursos terminaram com uma solenidade de formatura onde os temas das pesquisas realizadas foram divulgados" (FEIJÓ, 1998, p. 12).

<sup>521</sup> A ENCE tem salas no seu prédio próprio (na rua André Cavalcanti, em Santa Tereza), bem assim, conta com salas no prédio do CDDI (na rua Gal. Canabarro, no Maracanã).

<sup>522</sup> O primeiro PAT foi feito para 1997.

<sup>523</sup> Esta seção, em sua quase totalidade foi escrita por Maria Angélica Vasconcelos de Araújo.

contendo informações sobre a programação e o investimento necessário subsidiou o encaminhamento burocrático da questão, seja para a autorização do afastamento dos técnicos do País, por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento, seja para liberação dos recursos financeiros para cobrir despesas com o curso e a viagem em si.

*Simon Schwartzman* enviou ofício ao Ministro *José Serra*, titular do Ministério do Planejamento e Orçamento, solicitando a liberação. Nesse ofício há uma defesa consistente da relevância do curso para o IBGE e demais instituições integrantes do sistema estatístico nacional. Fala com propriedade da programação, da dinâmica de trabalho adotada no curso, de sua organização, dos objetivos e de como seria fundamental a participação dos técnicos, dando idéia do por que, quando implantado, o curso se tornaria a menina dos olhos da Casa.

Trata-se de indicação dos dois técnicos para participarem de um programa de treinamento junto ao Statistics Canada, na cidade de Ottawa, no Canadá, no período de 20 de maio a 5 de julho do corrente ano, composto do “Survey Skills Development Course”, com duração de quatro semanas, acrescido de um desdobramento de mais duas semanas destinadas a um trabalho de campo paralelo, ministrado por aquela instituição canadense, bem como de reuniões de trabalho com técnicos de instituições canadenses afins, pelo período de mais uma semana.

O IBGE tem mantido contatos com o Statistics Canada em diversas áreas, contando com a sua colaboração na transferência de conhecimentos e na troca de experiências relevantes para o trabalho de produção de estatísticas. Nesse sentido, a vinda de uma missão de técnicos canadenses, no período de 26 de agosto a 9 de setembro de 1994, resultou num excelente diagnóstico de identificação das qualidades e eventuais problemas desta Fundação, a título de esboço de um projeto de cooperação técnica a longo prazo, do qual constam os benefícios pertinentes à implantação pelo IBGE, no Brasil, de um curso de conteúdo semelhante ao ministrado por aquela instituição canadense.

A realização desse projeto tem como objetivos a uniformização do conhecimento sobre as diversas etapas do processo de produção de informações e suas interrelações, a maior difusão de uma linguagem e um referencial comuns, bem como a habilitação dos técnicos das diversas áreas do IBGE, e das demais instituições produtoras que compõem o Sistema Estatístico Nacional, na utilização de metodologias estatísticas e ferramentas computacionais de última geração na produção de dados. E o resultado esperado desse esforço é uma maior qualificação e homogeneização dos conceitos e procedimentos utilizados no planejamento, coleta, apuração e disseminação das informações estatísticas oficiais produzidas no Brasil.

Compete esclarecer que o curso ministrado no Canadá, que tem uma duração de seis semanas em tempo integral, é organizado de forma a que nas primeiras quatro semanas sejam ministrados todos os conceitos fundamentais e, também em esquema laboratorial, sejam planejados e executados todos os passos preliminares necessários à realização de uma pesquisa efetiva. Durante esse período, o grupo de participantes será distribuído em cinco equipes que desenvolverão as diferentes partes das tarefas inerentes ao planejamento da pesquisa, quais sejam, o plano amostral, a especificação dos sistemas de apuração, os instrumentos de coleta, o plano tabular e a organização das operações de campo.

E, em geral, os participantes serão alocados em grupos que não sejam ligados à sua eventual especialidade e/ou experiência profissional, no sentido de adquirirem uma visão mais ampla e profunda das outras funções desempenhadas na produção de dados estatísticos.

Para tanto, é fundamental a participação dos dois técnicos no treinamento indicado, uma vez que serão ambos os responsáveis pela implantação do curso de igual teor junto ao IBGE, ainda em 1996. Principalmente considerando que cada um deles participará de diferentes atividades durante a maior parte do treinamento, sendo alocados em diferentes equipes de trabalho, com enfoques diversificados quanto à assimilação da metodologia organizacional do curso, quando um se ocupará dos aspectos técnicos, e o outro dos aspectos administrativos concernentes à implantação, organização e coordenação de eventos desse tipo.

Vale ressaltar que a criação pelo IBGE de um curso nos mesmos moldes do realizado pelo Canadá, ainda no segundo semestre do corrente ano, tem por objetivo a participação de todos os novos funcionários a serem admitidos em concurso público, cuja autorização se encontra em tramitação no âmbito do Governo Federal, bem como a dos demais servidores da carreira de nível superior deste Instituto.

A participação dos técnicos foi autorizada. Ao retornarem, com base na experiência apreendida elaboraram uma “Proposta de Implantação do Curso de Desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa - CDHP”<sup>524</sup>, bastante ousada para a realidade do IBGE naquela ocasião.

A Instituição não estava preparada para acatar todas as sugestões. A infraestrutura da ENCE não suportaria as instalações necessárias e não possuía pessoas preparadas e em quantidade suficiente para dedicação integral ao curso. Muitos obstáculos precisavam ser superados. O problema do espaço foi resolvido com a cessão de um local em prédio anexo ao CDDI, localizado à Rua Gal. Canabarro, 706, no Maracanã, na cidade do Rio de Janeiro. Preparadas especialmente para o CDHP, as salas e tudo o mais agradaram em muito.

Faltava agora amearhar instrutores que reunissem, ao mesmo tempo, as qualificações requeridas e tempo disponível para adaptar o material, preparar as aulas, planejar a pesquisa a ser realizada e, finalmente, dedicar-se quase que integralmente ao curso durante as seis semanas de sua duração. Em 14 de maio de 1997 foi formada uma Comissão de Coordenação do CDHP, incumbida de implementar, acompanhar e avaliar o curso. Sob a coordenação da ENCE, na pessoa de *Aristides Pereira Lima Green*<sup>525</sup>, estavam no grupo, pela DPE, *Pedro Luís do Nascimento Silva*, *Antônio José Ribeiro Dias* e *Eurico Oliveira Júnior*, e mais *Pedro Luiz de Souza Quintslr* e *Denize Britz do Nascimento Silva*, professores da ENCE.



A segunda turma do Curso de Desenvolvimento de habilidades em Pesquisa - CDHP, no dia 18 de maio de 1998.

<sup>524</sup> Sem data e autoria, pela leitura fica fácil supor que Aristides Pereira Lima Green e Pedro Quintslr elaboraram o documento logo após o retorno do Canadá.

<sup>525</sup> Coordenou apenas a primeira turma. As demais foram coordenadas por: Denise Britz do Nascimento Silva, na segunda, terceira e quarta edições; Sandra Furtado de Oliveira, da quinta a 11ª edição; Marcelo de Moraes Duriez, da 12ª a 18ª edição e Cynthia Gomes Damasceno à frente do CDHP desde a 19ª, com a 21ª programada para 2007.

Superados os obstáculos, a primeira edição do curso aconteceu entre 21 de julho e 29 de agosto de 1997. Dela participaram dois técnicos da Diretoria de Informática - DI e 23 da Diretoria de Pesquisas - DPE, dos quais 12 haviam sido admitidos no concurso público realizado no ano anterior. Os instrutores eram em número de oito, oriundos da DPE e da ENCE<sup>526</sup>: *Aristides Pereira Lima Green* tratou dos temas “escopo, conteúdo e plano tabular da pesquisa”, *Pedro Luiz de Souza Quintslr* tratou do “desenho do questionário”, a *Antônio José Ribeiro Dias*, *Pedro Luis do Nascimento Silva* e *Zélia Bianchini* trataram da questão da “amostragem”, *Luiz Alberto Matzenbacher* tratou de “sistemas de apuração”, e *Florian José Godinho de Oliveira* orientou a “operação de campo” (CURSO...,1997).

O curso foi um sucesso, atribuído fortemente à presença diuturna da direção superior. Desde então, uma aula inaugural e uma solenidade de formatura no encerramento, com a entrega de certificados e exposição do tema da pesquisa e resultados, passaram a ser marca registrada do curso. Em geral, ambos os momentos contam com a presença do presidente do IBGE.

Entre 1997 e 2002 foram realizadas dez edições do CDHP:

1. Hábitos e Opiniões dos Moradores do Bairro de Irajá - Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, IPLANRIO, 1997.
2. Saúde e Meio Ambiente nos Bairros de Taquara e Curicica - Divisão de Estudos e Qualidade Ambiental do Departamento de Recursos Naturais da Diretoria de Geociências do IBGE, 1998.
3. Hábitos Culturais e de Lazer dos Moradores das Adjacências do Museu da República - IPHAN, Ministério da Cultura, Museu da República, 1998.
4. Resolução de Conflitos Domésticos e Violência Intrafamiliar nos Bairros da Tijuca e do Maracanã - Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Subsecretária de Pesquisa e Cidadania, 1999.
5. Características da População Urbana de Macaé - Prefeitura Municipal de Macaé, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, 1999.
6. Percepção dos Moradores da Ilha do Governador sobre o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, 2000.
7. Uso do Tempo - IBGE, Diretoria de Pesquisas, 2001.
8. Uso Social, Percepção da Violência e Vitimização nos Bairros de Copacabana e Leme - IBGE/ENCE, Coordenação do mestrado, 2001.
9. Conhecimento do Museu da Vida - Museu da Vida, Fundação Oswaldo Cruz, 2002.
10. Região Portuária: Perfil, Demandas e Expectativas dos Moradores - Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 2002<sup>527</sup>.

<sup>526</sup> Atualmente a equipe de coordenação e desenvolvimento envolve, aproximadamente, 24 profissionais, todos instrutores oriundos das áreas do IBGE e com formação em nível de pós-graduação em vários campos do conhecimento.

<sup>527</sup> Até 2006 o CDHP já contabilizava 19 turmas que pesquisaram, a partir da 11ª, os seguintes temas: 11. Características, Percepções e Demandas da População Residente no entorno da ENCE - ENCE, 2003. 12. Pesquisa de Tecnologias de Informação e Comunicação - IBGE/DPE/COMEQ, 2003. 13. Segurança Alimentar Domiciliar - IBGE/ENCE/GPG, 2004. 14. Pesquisa sobre Reciclagem e Coleta de lixo - IBGE/ENCE/GPG, 2004. 15. Pesquisa de Arranjos Domiciliares - IBGE/ENCE/GPG, 2004. 16. Qualidade de Vida dos Moradores de 60 anos ou mais de Idade do Bairro de Copacabana - QVIDA - IBGE/DPE/COPIIS, 2005. 17. Pesquisa sobre a Participação Ativa da Melhor Idade - Atividade - IBGE/DPE/COPIIS, 2005. 18. Pesquisa Domiciliar sobre Necessidades Habitacionais em Campos dos Goytacazes - HABITA CAMPOS - UENF, 2006. 19. Pesquisa sobre a Revitalização do Bairro de São Cristóvão e entorno da Rua Ceará - IPP, 2006. Para 2007, está prevista uma turma para o período de 10 de setembro a 19 de outubro, cujo tema ainda não foi apresentado.

Durante esse período, passaram pelo CDHP 250 técnicos de nível superior do IBGE, dentre eles 28 eram das unidades estaduais. No que toca ao atendimento externo, o curso contou com poucas participações, sendo uma em 1999, oferecida à Secretaria Municipal de Macaé em função da temática da pesquisa “Características da População Urbana de Macaé”; e outras duas em 2002, ambas do Instituto Pereira Passos, do Rio de Janeiro, a quem o CDHP atendeu com a realização de um trabalho sobre perfil, demandas e expectativas dos moradores da região portuária do Estado<sup>528</sup>.

*Simon Schwartzman*, a exemplo de *Teixeira de Freitas*, sempre foi defensor ativo da idéia de o IBGE oferecer capacitação às instituições envolvidas com o sistema estatístico. Em agosto de 1998, último ano de sua gestão, recomendou que o CDHP<sup>529</sup> mantivesse seu caráter estratégico para a Instituição, “devendo futuramente incorporar [...] profissionais de outras instituições, preferencialmente das organizações regionais de estatística”, o que passou a ocorrer com certa regularidade nos anos subsequentes.

O CDHP, como visto, consegue propiciar a experiência do aprender-fazendo a partir da participação ativa dos treinandos no processo de pesquisa sob condições reais, permitindo a vivência do trabalho em equipe e maior integração dos técnicos. O curso serve ainda para difundir novas metodologias e tecnologias e seu conteúdo aborda conceitos, métodos e etapas de planejamento e execução de uma pesquisa domiciliar por amostragem, à semelhança do que faz o IBGE.

A metodologia do curso intercala aulas expositivas, nas quais os treinandos aprendem a parte teórica do planejamento de uma pesquisa de campo; e de laboratório, quando eles aplicam os conceitos e definições apreendidos, planejando e executando as etapas da pesquisa e analisando seus resultados. Através desta dinâmica os profissionais da instituição têm acesso ao conhecimento básico indispensável ao processo de produção, análise e disseminação de informações estatísticas.

O planejamento e montagem do curso levam, em média, dois meses. Tem início com a escolha de um cliente e de um tema, ambos selecionados a partir de critérios que prevêm ganhos na relação instituição-sociedade<sup>530</sup>. Para os 25 participantes, o curso dura seis semanas em dedicação exclusiva. Quatro delas são reservadas ao

<sup>528</sup> A partir de 2003, na gestão Eduardo Pereira Nunes, a participação de público externo no CDHP aumentou, considerando: a) alunos de pós-graduação (mestrado e doutorado), particularmente das áreas de Ciências Sociais e Estatística e de instituições de ensino públicas brasileiras (Universidade de Campinas – UNICAMP, Universidade de Brasília – UnB, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, Escola de Governo da Baixada Fluminense – EGBF, Universidade Federal Fluminense – UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz – ENSP/Fiocruz, Fundação Getúlio Vargas – FGV e Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE); b) Servidores de órgãos públicos envolvidos no planejamento e execução de pesquisas no Brasil e nos países africanos de língua oficial portuguesa (Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT/DF, Ministério da Saúde/DF, Secretaria de Pesquisa de Opinião Pública do Senado Federal – SEPOP, Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social do Governo de Roraima – SETRABES e Gerência de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Maranhão – GEPLAN); e c) Docentes e pesquisadores de institutos de pesquisa e de instituições públicas brasileiras de ensino, capazes de atuarem como multiplicadores (Instituto de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Núcleo de pesquisas da UFF – DataUFF, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo – SEADE, Instituto Nacional de Estatística de São Tomé e Príncipe, Instituto Nacional de Estatística de Moçambique, Instituto Nacional de Estatística de Angola e Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde).

<sup>529</sup> Nesta mesma época havia o desejo de se criar o Curso de Desenvolvimento de Habilidades em Geociências - CDHG para compor, junto com o CDHP, a grade de cursos estratégicos da Instituição. Entretanto, a idéia não foi à frente. Adiante passou a ser dito Curso de Habilitação em Pesquisas de Ordenamento de Território - CHPOT.

<sup>530</sup> A escolha se dá no âmbito estratégico do IBGE, onde o Conselho Diretor avalia se o cliente é instituição pública sem fins lucrativos; se o tema da pesquisa é relevante para a sociedade (se propicia melhoria na prestação de serviços ou para o debate de questões de interesse público); se a pesquisa constituirá um laboratório experimental de inovações temáticas, principalmente se o tema não for objeto de pesquisa por parte do IBGE.



Trabalho de grupo no CDHP.

desenvolvimento do projeto da pesquisa, aulas expositivas e trabalho de laboratório; uma se destina ao trabalho de campo e a outra a processamento, análise de dados e elaboração do relatório final. Para efeito da condução dos trabalhos, a turma é dividida em grupos conforme as áreas: tema, questionário, amostra, sistemas de apuração e planejamento de campo. O término do curso se dá na entrega do produto em forma de relatório ao cliente.

O monitoramento do curso é feito por instrutores através de avaliações intermediárias aplicadas aos treinandos a cada aula teórica e prática, para verificar como está indo o desenvolvimento do curso. Uma avaliação de desempenho dos instrutores e uma auto-avaliação, ambas aplicadas a instrutores e treinados, complementam o processo de avaliação que, no entanto, não contempla avaliações sobre o impacto do treinamento nas atividades rotineiras de trabalho de cada participante.

Ao ser indagado sobre as impressões que tinha do CDHP, Simon Schwartzman disse que sempre foi a melhor possível. Mas que em nenhum momento havia visto uma avaliação. Não tinha como saber [...] *o que aconteceu, qual o efeito, qual o impacto, etc.* Acreditava que nem chegou a existir algum trabalho no sentido de montar um *sistema de acompanhamento*. As únicas informações que recebia vinham de depoimentos pessoais que considerava uma boa referência a respeito da qualidade do curso (ARAÚJO, 2005, p. 123-24).

Num ensaio apresentado em 2000 no 24<sup>o</sup> Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, *Gylcylene Storino* oferece importantes contribuições a este respeito sobre o CDHP. Seu estudo se ampara nas modernas teorias de administração relativas ao conceito de organizações de aprendizagem (*Learning Organization*), a partir do qual, para efeito de seu estudo, o CDHP é caracterizado como projeto organizacional em busca de uma cultura de aprendizagem.

Na primeira parte do trabalho fundamentos teóricos fornecem todo um embasamento para sua análise. Em seguida, descreve os métodos que empregou na pesquisa: a observação participante, aproveitando sua participação como aluna da quinta turma do CDHP e uma pesquisa de opinião, realizada com os instrutores do curso.

Na observação participante, pôde-se avaliar o processo de execução do projeto, a metodologia e a infra-estrutura do curso. Já, na pesquisa de opinião, buscou-se identificar a percepção de cada instrutor quanto à influência do CDHP no processo de aprendizagem individual, em grupo e organizacional. Foram dirigidas aos instrutores três perguntas, a saber: a) O que é o CDHP para você?; b) Na sua opinião, o que é o CDHP para o grupo de instrutores e; c) Na sua opinião, o que é o CDHP para o IBGE? [...] A observação participante objetivou subsidiar a *avaliação do processo* de execução do projeto organizacional para a aprendizagem, na medida em que buscou identificar as ações que contribuem para sua *eficiência e eficácia*. Já, a pesquisa de opinião pretendeu dar conta da *avaliação de resultado* da aprendizagem para um grupo especial de indivíduos, logo, visou diagnosticar sua *efetividade*. [...] A pesquisa documental completou o conjunto de informações necessárias para compreensão do projeto (STORINO, 2000, p. 9).

A análise detectou pontos positivos. Entre outros aspectos, durante a *observação participante*, ela verificou que a metodologia do curso “cumprir uma das fases do ciclo de aprendizagem experimental” (a *conceituação abstrata*), dado que durante as aulas expositivas “todos os alunos têm a oportunidade de conhecer o conteúdo teórico do planejamento de uma pesquisa de campo”. Além disso, as aulas eram calibradas com a bagagem de conhecimento (embora fragmentado) que alunos e instrutores traziam das *experiências concretas* nas áreas em que atuam para a sala de aula. Já nas aulas de laboratório, “os alunos planejam, aplicam os conceitos e definições, executam todas as etapas da pesquisa e analisam o seu resultado. Enfim, passavam por uma *experimentação ativa*, geralmente em área distinta àquela que atuam normalmente”. Outro destaque foi o fato do espaço onde o curso se realizava ser “longe do local de trabalho da maioria dos participantes”, o que contribuía para “um esforço concentrado e um distanciamento efetivo do trabalho rotineiro”. Desta análise, o senão ficou por conta do monitoramento e avaliação, registrando-se “a ausência de avaliação de impacto do projeto”, o que corroborou com as impressões de *Simon Schwartzman*.

Da pesquisa de opinião, os entrevistados “ênfatizavam a visão estratégica” do CDHP, “atendendo as recomendações da atualidade. Para tanto, destaca a importância de “refletir e questionar os modelos implícitos e arraigados na cultura organizacional, que possam estar impactando negativamente nos resultados globais da Instituição”. Outro ponto citado, foi a “necessidade da busca de um objetivo comum, da percepção do processo global, identificação da inserção de cada um no contexto geral e de construir juntos uma imagem de futuro”, além de expressar “a importância do trabalho em equipe no processo de aprendizagem”. Assim, com base na análise dos resultados alcançados pela pesquisa organizacional que realizou sobre o CDHP, *Gylcilene Storino* concluiu que:

A cultura de aprendizagem ainda é incipiente no IBGE mas, o CDHP pode ser considerado um embrião da transformação organizacional. Na verdade, encontramos-nos num processo em construção, “construção social de uma cultura de aprendizagem” (Brito,1997). Os resultados da pesquisa indicam que deve haver maior aproximação entre a escola (ENCE) e as outras unidades da organização.

Com essa experiência, “se tentou pôr em ação formas de participação real, não simulações de participação [...] se estabeleceram modalidades organizacionais que facilitaram e estimularam a participação ativa e contínua” (Klinsberg p. 16). A dificuldade está em transpor os limites do laboratório e trazer para a realidade organizacional o que de positivo é gerado no ambiente construído.

O CDHP, além de indicar um caminho alternativo na gestão de projetos de pesquisa no âmbito do IBGE, está revelando talentos e afinidades dos alunos com outras atividades que sequer lhe haviam sido apresentadas anteriormente. A motivação dos indivíduos alcança níveis bastante elevados, na medida em que sentem-se participantes de um processo cujo resultado reputam como bem sucedido.

O CDHP tem gerado multiplicadores e contribuído para a formação de agentes de mudança. O papel das lideranças informais tem sido fundamental, mesmo que suas ações sejam conduzidas de maneira intuitiva. Ressalte-se, entretanto, que o retorno dos alunos às atividades rotineiras não está sendo monitorado adequadamente. Logo, não se sabe o quanto serão capazes de influenciar o ambiente ou desenvolver frustrações decorrentes do sentimento de impotência, diante da cultura organizacional tão arraigada. Fato é que, o processo de trabalho desenvolvido no curso torna inevitável o questionamento e a comparação com a forma com que as atividades são conduzidas no dia-a-dia. (STORINO, 2000, p.13, grifo nosso).

Seus comentários apontam que “há indícios claros de que a Instituição deve buscar um novo modelo de gestão de projetos de pesquisa” e que a “experiência do CDHP poderia ser tomada como paradigma, numa fase de transição, e ser implementada metodologia semelhante fora do ambiente de laboratório, em projetos experimentais”. Ademais, ao finalizar ressalta a importância do CDHP para o IBGE, no sentido de que seja promovido um debate, “de sorte que as pessoas possam perceber sua potencialidade na identificação de um futuro alternativo. Não resta dúvida de que o CDHP foi uma iniciativa inovadora e constitui o projeto organizacional para a aprendizagem” (STORINO, 2000, p. 14).

### Programas de pós-graduação (1997-1998 em diante)

Há muito tempo que vem sendo mínimo o número de estatísticos graduados pela ENCE que entram no quadro de pessoal do IBGE; por isso, talvez, fossem frágeis seus vínculos. Fossem, no passado, já que as coisas mudaram ultimamente. Primeiro, pela assunção da estrutura de treinamento (desde 1996), voltado ao público interno; segundo, pela criação dos programas de pós-graduação, *lato sensu*, o Curso de Especialização em Análise Ambiental e Gestão do Território (desde 1997)<sup>531</sup>, e, *stricto sensu*, o Curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais (desde 1998), também voltado ao público interno, ainda que não em termos exclusivos. Por essas funções, pouco a pouco, a ENCE tornou-se mais presente no cotidiano institucional; por demais, pelos programas de pós-graduação, pesquisa e ensino se uniram.

Em 1997 teria início o *Curso de Especialização em Análise Ambiental e Gestão do Território*<sup>532</sup>, com o objetivo de aprimorar a formação e a qualificação profissional daqueles que querem atuar ou que já atuam como planejadores, nas esferas pública e privada, formulando e implementando estratégias de apropriação e de uso dos recursos naturais orientadoras dos processos de gestão e organização do espaço territorial; o curso está formado enfatizando as questões referentes à formação de gestores ambientais. Muitos técnicos do IBGE o fizeram.

<sup>531</sup> Houve, ainda, um Curso de Especialização em Métodos Atuariais, conforme a Resolução nº 03, de 27 de junho de 1997, do Conselho Departamental, mas que não mais funciona.

<sup>532</sup> Resolução nº 02, de 27 de junho de 1997, do Conselho Departamental.

A estrutura curricular explora os conceitos básicos e princípios fundamentais de ecologia, demografia, desenvolvimento sustentado, políticas públicas, planejamento ambiental, recursos naturais, gestão do espaço territorial, entre outros.

O desenvolvimento do programa privilegia a abordagem multidisciplinar; a grade curricular considera disciplinas que tratam do conhecimento sobre os recursos naturais, ecologia, desenvolvimento sustentável, indicadores ambientais, economia ambiental, território e planejamento, instrumentos de análise ambiental, sensoramento remoto, sistemas de informação geográfica, estatística básica, metodologia da pesquisa, entre outras. Simultaneamente, estão incluídas no aprendizado, práticas de campo, seminários, visitas técnicas a diferentes instituições de pesquisa e de gestão ambiental, bem como a orientação no que se refere à busca de fonte de dados.

Para as disciplinas referentes à conceituação básica, o conteúdo curricular busca a padronização de linguagens, bem como, a organização e o uso dos conceitos para o desenvolvimento e a implementação de políticas e projetos ambientais. Desta forma, o participante estará se preparando para o conhecimento e a decisão sobre uso adequado das ferramentas de trabalho e para uma melhor compreensão das informações e conceitos que serão transmitidos no conjunto de disciplinas. Este conjunto, concernente a diferentes bases metodológicas, busca orientar o aluno quanto à produção e à organização do conhecimento e à estruturação de um projeto de pesquisa, incluindo: pesquisa, acesso e o tratamento das fontes de dados.

Em 1998 teria início o *Curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais*<sup>533</sup>, inserido na grande área de Ciências Sociais Aplicadas da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, dentro da área específica de Demografia/Planejamento Urbano e Regional. Desde sua criação, vem recebendo nota quatro no sistema de avaliação da CAPES (numa escala de 1 a 5).

O mestrado tem por objetivo a produção científica e a formação de pesquisadores, desenvolvendo abordagens teóricas, métodos e práticas para a produção, análise, interpretação, preservação e disseminação de estatísticas e informações que ampliem o conhecimento da realidade demográfica, econômica, social, territorial e ambiental. O perfil do mestre formado pela ENCE é de um profissional capaz de compreender e sistematizar questões sociais relevantes; utilizar métodos apropriados para obtenção, tratamento e análise de informações; e contribuir para o planejamento de políticas, a tomada de decisões na esfera pública e na iniciativa privada, e o avanço da cidadania. Duas características garantem a especificidade do Mestrado: primeira, o esforço de articulação entre diferentes cortes disciplinares e enfoques metodológicos na concepção e na prática da pesquisa social; segunda, a vinculação direta ao IBGE, o que garante uma formação acadêmica integrada com a prática de produção e análise das estatísticas públicas. São quatro as linhas de pesquisa, a saber:

**1. Dinâmica Populacional, Condições de Vida e Políticas Públicas:** destina-se à análise das transformações populacionais, principalmente as ocorridas no Brasil, suas articulações com a dinâmica social e suas inter-relações com as políticas públicas.

<sup>533</sup> Resolução nº 04, de 27 de junho de 1997, do Conselho Departamental.

- 2. Metodologia Estatística para Censos, Pesquisas Amostrais e Registros Administrativos:** destina-se ao desenvolvimento, aplicação e avaliação crítica de métodos estatísticos para planejamento e análise de censos, pesquisas amostrais e registros administrativos, em estudos econômicos, sociais, populacionais, territoriais e ambientais, incluindo amostragem e estimação, métodos de mensuração e observação, modelagem, análise e interpretação de dados com estruturas complexas.
- 3. Sistemas de Informação Estatística e Geográfica:** destina-se à análise dos conceitos, classificações, métodos e técnicas adotados na construção da informação estatística e geográfica, principalmente no Brasil, bem como ao desenvolvimento e aplicações inovadoras de métodos para uso e interpretação dessas informações, para a construção de indicadores e para subsídio à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.
- 4. Sociedade, Economia e Território no Brasil Contemporâneo:** destina-se à compreensão das continuidades, mudanças e perspectivas da realidade social, econômica, territorial e ambiental, principalmente no Brasil, tendo como referência a inserção do país no processo de globalização<sup>534</sup>.

O corpo docente é formado pelos seguintes professores: *Aida Cecília Graciela Verdugo Lazo* (Doutora em Demografia – UNICAMP), *Cesar Ajara* (Doutor em Geografia – UFRJ), *Denise Britz do Nascimento Silva* (Ph.D em Estatística – Universidade de Southampton – Inglaterra), *Eduardo Lima Campos* (Doutor em Engenharia Elétrica – PUC/RJ), *Eli Alves Penha* (Doutor em Geografia – UFRJ), *José Eustáquio Diniz Alves* (Doutor em Demografia – UFMG), *Júlia Célia Mercedes Strauch* (Doutora em Engenharia de Sistemas e Computação – UFRJ), *Kaizô Iwakami Beltrão* (PhD em Estatística – Princeton University – EUA), *Lavínia Davis Rangel Pessanha* (Doutora em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – UFRRJ), *Maria Salet Ferreira Novelino* (Doutora em Ciência da Informação – UFRJ), *Maurício Teixeira Leite de Vasconcelos* (Doutor em Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ), *Maysa Sacramento de Magalhães* (Doutora em Engenharia de Produção – PUC/RJ), *Miguel Antonio Pinho Bruno* (Doutor em Economia pela UFRJ e Doutor em Economia das Instituições pela École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS, Paris – França), *Moema De Poli Teixeira* (Doutora em Antropologia Social – UFRJ), *Neide Lopes Patarra* (Doutora em Saúde Pública – USP), *Nelson de Castro Senra* (Doutor em Ciência da Informação – UFRJ), *Paulo de Martino Jannuzzi* (Doutor em Demografia – UNICAMP), *Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho* (Doutor em Economia – UFRJ), *Pedro Luis do Nascimento Silva* (Ph.D em Estatística – University of Southampton), *Suzana Marta Cavenaghi* (Ph.D em Sociologia – University of Texas at Austin).

Ambos os programas de pós-graduação, e muito em especial o mestrado vêm sendo um grande sucesso, o que bem reflete o número crescente, ano a ano, de candidatos às suas trinta vagas. As dissertações defendidas têm, igualmente, aumentado, oferecendo crescente qualidade.

<sup>534</sup> Nos anos iniciais, o mestrado teve duas áreas de concentração, as que lhe deram nome: “estudos populacionais (demografia)” e “estudos sociais (amostragem)”; em 1999 ganhou uma outra área, a de “produção e análise de informação geográfica”. A partir de final de 2000 passou por revisão, sendo extintas essas áreas, e dando lugar a essas quatro linhas de pesquisa.

## A ENCE no planejamento estratégico (1998-1999)

Em 1998, como visto antes<sup>535</sup>, o IBGE iniciou os debates internos no sentido de vir a ser uma Agência Executiva, no contexto da Reforma do Estado em curso no governo *Fernando Henrique Cardoso*. Todas as unidades ibgeanas se pensaram, inclusive a ENCE, naturalmente, de modo a se adequarem no planejamento estratégico que devia ser feito. Eis, então, o resultado dos debates havidos na ENCE.

Como ponto de partida, a ENCE atribuiu-se a seguinte missão: “Integrar o ensino, a pesquisa e o treinamento voltado para análise de informações estatísticas e geocientíficas, em consonância com a missão do IBGE”. Com base nessa missão, deu sua visão de futuro, como segue:

Grandes empresas identificam o seu corpo de funcionários como sendo o seu maior patrimônio. O IBGE, como uma instituição com história e tradição no país, deve manter seu prestígio e relevância para a sociedade motivando, valorizando e aperfeiçoando seu quadro de servidores, reconhecidos os limites que a atual legislação de pessoal impõe a instituições do setor público.

Na moderna visão gerencial, voltada para a constante melhoria de qualidade no atendimento à sociedade, entende-se que somente funcionários satisfeitos e estimulados podem exercer bem esta função. Assim, o desenvolvimento contínuo dos recursos humanos torna-se tarefa primordial dentro de qualquer projeto de Reforma Institucional.

Uma peculiaridade do IBGE é poder contar com a ENCE como parte integrante de sua estrutura organizacional. Este fato deve ser explorado como um diferencial positivo e a proposta de Reforma Institucional deve tirar o máximo proveito desta situação privilegiada. Em particular deve ser destacado que a ENCE encontra-se em posição única, frente às demais escolas de estatística, para desenvolver análise de dados, uma das áreas de excelência da pesquisa estatística, dada sua vinculação com o IBGE.

Há um enorme potencial de desenvolvimento técnico a ser explorado a partir da **integração das atividades de ensino, treinamento e pesquisa** na área de metodologia estatística, demografia e geociências com a **produção** de informações estatísticas e geocientíficas. O desenvolvimento de competências específicas nos principais campos de conhecimento técnico do IBGE é o aspecto mais importante a ser reforçado e aperfeiçoado para que o IBGE se mantenha no patamar [de] uma instituição de excelência como produtora e coordenadora de serviços de informação estatística e geocientífica.

Em suma, a integração das atividades de ensino, pesquisa e treinamento continuado da ENCE com as áreas fins do IBGE deve ser o aspecto central do projeto de Reforma Institucional para a questão de Ensino e Treinamento. É desta integração que depende o sucesso do IBGE em ampliar seu prestígio junto às várias esferas de governo, às instituições acadêmicas, à sociedade em geral e a organismos internacionais (IBGE..., 1999, p. 421-22).

Dois foram os pontos críticos de sucesso apontados: primeiro, “A ENCE, apesar de parte integrante da estrutura do IBGE, presta serviços à Instituição abaixo do seu potencial. Os quadros formados pela Escola não são aproveitados pelo IBGE e a linha de pesquisa acadêmica da ENCE não é definida em consonância com as necessidades da Instituição”; segundo, “A criação, em fins de 1994, do Departamento

<sup>535</sup> Ver os capítulos 15 e 17 deste volume.

de Treinamento da ENCE, representou um significativo avanço em termos de aproximação da Escola, mas a integração do ponto de vista do corpo de professores e dos programas das cadeiras oferecidas é limitada, havendo, portanto, muito espaço para ser explorado neste campo” (IBGE, 1999, p. 422-23). Contudo, felizmente, observaram-se mudanças positivas em relação a ambos os pontos, por exemplo, a criação dos programas de pós-graduação, que bem atende ao público interno, bem assim, a criação de cursos que atende ao público externo (como aquele sobre a atividade institucional, oferecido a jornalistas).

Fechando a reflexão havida na ENCE, oito objetivos estratégicos, com 13 metas no total, foram apontados no documento preliminar. Na versão oficial do planejamento estratégico institucional, entregue em 1998 ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, ao final da gestão *Simon Schwartzman*, e posto em curso na gestão *Sérgio Besserman*, a ENCE está presente em três objetivos estratégicos, com seis metas no total, a saber:

**7.1 Desenvolvimento de uma política integral e priorizada de treinamento e de novas oportunidades de crescimento profissional, associada ao desempenho de tarefas específicas de cada unidade, orientando a trajetória profissional dos servidores da instituição.**

*Meta 1 / 7.1: Ampliar o percentual de servidores treinados no programa de cursos previsto no Programa Anual de Treinamento dos atuais 25% para 30 % até 1999 e 40 % até 2000.*

*Meta 2 / 7.1: Realizar dois cursos de Desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa, onde o aluno vivencia durante 6 semanas, em horário integral, todas as etapas do processo de produção de uma pesquisa, totalizando 50 (cinquenta) alunos treinados por ano.*

*Meta 3 / 7.1: Realizar dois cursos de Habilitação em Ordenamento do Território, onde o aluno vivencia durante 8 semanas, em horário integral, todas as etapas do processo de produção da Diretoria de Geociências, totalizando 20 (vinte) alunos no primeiro ano e 40 (quarenta) por ano a partir de 2000.*

*Meta 4 / 7.1: Introduzir novas metodologias de ensino a distância nos treinamentos contínuos, com o desenvolvimento de mais um curso piloto no segundo semestre de 1999, objetivando permitir a flexibilização e ampliação do processo de aprendizado a todos os servidores, disseminando a cultura de treinamento à distância na instituição,*

**7.2 Garantir a integração do ensino, pesquisa e treinamento, de forma a desenvolver competências e habilidades específicas nos principais campos de conhecimento técnico ligados ao cumprimento da missão institucional.**

*Meta 1 / 7.2: Formar sistema de informações entre a Escola Nacional de Ciências Estatísticas, a Diretoria de Pesquisas, a Diretoria de Geociências e o Centro de Documentação e Disseminação de Informações, com vistas a sugerir projetos de dissertações de interesse do IBGE no programa de mestrado, de monografia nos programas de especializações e no cursos de graduação, totalizando 30% do total dos trabalhos acadêmicos de final de curso em 1999, 40% no ano 2000 e 50% no ano 2001.*

**7.3 Tornar o IBGE um centro de referência para a formação de servidores públicos das diversas esferas de poder, nas áreas estatística e geográfica, respaldado**

**na larga experiência acumulada e na excelência profissional em seu campo específico de conhecimento técnico.**

**Meta 1 / 7.3:** *Incorporar público externo em percentual de 2% do total de oferta de cursos da área técnica (de saber específico da instituição) previsto no Programa Anual de Treinamento em 1999, 3% em 2000 e 5% a partir de 2001.*

Nas versões seguintes, atualizando o planejamento, foram mantidos esses objetivos estratégicos, e mudadas algumas metas, bem assim, incluídas algumas outras. Contudo, nada de monta ocorreu. A ENCE, desde então, como seria de se esperar, vem sendo norteadas por esses objetivos e suas metas.

## O futuro da educação continuada

Em 2005, *Maria Angélica Vasconcelos de Araújo*, até pouco, à época, chefe do Departamento de Treinamento, criado em 1994, defendeu sua dissertação no programa de mestrado na ENCE, na qual trata dos rumos no IBGE da educação continuada, e o faz trazendo ao debate interno a questão da educação corporativa. No capítulo inicial, desenha os Institutos Nacionais de Estatística; no capítulo seguinte, desenha o conceito de educação corporativa; e no último capítulo, analisa o caso do IBGE, neste caso, começando com uma trajetória histórica valiosa, desde *Bulhões Carvalho* até os tempos recentes, com *Simon Schwartzman*, passando por *Teixeira de Freitas*, *Lourival Câmara* (criador da ENCE) e *Isaac Kerstenetzky*. Então, identifica uma ruptura a partir da missão canadense, e o que daí resultou positivamente.

A partir das características evidenciadas neste capítulo a respeito da prática educacional desenvolvida no IBGE entre 1994 e 2002 é possível concluir que, de certa forma houve mudanças em relação ao que era realizado antes de 1994. A inflexão e a ruptura para com as práticas anteriores estão expressas nos ideais que originaram a reorganização da atividade de treinamento e que se mantiveram presentes ao longo de todo período coadunando-se, em certa medida, com algumas idéias trazidas pelo novo paradigma da educação corporativa. Isso pode ser visualizado, por exemplo:

- a) na importância estratégica que o treinamento adquiriu na Instituição ao longo do período estudado e que continua a representar, principalmente entre os gerentes, apesar de não haver uma participação intensa das lideranças institucionais no processo educacional;
- b) na regularidade com a qual a atividade se desenvolveu, ainda que não se possa considerá-la um processo contínuo de aprendizagem. Ou seja, a atividade é sistemática do ponto de vista da oferta de cursos, mas não enquanto uma mentalidade presente em todos os ambientes institucionais, mediante soluções de aprendizagem, técnicas e métodos que estimulem os servidores a aprender continuamente;
- c) no fato de haver preocupação com a capacitação de membros da cadeia de valor da Instituição, ainda que o projeto educacional não tenha sido pensado dentro da concepção da educação corporativa ser um instrumento de equalização do conhecimento sobre a organização, dentro e fora dela, em prol de seus objetivos estratégicos;

d) na idéia de buscar avaliar os resultados, embora a forma de avaliação e os parâmetros utilizados não permitam conhecer de fato quanto os investimentos realizados com treinamentos impactaram nas atividades desenvolvidas e nos bons resultados alcançados pela Instituição;

e) na busca da excelência de sua força de trabalho e da melhoria do desempenho institucional através do treinamento, ainda que os programas desenvolvidos no âmbito do PAT não estejam explicitamente voltados para o desenvolvimento, instalação e consolidação das competências institucionais (essenciais) e individuais; e, além disso, por deixarem de fora uma base importante para formação de comportamentos, atitudes e identidade, necessária para criar um senso de compromisso e pertencimento por parte das pessoas em relação à Instituição (cidadania corporativa). Este sentimento deve se dar de forma generalizada na Instituição. A missão canadense confirmou a presença desses elementos entre os profissionais do IBGE (REPORT, 1994) e ao ser entrevistado Simon Schwartzman disse que também compartilha dessa opinião. Todavia, não é um sentimento que se estenda a toda a organização. Segundo ele, está presente mais entre os funcionários das áreas técnicas.

f) na busca de novas alternativas para levar o treinamento a um número maior de pessoas, com maior rapidez e a menor custo como, por exemplo, da educação a distância, mesmo que as experiências realizadas não tenham sido concebidas dentro dos padrões exigidos pelo novo paradigma da educação corporativa, resultando num sistema educacional integrado (ARAÚJO, 2005, p. 126-127).

Em suma, afiança que “a partir de 1994 o Instituto passou a ver no treinamento sua principal estratégia para alcançar a excelência de sua força de trabalho e se tornar uma organização intensiva em conhecimento”. E acrescenta:

Desde essa época a Instituição almeja tornar-se um centro de referência para a formação de servidores públicos das diversas esferas de poder (federal, estadual e municipal) e para entidades parceiras, nas áreas de estatística e geográfica, respaldado na larga experiência acumulada e na excelência profissional em seu campo específico de conhecimento técnico, reforçando também seu papel de coordenador do SEN.

Passados dez anos, observamos que as mudanças empreendidas e o projeto educacional desenvolvido cumpriram seu papel naquele momento de transformação e modernização institucional, se consolidando como uma atividade sistemática da Casa. Mas, agora precisa se renovar à luz de práticas educacionais mais modernas e condizentes com o alto padrão da organização (ARAÚJO, 2005, p. 129).

E seguem algumas sugestões – como fecho da argumentação desenvolvida na dissertação –, que bem merecem uma reflexão isenta no IBGE. Nessas sugestões recupera por oportuna a perspectiva da educação corporativa, que bem pode atender com ganhos ao Sistema Estatístico Nacional.

# **Sistema estatístico nacional: dimensões sociopolítica e técnico-científica**

---

## **Capítulo 21**

**E**m outubro de 1986, na abertura do Encontro Nacional do Sistema Estatístico da Educação, *Edmar Bacha* anunciou que planejava realizar no segundo semestre do ano seguinte o que então chamou de I Encontro do Sistema Estatístico Nacional da Nova República para, entre outros pontos, estruturar um sistema nacional que fosse a junção de sistemas setoriais. Em jun./jul. de 1987, seu sucessor na presidência, *Edson Nunes*, voltaria àquela idéia, anunciando a realização da III Conferência Nacional de Estatística, na qual, antecipa, o IBGE proporia um novo Plano Nacional de Estatística; embora formasse uma comissão de organização e coordenação, houve poucos avanços<sup>536</sup>.

Na gestão *Charles Mueller*, finalmente, foi realizada a prometida Conferência (7 a 9 de novembro de 1989). A pedido de *Lenildo Fernandes Silva*, então diretor da Diretoria de Pesquisas, para animar o processo internamente, *Eduardo Augusto Guimarães* preparou o documento, **Produção de estatística e sistema estatístico** (setembro ou outubro de 1989), sobre as limitações de se constituir um sistema estatístico, à falta de um quadro teórico que abrangesse toda a sociedade, deixando a sugestão de que o único caminho possível seria pela geração de sistemas setoriais. A Conferência foi realizada com sucesso, reunindo tematicamente produtores e usuários, contudo, um novo Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas só seria proposto em jan. de 1992, já ao final da gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, tendo por mentor *Lenildo Fernandes Silva*<sup>537</sup>.

<sup>536</sup> Ver o capítulo 10 deste volume. A I e a II Conferência são tratadas, respectivamente, nos capítulos 24 e 27 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>537</sup> Ver o capítulo 12 deste volume.



Capa do cordel "Competência e credibilidade, por um Brasil melhor e mais desenvolvido!" de Rouxinol do Rinaré.

Nas gestões *Eurico Borba* e *Sílvio Minciotti* houve poucos avanços, pese o esforço de *Jane Souto* de realizar uma pesquisa que revelasse as condições dos órgãos regionais de estatística. Os tempos eram difíceis, faltando condições mínimas ao próprio IBGE, de modo que muitas outras urgências se sobrepuseram<sup>538</sup>. Nesse tempo, por demais, os órgãos regionais de estatística, beneficiando-se das autonomias atribuídas aos estados e municípios pela nova Constituição (1988), como que “libertavam-se” da “dominação” do IBGE, e embarcavam numa descentralização incomensurável<sup>539</sup>; logo, contudo, perceberiam que para haver uma oportuna e autêntica descentralização seria preciso haver um centro, posição que caberia legitimamente ao IBGE, com sua experiência e sua consolidação institucional. Pouco a pouco, houve uma amigável reaproximação, para a qual muito contribuiu a visão de mundo trazida por *Simon Schwartzman*, um grande pensador da sociologia das estatísticas, bem assim, pelo retorno de *Lenildo Fernandes Silva* à direção da Diretoria de Pesquisas.

Por essa feliz junção de pessoas, e também *Martha Mayer* (diretora-adjunta da Diretoria de Pesquisas, logo titular na gestão *Sérgio Besserman*), muito se avançou nas reflexões. Essa será a matéria deste capítulo; aqui e agora, trata-se do período posterior à realização do I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (de 27 a 31 de maio de 1996)<sup>540</sup>, desdobrando-o.

### Visão pessoal (I): Simon Schwartzman (jul./ago. 1996?)

Em 1996, meados ou segundo semestre<sup>541</sup>, *Simon Schwartzman* preparou um documento que, embora tivesse caráter oficial, por sua posição com presidente, trazia, antes de tudo, sua visão pessoal da temática em discussão, como indica seu título: **A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas**; texto pequeno, com apenas três páginas, é grande em conteúdo.

A seu juízo, os textos legais que dão ao IBGE a atribuição de coordenação da atividade estatística, embora necessária, é insuficiente. Sem condições instrumentais, a coordenação não passa de figura de retórica; e mesmo havendo os instrumentos fundamentais – classificações, glossários, cadastros, entre outros – eles não cobrem todo o espectro da pesquisa, que ficam, assim, em aberto ao alvitre dos diferentes produtores, (por exemplo, os Ministérios da Educação, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia, da Previdência, o Banco Central). Essa situação se avoluma ao se usar

<sup>538</sup> Ver o capítulo 15 deste volume.

<sup>539</sup> Note-se que esses sentimentos libertação à dominação do IBGE estão entre aspas, querendo marcar seu caráter polêmico. Ainda que alguns o possam ter visto, e ainda o verem, como uma instituição autoritária, ele não o é, e não o foi, até por ser uma instituição de pesquisa, sempre em busca da verdade.

<sup>540</sup> Ver os capítulos 16 e 18 deste volume.

<sup>541</sup> O documento não apresenta nenhuma data. Em comunicação eletrônica com ele, o autor tentou fazer-lhe uma datação, fixando sua razão de ser: “deve ter sido preparado para uma reunião seja no Ministério do Planejamento, seja com Vilmar Faria, assessor do Presidente Fernando Henrique para a área social, que era meu principal interlocutor no governo. [...] Infelizmente, perdi a data original em que o texto foi escrito [...] e não consegui encontrar nenhum outro documento ou memorando que fizesse referência a ele” (SCHWARTZMAN, 2007). Contudo, na última página do documento há referência a um convênio firmado em meados de 1996 com o Ministério do Trabalho, com vistas à unificação das pesquisas de emprego / desemprego, deixando entrever que ele estava em curso, e fora recém assinado, o que sugere, então, uma datação em meados ou segundo semestre daquele ano.

informações individuais existentes nos registros administrativos, como fonte básica de geração de estatísticas; esses registros são demasiado heterogêneos, e ficam a exigir ainda maior coordenação, a começar por sua própria criação. Assim sendo, o IBGE teria muito que fazer, e em várias frentes, para tanto sendo essencial a renovação do seu Conselho Técnico, “que na prática nunca foi além de um funcionamento burocrático” e que não se reunia, afirma, a vários anos; seu novo papel seria como um “órgão efetivo de consulta e supervisão do Instituto”, que pudesse “realizar uma mediação efetiva entre o IBGE, o governo e a sociedade mais ampla” (SCHWARTZMAN, [1996], p. 1)<sup>542</sup>.

Seguindo sua reflexão, argumenta a existência de informações concorrentes e, não raro, conflitantes, vendo como sendo “normal que, em uma sociedade aberta e pluralista, diversas instituições produzam dados nem sempre coincidentes, em função de diferentes critérios, metodologias e interesses”. E, num exercício dialético valioso, nota que o País precisa de “informações confiáveis e suficientemente abrangentes, dos pontos de vista temático e espacial, como base para as políticas públicas e como referências para a sociedade e a comunidade internacional”. Ora, acrescenta, “estas informações são um bem público, e como tal devem ser produzidas por instituições também públicas, que possam garantir sua continuidade e confiabilidade”, sendo “função do setor público cuidar, também, da alocação eficiente dos recursos evitando da duplicação de gastos para os mesmos fins”. (SCHWARTZMAN, [1996], p. 1-2). Ou seja, vá lá que houvesse (e que haja) informações concorrentes e conflitantes, como fruto do ambiente democrático, e de autonomia das instituições, mas que elas não surjam de recursos públicos escassos, que devem ser aplicados concentradamente, não necessariamente num único órgão, mas sempre sob coordenação cooperativa, e não concorrente.

Isso posto, valerá lembrar que *Isaac Kerstenetzky*, nos anos 1970, respondendo à seqüência de críticas que foram feitas ao IBGE desde 1958, ao reformar a Fundação IBGE, criada em 1967, tornou o sistema estatístico centralizado (até então, ele era descentralizado, funcionando por colegiados). O que quer *Simon Schwartzman*, então, em sua avaliação da atualidade, sem o dizer em termos explícitos, é a volta a alguns aspectos vigorantes anteriormente. Quer definir as questões a serem investigadas, figurando um programa estatístico, “através de sistemas consultivos com a participação dos responsáveis pelas atividades de pesquisa”, quer garantir aos institutos de pesquisa as melhores condições técnicas, tecnológicas e institucionais à execução deste programa de trabalho, de forma a alcançarem resultados confiáveis, “acima de qualquer suspeita” (SCHWARTZMAN, [1996], p. 2). E dessa visão deriva três perguntas fundamentais, que então passa a responder:

*Como definir a agenda de pesquisas?*

Hoje esta agenda é definida internamente pelo IBGE, a partir de linhas de trabalho identificadas pelo seu quadro técnico, em parte atendendo a solicitações de diferentes órgãos de governo, incluindo o Ministério do Planejamento, em parte atendendo a recomendações das Nações Unidas, em parte atendendo a recomen-

<sup>542</sup> Embora o Conselho tenha passado por renovação na gestão Sérgio Besserman, e seguido na atual gestão (Eduardo Pereira Nunes), está longe de cumprir essa idealização. Valerá notar que Simon Schwartzman é membro assíduo do novo Conselho.

dações de comissões consultivas *ad hoc*. Estas demandas são muitas vezes contraditórias, e geralmente não tomam em conta as condições técnicas, administrativas e orçamentárias que o IBGE tem para atendê-las.

Além da questão da identificação de temas, a estruturação de uma linha adequada de pesquisas requer a existência de uma equipe técnica especializada, de alto nível, que seja capaz de implementar os projetos que forem identificados com competência, presteza e eficiência. Este problema esbarra na perda importante de pessoal que o IBGE sofreu nestes últimos anos, e que continua a se agravar, pelos salários que paga a seus técnicos mais qualificados.

Como coordenar o IBGE com as demais agências governamentais?

Em todo o mundo a tendência é que os órgãos estatísticos trabalhem cada vez mais, onde couber, com informações geradas pelos registros administrativos, diminuindo os trabalhos de coleta direta de informações. O IBGE tem estabelecido diferentes formas de colaboração com outros órgãos, como a Secretaria da Receita Federal e o Ministério do Trabalho, mas precisaria de um mandato mais claro e definido para poder aprofundar esta linha de trabalho, que deveria incluir inclusive sua participação na elaboração dos registros administrativos setoriais, e dos respectivos sistemas de apuração e processamento para fins estatísticos.

*Como coordenar o IBGE com os institutos de pesquisa estaduais?*

Muitos Estados possuem hoje seus próprios institutos estaduais, alguns de porte significativo, como a Fundação SEADE de São Paulo e a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. A existência destes institutos se justifica pela necessidade que têm os Estados de produzirem informações a níveis mais detalhados de desagregação do que aqueles produzidos pelo IBGE. Em alguns casos, no entanto, como com as estatísticas de emprego, estes institutos realizam pesquisas paralelas às do IBGE, uma duplicação que está se buscando corrigir, através de um convênio assinado com o Ministério do Trabalho.

O crescimento destes institutos estaduais, e o processo de redução progressiva dos quadros do IBGE, colocam em evidência a questão de saber se o governo federal pretende continuar mantendo uma instituição de pesquisa nacional, ou pretende evoluir para uma federação de instituições de pesquisa locais, reservando ao IBGE um papel de coordenação do sistema. De uma lado, a manutenção de uma estrutura nacional como a que o IBGE constituiu nas décadas passadas pode parecer incompatível com as atuais tendências de desburocratização e simplificação do aparelho do Estado. Por outro, o papel de coordenação que poderia ser exercido pelo IBGE sobre uma rede de instituições de pesquisas locais, dependentes de conjunturas políticas regionais e profundamente desiguais em sua competência técnica e administrativa, seria muito reduzido, e poderia deixar o país sem estatísticas nacionais confiáveis. Parece ser aconselhável procurar uma posição intermediária, em que o IBGE se mantenha como órgão nacional, e desenvolva sua capacidade de trabalhar em cooperação ou por subcontratação com instituições locais, quando for o caso, sem perder sua capacidade de produzir um conjunto sistemático de informações básicas de âmbito nacional a um determinado nível relevante de desagregação, e coerentes para todo o país (SCHWATZMAN, [1996], p. 2-3, grifo nosso).

A implementação dessas considerações imporia mais detalhes, afóra a criação dos instrumentos legislativos e gerenciais. Nesses detalhes, estaria um acordo com os órgãos regionais de estatísticas que, naturalmente, não deviam sentir-se em perdas, ou seja, todos, inclusive o IBGE, deveriam estar dispostos a cederem vontades, ou direitos, assumindo obrigações, ao fim e ao cabo, não podendo dominar a vontade unilateral de ninguém, nem do IBGE, com todo o peso de sua tradição. Os governos

estaduais (e municipais), bem assim, na esfera federal, os ministérios tutelares, teriam que aceitar e defender a autonomia e a independência de seus organismos produtores de estatísticos, gostem ou não dos resultados. Por demais, um trabalho em conjunto pressupõe um quadro de pessoal especial, capaz de dialogar, e de aceitar contraditórios, o que não é o caso geral, cada qual querendo que, antes de tudo, o outro ceda, ao menos que o faça primeiro. Enfim, o IBGE é um órgão crível como produtor, mas teria muito que aprender a coordenar, já que isso não pode ficar adstrito à dimensão técnico-científica da coordenação, pois, embora ela seja vital, ela é apenas uma das duas dimensões que configuram a coordenação, havendo também a sociopolítica.

### Visão pessoal (II): Elvio Valente (set. 1996)

Em setembro de 1996, *Elvio Valente*, ao refletir os sistemas estatísticos nacionais, e intentar uma pesquisa de suas condições, inclusive oferecendo um questionário, como seria natural, também refletiu os sistemas estatísticos intranacionais.

Elaborou um documento intitulado **Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais**, no qual aborda as mudanças na sociedade da informação, o novo papel do Estado *vis-à-vis* o domínio do Mercado, bem assim, o imperativo das renovações nas produções das estatísticas, com as agências centrais tendo outros papéis: “a tarefa básica do órgão central será a de acessar as bases disponíveis (registros administrativos), organizar os dados para fins determinados e coordenar (estabelecer normas)”, ou seja, “será mais a de reunir do que a de produzir informações”, dito de outra forma, “o usuário deverá poder acessar o órgão central não para obter a informação, mas para obter informação de onde estão os dados que ele necessita”, em suma, “o órgão central deverá agir como facilitador” (VALENTE, 1996, p. 73).

Há que se passar de um sistema centralizado para um sistema descentralizado, ou seja, descentralizar (delegar) pelo setor público (Estados e Ministérios) a produção das estatísticas regionais e temático-setoriais. Na produção centralizada de informações, o órgão central é coordenador e principal produtor. Num esquema descentralizado, o órgão central é coordenador e a produção é descentralizada, por exemplo: a) descentralização temático-setorial (Ministérios e Secretarias Nacionais); b) descentralização regional (Órgãos Estaduais de Estatística); c) descentralização mista: pública (temático-setorial e regional) e privada (empresas especializadas e órgãos setoriais) (VALENTE, 1996, p. 74, grifo nosso).

Face às crises dos Estados Nacionais, diz que “os órgãos nacionais de estatística já começam a rever o escopo (objeto, conteúdo, abrangência espacial e setorial) das pesquisas permanentes”, abandonando “a realização de censos, [e] concentrando seu trabalho em pesquisas anuais mais leves”, bem assim, “abrindo espaço para a realização crescente de pesquisas especiais sob encomenda de clientes”<sup>543</sup>. Pese a busca de certas autonomias financeiras por parte dos órgãos centrais de estatística, “o Estado não pode abrir mão da produção de um conjunto básico de informações indispensáveis às políticas públicas”, e por seguir devendo propiciar à sociedade esse conjunto

<sup>543</sup> Nessa matéria, e afins, as idéias de Elvio Valente se aproximam das idéias de Silvio Minciotti (ver capítulo 15 deste volume).

básico, e por ser seu maior consumidor, “é que ainda cabe ao Estado um papel importante no orçamento dos órgãos nacionais de estatística”, e diz mais:

Além da necessidade de revisão do conjunto, conteúdo e abrangência das estatísticas produzidas é necessário, também, se pensar, conforme já mencionado, na descentralização e/ou maior cooperação com Ministérios, Secretarias Nacionais, Estados e Municípios, reforçando o papel de coordenador central do sistema estatístico nacional (VALENTE, 1996, p. 74-76, grifo nosso).

Constituir-se-ão como áreas de interesses crescentes, enquanto produtos, estatísticas relacionadas às seguintes áreas: meio ambiente, recursos humanos, ciência e tecnologia, qualidade e produtividade, comércio internacional, comparações internacionais, municípios, micro e pequenas empresas, serviços, sistema financeiro, compatibilização de registros administrativos, pesquisas com enfoque multi-setorial (agroindústria, etc.) e pesquisas amostrais, especialmente onde o nível micro é relevante. Enquanto processo, a instituição central de estatística deve privilegiar ações no sentido de: interligar bases de dados, descentralizar, terceirizar, agilizar, cobrar e coordenar (VALENTE, 1996, p. 79-80, grifo nosso).

Embora a tônica do texto sejam os sistemas nacionais, suas incursões, mesmo rápidas, pelas veredas dos sistemas intranacionais são suficientes para evidenciar, na visão de *Elvio Valente*, a necessidade de se descentralizar o programa estatístico nacional, seja no prisma setorial (órgãos federais), seja no prisma regional (órgãos estaduais e municipais). Em vários pontos, sua visão encontra as posições antes expostas por Simon Schwartzman, em outros, é mais ousada.

## I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatísticas (nov. 1996)

Em novembro de 1996, em seguida ao Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, tendo em conta as questões mais relevantes levantadas pelos Órgãos Regionais de Estatística<sup>544</sup>, a Diretoria de Pesquisas (leia-se *Lenildo Fernandes Silva*) realizou o I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística (a esses órgãos deu-se a sigla OREs, de péssima cacofonia)<sup>545</sup>. As intenções eram muitíssimo ambiciosas: “cabe observar que o I Fórum foi uma reunião inicial; outros deverão ocorrer, transformando este evento em espaço de reflexão sobre o Sistema Estatístico Nacional – SEN” (FÓRUM IBGE E ÓRGÃOS REGIONAIS DE ESTATÍSTICA, 1996, p. 3). O II Fórum, e último, marcado ficou marcado para ocorrer em maio de 1997, mas só se deu em agosto de 1998, assim sendo, as boas intenções naufragaram rapidamente.

Na primeira sessão, os órgãos estaduais foram chamados a revelarem suas inserções institucionais e suas atividades correntes. Dessas apresentações, oferecidas

<sup>544</sup> No referido Encontro houve uma “Reunião de Instituições Produtoras”, na qual o IBGE foi instado a assumir um papel mais efetivo de coordenação, sendo ainda defendida a descentralização na produção das estatísticas, estando evidente a emergente federação.

<sup>545</sup> Estiveram presentes a Fundação de Economia e Estatística - FEE do Rio Grande do Sul, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES do Paraná, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE de São Paulo, a Fundação Centro de Informações e Dados - CIDE do Rio de Janeiro, Empresa Municipal de Informática e Planejamento - IPLANRIO da cidade do Rio de Janeiro (hoje Instituto Pereira Passos), a Fundação João Pinheiro / Centro de Estatística e Informação - CEI de Minas Gerais, o Instituto de Pesquisa Econômico-Administrativa - IPEAD de Minas Gerais, a Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN do Distrito Federal, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais - SEI da Bahia, o Instituto de Planejamento de Pernambuco - CONDEPE, a Fundação Instituto de Planejamento do Ceará - IPLANCE, o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará - IDESP.



No I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, a presença do então presidente do IBGE, Simon Schwartzman, Martha Meyer, Lenildo Fernandes Silva, Micheline Christophe e David Wu Tai.

uma a uma nos Anais, retirou-se uma síntese, que todos os OREs, sendo ou não órgãos oficiais, estavam voltados, basicamente, ao levantamento de informações de natureza estatística (algumas vezes atuando, também, na cartografia) que permitissem um conhecimento mais específico das realidades de suas regiões. Notou-se que alguns produziam estatísticas primárias, além de outras funções, ao passo que outros não as produziam, não mais que compilando e sistematizando estatísticas já existentes em vários órgãos, inclusive gestores dos registros administrativos. Essa duplicidade institucional, foi (e é) um problema nas relações com o IBGE.

Na segunda sessão, coube ao IBGE falar, dando o papel de um órgão central de estatística, seu papel, claro. Esse papel estaria pautado em três princípios fundamentais, sempre em relação a um programa estatístico básico: garantir sua abrangência nacional, com abertura às Unidades da Federação; garantir sua estabilidade e sua permanência ao longo do tempo; garantir um mínimo de padronização, viabilizando uma necessária comparação das informações resultantes. O IBGE deixou claro que só podia assumir a produção para Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas, e, em algumas situações, para outros níveis, dessa forma, para abrir esses níveis seria preciso articular um trabalho em conjunto com os OREs, “preservando-se os três princípios fundamentais, maximizando recursos e evitando-se duplicações” (FÓRUM IBGE E ÓRGÃOS REGIONAIS DE ESTATÍSTICA, 1996, p. 15).

Para realizar esse desiderato, o IBGE fazia as bases operacionais, os cadastros de empresas, as classificações padronizadas, e as bases de dados articuladas, bem assim, poderia, caso a caso, usar suas unidades descentralizadas de processamento, e sua rede de coleta bem distribuída pelo Território Nacional, e mais ainda, poderia oferecer assessoria metodológica, para garantir comparação das informações, afora permitir a derivação de pesquisas satélites associadas as suas plataformas de investigação (como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, a Pesquisa de Orçamento Familiares - POF, e outras), e a articulação com ministérios. O espectro de propostas era por demais abrangente, e não encontrava sustentação no cotidiano



Participantes do I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, diante do prédio do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE, no Rio de Janeiro.

da instituição; um novo quadro de pessoal deveria ser formado, e uma nova cultura deveria ser formada, o que, se fosse mesmo possível, demandaria muitíssimo tempo.

A terceira sessão foi sobre sigilo de informações, um tema de amplo interesse, numa exposição estatística (sem divagações filosóficas) de *Pedro Luís do Nascimento Silva* (do IBGE). Nos debates, centrou-se na proposta de um convênio, para acesso aos microdados, e que fora falado na exposição; seu modelo foi solicitado prontamente, ao fim e ao cabo, forçando o IBGE a admitir que o mesmo não estava pronto, sendo, na verdade, apenas uma idéia. Isso posto, ficou esvaziada a discussão. Então, por seu senso aguçado de oportunidade, *Luiz Henrique Proença Soares*, da Fundação SEADE/SP<sup>546</sup>, mudou o fulcro da discussão, até aquele momento centrado na liberação de microdados, passando a focalizar a questão da efetiva fixação do sistema estatístico. A seu juízo, em ele funcionando efetivamente, a legislação da obrigação e sigilo valeria para todos os seus órgãos, e não apenas para o IBGE, donde, todos teriam acesso natural aos microdados, cada qual sendo legalmente co-responsáveis pela preservação das identidades. Nessa linha, *Renata Prosépio*, da SEI/BA, enfatizou a realidade federativa da atividade estatística, naquele momento, algo a aceitar, ainda que a exigir ajustes.

A quarta sessão foi sobre disseminação, a quinta sobre o Censo Cadastro, a sexta encerrou os trabalhos. A menos das falas de um ou outro, o fecho caiu no varejo desta ou aquela pesquisa, e de novo a liberação dos microdados. Curioso, então, que os órgãos regionais de estatística perdessem a oportunidade para demandar mudanças nas relações com o IBGE, pugnando pela fixação efetiva do sistema estatístico. Sem esse contexto, formando espaços naturais e formais de convívio, ficava-se, mesmo,

<sup>546</sup> Em 2005, tornou-se presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, cargo que ocupa ainda hoje (2007).

restrito a demandas varejistas, sempre a depender de boa-vontade. De ambos as partes, deles e do IBGE, não eram jamais lançados alicerces de uma relação sólida, formal e legalmente constituída; isso passava por uma revisão completa da legislação estatística brasileira, ainda hoje não realizada, pese reiteradas promessas ao longo do tempo.

### Visão pessoal (III): Magdalena Cronemberger Góes (dez. 1996)

Em dezembro de 1996, *Magdalena Cronemberger Góes* fez uma preciosa monografia, **Política Estatística Brasileira: questões atuais**, como fecho de uma pós-graduação na Escola de Políticas Públicas e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em três seções: “O sistema estatístico nacional: mudanças e impasses”, “Caminhos para a integração”, “A organização institucional do sistema estatístico”. Nesta terceira seção, entre outros pontos, reflete a relação do IBGE com os OREs (sempre essa sigla, de péssima cacofonia), e o faz com extrema propriedade, como lhe é de hábito.

Começa sua análise pelos anos 1970, sob *Isaac Kerstenetzky*, quando o sistema estatístico foi fortemente centralizado, e quando o discurso da coordenação não saiu do campo a retórica, com o IBGE tendo pleno domínio do programa estatístico.

Os anos 70 são um marco importante na produção das estatísticas do Brasil, não só pelo fortalecimento financeiro do IBGE, que lhe propiciou fôlego para um bem mais extenso programa de trabalho, como pela atualização e modernização da legislação básica do Sistema Estatístico. Uma importante decisão política, nesta época, foi dotar a área de adequada estruturação institucional e dos instrumentos legais necessários ao exercício de suas funções. [...]Esta legislação traduzia a concepção de um modelo de produção das estatísticas nacionais fortemente centralizado, com uma coordenação responsável pela articulação e integração dos segmentos integrantes do sistema. Na prática, o caminho trilhado, ao longo dos anos seguintes, foi de expansão e centralização da produção estatística no IBGE, mas de pouca articulação com outros segmentos do SEN e baixa priorização das atividades de coordenação, inclusive no plano interno. [...]A concepção do SEN como conjunto de órgãos sob a coordenação do IBGE, tal como definido no documento legal, ficou todos estes anos sem concretização efetiva. Chama atenção o fato de que em nenhum momento se identificou nominalmente a composição deste grupo (GÓES, 1996, p. 14, grifo nosso).

De meados ao final dos anos 1980, entrando pelo início dos anos 1990, o IBGE viu-se preso na crise do setor público. O Estado que queria reduzir suas atividades, que era levado, forçado mesmo, a fazê-lo, naturalmente, reduziu sua atenção ao órgão central de estatística, em

ÍNDICE	
<b>1. O Sistema Estatístico Nacional: Mudanças e Impasses</b>	
	<i>A formação do Sistema Estatístico no Brasil</i>
	<i>Impactos das transformações recentes</i>
	<i>Questões em destaque na Política Estatística</i>
<b>2. Caminhos para a Integração</b>	
	<i>A padronização da linguagem das estatísticas</i>
	<i>A concepção sistêmica de produção estatística: limites e possibilidades</i>
	<i>A construção de uma base conceitual uniforme</i>
	<i>O papel dos cadastros centrais</i>
	<i>A experiência brasileira de coordenação e integração do Sistema Estatístico</i>
	<i>Mudanças de enfoque na área das classificações</i>
	<i>Novos caminhos para a coordenação estatística</i>
<b>3. A organização institucional do sistema estatístico</b>	
	<i>A experiência internacional</i>
	<i>A experiência brasileira</i>
	<i>O fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatísticas - ORE's</i>
	<i>Redefinindo as articulações entre o IBGE e os ORE's</i>
	<i>Os registros administrativos</i>
<b>4. Conclusões</b>	

Sumário da monografia “Política estatística brasileira: questões atuais”, de Magdalena Cronemberger Góes.

certos países achando-se que se o poderia suprimir. A solução do mercado era valorizada, sendo mesmo a melhor na geração da riqueza, contudo, a questão social, ainda sem solução, caberia ao Estado. Por sua extrema gravidade, atraía os poucos recursos disponíveis, dessa forma, menos ficando para a atividade estatística, até que melhor se atinasse com a natureza da sociedade da informação, ou seja, mais que recursos, era imperativo haver informações, entre as quais as informações estatísticas, sem as quais não seria possível nem acompanhar o desempenho do mercado, nem agir na crise social. Donde, a atividade estatística deveria voltar a ter a atenção do Estado, o que, no Brasil, se dará a partir do governo *Fernando Henrique Cardoso*, estando no IBGE *Simon Schwartzman*. Mesmo assim, dois pontos seguiam impondo restrições: primeiro, os recursos jamais teriam de novo a abundância dos anos 1970, e início dos anos 1980; segundo, com a crise do IBGE, e mais ainda como fruto da Constituição dita Cidadã de 1988, os órgãos estaduais de estatística prosperaram, negando a centralização do programa estatístico. Ambos esses pontos vêm sendo postos em pauta desde final dos anos 1990, mas ainda não foram devidamente equacionados.

A descentralização político-administrativa que se seguiu à Constituição de 1988 ampliou o papel e a autonomia dos governos estaduais e municipais. Fortalecidos financeiramente e com novas atribuições na gestão das políticas públicas, estas instâncias vêm passando por amplo processo de reaparelhamento e de mudanças nos processos de trabalho. Neste contexto, vem crescendo e se diversificando a demanda de informações referenciadas aos espaços sub-nacionais, com o decorrente fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatística - ORE's. Dentro desta denominação incluem-se tanto entidades estaduais - os Órgãos Estaduais de Estatísticas (OEE's) - de tradição mais antiga, como entidades mais recentes organizadas no âmbito municipal, com a função de organização da base de dados necessária para informar os respectivos governos e dar transparência às suas ações. Nos anos recentes, assiste-se ao progressivo aparelhamento de órgãos desta natureza, sobretudo as OEE's, e ao empenho no desenvolvimento de instrumentos que melhor respondam às demandas de informações nos níveis estadual ou municipal. [...] A abrangência dos trabalhos destas OEE's é variada, centrando-se na organização das informações no nível dos Estados. A partir dos dados do IBGE, dos registros administrativos e de levantamentos junto às prefeituras, organizam anuários estaduais, publicações com estatísticas municipais, indicadores sociais e outros e realizam trabalhos de Contas Regionais, projeções demográficas, cartografia e geografia. Na área de produção de estatísticas - coleta, processamento e divulgação dos resultados - as experiências das OEE's concentram-se em índices de preços (muitas vezes elaborados em instituições paralelas), em indicadores de emprego e desemprego (caso da Pesquisa de Desemprego - PED), em pesquisas de condição de vida (caso isolado de São Paulo), em indicadores do comércio varejista (normalmente em convênio com associações empresariais do comércio) e em indicadores conjunturais da indústria (caso isolado da SEI da Bahia). Em quase todos estes casos, trabalham em superposição com o IBGE, num exemplo de desperdício de recursos públicos, com oneração desnecessária do informante e produzindo informações não compatíveis (GOES, 1996, p. 15, grifo nosso).

Uma situação imprópria à organização da atividade estatística no País, e que tem sua origem no vazio criado pela falta do efetivo exercício pelo IBGE de sua atribuição de coordenar o Sistema Estatístico, bem assim, da ausência de esquemas formais e legais de articulação com esses órgãos. Os com mais ampla visão de mundo, vêm percebendo que a descentralização pressupõe a existência de um centro forte, e vêm lutando por refundar as relações com o IBGE, em novas bases, numa busca de identidade, mas sempre no respeito às diferenças.

Seus principais pleitos podem ser resumidos nos seguintes pontos: • ampliação das relações institucionais entre o IBGE e as OEE's; • o reconhecimento do papel complementar dos OEE's na organização da base estatística do País; • construção progressiva de parcerias (repartição de encargos) na produção das estatísticas de âmbito nacional, o que traz implícito a idéia de um sistema estatístico evoluindo no sentido de maior descentralização; • o tratamento diferenciado no acesso aos dados do IBGE, quanto a tempo e custo; • amplo acesso à base de dados, o que envolve inclusive a revisão do tratamento do sigilo estatístico; • a necessidade de flexibilidade para acomodar diversidades de situações tanto em relação às condições dos OEE's, como em relação ao grau de complexidade sócio-econômico de cada Estado (GOES, 1996, p. 16, grifo nosso).<sup>547</sup>

Por fim, o texto em pauta faz um balanço dos resultados do I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística. Vale notar que a questão central da descentralização, embora entendida não seria assimilada, havendo sempre o temor de se perder o âmbito nacional das estatísticas, ou seja, abrangência, continuidade e sistematicidade. Quando muito é aceita a idéia de se expandir o espaço das pesquisas nacionais do IBGE, por exemplo, para regiões metropolitanas, para capitais ou grandes cidades. A menos, e isso é dito sem rodeios, de haver interesse, ou necessidade, por parte do IBGE, o que não há de se esperar seja recebido com naturalidade pelos órgãos a serem envolvidos; como está dito, trata-se de “desvios pragmáticos”, marcadamente eventuais; há, então, nesses momentos de necessidade, uma “concessão” por parte do IBGE, sem considerar os interesses dos “parceiros” naturais que querem, naturalmente, uma relação tendente à igualdade, pese serem mesmo diferentes, aliás, torná-los iguais, tanto quanto possível, é parte de uma das dimensões (a sociopolítica) da coordenação.

Por outro lado, a proposta defendida pelo IBGE de manter as pesquisas de abrangência nacional sob sua exclusiva execução está sujeita a desvios pragmáticos, decorrentes, sobretudo, da falta de perspectivas quanto aos recursos necessários para implementação de um programa de pesquisas minimamente completo em relação às demandas de informações sociais e econômicas. Assim, pressionado para dar respostas imediatas a determinadas demandas - por exemplo, de indicadores conjunturais de comércio - e na impossibilidade de expandir a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC), hoje implementada apenas na cidade do Rio de Janeiro, por limitações de recursos, o IBGE tem aceito o estabelecimento de parcerias para a execução descentralizada desta pesquisa em outras áreas. Com esta estratégia, o IBGE pretende evitar a proliferação no País de indicadores conjunturais do comércio com metodologias variadas e pouco sólidas, gerando informações não comparáveis e de baixa confiabilidade. A opção, neste caso, tem sido a parceria com OEE's. O IBGE fornece a metodologia e a supervisão em troca da execução e financiamento das operações, por parte do interessado. A experiência das parcerias na PMC servirá como laboratório para testar a extensão das dificuldades com a coordenação e integração em esquemas descentralizados (GOES, 1996, p. 18, grifo nosso).

Essa visão, embora pessoal, terá influenciado bastante nas decisões da instituição, dado o grande prestígio de *Magdalena Cronemberger Góes*, desde longo tempo, em especial ao tempo de *Martha Mayer* como diretora da Diretoria de Pesquisas.

<sup>547</sup> Esses pontos foram retirados da Carta de Porto Alegre, um abaixo assinado dos mais fortes órgãos estaduais de estatística (SEADE/SP, FEE/RS, FLP/MG, SEL/BA, IPARDES/PR, IPLANCE/CE), ao final da I Conferência Estadual de Estatística, realizada em novembro de 1993. Vale nota a proximidade às proposições de Luiz Henrique Proença Soares feitas no I Fórum, vistas acima.

Em suma, como vários, aceita-se a descentralização temático-setorial, se ao IBGE isso parecer oportuno e necessário, mas não se aceita a espacial, que poderia desarticular uma oferta contínua e sistemática de informações estatísticas.

## No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o Sistema Estatístico (jul. 1998)

Em julho de 1998, os titulares da Diretoria de Pesquisas<sup>548</sup>, tendo à frente *Lenildo Fernandes Silva* (diretor), e *Martha Mayer* (diretora-adjunta) reuniram-se em discussões para que “as idéias e reflexões de cada um sobre o Sistema Estatístico Nacional – SEN pudessem ser colocadas em pauta e passassem por um primeiro esforço de sistematização”<sup>549</sup>, tendo em vista a realização (até setembro, segundo é informado) do II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, bem assim, a assinatura do Protocolo de Intenções<sup>550</sup> “a ser assinado neste mês de julho pelo IBGE, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, com vistas à transformação do IBGE em Agência Executiva” (IBGE, 1998, p. 2). Eis o ponto de partida:

Faz-se necessário pensar a produção e a coordenação de informações estatísticas à luz das transformações da sociedade brasileira e, particularmente, das mudanças mais recentes das características institucionais do Estado brasileiro. Tais transformações, que fortaleceram Estados e Municípios através da descentralização promovida pela Constituição de 1988, se traduziram, no âmbito da produção e análise das informações estatísticas, no fortalecimento dos Órgãos Regionais de Estatística – OREs.

Assim, é necessário discutir o que é o SEN no contexto deste novo Brasil. Não há mais sentido em reproduzir um modelo delineado em um Brasil pautado pela centralização do Estado. Naquele momento histórico, foi dado ao IBGE a atribuição legal de convocar a Conferência Nacional de Estatística – CONFEST que, se pressupunha, resultaria na seleção de um conjunto de produção de informações estatísticas consideradas prioritárias consensualmente e que, portanto, conformariam o Plano Geral de Informações Estatísticas – PGIE para o País. Nesta perspectiva, o SEN colocava-se como o arcabouço institucional que daria conta da produção prevista no PGIE.

Hoje, o horizonte a ser percebido é outro e faz-se necessário discutir algumas questões básicas, a seguir colocadas, levando-se em conta o novo cenário do País: 1) O que é o SEN hoje?; 2) Que temas prioritários abordar?; 3) Qual a sua organização institucional?; 4) Quais os seus membros?; 5) Qual a articulação entre os órgãos (parcerias e complementaridades)?; 6) Como implementar uma coordenação? Acredita-se que, ao se discutir tais questões dentro da nova realidade institucional do Brasil, pautada pela descentralização, estar-se-á tratando de temas fundamentais a serem levados à discussão do II Fórum IBGE e OREs, bem como atualizando, e

<sup>548</sup> Zélia Bianchini, Carlos Lauria, Silvio Sales, Vânia Carelli, Gilda Santiago, Márcia Quintslr, Ângela Jorge, Luís Antonio Oliveira, como chefes de departamento; Magdalena Cronemberger, Marco Antonio Alexandre, Alicia Bercovich, como coordenadores; Francisco Alchorne, Rose Mary Faria, Maria Luiza Zacharias, Maria Letícia Warner, Elizabeth de Carvalho Faria, como membros do gabinete.

<sup>549</sup> Os Anais dessa reunião foram muito bem feitos por Maria Letícia Warner, assessora da Diretoria de Pesquisas. Ao final diz que em 23 daquele mesmo mês seria realizada uma outra reunião, que não conseguimos saber se houve ou não. Nela seria discutido uma “questão maior, de ordem geral [que] ainda continua em pauta, que é o delineamento de um modelo para a produção e a coordenação das informações estatísticas” (IBGE, 1998, p. 11).

<sup>550</sup> Ver o capítulo 16 deste volume.

reciclando, conceitos estratégicos para a elaboração do Plano de Ação (IBGE, 1998, p. 3, grifo nosso).

A seguir, recupera-se a falação de *Lenildo Fernandes Silva* no I Fórum, sobre o papel do IBGE como órgão central. Este papel foi posto a partir de três pilares: “garantia de abrangência; garantia de permanência ao longo do tempo; garantia de padronização e, em conseqüência, comparabilidade temporal e espacial”. Logo depois, é lembrada a falação de *Luiz Henrique Proença Soares*, do SEADE/SP, que “defendeu a formulação de um programa de trabalho para o SEN de forma descentralizada já que, ponderava, haveria capacidade de produção de estatísticas em vários Estados e Municípios”, e se concluiu que essa falação “demonstra que existe OREs com reflexão sobre o SEN e sobre o papel destes órgãos no Sistema e, mais, que essa reflexão não necessariamente leva a uma coincidência de visões com o IBGE” (IBGE, 1998, p. 3). E se passa a tratar dessas visões diferentes, na ótica do IBGE:

Uma questão importante a ressaltar é a diferença de visões entre o IBGE e os OREs, no que se refere à produção de estatísticas em si. O fato é que para a Diretoria de Pesquisas do IBGE há uma vivência tão vasta neste campo que certos fatores se tornam óbvios. Assim, por exemplo, a complexidade da operacionalização de uma pesquisa é um elemento conhecido. Para a DPE é claro que a mensuração dos fenômenos através de uma pesquisa não se restringe a conceitos teóricos, mas que implica o desdobramento em procedimentos operacionais não triviais. Também é claro para o IBGE, conforme apontado pelo Diretor da DPE no I Fórum, que qualquer levantamento de porte nacional deve ser de responsabilidade do órgão central de estatística. Contudo, os elementos que aprecem como óbvios para o IBGE, parecem não ter a mesma clareza externamente. Faz-se necessário, portanto, refletir com maior profundidade sobre o processo de produção de estatísticas e sobre o papel do IBGE nesta produção com vistas a esclarecer e tornar transparente, para os OREs, os elementos que são óbvios para o IBGE.

A idéia não é voltar ao cenário da década de 70, quando o IBGE aparecia como único produtor de estatísticas. Aliás, grande parte da situação que se vive hoje é fruto de um momento histórico no qual o IBGE não teve preocupação com seu papel de coordenador (nem externa, nem internamente). Havia definição de quem seriam os membros do SEN, mas nunca se chegou a nomeá-los explicitamente. A partir de 1988, com as mudanças institucionais do País, os OREs começaram a agir no vácuo então existente. Os OREs começaram a se articular e o IBGE não participou deste movimento. Apenas recentemente a Instituição começou a se preocupar com esta situação. Inclusive, ainda não se tem sequer clareza sobre quem é membro do SEN.

Dado que o SEN enquanto “sistema” deve ser estruturado e articulado, é preciso que sejam definidos os compromissos do IBGE com os OREs e, também, dos OREs com o IBGE. O que se percebe é que os OREs não mostram desejo de abrir seus programas para o IBGE. O movimento parece ser o de reivindicar independência na produção de estatísticas, o que pode gerar a desarticulação do sistema.

A tendência mundial, hoje, é a de se considerar a necessidade da existência de um órgão central, coordenador. O que se discute é o grau de centralização, ou seja, a extensão da responsabilidade do órgão central. Três argumentos podem ser levantados, de imediato, para justificar a existência de um órgão com tais características: tanto para o usuário como para o informante é importante o referencial de uma única instituição; o próprio sigilo estatístico é objeto de maior garantia e é mais resguardado quando há o órgão central, até mesmo porque este órgão se encontra mais distanciado de questões políticas locais; a alocação de recursos é mais eficiente (IBGE, 1998, p. 4, grifo nosso).

Eis uma declaração interessante, em vários pontos. Há, de fato, uma maior vivência em pesquisa estatística no IBGE do que nos OREs, na conta de sua longa tradição, e do apoio que recebe de organismos internacionais; em suma, sua dimensão técnico-científica é bem mais sólida. Dito de outra forma, o IBGE tem maior autonomia e independência técnico-científica do que os OREs, bem assim, uma maior estabilidade e continuidade político-administrativa; em suma, tem um controle razoável da sua dimensão sociopolítica. Por tudo isso, uma descentralização espacial, em qualquer abrangência, maior ou menor, e mesmo uma descentralização temático-setorial abrangente trariam uma ameaça latente ao programa estatístico. Ora, fazer frente a essa situação pressupõe considerar as duas dimensões da coordenação em suas dimensões, a técnico-científica e a sociopolítica, não por acaso as mesmas dimensões da atividade estatística<sup>551</sup>. Nesse sentido bem mais completo da coordenação, para formar melhor o quadro de pessoal, sobretudo em pesquisa, poderia / deveria haver um *Master of Business Administration* – MBA, sobre a atividade estatística, que aliás também valeria a usuários.

Ao fim, em face da intensificação do planejamento regional e local, foi debatida a crescente necessidade de informações estatísticas desagregadas espacialmente, sendo pedido a criação de um Sistema de Informações Municipais. Contudo, as pesquisas por amostragem, bem assim, a dificuldade de utilização (para fins estatísticos) dos registros administrativos, agem em sentido contrário à ampliação das informações municipais. Então, afora dever-se buscar meios de se mais utilizar tais registros, sobrelva a necessidade da coordenação, de modo a se poder garantir que diversas produções (com várias fontes) sejam comparáveis e combináveis: “neste sentido, delegar esta produção aos OREs sem a coordenação do órgão central de estatística significa, em última instância, retirar o valor da informação municipal, pois se perderia a garantia de comparabilidade” (IBGE, 1998, p. 6).

O diagnóstico apresentado é (quase) sempre correto, não fora o IBGE perspicaz e competente, e a solução dos problemas pressupunha maior coordenação, a exigir plena atenção às suas duas dimensões. Assim, ao que parece, a dificuldade de se executar uma coordenação competente estava na atenção quase exclusiva à dimensão técnico-científica, havendo reticência, resistência, e até mesmo inexperiência em considerar sua dimensão sociopolítica. Então, o que quer que fosse feito junto com os OREs, como as Contas Regionais, por exemplo, o seria por iniciativa (necessidade) do IBGE, e sob seu controle absoluto, dessa forma procurando se resguardar de intempéries políticas eventuais. Ou seja, em lugar de se tentar mudar aqueles órgãos, trazendo-os à tradição ibgeana, e alinhá-los ao exercício das *best practices*, buscava-se salvaguardas, donde, as situações de fragilidade permaneceriam. Contudo, não seria correto cobrar apenas do IBGE uma cessão de vontades, cabendo também aos OREs fazê-lo, num ajuste (médio) de necessidades e possibilidades; ademais, coordenar jamais poderia ser um ato unilateral, como uma oferta do IBGE, teria que ser uma manifesta vontade de todos.

<sup>551</sup> Sobre essas dimensões ver: SENRA, Nelson de Castro. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os estados nacionais e com as ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 332 p. Com outra terminologia, veja-se essas dimensões no texto de Eduardo Augusto Guimarães comentado no capítulo 12 deste volume.

Isso posto, a agenda do II Fórum seria, antes do mais, “saber quais são as necessidades de informação, definindo-se o que é possível cobrir, o que não é possível e o que é possível fazer de forma articulada com estes órgãos”, fazendo-se a separação entre produção contínua e produção especial, eventual. O que fosse decidido como programa estatístico seria cancelado como estatística oficial; para tanto seria preciso “um processo dinâmico para que cada passo [pudesse] estar sendo credenciado / oficializado”, o que seria feito “no âmbito de uma coordenação ou no âmbito de uma Comissão [...] integrada pelas entidades que devem ser ouvidas na orientação do processo”. Curioso insistir nessa separação entre coordenação e a existência de uma comissão, uma vez que essa poderia ser um bom espaço de encontros para e pela coordenação. Para ser dito órgão do SEN teria que estar recebendo recursos públicos: “o fato de receber recurso que é público significa, em última instância, que recebeu um mandato para desenvolver uma tarefa específica, pois não pode dispor de um recurso desta natureza sem que esteja direcionada sua aplicação” (IBGE, 1998, p. 8-9).

## II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística (ago. 1998)

Em agosto de 1998, teve lugar (no Auditório Teixeira de Freitas, do CDDI / IBGE) o II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística<sup>552</sup>. *Simon Schwartzman* fez a abertura dos trabalhos, e participou dos debates sobre a relação IBGE x OREs, e sobre sigilo. Sua autoridade intelectual, afora a da posição ocupada, e sua capacidade de assimilar assuntos difíceis postos em pauta, e de considerar demandas espinhosas, ajudaram bastante nos debates. Contudo, aventou determinados compromissos que, depois, a Diretoria de Pesquisa não deu curso, como, por exemplo, o discutir a questão do sigilo em conjunto com os membros dos OREs, assim, quando o grupo foi criado na gestão *Sérgio Besserman*, ele foi integrado somente por técnicos do IBGE.

Na abertura, historiou a inserção do IBGE na discussão da reforma do Estado, então em curso. Na possibilidade de ser transformado numa Organização Social, como se chegou a aventar, teria mais liberdades e autonomias administrativas, mas, ao fim e ao cabo, percebeu-se que essa mudança seria muito profunda, e mesmo perigosa, donde centrou-se na categoria de Agência Executiva. Sua avaliação de que essa mudança (via Contrato de Gestão) alterava pouco o IBGE causou enorme rebuliço, levando-o a aprofundar suas considerações; nos debates, seu mais insistente interlocutor foi *Roberto Borges Martins*<sup>553</sup>, da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais.

Em seguida, o diretor da Diretoria de Pesquisas, *Lenildo Fernandes Silva*, passou pelo sigilo, pela idéia de parcerias eventuais, e pontuais, pela dicotomia centralização x descentralização, e, com mais vagar, pelo “papel do IBGE”, seja como produtor seja como coordenador. E, como é comum nas falas ibgeanas, centrou atenção na dimensão técnico-científica, e, por isso, focou fortemente os instrumentos de coordenação; ao fim e ao cabo, manifestou preferência pela centralização.

<sup>552</sup> Estiveram presentes todos os OREs do I Fórum, mais dois: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte - IDEMA e Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN, do Espírito Santo.

<sup>553</sup> Foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA logo depois, de 1999 a 2003.

Como produtor seu papel básico é o de garantir as pesquisas estruturais e conjunturais em âmbito nacional com vistas ao planejamento, estudos, análises [...] para tomada de decisões pelo governo, agentes econômicos e sociedade em geral. É também seu papel zelar para que esta produção atenda a alguns princípios básicos: abrangência nacional; periodicidade definida; continuidade e padronização metodológica.

Como coordenador [seu] papel é o de propiciar a [...] construção, de forma integrada às recomendações internacionais, das Classificações de Atividades, Ocupação e Produto; zelar pela utilização, a mais ampla possível, dessas Classificações nos levantamentos estatísticos e Registros Administrativos; [desenvolver] metodologias que contribuam para a comparabilidade das estatísticas produzidas no País; e propiciar a construção e manutenção de um Cadastro Central de Empresas que, além de fornecer informações básicas para níveis menores de desagregação, sirva como base para o desenho de amostras (IBGE, 1998, p. 6, grifo nosso).

Depois, a palavra foi passada a *Luiz Henrique Proença Soares*, do SEADE/SP, atendendo com satisfação, segundo declarou, “a convite formulado pelo Lenildo”. Tem por ponto de partida o documento apresentado na última CONFEST (a IV, em 1996), no qual traduz suas vivências e suas reflexões, aprimoradas em inúmeros debates, ao longo do tempo. Naquele instante, declarou ter revisado algumas de suas visões após a atenta leitura (e foi de fato um dos poucos que o fez) da tese do autor desta coleção, **A coordenação estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível**, para o grau de doutor em Ciência da Informação (Escola de Comunicação – ECO / UFRJ, em fevereiro de 1998), então, para podermos enfatizar nossa própria concepção da coordenação, o fazemos por via indireta, pela voz da apropriação intelectual daquele pesquisador.<sup>554</sup>

Na CONFEST, manifestando minhas preocupações com os “sacolejos” que, vira e mexe, atingem os órgãos produtores e as revisões em curso no setor público de maneira geral, propunha eu que nos lançássemos sobre a tarefa de tentar construir uma nova institucionalidade para essas entidades, que o que passaria por três tipos de questões:

- esclarecer e objetivar as relações das entidades com o nível de governo a que se vinculam, quanto às demandas por ele apresentadas e as correspondentes contrapartidas orçamentárias;
- discutir a divisão técnica, político-administrativa e institucional do trabalho, abrangendo as Universidades e institutos de pesquisas, outras entidades do mesmo nível nos estados e, principalmente, com o IBGE, órgão central do Sistema Estatístico Nacional, ele mesmo fortemente vitimado pela crise do Estado; e
- clarear o posicionamento das entidades onde trabalhamos com relação à Sociedade e suas entidades representativas, quanto ao seu entendimento do que seja o adequado cumprimento da missão de informar.

Mencionava ainda a questão da comercialização das informações e a necessidade de revisão do padrão organizacional das entidades, tendo em vista os novos formatos institucionais gestados pelo MARE. A preocupação central daquele roteiro dizia respeito à definição das agendas – o quê e como produzir -, da divisão de trabalho – quem

<sup>554</sup> Nos Anais desse II Fórum, o texto dessa apresentação “é a reprodução do documento preparado para o evento”, e oferecido pelo palestrante (IBGE, 1998, p. 2).

produz - entre as diferentes entidades produtoras e do como produzir, referindo-me aqui ao modelo político-administrativo sobre o qual essas atividades se organizam.

Tais questões ganham tanto maior relevância quanto aumentam as demandas formuladas (ainda que desarticuladamente) por diversos segmentos governamentais, acadêmicos e societários, o fim do inferno inflacionário abre espaço e relevância no seio da sociedade para outros tipos de indicadores e, até mesmo como decorrência disso tudo, revigora-se o IBGE e robustecem-se as entidades regionais e locais. Esse aumento das demandas por estatísticas e da capacidade de produzi-las implica também em aumento da densidade e da tensão nos vínculos (existentes ou ausentes) entre as instituições e traz à boca da cena a questão da coordenação do suposto Sistema Estatístico Nacional, talvez hoje, por isso, mais desejável do que nunca.

Parece, entretanto, impossível prosseguir nesse caminho sem aclararmos o que Senra denominou de *“a dimensão (sócio) política da produção das estatísticas”*, complementar e por vezes concorrente da *“dimensão (técnico) científica das estatísticas”*. Ou ainda sua afirmação, com a qual concordo, de que *“...o pleno entendimento do Sistema Estatístico Nacional implica em lançar-lhe um duplo olhar, a saber: de um lado, sobre sua vertente social, referindo-se às relações sociais entre as agências públicas, as agências privadas, a comunidade de especialistas, os organismos internacionais, bem assim, de certo modo os informantes, ou seja, os muitos atores envolvidos nas diferentes etapas do processo de pesquisa; de outro lado, sobre sua vertente cognitiva, referindo-se às estatísticas propriamente ditas, incluindo os pressupostos acerca da realidade social, as fronteiras do conhecimento, os ordenamentos legais, sociais e econômicos e mesmo estatísticos, base que são das escolhas dos princípios de equivalência, os métodos de observação, as regras de cálculo, os modos vários para a interpretação dos resultados”*.

Lançando-me ao trabalho, lembraria que a discussão sobre a descentralização de inúmeras políticas públicas ocupou parcela importante da agenda de debates político-institucionais, em paralelo com o processo de democratização do país. Avançou-se, no sentido de dar-se conta a anseios e aspirações dos agentes políticos, até então represados pelo regime autoritário, no sentido da formulação de modelos alternativos, mais flexíveis às realidades locais e nos quais os níveis subnacionais de governo passam a gozar de maiores autonomia e responsabilidade na gestão em domínios como saúde, educação, meio ambiente etc., com importantes reflexos na estrutura tributária brasileira. Muito pouco entretanto se caminhou no que diz respeito à reformulação das institucionalidades na produção de estatísticas. Não obstante isso, as agências estaduais se capacitaram e ampliaram suas fronteiras temáticas e até mesmo algumas municipalidades vêm tomando iniciativas importantes no sentido da produção de estatísticas.

Ora, hoje, talvez mais do que antes, são os governos os grandes demandadores de estatísticas. Seja porque lhes atribuem de fato valor, como expressões da verdade e, nessa medida, constituindo parâmetros de eficiência, eficácia e cobertura de suas ações, permitindo a eles, governos, prosseguir ou alterar os seus rumos, seja porque, tomando emprestada a credibilidade das instituições produtoras – ou no mínimo a mística sempre impactante das verdades numéricas não contestadas, procuram os governos legitimar-se junto aos cidadãos, quer seja pela amplificação dos números que lhe sejam favoráveis, quer seja pela tentativa de ocultação das eventuais mazelas. Existe aí, portanto, se pretendermos insistir no desiderato de imparcialidade das estatísticas em relação a interesses específicos, talvez uma certa promiscuidade, já que o principal usuário, mas também o principal implicado na produção de estatísticas, é também quem financia as instituições produtoras pelo processo de orçamentação pública que, como se sabe, no Brasil pelo menos, é altamente centralizado e opaco, além de, por intrincado, difícil de democratizar-se e de se tornar transparente aos olhos das instituições externas ao governo, e especialmente aos olhos dos cidadãos.

Além disso é também a parte interessada quem nomeia os dirigentes das entidades produtoras, bem como os seus eventuais conselhos, frequentemente de forma arbitrária, em todos os níveis da federação.

Cabe, portanto, a pergunta, central nesta reflexão: onde buscar a legitimidade, não das estatísticas em si, mas de quem as produz, do processo de escolha do que produzir e de sua produção ?

Não imagino que a legitimidade possa vir do saber técnico (científico) dos produtores, vertente cognitiva - fundamental, isso sim, para construir a credibilidade das estatísticas. No entanto, pensando em como se decide o que é produzido pelas instituições de estatística, parece-me que tais decisões são geralmente tomadas ou no interior das próprias instituições produtoras, com base em critérios como a sensibilidade e o conhecimento pessoal dos dirigentes, em interesses corporativos de partes dos corpos técnicos dessas entidades, pela simples reprodução do que já vinha sendo feito ou, é claro, a partir de demandas de governos, sem maiores articulação nem organicidade com o conjunto de usuários, mesmo os de dentro do governo.

Mais recentemente, com a pressão mais ou menos freqüente sobre as instituições para a busca de receitas próprias, decorrentes da venda de serviços, também o “mercado” vem exercendo influência na montagem das agendas de pesquisas, ainda que esse “mercado” seja no mais das vezes representado por entidades governamentais, desarticuladas do processo de elaboração do orçamento, quando, em tese, apoiada sobre o marco referencial do planejamento (hoje inexistente), deveria se dar a alocação dos recursos públicos. Assim, o arbítrio desses gestores acaba por se converter quase que em mecanismo único de escolha das agendas. Tal arbítrio deve, a meu ver, fazer parte das atribuições e competências desses dirigentes, encarregados de responder pela boa gestão dessas instituições, devendo, no entanto, se apoiar sobre processos mais abertos e transparentes à participação da vasta gama de usuários de informações. Evidentemente não é simples a montagem dos procedimentos de consulta aos interessados nas estatísticas, ou mesmo a escolha de quem são as partes legítimas para participarem desse processo (no limite, a Sociedade como um todo). Mas é preciso que nos exercitemos nessa linha, sem qualquer ingenuidade.

Decorrencia dessa situação, não são raras as vezes em que as entidades produtoras se vêm desgastadas com as autoridades governamentais em função dos resultados numéricos das estatísticas produzidas. Desdobramento freqüente são as ameaças de cortes de verbas para tais ou quais atividades ou mesmo, *in extremis*, ainda que apenas como uma virtualidade percebida pelos próprios, de substituição de dirigentes.

Não vejo, seja no plano federal, seja no dos estados e mesmo talvez nos municípios, possibilidade de se construir um sistema legítimo de produção de estatísticas sem que se construam anteparos à ação dos governos enquanto parte interessada nos resultados, tais como a garantia de respeito aos mandatos dos dirigentes e a negociação de aportes orçamentários efetivos com horizontes temporais mais longos. Por outro lado, é imprescindível que a escolha dos dirigentes obedeça também a processos institucionalizados e democráticos de consultas e indicações.

Parece interessante a possibilidade de composição da instância mais alta de coordenação do SEN pela criação de uma agência específica, independente das entidades produtoras, articulada com conselhos de usuários cujas vontades se encarregaria de traduzir em demandas, dotada de autonomia política em relação ao governo federal e de um corpo técnico, reduzido mas integralmente dedicado ao acompanhamento da produção pelas entidades integrantes do SEN .

Reconhece-se a necessidade de que se estabeleçam mecanismos e instâncias de coordenação do SEN, respeitadas as especificidades de cada situação regional ou local, já que a estrutura federativa do país assegura a esses entes autonomia em relação ao poder central, o que não exclui a produção de estatísticas. E lança, além da flexibilidade nos modelos e formas de intervenção, a necessidade de que o exercício de coordenação, como sugere Senra, ao mesmo tempo que dotado de poderes específicos para fazer valer sua atividade, seja construído a partir da argumentação e do convencimento das partes envolvidas no Sistema. Isso não significa o engessamento da unanimidade, mas a busca da construção de consensos. Satisfeitos esses requisitos, envolvendo a ampliação da legitimidade dos processos decisórios nas entidades produtoras, poder-se-ia passar ao capítulo das discussões acerca das tarefas específicas que caberiam a cada parte do sistema. Dito de outra forma, o problema central que se apresenta no tema proposto me parece residir muito mais nos fundamentos do exercício do poder específico – e não pequeno – que se associa às entidades produtoras de estatísticas, e que é proporcional à sua importância no Sistema, e não numa definição funcional e supostamente técnica das tarefas a serem cumpridas por essas entidades.

Dá trabalho ? Claro que sim, mas somente a explicitação e a objetivação da dimensão (sócio)política da produção de estatísticas poderá garantir o pleno exercício da dimensão (técnico)científica dessa atividade e dotar o país de uma sólida base de informações, e que ajude permanentemente a consolidar o exercício pleno da cidadania (IBGE, 1998, p. 8-9, grifo nosso, itálico do autor).

O Fórum terminou com sessões sobre o Censo 2000, por *Alicia Bercovich*; sobre Cadastro e Classificação, por *Maria Luíza Barcellos Zacharias*; sobre o Sistema de Informações Municipais, por *Antonio Carlos Alkmin dos Reis* e *Carlos José Lessa*. No encerramento, *Lenildo Fernandes Silva* falou sobre algumas pesquisas a serem realizadas naquele ano, algumas ainda como piloto, de tão novas; mas, contra a temática em discussão, a implantação da coordenação, tudo foi dito como coisa já decidida, sem nenhuma discussão com os OREs, ou seja... “tudo como dantes no quartel d’Abrantes.” Ou seja, não havendo necessidade por parte do IBGE, não havia porque partilhar com os OREs decisões, muito menos parcerias; as parcerias ficariam para outros tempos.

## No IBGE, a Diretoria de Pesquisas reflete o Sistema Estatístico (jun./jul. 1999)

Em meados de 1999, quando da criação do Plano de Ação do IBGE, anexo ao Protocolo de Intenções assinado com os Ministérios do Planejamento e Coordenação – MPO e da Administração e Reforma do Estado – MARE, para se tornar uma Agência Executiva, todas as diretorias se pensaram. No caso da Diretoria de Pesquisas, no documento resultante dos debates existe a seção “como coordenar” que aborda a temática deste capítulo (então, *Martha Mayer* já era titular na Diretoria de Pesquisa).

O primeiro tópico visto foi “sistemas de classificação e cadastros como instrumentos de coordenação”; a classificação como “instrumento de padronização”, o cadastro como “instrumento operacional”; no caso da classificação, são mencionadas a de ocupações e de produtos; no caso do cadastro são referidos o “cadastro de estruturas territoriais e os cadastros centrais de unidades informantes” (domicílios e empresas) (IBGE..., 1999, p. 18-19). O segundo tópico visto foi “importância da co-

ordenação na área dos Registros Administrativos”, no qual o foco é apenas o IBGE, como segue:

Um campo de atuação importante do IBGE como produtor e coordenador das informações estatísticas e que deverá se expandir no futuro é o dos Registros Administrativos, documentos de preenchimento obrigatório referentes a eventos ou atividades sujeitas à ação regulatória ou fiscal do governo. Como são várias as categorias de Registros Administrativos, eles podem fornecer informações sobre diversos segmentos das atividades sociais e econômicas. No campo das estatísticas sociais, parcela importante de informações pode ser obtida através de informações administrativas e de levantamentos organizados em órgãos de política setorial, como no caso das estatísticas de Educação, de Saúde, do Trabalho. No caso das estatísticas econômicas, a articulação com os Registros Administrativos, sobretudo os de abrangência nacional, como o Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas e os registros de emprego e salário do Ministério do Trabalho, é fundamental para sua organização, uma vez que viabiliza a disponibilidade de informações cobrindo o universo das empresas sem os elevados custos da coleta direta e sem onerar duplamente o informante com o levantamento de informações similares.

Observa-se que hoje é crescente, mundialmente, o uso dos Registros Administrativos como fonte privilegiada de informações, em complementação aos levantamentos estatísticos. Podem ser citadas como principais razões para este movimento: a necessidade de redução da carga de resposta imposta aos informantes; o seu custo, praticamente zero para o órgão de estatística; o caráter abrangente destes Registros, propiciando a obtenção de informações em nível espacial mais detalhado. Em contrapartida, o objetivo administrativo específico destes Registros define o conteúdo das informações levantadas, não necessariamente em conformidade com as prioridades estatísticas, o que exige cuidados especiais de compatibilização.

[...]

É importante a participação do IBGE na concepção dos sistemas informativos baseados em Registros Administrativos, tanto pelo aporte da experiência na organização de sistemas de informações, como pela necessidade de articulação destas fontes com outras partes do sistema estatístico. De modo geral, dada a crescente importância dos Registros Administrativos como fonte alimentadora dos sistemas estatísticos, há todo um interesse na articulação entre o IBGE e os órgãos gestores destes Registros, visando promover melhorias de conteúdo e padronizações. É, por conseguinte, responsabilidade do IBGE coordenar e implementar ações para que os Registros Administrativos se constituam como eventos passíveis de se articularem com a produção de estatísticas, inclusive implementando projetos em parceria com os Estados para se verificar a qualidade dos mesmos.

[...]

Finalmente, cabe uma observação a respeito da cessão dos arquivos de dados de Registros Administrativos ao IBGE. Esta cessão tem-se realizado, na maioria dos casos, a partir do reconhecimento do papel do IBGE pelos órgãos e da existência de interesses mútuos. Faz-se necessário, contudo, maior nível de formalização nos acordos para cessão destes dados [com] garantia de continuidade, o que é essencial para os trabalhos do IBGE. Alguns Registros são absolutamente imprescindíveis e não podem ser descontinuados sob pena de ameaçar a estruturação de elementos de base do

Sistema Estatístico Nacional, a exemplo da RAIS, que é fundamental para o Cadastro de Empresas, núcleo do novo modelo de produção de estatísticas econômicas. O Decreto n. 77.624, de 17 de maio de 1976, dispõe sobre a utilização, pelo IBGE, de Registros Administrativos e, por conseguinte, sobre sua disponibilização para esta Instituição em caráter privilegiado. É necessário fazer valer esta legislação para garantir a continuidade de acesso a alguns Registros. Igualmente importante é a participação do IBGE nas discussões sobre alterações na forma de captação dos Registros Administrativos para que não sejam eliminadas informações importantes para o Sistema Estatístico (IBGE..., 1999, p. 20-21, grifo nosso).

O terceiro e último tópico visto foi “relação com Órgãos Regionais de Estatística”, no qual, aos três pilares já antes vistos – abrangência, permanência e padronização / comparabilidade – é acrescido um quarto pilar, a própria coordenação.

Um aspecto importante para o exercício desta coordenação é distinguir entre a produção de estatísticas que são partes integrantes do Sistema Estatístico Nacional e a produção de pesquisas locais, específicas e pontuais que não precisam ser objeto da coordenação do IBGE. [...] Cabe lembrar que Órgãos Regionais, na sua maioria, não são produtores de informações estatísticas, mas órgãos de análise, usuários de informações do IBGE. O IBGE é visto como referência técnica decisiva e seus dados são reconhecidos como os oficiais, mas não há clareza quanto à coordenação do órgão central. [...] Com frequência, mais do que uma coordenação, a reivindicação dos Órgãos Regionais se faz no sentido de cobrar do IBGE a eliminação de três pontos considerados como barreiras à sua plena atuação nos estados: o nível de desagregação espacial com o qual o IBGE oferece o dado; a dificuldade de acesso às informações; a dificuldade de acesso aos dados individualizados (IBGE..., 1999, p. 21-22).

Visto assim, melhorada a disseminação, como vem se dando nos últimos tempos, a coordenação ficaria desidratada; restaria apenas atenuar o sigilo dos dados, de modo a abrir a oferta. Por outro lado, há um aumento da demanda por novos temas, que exige um aumento da produção, pela entrada de novos produtores, mas, dado que fazer mais pesquisas estatísticas é impossível, dados os custos, será preciso aumentar a utilização dos registros administrativos, o que será mais fácil se feito com os OREs e não apenas com os órgãos federais setoriais. Dessa forma, fazê-los funcionar com mais harmonia, entre si, e com o IBGE, passa por articular sua dimensão sociopolítica, no sentido de dar-lhes mais estabilidade e independência. Mas, antes disso, a coordenação defendida é a pontual, por interesse particular do IBGE, ou, o que é raro, por manifesto interesse dos OREs, mas desde que ao IBGE interessasse.

Finalmente, cabe uma última observação. Para que a revisão do papel do IBGE enquanto coordenador das informações estatísticas seja efetiva, há necessidade que seja reconhecido como tal pela administração pública federal. Faz-se necessário, por conseguinte, uma articulação institucional com o Ministério do Planejamento e Orçamento que garanta a posição do IBGE. A legitimidade do IBGE se dará por sua ação; o *status* depende da decisão política (IBGE..., 1999, p. 22, grifo nosso).

Dessa forma, pouco avançou em relação ao já antes pensado e, àquela altura, cristalizado na instituição. Sua compreensão da coordenação continuava sendo limitada à dimensão técnico-científica, havendo o manifesto temor da descentralização, se não a temático-setorial, por certo a espacial.

## Criação da ANIPES, ação dos Órgãos Regionais de Estatística (dez. 1999)

Como visto acima, a partir de 1996, o IBGE promoveu discussões internas e externas sobre o SEN, e, em especial, sobre suas relações com os OREs; textos pessoais e institucionais, atentamente elaborados, contribuíram para aquele debate. Afora o IBGE, poucos OREs deram e fizeram reflexões documentais, à exceção notável do SEADE/SP através de *Luiz Henrique Proença Soares*. Dois Fóruns foram realizados, valiosos na detecção dos problemas, das carências, enfim, das demandas reprimidas, contudo, poucas soluções produziram; ficou-se, ao fim e ao cabo, com uma densa massa crítica, mas nem sempre coerente e consistente. Desse ambiente, o IBGE pontificava, sendo em geral reticente nas promessas, a seu turno, os OREs saíam frustrados, sem nada nas mãos (quase nada); ficava claro que os OREs não traziam um discurso homogêneo, cada qual lutando por resolver seus programas pontuais nos tempos, sem maiores continuidades. Estava claro que eles deviam se oferecer em conjunto.

Dessa forma, naquele mesmo instante, os OREs, eles próprios, passaram a reunir-se, realizando, anualmente, o Encontro Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística. Isso devia melhorar os discursos dando-lhes conjunto, já que os interesses e as necessidades eram assemelhadas, e de fato melhorou, sem contudo alcançar uma unidade mínima, capaz de fortalecê-los nos diálogos com o IBGE. Como seja, desses encontros, nasceu a idéia de se criar uma associação que cuidasse, permanente e sistematicamente, dos interesses de tais órgãos, surgindo, assim, a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES, criada formalmente em 9 de dezembro de 1999.

Elaboraram e aprovaram o estatuto de criação o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES/PR, a Fundação João Pinheiro – FJP/MG, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI/BA, a Fundação Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro – CIDE/RJ, a Fundação de Economia e Estatística – FEE/RS e a Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informações – SEPIN/GO<sup>555</sup>, convidando os demais órgãos a se associarem<sup>556</sup>. Seu objetivo essencial seria (e vem sendo) o de criar sinergias, congregar e representar as instituições públicas, estaduais e municipais, filiadas, nas áreas pesquisa e estatística e de planejamento. O IPEA e o IBGE são membros especiais.

A ANIPES, desde então, vem sendo um fórum<sup>557</sup> onde os vários órgãos regionais, não apenas de estatística, mas também de estudos, análises e planejamento, passaram a debater os bancos de dados, os sistemas de informações, suas estruturas

<sup>555</sup> Não é claro nos textos, mas talvez este órgão, à época, ainda não estivesse constituído, havendo uma representação mais genérica da própria Secretaria de Planejamento.

<sup>556</sup> A esses seis que redigiram o estatuto se somaram três, sendo nove os fundadores. Contudo, o site da ANIPES não informa quais foram esses outros três (por certo entre eles esteve o SEADE/SP). Outra coisa que o site não informa é o nome das pessoas que, à época, representavam as instituições. Hoje são 16 as instituições associadas.

<sup>557</sup> No IX Encontro Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (ANIPES), em agosto de 2004, o autor teve o prazer de conhecer Adrião Simões Ferreira da Cunha, à época Consultor da Direção do INE/PT. Para aquela ocasião, ele preparou (e apresentou) um excelente texto, “Em torno da engenharia dos sistemas estatísticos nacionais (em julho de 2004).

e concepções<sup>558</sup>. A rede então criada, abrindo esse espaço especial de exposição, revelando problemas e soluções, vem dando força aos órgãos regionais. Como fruto dessas discussões, estudos e pesquisas realizados pelos associados vêm sendo uniformizadas, dessa forma, gerando números comparáveis e combináveis. Trabalhos sob orientação do IBGE vêm também sendo realizados, como as contas regionais, entre outros. Num outro estágio, a ANIPES promoveu intercâmbios com organismos internacionais, com destaque para o Instituto Nacional de Estatística de Portugal - INE/PT, e o EUROSTAT.

Na gestão *César Vaz* (SEI/BA) houve muitos avanços, entre vários pontos, a geração de indicadores, tendo *Paulo Jannuzzi* como consultor, a realização de encontros com pautas temáticas, seguido da divulgação da documentação, o repensar da legislação estatística, tendo *Nelson Senra* como consultor, a intensificação das parcerias com o IBGE, sem olvidar os intercâmbios internacionais. Certas atividades desenvolvidas, ao envolver seus técnicos em caráter pessoal, vem tendo recepção reticente, quando não mesmo contestação, por parte do IBGE, o que é uma pena. Dessa forma, não tem havido apoio ao refletir da dimensão sociopolítica, por parte da ANIPES<sup>559</sup>.

Recentemente, *Paulo Jannuzzi* desenhou uma pesquisa para levantar o estado das artes dos órgãos associados, estaduais e municipais, com recursos da própria ANIPES e do CNPq, mas que foi adiada, à causa da falta de apoio do IBGE, que não endossou a concessão de recursos pelo CNPq, o que é uma exigência formal e legal (já que *Paulo Jannuzzi* é seu funcionário, como professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas). Essa revelação seria fundamental, tendo em mente uma revisão da dimensão sócio-política daquelas instituições, de modo a se conseguir aproximá-las das *best practices* (dimensão técnico-científica). O trabalho será retomado.

#### Visão pessoal (IV): César Vaz et al. (jun. 2005)

Em junho de 2005, a revista editada pela SEI/BA, *Bahia Análise & Dados* (v. 15, n. 1), teve por tema “Estatísticas públicas, informação e cidadania”; então, *César Vaz*, diretor-geral da SEI/BA, era também presidente da ANIPES. Todos os textos – postos em três seções: o passado, o presente, o futuro – são ótimos, e muito ajudam



Portal da ANIPES na Internet.

<sup>558</sup> Foram seus presidentes, sucessivamente, Paulo Mello Garcias (2000-2002), e Liana Carleial (2003), ambos do IPARDES/PR, e César Vaz de Carvalho Jr. (2004-2006) e José Geral dos Reis Santos (atual), ambos da SEI/BA.

<sup>559</sup> A *homepage* da ANIPES ainda é frágil, e bastante irregular. Não tem uma documentação histórica básica, como os Anais dos encontros, entre outros.

na reflexão do Sistema Estatístico<sup>560</sup>. Um deles merece atenção especial: “Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional”, assinado por *César Vaz de Carvalho Jr, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, José Ribeiro Soares Guimarães e Paulo de Martino Jannuzzi*. Vejamos seu resumo:

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo aprofundamento da revolução tecnológica e informacional, com amplas repercussões nos processos de coleta, produção e disseminação da informação. Paralelamente, o avanço dos processos de democratização da sociedade e de descentralização engendrou um novo, amplo e diversificado leque de demandas por informações no âmbito do Sistema Estatístico Nacional. Por outro lado, a reforma do Estado e a crise fiscal propiciaram restrições orçamentárias de diversas naturezas, que limitaram a capacidade de resposta das instituições públicas, produtoras de informação, no *timing* requerido pelas novas demandas da sociedade – maior aprofundamento e amplitude de escopo temático, informação com maior nível de desagregação territorial, menor espaço de tempo na realização e divulgação dos levantamentos. O objetivo deste trabalho é discutir e apontar os principais desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional, à luz desse complexo contexto de transformações, enfatizando a importância do trabalho em rede e de cooperação entre o coordenador do Sistema, as instituições públicas de planejamento, pesquisa e estatística e os demais órgãos produtores de informação do país (CARVALHO JÚNIOR, et al., 2005, p. 55).

No início da pequena introdução, manifestam “a necessidade de mudança no modelo de gestão, nos mecanismos de articulação interinstitucional, na formação jurídica em prol de uma maior estabilidade e longevidade dos órgãos, na legitimidade e na definição clara da missão dos institutos produtores de estatísticas”, não como algo facultativo, voluntário, mas, ao contrário, como uma mudança imperativa, “caso as instituições queiram sobreviver” (CARVALHO JÚNIOR et al., 2005, p. 56). Na seção seguinte, buscam explicitar os elementos indutores dessa mudança que consideram como imperativa, e o fazem analisando a globalização, e dando realce aos avanços tecnológicos, com implicações na demanda e na oferta das informações estatísticas:

Os exemplos estão presentes em todas as fases do processo de produção e disseminação da informação, indo desde a coleta de dados, tratamento, armazenamento, construção de indicadores, índices e estudos, até a sua divulgação. Os novos instrumentos de trabalho, as diversas configurações dos computadores, o GPS, os bancos de dados, a internet, a mídia digital e em meio magnético, os softwares gráficos, entre outros, possibilitam o aumento da produtividade, a redução no tempo de produção e [d]a disseminação do produto/serviço. Além disso, diminuem a margem de erro das estatísticas, reforçando a idéia de qualidade, fidedignidade e consistência, em consonância com os princípios elaborados pela Organização das Nações Unidas – ONU, e que devem nortear as ações dos institutos responsáveis pelas estatísticas oficiais no mundo.

<sup>560</sup> Além do texto que será comentado adiante nesta seção, os outros são: “A imprensa e os censos: ontem e hoje, uma atuação fundamental – o caso do Censo de 1920”, por Marco Santos; “Disciplina e regulação: os dois pólos do poder das estatísticas”, por Herberth Duarte dos Santos; “Contas regionais: uma experiência de trabalho em rede”, por Edmundo Sá Barreto Figueirôa; “As estatísticas oficiais e o interesse público”, por Carmem Feijó e Elvio Valente; “Sistemas estatísticos e a gestão de qualidade no Instituto Nacional de Estatística de Portugal”, por Maria João Zilhão e Teresa Clode; “Informações Econômicas no sistema estatístico brasileiro”, por Paulo de Martino Jannuzzi e Heliomar Cavati Sobrinho; “Da informação à cognição: gerenciando a trajetória da implementação do Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI – na Bahia”, por Aínda Varela Varela [sic], Ana Gramacho, Clélia Andrade Tinoco Melo e Igor Guimarães; “Informação estatística na internet: uma avaliação comparativa de sites no Brasil”, por Eliane Kiyomi Ohy e Paulo de Martino Jannuzzi; “Um sistema estatístico para e pela Federação – uma incursão na sociologia das estatísticas”, por Nelson Senra; “Estatísticas e registros administrativos”, por Osvaldo Guizardi Filho; “Educação corporativa: uma estratégia apoiando a coordenação estatísticas”, por Maria Angélica Vasconcelos de Araújo.

Essa nova dinâmica, configurada por esses avanços, conduz à necessidade de diferentes perfis profissionais e à implementação de uma nova cultura de trabalho, com alterações substanciais nas relações sociais, para a produção e disseminação da informação. A força de trabalho necessita assimilar novos saberes e novas habilidades para uma perfeita interação e integração com os novos processos. Os trabalhos tendem a ser, cada vez mais, executados por profissionais de diferentes áreas, ou seja, é crescente a realização de trabalhos com equipes interdisciplinares. Isso implica, não só uma mudança cultural, mas, também, mudança de natureza estrutural na forma de produzir das instituições, bem como na forma de se relacionar externamente. A possibilidade de trabalho em rede, via computadores, e a integração entre dados espaciais e dados alfanuméricos, são apenas alguns exemplos desse processo (CARVALHO JÚNIOR et al., 2005, p. 57, grifo nosso).

Nos últimos 15 anos, dizem os autores, teria havido três frentes de trabalho positivas, mas sem as necessárias articulações: mudanças estruturais e tecnológicas no IBGE, o que lhe deu mais nome ainda; mudanças tecnológicas nos órgãos estaduais de estatística, o que lhes deu maior autonomia; utilização dos registros administrativos por parte dos órgãos federais. Não tendo havido a desejável articulação dessas frentes, daí resultou: “falta de harmonização no conjunto das estatísticas geradas pelos mais diversos produtores”, “inexistência de unicidade metodológica em importantes levantamentos de algumas áreas temáticas”, “dispersão e superposição de custos e recursos humanos”, “repetição exaustiva de levantamentos, por diferentes órgãos, junto às unidades investigadas”, “maior dificuldade para estabelecer parcerias e desenvolver trabalhos de forma integrada”, em suma, “falta de coordenação”. E seguem dizendo:

No Brasil, diferentemente de outros países latino-americanos, as estatísticas sociais, econômicas e demográficas são produzidas, compiladas e disseminadas por diferentes agências, situadas em âmbito federal ou estadual. Através de uma rede capilarizada pelo território nacional, com delegacias estaduais e agências municipais, o IBGE cumpre, dentro do seu âmbito de ação, o papel de agente coordenador do Sistema de Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informação proveniente de Ministérios e como agente disseminador de estatísticas. As agências estaduais de estatística também compilam uma ampla variedade de dados administrativos produzidos pelas Secretarias de Estado e, em alguns casos, também produzem dados primários provenientes de pesquisas amostrais. Alguns Ministérios, Secretarias estaduais e, em menor escala, alguns municípios, também têm órgãos encarregados da produção ou organização de seus dados administrativos. As contrapartidas exigidas em termos de estruturação de informações no âmbito do SUS e FUNDEF têm certamente, contribuído para a institucionalização de processos de coleta e organização de dados nos municípios (CARVALHO JÚNIOR et al., 2005, p. 64).

SUMÁRIO	
Apresentação	5
<b>O PASSADO</b>	
A imprensa e os censos: ontem e hoje, uma situação fundamental - o caso do Censo de 1920 Marco Santoro	9
Disciplina e regulação: os dois pólos do poder das estatísticas Herberth Duarte dos Santos	23
Contas regionais: uma experiência de trabalho em rede Eduardo Sá Barreto Figueira	35
<b>O PRESENTE</b>	
As estatísticas oficiais e o interesse público Carmem Fajó, Elvio Valente	43
Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional Cesar Vaz de Carvalho Junior, Eduardo Sá Barreto Figueira, José Ribeiro Soares Guimarães, Paulo de Martino Jenucci	55
Sistemas estatísticos e o Gestão de Qualidade no Instituto Nacional de Estatística de Portugal Marta João Zilhão, Teresa Clode	67
Informação econômica no sistema estatístico brasileiro Paulo de Martino Jenucci, Nelsonmar Cavali Sobrinho	75
Da informação à cognição: gerenciando a trajetória da implementação do Programa de Enriquecimento Instrumental - PEI - na Bahia Aida Viana Vasconcelos, Ana Gramacho, Cláudia Andrade Tinoco Melo, Igor Guimarães	91
Informação estatística na internet: uma avaliação comparativa de sites no Brasil Elaine Figueiredo Ory, Paulo de Martino Jenucci	107
<b>O FUTURO</b>	
Um sistema estatístico para e pela Federação - uma incursão na sociologia das estatísticas Nelson Serra	121
Estatísticas e registros administrativos Osvaldo Guzzoni Filho	133
Educação corporativa: uma estratégia apoiando a coordenação estatística Marta Angélica Vasconcelos de Araújo	143

Sumário da Revista da SEI sobre Sistema Estatístico.

Advogam, então, um trabalho integrado, sob efetiva coordenação. E concluem, dizendo: “Um grande desafio é o de desaprender hábitos arraigados e, ao mesmo tempo, apreender e empreender ações que mudem e redesenhem um novo arranjo institucional, tornando o sistema mais estável, mais ágil, mais moderno e pró-ativo, compatível com as modificações que se operam em nível mundial” (CARVALHO JÚNIOR et al., 2005, p. 66).

Trata-se, portanto, de um texto com boa visão da dimensão sociopolítica tanto das estatísticas quanto da coordenação da atividade estatística. Ou seja, insistem na necessidade de se introduzir mudanças nos órgãos regionais (estaduais e municipais) de estatísticas que lhes garantam autonomia, independência, e que lhes aumentem a competência e a eficiência. É um grande avanço nessa reflexão temática.

## Estado das artes

Desagregação, disponibilização e descentralização sempre maiores fazem parte da pauta de demandas apresentadas ao IBGE, ao longo do tempo. Embora sejam temas complementares, não raro são tratados separadamente, ou sem clareza nos seus vínculos, o que limita a adoção de soluções mais abrangentes.

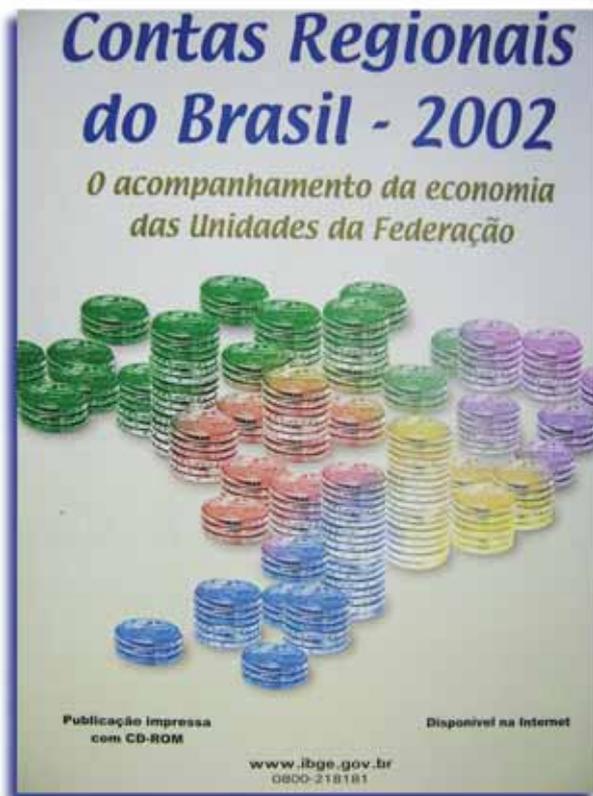
Quanto à desagregação das informações estatísticas, entre outras razões, dá-se ênfase às maiores demandas dos municípios, com vistas aos seus planos diretores. De fato, as pesquisas amostrais, há muito adotadas, embora ainda sejam a melhor forma de se atender às demandas nacionais, se afastam por princípio dos municípios, e criam um vazio. Contudo, diante das crises dos Estados, que afetaram as instituições estatísticas, há limites estreitos à expansão de pesquisas amostrais, bem assim, há demandas por estatísticas que não podem ser atendidas por essas pesquisas, mesmo que haja recursos para fazê-las. Por tudo isso, torna-se imperativo promover-se uma maior derivação de estatísticas a partir dos registros administrativos, a sugerir uma aproximação aos municípios, onde eles estão fortemente localizados. Contudo, não é fácil, ainda hoje, trabalhar com tais registros, o que cria reticências, e adiamentos; ora, mais cedo ou mais tarde será inevitável enfrentar essa situação, de corpo e alma, e nesse caso o melhor será mesmo associar as esferas federal (temáticas) e estadual, com a atuação dos órgãos estaduais de estatística, a exigir mais e melhor coordenação. Entrementes, voltando à tradição da origem, que foi fortemente municipalista, o IBGE criou em 1999 uma valiosa pesquisa voltada à captação das chamadas “Informações Básicas Municipais”, tendo como unidade de coleta as prefeituras municipais<sup>561</sup>.

Quanto à disponibilização, os avanços progressivos da disseminação suavizaram em muito a pressão da demanda. Mais microdados são hoje tornadas disponíveis em CDs e na Internet, dando aos usuários, entre eles os órgãos estaduais de estatística, condições de fazerem seus próprios cruzamentos tabulares; por demais, como, mais e mais, as informações vêm sendo georreferenciadas, então a elaboração de cartogra-

<sup>561</sup> A pesquisa levanta informações sobre a oferta dos serviços municipais, finanças públicas, aplicação dos recursos, programas sociais, infra-estrutura urbana, estrutura administrativa, instrumentos de planejamento adotados.

mas fica bastante facilitada. Contudo, os órgãos estaduais, não raro, demandam mais que os microdados, querendo também os dados identificados, por exemplo, entre outros, para fazerem estudos longitudinais; isso esbarra nas restrições da garantia do sigilo, à qual o IBGE se vale na aplicação das pesquisas. Ora, a legislação de obrigação e sigilo bem poderia valer para todos os órgãos integrantes do Sistema Estatístico, e não apenas para o IBGE, entretanto, ela surge no contexto da centralização do Sistema, razão porque ela é um privilégio exclusivo do IBGE. Dessa forma, de modo a terem esse acesso franqueado, os órgãos estaduais de estatística propugnam uma reintegração efetiva ao Sistema, sem se darem conta do quando isso implica em responsabilidades, já que não pode ser apenas uma benesse, ou seja, há ganhos, mas há custos também. Entrementes, o IBGE oferece acesso a dados identificados em salas de acesso restrito, sem condições de gravação e de impressão, e passando os resultados dos acessos a rigorosa avaliação, sempre no sentido de preservação das identidades garantidas pelo sigilo. Até por dificuldade de utilização desse procedimento, mas, sobretudo, por não quererem se igualar aos usuários em geral, os órgãos estaduais continuam fazendo reivindicações de integração completa ao Sistema, o que o IBGE reluta em assumir.

Quanto à descentralização, a senda mais larga seria a de abrir por completo o programa estatístico, ou seja, admitir que pesquisas de interesse ao nacional fosse feita por somatórios de pesquisas estaduais (quicá mesmo municipais). Essa via, contudo, torna frágeis os resultados nacionais, já que os órgãos estaduais têm uma certa fragilidade na autonomia, na independência, enfim, na continuidade de suas ações. A alternativa é promover a abertura do programa estatístico de forma pontual, ao acaso das necessidades, e não por decisão prévia e geral. Nesse caso, sempre que necessário, e também possível, uma ou outra pesquisa seria feita em parceria com os órgãos estaduais. Ora, há três formas de parcerias em pesquisas: uma, opinativa; outra, operativa; outra mais, opinativa e operativa. Nas parcerias opinativas, a escolha dos objetivos, dos conceitos e das definições, bem assim, a escolha dos processos, seriam feitas em conjunto; nas parcerias operativas, dada a concepção da pesquisa, ela seria aplicada (coleta, apuração, análise, etc.) segundo os processos definidos, sob rigoroso controle externo; no caso misto, tudo seria feito em conjunto. O que mais se aceita são as parcerias operativas, e, nesses casos, sempre que possível, apenas na forma de



Capa de Contas Regionais do Brasil 2002.

financiamento, ficando a realização sob controle direto do IBGE; isso até valeria, se ao fim e ao cabo, os órgãos “patrocinadores” tivessem acesso digamos privilegiado à base de dados, mas sempre há a restrição do sigilo, e não se os trata de modo especial. O que mais interessa aos órgãos estaduais é poderem participar da concepção das pesquisas, de modo a obterem espaços nas pesquisas, ou poderem influir nos seus rumos, mas isso o IBGE só o faz em casos muito especiais. Entrementes, o IBGE vem desenvolvendo instrumentos de coordenação, como as classificações, os cadastros, os glossários, entre outros, que ajuda a aparar as arestas desse convívio conflituoso, bem assim, facilita a ulterior comparação e combinação de pesquisas especiais, de nível local (fora do Sistema Estatístico), que os órgãos estaduais implementem<sup>562</sup>.

Em suma, tudo seria mais fácil, se os órgãos estaduais e municipais fossem praticantes das *best practices*, o que passa por uma atenção especial à dimensão sociopolítica das estatísticas e da coordenação da atividade estatística<sup>563</sup>. Colocada essa dimensão em terra firme, a dimensão técnico-científica ficaria muitíssimo simplificada (salvo juízo melhor, é claro).

<sup>562</sup> Vale notar que o IBGE vem, nos últimos anos, se aproximando bastante dos serviços de estatística existentes nos ministérios, o que é uma boa prática em prol do novo sistema estatístico.

<sup>563</sup> David Wu Tai, em várias ocasiões, vem se batendo por uma certificação de qualidade que seria aplicada aos vários produtores de estatísticas oficiais no País.

## SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL: QUAL MODELO ADOTAR?\*

Paulo César de Sousa Quintsrlr\*\*

A função de um Sistema Estatístico é possibilitar a recuperação de dados numéricos a partir de uma busca estruturada de informações. Entendendo toda busca como caracterizadora de uma demanda, o Sistema deverá atender a uma demanda de um cliente, ofertando informações acordadas em um determinado tempo com o grupo gestor do Sistema, devidamente instituído; acordo este sempre envolto em limitações e passível de atualizações.

Assim, em primeiro lugar deve-se dimensionar a demanda para se implementar as funcionalidades que o Sistema oferecerá. Há que se distinguir qual o uso da informação: se público ou privado. Tais usos definirão a fonte de recursos necessários para a implementação do Sistema.

No caso aqui abordado, será considerado tão somente o desenvolvimento de Sistemas Estatísticos de uso público.

É razoável afirmar que uma informação demandada visando o uso público seja aceita como um bem público devendo, por conseguinte, ser ofertada consumindo recursos também públicos. No caso brasileiro, trata-se, então, de se considerar, ao menos, a possibilidade de implementação de Sistemas Estatísticos Municipais, Estaduais ou Nacional com recursos públicos de um município, de uma Unidade da Federação ou da União, respectivamente, refletindo as esferas de governo do País, na medida em que haja demanda das comunidades por informações de uso público. Sistemas, neste ponto, mais claramente identificados, não só, como suscetíveis a uma aplicação voltada a casos particulares reconhecidos como geradores de progresso local, como também a políticas públicas; tudo sempre motivado pelo uso público.

Deste modo, pode-se pensar que um determinado Sistema Estatístico Municipal, por exemplo, deveria reunir informações sobre o próprio Município, oriundas de diversas fontes, formas e métodos de registro, cuja comunidade local reconhecesse como de uso público. E, a princípio, os custos de funcionamento do Sistema deveriam ser cobertos por recursos públicos existentes no Município; nada mais natural, a partir do momento em que um Sistema Estatístico passa a ser reconhecido como tendo uma função importante no progresso da comunidade local.

\* Este texto não deve ser lido independente do capítulo 21, "Sistema estatístico nacional: dimensões sócio-política e técnico-científica", deste volume.

\*\* Estatístico, formado pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE, do IBGE. Pesquisador no Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, do IBGE.

Partindo-se destas premissas e tomando-se como unidade de abrangência geográfica da demanda o município, toda comunidade preocupada com seu progresso implantaria em seu município um Sistema Estatístico Municipal.

Por outro lado, baseadas nestas mesmas premissas, há outras aplicações adicionais requeridas a estes Sistemas: são as aplicações a casos particulares geradoras de progresso das Unidades da Federação ou do País, advindas de um cidadão ou de grupos da sociedade, bem como as aplicações a casos públicos implementadoras de políticas públicas, advindas das esferas de governo estadual e federal. Estes clientes, a princípio, seriam atendidos se todos os municípios contassem com um Sistema Estatístico próprio e harmonizado internamente e externamente. Assim, toda recuperação de dados numéricos seria feita buscando-se o conjunto de dados de todos os municípios de uma Unidade da Federação ou de todos os municípios do País, oriundos dos Sistemas Estatísticos Municipais.

Aqui encontra-se, do ponto de vista das demandas estaduais e nacionais, o centro de todos os problemas de um modelo de Sistema Estatístico Estadual ou Nacional dependente da composição majoritária de bases de origem municipal (modelo municipal). Qual seja: Como viabilizar o desenvolvimento de um Sistema Estatístico próprio em cada município brasileiro capaz de conter um conjunto de informações harmonizadas necessárias e suficientes para atender também às demandas de âmbito estadual e nacional.

Visando à simplificação do texto, as respostas que serão dadas, daqui em diante, referem-se ao desenvolvimento de um Sistema Estatístico Nacional.

Há dois caminhos de solução de implantação do modelo municipal, ambos de dimensões sóciopolítica e técnico-científica.

Um primeiro, seguindo-se as trilhas formadas pelo crescimento das demandas locais, a envolver investimentos municipais. Um caminho, certamente, dependente, também, do fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania.

E, um segundo, rumando-se no sentido contrário, partindo-se das demandas nacionais; a envolver investimentos federais e municipais, para a implementação de Sistemas Estatísticos Municipais que venham atender a tais demandas. Um caminho que só será trilhado quando os custos necessários à sua implantação forem vistos como compensadores para a Nação, em relação aos benefícios que poderão ser auferidos; sabendo-se que exige intensa atividade do grupo gestor do Sistema Estatístico Nacional.

Porém, as condições para que se possa trilhar um dos caminhos acima apresentados não são fáceis de serem satisfeitas.

Assim sendo, ainda é possível atender às demandas de âmbito nacional implementando-se um modelo de Sistema Estatístico Nacional dependente da

composição majoritária de bases de dados de origem federal (modelo federal); assumindo também dimensões sóciopolítica e técnico-científica.

Um modelo federal tem como condições a serem satisfeitas haver uma disposição constitucional dando competência para a União organizar e manter serviços oficiais de estatística de âmbito nacional. E, se por um lado, as soluções de dimensão técnico-científicas adotadas por este modelo - ao tenderem pelo uso de registros estatísticos como método de pesquisa - podem impor limites ao atendimento às demandas referentes a unidades geográficas menores, em razão dos custos envolvidos (a exemplo dos elevados gastos da União com a realização das operações censitárias), por outro, há um aspecto facilitador que é ser uma solução menos exigente no que diz respeito à dimensão sóciopolítica, dada a própria natureza do modelo.

Dito isto, emerge a pergunta: qual modelo adotar em um Sistema Estatístico Nacional: um modelo municipal ou um federal?

Com o que foi dito até aqui, é a existência de algumas premissas que possibilita a emergência de um Sistema Estatístico Nacional, quais sejam: a existência de uma demanda de um cliente tendo como unidade de abrangência geográfica o País, a aceitação de destinar recursos públicos federais para o atendimento de tal demanda e a institucionalização de um grupo gestor do atendimento. Todavia, tudo isto depende de algumas condições alternativas: o crescimento das demandas locais ou a visão compensadora para a Nação da relação de custo/benefício de implementação de Sistemas Estatísticos Municipais liderada pelo Governo Federal (configuradoras de um modelo municipal) ou a disposição constitucional de organizar e manter serviços oficiais de estatística de âmbito nacional (configuradoras de um modelo federal).

Nesta primeira década do século XXI prevalece no Brasil o modelo federal de Sistema Estatístico Nacional, adotado há cerca de 40 anos. Todavia, com a promulgação da nova Constituição Brasileira de 1988, ele passou a ser alvo de questionamentos. O maior potencial de ação creditado aos órgãos regionais de estatística a partir de então e a previsão de uma maior capacidade de uso de registros administrativos, apontavam para os riscos de uma crescente duplicação de esforços de produção de informações (gerador de desperdícios) e falta de harmonia entre as informações passíveis de serem produzidas (reduzidor de um uso mais abrangente).

Como solução de redução dos riscos, os órgãos regionais de estatística vislumbraram a efetivação de uma coordenação nacional dos Sistemas Estatísticos Municipal e Estadual, abrindo espaço para a adoção do modelo municipal de Sistema Estatístico Nacional.

O que pode-se considerar, como variante, nesta linha de raciocínio, visando a redução dos riscos já mencionados, tomados em sua dimensão estadual,

é a adoção do modelo municipal de Sistemas Estatísticos Estaduais, envolvendo uma efetiva coordenação estadual dos Sistemas Estatísticos Municipais.

Como quer que seja, trata-se de uma decisão. E como tal, transcende, em geral, os personagens diretamente responsáveis pelo atendimento das demandas por informações estatísticas; naturalmente envolvidos prioritariamente na execução dos projetos e atividades que viabilizam o cumprimento de sua missão.

Elaborar um projeto de mudança do modelo do Sistema Estatístico Nacional Brasileiro, do federal para o municipal (sob forte coordenação, por suposto), exigirá mais do que uma vontade e decisão isolada de um dos personagens acima referidos; sejam os serviços oficiais de estatística de âmbito nacional ou de âmbito municipal. Todavia, é sempre bom lembrar que os serviços oficiais de estatística de âmbito nacional, no Brasil, ao adotarem um modelo federal, têm, a cada resposta às demandas dirigidas ao Sistema Estatístico Nacional, alcançado um elevado padrão de qualidade.

Conclusivamente, tal projeto de mudança é dependente do fortalecimento da democracia e do exercício da cidadania; entendido aqui, preferencialmente, como uma das condições mais legítimas para se engendrar soluções para um País.

# Aspectos históricos do programa estatístico

---

**PARTE TEMÁTICA**

# Pesquisas domiciliares por amostragem\*

---

## Tema 01

---

\* Neste apêndice trataremos apenas da PNAD, do ENDEF, da PME, da ECINF, e mais da PED (feita na Fundação SEADE). Das POFs trataremos no capítulo temático dedicado as índices de preços.

# P

ara que as idéias de *Isaac Kerstenetzky* frutificassem, foi essencial encontrar em operação a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Permitiu realizar rápidos avanços: os indicadores sociais, que então se começava a implementar, bem assim, os indicadores demográficos que eram então atualizados e modernizados, puderam contar com uma fonte impar de números. Não havia ainda, por certo, uma forte tradição em pesquisas domiciliares por amostragem, mas havia o bastante para anunciar-se uma libertação ao censo como fonte maior (quase única) das estatísticas da população e da sociedade. Pouco a pouco, contudo, formada uma tradição, com quadro de pessoal especialista, com prática crescente, tornou-se possível, com relativa facilidade, criar-se outras pesquisas domiciliares, tais como o Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF, a Pesquisa Mensal de Emprego – PME, a pesquisa da Economia Informal Urbana – ECINF, e as futuras Pesquisas de Orçamentos Familiares – POF. Surgia, assim, um sistema de pesquisas por amostragem de importância fundamental.

Do ponto de vista social, o instrumento mais importante em termos de pesquisa macrossocial é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que representou, no fim da década de 1960, uma importação de tecnologia. O que o IBGE desenvolveu a partir de 1967, com base no censo demográfico, foi uma pesquisa nacional por amostra de domiciliar que refletia essencialmente a longa experiência do Bureau de Censo dos Estados Unidos. Progressivamente, esse instrumento foi adaptado às condições específicas, aos tipos de problemas básicos do Brasil (KERSTENETZKY, 1991, p. 20).<sup>564</sup>

## Antecedentes históricos

No cerne da crise *Polli Coelho*, 1951-1952, estava a intensa defesa de uma maior aplicação de amostragem. *Lourival Câmara*, amostrista de nomeada, dominaria as discussões<sup>565</sup>. Então, vivia-se nos limites dos registros administrativos, geralmente insuficientes, nas coberturas e nos conteúdos, afora serem por natureza instrumentos descentralizados, o que dificultava sua utilização; e decorria uma produção igualmente descentralizada, todos os temas tendo igual prioridade. Temas novos, como eram os econômicos e os financeiros, se não eram supridos pelos registros administrativos, e em geral não o eram, não tinham espaço de produção; assim sendo, em tempo de intenso planejamento, ao ampliar-se a demanda por estatísticas (em especial as econômicas e as financeiras), impunha-se superar aquela fonte, criando-se registros com

<sup>564</sup> Embora editado apenas em 1991, trata-se da transcrição de uma conferência proferida em 1976.

<sup>565</sup> Ver os capítulos 12, 13 e 14 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

fins estatísticos, pelos quais conteúdos e coberturas seriam controlados plenamente. Ora, para isso, nada melhor que usar-se as pesquisas por amostragem, e elas foram objeto de defesa bastante intensa à época. Não vingaram naquele momento, mas o tempo as trariam ao epicentro da atividade, numa marcha de sucesso.

Ao final de 1958, no temário definido no *Seminário de Estatística*, realizado em conjunto pelo *Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico* e pela *Confederação Nacional da Indústria*<sup>566</sup>, ganhou atenção a questão da adoção das técnicas de amostragem, com ênfase na criação no Brasil de uma ampla pesquisa domiciliar por amostragem<sup>567</sup>. Nas palestras pontifica *Thomas B. Jabine*, assessor em estatística da *Missão Norte-Americana de Cooperação Técnica no Brasil*, conforme acordo feito em maio de 1958. Num primeiro momento enfatizou entender que seria quase “ilimitado o número de possíveis aplicações de amostragem num programa de coleta de dados estatísticos”, entretanto, devido às condições brasileiras, ainda com poucos técnicos em amostragem, recomendava concentrar sua aplicação ao Censo 1960, acumulando-se experiências, e só então organizar um levantamento por amostragem de domicílios, de âmbito nacional, “pelo qual se obteriam, periodicamente, dados sobre mão-de-obra e outros itens de interesse geral”; e prossegue com propriedade:

Deve-se reconhecer, entretanto, que levantamentos desta espécie a fim de serem bem sucedidos, devem contar com a participação integral de diversos técnicos, não somente técnicos em amostragem, mas também especialistas dos assuntos abrangidos pelo levantamento os quais serão capazes de colaborar na elaboração dos questionários e das instruções aos recenseadores. São também imprescindíveis no planejamento e em outras fases da operação, técnicos em coleta e apuração de dados estatísticos. Outrossim, antes de iniciar a pesquisa, seria necessário executar-se trabalhos cartográficos básicos nos municípios que fossem incluídos no levantamento.

Não se pretende, por estas observações, desencorajar a apreciação dos diversos tipos de aplicação de amostragem, os quais poderão ser utilizados no futuro. Apenas, a amostragem não é uma solução fácil e rápida para todos os problemas estatísticos do Brasil, assim como um cérebro eletrônico não o seria por si só. Nem a amostragem, nem os cérebros eletrônicos conseguem suprir a falta de um bom número de técnicos capazes e de uma organização estatística eficiente (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 84, grifo nosso).

Com efeito, no recenseamento demográfico de 1960, finalmente, seria usada uma amostra já no trabalho de campo (no censo agro seu uso seria apenas na apuração para efeito da divulgação de resultados selecionados)<sup>568</sup>; *Thomas B. Jabine* seguiria atuante, bem assim *Amaro da Costa Monteiro*, *Carlos Marcos Barbosa*, entre outros. Seu uso, contudo, pela falta de vivência e experiência, seja ao tempo da tarefa de campo, seja ao tempo da tarefa de apuração, contribuiria, em meio a vários outros fatores<sup>569</sup>, para o atraso na realização e na divulgação dos resultados; como seja,

<sup>566</sup> Ver o capítulo 18 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>567</sup> Sobre haver no País uma pesquisa amostral por domicílios, ofereceu a debates dois textos, a saber: “Programa para a organização de um inquérito nacional por amostra no Brasil” e “Proposta para um inquérito destinado a estimar taxas de natalidade e mortalidade”.

<sup>568</sup> Sobre o Censo 1960, ver o capítulo 19 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>569</sup> Com realce às confusões da aquisição e utilização do “cérebro eletrônico”, o famoso Univac 1105.

problemas aprendidos, tomados como educativos, ela viera para ficar<sup>570</sup>, e todos os demais censos a usaria, afora, pouco a pouco, levar à criação de pesquisas específicas, domiciliares, e não domiciliares<sup>571</sup>. Tinha início uma marcha batida.

Em agosto de 1961, na reunião de *Punta del Este*, balneário uruguaio, 20 países da América redigiram e assinaram a chamada *Carta de Punta del Este*, da qual emerge a *Aliança para o Progresso*,<sup>572</sup> exortando a aceleração do desenvolvimento econômico e social ao longo daquela década; *John Kennedy* presidia os Estados Unidos, e já no seu discurso inaugural<sup>573</sup>, prometera uma luta sem fronteiras contra o comunismo, e será nesse contexto, reforçado pela presença de *Fidel Castro* em Cuba, que a América Latina receberia especial atenção. Para tanto, exigiam-se estatísticas que pudessem não apenas avaliar os níveis econômicos e sociais de então, se não também balizar as mudanças necessárias para uma aceleração do desenvolvimento. Seria preciso introduzir pesquisas especiais capazes de permitir a investigação de inúmeras temáticas, fora dos censos, ou que, ainda que nos censos, exigiam maior frequência de investigação. Era chegado o momento das pesquisas domiciliares por amostragem.

## Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD

Para implantá-las definitivamente, o *Bureau of the Census*, sob os auspícios da *Agência Internacional para o Desenvolvimento*, elaborou e apresentou copioso material num seminário para estatísticos latino-americanos, realizado na Cidade do México, de fevereiro a abril de 1965, em colaboração com o *Instituto Interamericano de Estatística - IASI*. Esse material, devidamente organizado, resultou em fevereiro de 1967, com versões em inglês e espanhol, no *Projeto Atlântida*, em que, por um estudo de caso, a fictícia Atlântida, ensinavam-se aos estatísticos (e, claro, a outros profissionais) como preparar uma pesquisa domiciliar por amostragem.

Ao todo continha 14 apostilas, tratando da várias etapas dessas pesquisas por



Capa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.

<sup>570</sup> “A primeira pesquisa a ser realizada por meio de amostragem no IBGE não foi uma pesquisa domiciliar. Foi a Pesquisa do Trigo, em 1958, que investigou a produção de trigo no Rio Grande do Sul, na safra de 1957/1958” (ALBIERI, 2003, p. 9). Por demais, veja-se essa obra para uma trajetória das pesquisas por amostragem no IBGE (não apenas as domiciliares).

<sup>571</sup> Haver mais pesquisas por amostragem voltaria como demanda nas avaliações do sistema estatístico (em 1962, em 1964 e em 1966), cujos resultados sintetizamos no capítulo anterior.

<sup>572</sup> E mais os “Voluntários para a paz”, e também os muitos recursos liberados para a formação de quadros em universidades norte-americanas, ao mesmo tempo que crescia a presença de *brazilianists*.

<sup>573</sup> Então, profere a famosa frase: “Concidadãos do mundo, não pergunteis o que os Estados Unidos podem fazer por vós, mas sim o que podemos fazer juntos pela liberdade do Homem” (citação de memória).

amostragem: *Unidade 1*: Objetivos da pesquisa e descrição da Atlântida; *Unidade 2*: Conteúdo e desenho das pesquisas domiciliares; *Unidade 3*: Controle das estimativas populacionais; *Unidade 4*: Desenho da amostra; *Unidade 5, parte a*: Pessoal de campo: organização, treinamento e controle; *Unidade 5, parte b*: Pessoal de campo: manuais de instruções; *Unidade 6*: Distribuição do material de campo; *Unidade 7*: Crítica e codificação; *Unidade 8*: Processos de tabulação; *Unidade 9*: Revisão e análise dos dados; afóra cadernos de formulários, de exercícios, e outros.

Em 1968, na *1ª Conferência Nacional de Estatística*<sup>574</sup>, o tema ganharia destaque; na ocasião, *Carlos Marcos Barbosa*, chefe do Grupo Executivo de Pesquisas Domiciliares - GEPD<sup>575</sup> (criado em 1966, às vésperas da reforma do IBGE, por ato de Sebastião Aguiar Ayres), apresentaria e debateria a situação ibgeana pelo texto **A aplicação da técnica de amostragem nos levantamentos contínuos e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**.<sup>576</sup> Desde o início, seria dado como um sistema da pesquisa, com vistas a suprir os estudiosos de informações intercensitárias para o planejamento do desenvolvimento socioeconômico. Havia uma *pesquisa básica* focando o trabalho, bem assim, podia haver, sempre que oportuno, *pesquisas suplementares* sobre temas vários, como saúde, consumo alimentar, condições de habitação, bem duráveis, educação, cultura. Para temas como nutrição e despesas familiares, haveriam pesquisas especiais.

A partir de 1970, por exemplo, o IBGE, inclusive em função do aumento da amostra, passou a fazer levantamentos apenas no último trimestre de cada ano, procurando analisar em profundidade um determinado segmento social escolhido por amostragem. Nestes casos, isso era mais eficiente do que realizar um levantamento universal, como o censo. Em 1972, além das indagações básicas de natureza essencialmente demográfica e habitacional, a PNAD abrangeu o rendimento monetário e não monetário e a disponibilidade de bens de consumo (KERSTENETZKY, 1991, p. 20)

Note-se o nome da PNAD. Ele revela o método adotado, qual seja, “amostra de domicílios”, e não sua temática de investigação, como é comum em qualquer pesquisa. Isso bem mostra seu sentido de pesquisa abrangente, feita para abarcar diversas temáticas, conforme as necessidades (e as possibilidades).

### A) Cobertura temática

Desde o início da PNAD, os temas eleitos para pesquisa contínua foram trabalho e habitação, em associação a características demográficas, educacionais e rendimento<sup>577</sup>; o questionário, depois de inúmeras variações, seria finalmente padronizado em 1976. Par a par, vários temas foram objeto de pesquisas em suplementos<sup>578</sup>.

<sup>574</sup> Ver o capítulo 24 do volume 3: **Estatísticas organizadas (c. 1936-c.1972)**, desta coleção.

<sup>575</sup> Esta unidade recebeu, ao longo do tempo, diferentes denominações. Teve por chefes: Carlos Marcos Barbosa (GEPD), Heitor da Câmara Vellozo (GEPD, DEP, DEPSO), Valeria da Motta Leite (DEPSO), José de Azevedo Lozana (DEPSO e DEPAM), Antonio Duran de Oliveira (DEPAM), Celso Cardoso Simões (DEREN), Nelson de Castro Senra (DEREN), Maria Martha Malard Mayer (DEREN), Ângela Filgueiras Jorge (DEREN) e Márcia de Mello Quinstlr (COREN).

<sup>576</sup> Na implantação da PNAD foi vital a atuação do amostrista americano M. V. Lindquist

<sup>577</sup> Note-se que nos anos de censo não houve, e não há, PNAD.

<sup>578</sup> Em 1969 houve pesquisa suplementar sobre migração interna, cujos resultados não foram divulgados.

Mas se, por um lado, Prof. Isaac exigia de nós extrema cautela na leitura e interpretação dos dados, por outro, estimulava toda e qualquer iniciativa nossa destinada a ampliar o escopo temático dos levantamentos estatísticos ou a introduzir novos métodos de apreensão do real. Foi assim, quando, por sugestão de Teresa Cristina Nascimento Araújo, então coordenadora do Grupo Projeto de Indicadores Sociais, não hesitou em acoplar suplementos especiais à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), como os relativos a *cor* e *mobilidade social*, a partir dos quais numerosos trabalhos sobre desigualdade racial e mobilidade inter e intrageracional puderam ser desenvolvidos no âmbito do IBGE e da pesquisa acadêmica (OLIVEIRA, 2006, p. 185).

Nos anos 1970, vários temas foram objeto de pesquisa suplementar: 1972, fecundidade; 1973, fecundidade e migração; 1976, fecundidade, migração, religião, cor; 1977, fecundidade, características das habitações, bens de consumo duráveis; 1978, fecundidade e mortalidade; 1979, consumo de energia<sup>579</sup>. Em 1974-1975 a PNAD cedeu lugar ao ENDEF (que será visto adiante)<sup>580</sup>.

Nos anos 1980, houve os temas seguintes: 1981, saúde; 1982, educação; 1983, previdência; 1984, fecundidade e nupcialidade; 1985, situação do menor; 1986, anticoncepção, associativismo, suplementação alimentar, acesso a serviços de saúde; 1988, participação político-social e estoque de aparelhos utilizadores de energia<sup>581</sup>.

Em meio dos anos 1980, havia diversas pesquisas, básicas e suplementares, em atraso. Entre as várias as razões, uma tinha relevo especial: a concepção e implantação dos suplementos<sup>582</sup>. A começar pelas delongas na escolha do tema, sempre exigindo demoradas negociações sociopolíticas; depois, em curto tempo (poucos meses, às vezes apenas semanas) era preciso construir as molduras teórico-conceituais e teórico-processuais. Em especial, exigia-se programas de informática, sendo-se sempre carentes de informatas competentes (às vezes, inexístiam, independente da competência). Dessa forma, ao mesmo tempo que se lutou por pagar o passivo existente, lutou-se por dar nova ordem ao processo; a opção recaiu na expansão da pesquisa básica, vale dizer, aprofundou-se a investigação da temática trabalho, em uma ampliação de abordagem, primeiro, e, segundo, pela incorporação de características que viam ocorrendo regularmente nos suplementos, ao longo do tempo. Elaborou-se um projeto grande, por certo bastante ambicioso, até por isso, levado com muito cuidado, ouvindo a comunidade acadêmica, e as associações científicas<sup>583</sup>.

<sup>579</sup> Em 1976, cor foi pesquisado por autodeclaração, em quesito aberto, resultando quase duzentas categorias; em 1987, cor foi posto em caráter definitivo na pesquisa básica, permitindo valiosos cruzamentos. Essa mesma experiência foi feita em julho de 1998 na Pesquisa Mensal de Emprego, recebendo valiosa análise de Simon Schwartzman (2004)

<sup>580</sup> Em 1972 foi realizada uma pesquisa especial sobre rendimento familiar, que abrangeu todas as formas de rendimento, monetário e não-monetário, das famílias e o levantamento e caracterização dos bens duráveis, animais para transporte e consumo doméstico da unidade domiciliar. Esta pesquisa especial tinha, também, o objetivo de balizar o planejamento, inclusive em termos do desenho da amostra, de uma pesquisa de orçamentos familiares. Posteriormente foi decidido que a pesquisa não seria restrita ao tema orçamento familiar e, como consequência, foi desenvolvida e levada a efeito em 1974/1975 uma pesquisa especial, denominada Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, que, além dos temas básicos da PNAD, investigou consumo alimentar e orçamentos familiares (GUERRA, 2001, p. 4).

<sup>581</sup> Em 1988 foram postos na lista de bens duráveis existentes na pesquisa básica, rádio e televisão.

<sup>582</sup> O próprio departamento responsável (DEREN), foi objeto de reflexão em Senra (1989). À época do projeto chefiaram o departamento Nelson Senra, no início, e Martha Mayer, que lhe deu seqüência.

<sup>583</sup> Na ocasião muitos estudiosos viram fantasmas e insinuaram desatinos, como se o que se quisesse fosse acabar com a PNAD, o que é rigorosamente impossível. Na dúvida, a Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, grande usuária da PNAD, resolveu participar e promoveu uma discussão sobre a pesquisa nos anos 1980, cujos anais foram bastante proveitosos.

O projeto foi estruturado em quatro módulos para discutir as dimensões teórico-conceitual e teórico-processual, inerentes a toda e qualquer pesquisa: *Módulo I: A questão conceitual* (análise crítica das estatísticas do trabalho na atual pesquisa básica; a discussão internacional sobre as estatísticas do trabalho e o conceito de trabalho; a delimitação do fenômeno: o trabalho agrícola e o trabalho não-agrícola; propostas de investigação); *Módulo II: A questão cadastral* (a lógica; o modelo de amostragem; as informações para a aleatorização; a atualização do cadastro; a técnica e os recursos; o cronograma de trabalho); *Módulo III: A questão processual* (coleta: a lógica; a técnica do questionamento; a dupla coleta; os recursos; o cronograma de trabalho) (apuração: a lógica; a automatização; a crítica em cadeia; a técnica da rotina; os recursos; o cronograma de trabalho); *Módulo IV: A questão documental* (as tabelas; os relatórios analíticos; os arquivos magnéticos; a matriz de covariância; os recursos; o cronograma de trabalho)<sup>584</sup>. Contudo, pouco a pouco, depois de ajustes na pesquisa revisada, os suplementos temáticos ganharam novamente importância.

A pesquisa da PNAD de 1992, além de aspectos gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, agregou os seguintes temas suplementares: migração, fecundidade, nupcialidade, ensino supletivo e trabalho das crianças de 5 a 9 anos de idade. Esta mesma abrangência foi mantida em 1993 e 1995. Em 1994, por razões excepcionais, não foi realizado o levantamento da PNAD. Em 1996, para possibilitar a inclusão do tema mobilidade social, foram retirados os temas suplementares: nupcialidade, ensino supletivo e trabalho das crianças de 5 a 9 anos de idade. Em 1997, além dos temas excluídos em 1996, foi retirado o tema mobilidade social. Em 1998, além do que foi pesquisado em 1997, foram incluídos os temas: saúde e trabalho das crianças de 5 a 9 anos de idade. Em 1999 foi excluído o tema saúde e mantiveram-se os demais aspectos pesquisados em 1998.

Os temas fecundidade e migração foram pesquisados em todos os levantamentos da década de 90 para balizar os modelos das estimativas de população na década, em decorrência das dificuldades ocasionadas pela falta de informações sobre o sentido e intensidade das correntes migratórias internas durante toda a década de 80 e pela constatação, com base na pesquisa suplementar de fecundidade de 1984 e confirmada na de anticoncepção de 1986, de que o rápido processo de transição demográfica do País continuava acelerado nos anos 80 (GUERRA, 2001, p. 4-5).

## B) Cobertura geográfica e divulgação dos resultados

Desde o início da pesquisa, procurou-se estabelecer uma cobertura nacional, mas, tendo em vista as diferenças regionais, não seria suficiente fazer-se uma simples agregação de todo o País. Decidiu-se, então, dividi-lo em unidades federativas com características assemelhadas, com o fim de se cobrir as áreas dos órgãos regionais de planejamento: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; Superintendência de Desenvolvimento do Sul - SUDESUL; Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO. Além disso, quis-se realçar as unidades federativas de importância indiscutível (São Paulo, por exemplo). Eis as regiões iniciais:

<sup>584</sup> Todos saíram na série (antiga) dos Textos para Discussão, da DPE, respectivamente, n. 46 (abr. 1991), n. 54 (set. 1991), n. 56 (nov. 1991), n. 58 (dez. 1991). A eles se juntaria um supra-módulo para discutir *A questão epistemológica* (o conhecimento científico; a questão do método; a quantificação; a categorização, ordenação e mensuração), inerente a todas as pesquisas, mas que não foi feito.

- Região I - Rio de Janeiro e Guanabara (atual Estado do Rio de Janeiro)
- Região II - São Paulo;
- Região III - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Região Sul);
- Região IV - Minas Gerais e Espírito Santo;
- Região V - Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia (Região Nordeste);
- Região VI - Distrito Federal; e
- Região VII - A - Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá (atual Região Norte, exclusive Tocantins);
- Região VII - B - Mato Grosso (que foi subdividida em duas Unidades da Federação, denominadas Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, ambas mantidas na atual Região Centro-Oeste) e Goiás (que foi subdividida em duas Unidades da Federação, denominadas Goiás e Tocantins, a primeira mantida na atual Região Centro-Oeste e a segunda incorporada à atual Região Norte)<sup>585</sup>.

Ademais, a grande extensão territorial, o caráter pioneiro da pesquisa, os muitos recursos humanos e financeiros necessários, sugeriam a prudência de uma implantação feita de modo gradual. A pesquisa foi iniciada<sup>586</sup> no terceiro trimestre de 1967 na Região I, no quarto trimestre de 1968, já estava iniciada nas Regiões de I a VI, totalizando uma cobertura de 92% da população brasileira. Durante o primeiro e segundo trimestres de 1970 foi realizada uma pesquisa experimental na Região VII, cujas características físicas e vasta extensão, constituíam um dos maiores desafios da pesquisa<sup>587</sup>. Interrompida para a realização do Censo 1970, a pesquisa foi reiniciada gradualmente e a sua abrangência ampliada.

Recomeçando nas Regiões I, II e III em 1971, a sua reimplantação atingiu, em 1973, todo o País, exceto as áreas rurais do Norte e Centro-Oeste, sem contar o Distrito Federal que estava integralmente representado na Pesquisa. Em 1980 a PNAD foi suspensa para a realização do Censo Demográfico e, em 1981, foi reiniciada de uma só vez em todas as áreas, tendo a sua abrangência mais uma vez ampliada, de forma que somente a área rural das Unidades da Federação componentes da antiga Região Norte (Rondônia, Acre, Amazonas, Pará e Amapá<sup>588</sup>) não estava abrangida pela Pesquisa. Esta mesma abrangência geográfica foi mantida no retorno da PNAD em 1992, após a realização do Censo Demográfico de 1991. Tendo em vista manter a comparabilidade geográfica, apesar de Tocantins (resultante da divisão do antigo Estado de Goiás em duas Unidades da Federação em 1988) ter sido colocado

<sup>585</sup> “Inegavelmente a Região VII (composta de duas sub-regiões), que abrangia as Regiões Norte e Centro-Oeste excluindo o Distrito Federal, era a que apresentava as maiores dificuldades de cobertura. Essa Região definida para a Pesquisa abrangia 64% do território nacional e abrigava somente 8% da população do País” (GUERRA, 2001, p. 5).

<sup>586</sup> “Em out./nov. de 1966 foi feito um teste preliminar em dois municípios do antigo Estado do Rio de Janeiro para avaliar todas as etapas do processo e instrumentos de coleta, incluindo, também, um questionário suplementar sobre o tema migração interna. Um dos resultados deste teste foi evidenciar que seria mais fácil fazer novas listagens do que tentar corrigir e atualizar as elaboradas para o Censo Demográfico de 1960” (GUERRA, 2001, p. 5).

<sup>587</sup> Este experimento foi visto como auxílio substancial para desenvolver um programa exequível para a Região VII, tendo em conta que as dificuldades decorrentes das suas características tinham reflexos evidentes nas etapas de coleta e nos seus custos de implantação e manutenção (GUERRA, 2001, p. 5).

<sup>588</sup> Está faltando Roraima, segundo observação de Manuel Antônio Soares da Cunha.

na Região Norte, a amostra da pesquisa para esta nova Unidade da Federação não restringiu a sua abrangência apenas à área urbana. Foi feita uma expansão restrita ao segmento urbano de Tocantins, para compor os resultados da Região Norte, e consideraram-se todas as informações do Estado, para obter as estatísticas referentes ao País. Assim, em termos geográficos podem-se comparar os resultados da década de 90 com os da anterior para o Brasil, antigas Regiões Norte e Centro-Oeste e para o antigo Estado de Goiás, além de ter resultados representativos dos totais dos atuais Estados de Goiás e Tocantins, o que é de grande utilidade para o estudo e planejamento estadual (GUERRA, 2001, p. 6).

O desenho amostral utilizado na década de 1960, não previa produzir resultados para níveis menores que as regiões definidas para a pesquisa; e logo se tornou claro que esta limitação era inaceitável, tendo em conta o papel das Unidades da Federação e das regiões metropolitanas. Para a década de 1970 este desenho amostral foi revisto de modo a gerar, sempre que necessário, resultados para Unidades da Federação e regiões metropolitanas, ainda que, em princípio, a divulgação fosse, basicamente, para as Regiões definidas para a pesquisa. De fato, ao longo do decênio, houve divulgação de resultados para determinadas Unidades da Federação e regiões metropolitanas. Na década de 1980 o desenho da amostra não mais considerou a divisão regional definida para a pesquisa e os resultados passaram a ser publicados para o Brasil, Grandes Regiões, algumas Unidades da Federação e regiões metropolitanas. Esta abrangência foi sendo ampliada para atender à forte demanda por estatísticas para estudo e planejamento, e, a partir de 1984, as informações passaram a ser divulgadas para as nove regiões metropolitanas existentes à época e para todas as Unidades da Federação, exceto para Rondônia, Acre, Roraima e Amapá. Na década de 1990 estas quatro Unidades da Federação foram postas no elenco de divulgação.

Inicialmente os resultados da Pesquisa só eram acessados por meio de suas publicações. A partir da década de 70, além dos resultados publicados, foi-se difundindo o acesso aos microdados por meio de fitas magnéticas. Na década de 90, a maior difusão das novas tecnologias de produção e transmissão de informações tornou possível viabilizar o acesso aos resultados tabulados das pesquisas desse decênio também por meio da Internet, sendo possível, ainda, adquiri-los em CD-ROM, assim como os microdados (GUERRA, 2001, p. 7).

### C) Desenho da amostra e expansão dos resultados

No início houve a geração de uma amostra autoponderada, em quatro estágios de seleção, a saber: os municípios como unidades primárias; os setores censitários como unidades secundárias; os subsetores censitários como unidades terciárias; os domicílios (particulares e coletivos) como unidades quaternárias<sup>589</sup>.

Na revisão da PNAD, elaborada para implantação após o Censo Demográfico de 1970, mantiveram-se os quatro estágios de amostragem, mas passou-se a selecionar amostras independentes por Unidade da Federação e, naquelas em que existisse Região Metropolitana, este segmento foi tratado também de forma independente.

<sup>589</sup> “A princípio considerou-se a possibilidade de estruturar a amostra em três estágios de seleção, entretanto, devido à variação no tamanho dos setores e ao crescimento populacional de 1960 para 1967, constatou-se que estas unidades eram geralmente muito grandes para constituírem áreas de listagem. Portanto, foi decidido subdividir os setores em áreas menores, denominadas subsetores, por meio de uma operação de coleta, para constituir a penúltima unidade de seleção” (GUERRA, 2001, p. 8).

Este procedimento foi adotado para que, além de produzir resultados para as Regiões definidas para a PNAD e para o seu conjunto, fosse possível, sempre que desejável, alterar o tamanho da amostra para obter e divulgar estatísticas representativas para determinadas Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas.

Na revisão da PNAD, realizada para implantação após o levantamento do Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, foi eliminado o estágio de seleção de subsetores. Assim, a amostra das pesquisas de 1976 a 1979 passou a ser constituída de três estágios de seleção: unidades primárias - municípios; unidades secundárias - setores censitários; unidades terciárias - unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos).

Para as pesquisas das décadas de 80 e 90, permaneceram os três estágios de amostragem e continuaram a ser selecionadas amostras independentes por Unidade da Federação e, naquelas em que existisse Região Metropolitana, este segmento foi tratado, também, de forma independente. Entretanto foi abandonado o esquema de produzir resultados para as Regiões definidas para a PNAD, adotando-se em seu lugar a divisão territorial oficial em Grandes Regiões (GUERRA, 2001, p. 8, grifo nosso).

Quanto ao processo de expansão, num primeiro momento, utilizou-se estimativa simples, ou seja, o inverso da fração de amostragem. Posteriormente, foram produzidos resultados com base em estimadores de razão, tendo como variável independente estimativas de população para as áreas definidas para divulgação.

De 1976 a 1979, utilizaram-se estimadores de razão, com base na projeção da população residente por sexo distribuída por 11 grupos de idade, de acordo com a composição etária resultante da Operação de Listagem, segundo o tipo de área (metropolitana e não-metropolitana). De 1981 a 1985, este mesmo processo foi utilizado, entretanto a estrutura etária passou a ser obtida da Operação de Entrevista.

Face ao aumento progressivo de unidades domiciliares já verificado até 1985, que se refletia diretamente no número de unidades selecionadas para a amostra e estava causando sobrecarga nas etapas de coleta, o que tendia a comprometer a qualidade da pesquisa, em 1986 o tamanho da amostra foi reduzido, sendo também revisto o processo de expansão da amostra e o cálculo dos erros amostrais, a fim de garantir o grau de confiança da pesquisa. A partir de 1986 a expansão da amostra passou a utilizar estimadores de razão cuja variável independente era a projeção da população residente, segundo o tipo de área (região metropolitana e não-metropolitana), mas sem considerar a distribuição por sexo e grupos de idade. Estas projeções consideram a evolução populacional ocorrida entre os dois últimos Censos Demográficos realizados, sob hipóteses de crescimento associadas a taxas de fecundidade, mortalidade e migração (GUERRA, 2001, p. 10, grifo nosso).

## Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF<sup>590</sup>

Em 1974-1975, ao tempo do ENDEF, a PNAD ainda estava em processo de consolidação; até aquele instante, poucas pesquisas estavam realizadas, e devidamente divulgadas. O novo quadro de pessoal, formado sobretudo por estatísticos especialistas em amostragem, voltava-se àquela pesquisa para fortalecê-la. Dessa for-

<sup>590</sup> O capítulo 6 deste volume foi dedicado aos “dados não estruturados do ENDEF”, uma pesquisa qualitativa que lhe foi associada, pela qual tomou-se os entrevistadores como informantes, de certa forma, privilegiados. O ter-se dedicado um capítulo a essa temática deveu-se exatamente ao seu caráter de pesquisa qualitativa, pelo seu inusitada no dia-a-dia do IBGE, e pela contribuição que deu à esse modo de pesquisa nas ciências sociais (afora poder ser vista como fundadora dos estudos da pobreza no Brasil).

ma, quebrar-lhe a seqüência, interromper-lhe a trajetória, já de si não terá sido bem recebido, menos ainda tendo em conta o formato da pesquisa introduzida. Vale dizer, uma pesquisa com quesitos por demais abertos, a exigir um esforço de codificação inimaginável, com uma cobertura temática enorme, a envolver diferentes profissionais, com variadas formações, bem assim, consultores internacionais inexperientes das realidades nacionais (e, como costuma acontecer, com presunçosa superioridade). Isso provocou resistências, reações por inércia, ironias pelos corredores; em suma, coisas novas, por gente nova, em geral mais afeitos às teorias que às práticas. Sem superar esses conflitos entre os “novos” e os “velhos” ibgeanos, logo seriam maiores os conflitos, agora, seriam entre os “novos”; formadas as equipes (gestora, coletora, apuradora, e outras), afloraram vaidades, com e sem boas razões, que fragilizaram as responsabilidades<sup>591</sup>.

Houve o campo, e houve a complexa codificação, a exigir a criação de incríveis *thesaurus* (dicionários de expressões, devidamente classificadas). Era tudo muito difícil, a exigir dedicação; era preciso, trazendo uma categoria sociológica explicativa, “sujar as mãos”, vale dizer, era preciso transpirar, o que não dava prazer a muitos. Mas, não houve paradas, muito menos desleixo; contudo, as demoras, inevitáveis, em meio ao aprender fazendo, foram maiores do que as esperadas, e desejadas. O tempo seguiu pela gestão de *Isaac Kerstenetzky*, até final de 1979, quando entrou *Jessé Montello*, o primeiro estatístico, propriamente estatístico, a assumir a direção do IBGE; então, os estatísticos voltaram à tona, e não deixaram de lembrar suas pretéritas ressalvas e mesmo evidentes resistências.

Pois, a 2 de outubro de 1985, já na gestão de *Edmar Bacha*, a revista *Isto É* abordou o assunto na matéria “Fome censurada”, gerando grande sensação (essa matéria será abordada no próximo capítulo). A revista atribuiu à censura, à paralisação na divulgação dos resultados; embora se referisse às informações quantitativas, natural da pesquisa, a matéria enfatizou as chamadas informações não estruturadas (de natureza qualitativa). *Isaac Kerstenetzky* e *Jessé Montello* foram ouvidos, e deram explicações: para Isaac teria havido “falta de interesse na divulgação”, para Jessé



Capa do  
Estudo  
Nacional  
da Despesa  
Familiar –  
ENDEF.

<sup>591</sup> Uma vasta e variada documentação, sem nenhuma classificação e catalogação, depositada na Memória Institucional, o mostra muito bem. Por exemplo, em ofícios internos, fica evidente o desconforto do coordenador da pesquisa, Luiz Affonso Parga Nina, com o papel atribuído aos consultores, em seus termos de referência, nos contratos internacionais.

teria havido “defeitos técnicos” na pesquisa; a nosso juízo, estavam ambos certos. Terão havido “defeitos técnicos”, sim, como é comum na maioria das pesquisas, variando com seu ineditismo e com sua complexidade, ambos presentes naquela pesquisa; esses quase inevitáveis problemas operacionais seriam rápido e facilmente superados na seqüência da administração Kerstenetzky. Na nova gestão, as trocas de comando (até pela evasão de quadros), as naturais (humanas) antipatias (e simpatias) retardaram a continuação dos trabalhos, levando a que a potência da pesquisa se perdesse, daí, gerando uma reduzida divulgação dos resultados<sup>592</sup>. Lamentável, seguramente; ficando uma pergunta: por que as sucessivas administrações, sempre tão severas em críticas à gestão Montello, não retomaram aquela divulgação (como Isaac o fez com o Censo 1960)?

### A) Antecedentes e novidades

Para além de pesquisar os orçamentos familiares, o ENDEF cobriu uma ampla faixa de temas socioeconômicos, com realce à questão do consumo alimentar, dessa forma, atendendo a inúmeros estudiosos. Procurou responder às necessidades de planejamento público (de governo) e privado, dando uma visão geral de distintos aspectos da situação nacional, mal conhecidos, alguns, e desconhecidos, outros.

Entre agosto de 1974 e agosto de 1975, a experiência da PNAD foi combinada com a idéia de uma pesquisa em grande escala sobre consumo. Havia uma metodologia, desenvolvida pela FAO, específica para mensuração do consumo alimentar. Na época, passara a ser indispensável estudar a estrutura de consumo do país. Em primeiro lugar, porque cerca de 70% do produto interno bruto é representado por consumo. Mas nós necessitávamos de informações mais precisas não só sobre o nível absoluto desse consumo, no sentido da contabilidade social, mas sobre sua composição. Então, dentro da idéia de apoio para estatísticas derivadas, é importante desenvolver marcos que possam servir de base para a interpolação da mensuração direta do consumo nacional e da sua estrutura. Também se tornou inadiável uma revisão, uma reformulação, da metodologia e da concepção dos índices regionais de custo de vida. Isso para não falar de uma série de outros objetivos na área social.

Então, passou a ser denominado Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF) uma pesquisa que envolveu cerca de 1.500 variáveis e foi, em termos de amostra, provavelmente a maior pesquisa já feita no gênero. Na medida em que era importante medir consumo, especialmente consumo alimentar, não se podia usar um questionário aberto e, muito menos, usar a técnica tradicional de caderneta de memória. Por isso, incorporou-se à metodologia da FAO a utilização da pesagem de alimentos<sup>593</sup>. Na medida em que a mensuração de consumo através da pesagem passou a ser usada para aperfeiçoar o conhecimento da estrutura do consumo alimentar, tornou-se viável, como subproduto dessa pesquisa, mensurar o grau de carência alimentar em diferentes regiões do país.

<sup>592</sup> Foram impressos os seguintes volumes: “Consumo alimentar: antropometria (dados preliminares)”, em quatro volumes, em 1978; “Consumo alimentar: despesas das famílias (tabelas selecionadas)”, em 1978; “Despesas das famílias (dados preliminares)”, em sete volumes, em 1978; “Nomenclatura dos alimentos consumidos no Brasil”, em dois volumes, em 1980-1981. Afora, os quatro volumes referidos às informações não estruturadas, e que é objeto de análise no próximo capítulo. Quanto a acessar os microdados, não é tarefa simples, a exigir atendimentos personalizado, e sempre com a assistência de Maurício Vasconcellos (que, dessa forma, como que detém a chave do acesso).

<sup>593</sup> Haviam, à época, três métodos de pesquisa de consumo de alimentos: método de inventário (ou de caderneta de compras), método de entrevista (com uma lista para facilitar o recordatório), método de pesagem (que estimava o consumo como a diferença entre o peso dos alimentos já preparados para o consumo e o peso dos alimentos antes da preparação (PÉRISSÉ, 1966, apud VASCONCELLOS, 2001, p. 17).

Por isso, além das variáveis demográficas, foram escolhidas também variáveis de natureza antropométrica básica. Além disso, a pesquisa abrangeu gastos correntes e disponibilidades de bens de consumo duráveis, usando uma lista semelhante à que fora usada em 1972. Ela foi feita durante um ano, de modo a medir a influência da estacionalidade sobre o emprego, a percepção de rendimentos e apropriada estrutura de consumo (KERSTENETZKY, 1991, p. 20-21).

Como visto, ancorou-se em técnicas e técnicos da Divisão de Nutrição da Food and Agricultural Organization - FAO, das Nações Unidas, que vem ajudando diversos países nesse tipo de pesquisa nacional, com ampla temática. Antes foram feitas pesquisas no Togo (1952-1958), Bonguanou (Costa do Marfim, 1955), Médio Vale do Niger (1958). Entretanto, a primeira pesquisa conjunta de consumo alimentar e orçamento familiar em uma perspectiva de planejamento nacional foi feita em Madagascar em 1962 e publicada em 1967, com cerca de 5 000 famílias, que, entre outros ganhos, renovou os métodos de coleta. Depois vieram várias outras pesquisas similares: Niger, Gabão, Tchad, Ruanda, Camarões, Alto Volta, Tunísia, Costa do Marfim e Burundi. A Pesquisa Nacional de Consumo de Alimentos no Peru, com 7 000 famílias, demonstrou que essa metodologia era aplicável a populações heterogêneas no que concerne a características socioeconômicas; faltava, porém, um sistema de processamento adequado à análise desses dados.

O ENDEF somou-se a essa série, trazendo aspectos próprios. A amostra, cerca de 55 000 famílias, superou, em muito, o das outras pesquisas; a etapa de campo teve início em 18 de agosto de 1974, e findou a 15 de agosto de 1975; em janeiro de 1976, foi iniciado um trabalho metódico e intensivo de análise de consistência e processamento de dados (CONSUMO..., 1977, p. 11). A atividade de codificação, criando e usando os thesaurus, foi realizada em gabinete em paralelo ao trabalho de campo, nesta tarefa e na de crítica, atuou uma equipe com múltiplas formações: agrônomos, economistas, estatísticos, geógrafos, matemáticos, nutricionistas, sociólogos, etc., tendo havido intensa utilização de informática (inclusive na geração do banco de dados). Nas palavras de *Maurício Vasconcellos*, que no correr da pesquisa a coordenou, aquele instante fez uma revolução teórico-processual; por certo, mas não em tudo; em muitos pontos houve problemas, notadamente em decorrência de deficiências no planejamento, o que é muito natural, dada a natureza da pesquisa. Enfim, ele diz que

Pela primeira vez, os métodos de pesquisa foram tratados como um conjunto único e uma só equipe multidisciplinar, oriundas das várias áreas do IBGE, foi encarregada de planejar e coordenar a execução de todas as fases da pesquisa, tendo, em consequência da preocupação central com a qualidade da informação a ser coletada, tomada diversas decisões e providências [...] que alteraram o modelo de informática em uso, a forma de contratação e treinamento das equipes de campo, a estratégia de supervisão da coleta de dados e o apoio às equipes de campo (publicidade, manuais de crítica dos dados, canais de comunicação com o grupo coordenador, veículos e suporte institucional), além de assegurar o uso de equipamentos de coleta e de processamento que assegurassem a qualidade da informação (VASCONCELLOS, 2001, p. 31).

*Isaac Kerstenetzky* empenhou-se à realização do ENDEF. Foi ousado e corajoso em sustentá-lo como alternativa ampliada à uma simples pesquisa de orçamentos familiares, como se chegou a pensar, e mesmo a planejar. Quis mais, sonhou grande, e

fez história nacional, desnudando as realidades nacionais, e mudou a história institucional, que jamais seria igual a antes. Os resultados tornados disponíveis, como visto, foram a menos do possível, e do desejável, mas nem por isso é menor o mérito.

Essa pesquisa está em estágio de processamento bastante adiantado [1976]. Nós estamos concluindo a Região Sul e trabalhando sobre os dados convencionais da pesquisa domiciliar que estão no questionário. E as regiões que também já estão nos primeiros estágios de trabalho são o Rio de Janeiro e o Nordeste. Pelo nosso cronograma, devemos dispor da base completa de dados no início de 1977 para todas as regiões. Para quem tem uma idéia do que significa processar uma pesquisa dessa complexidade, eu acho que é fácil avaliar o esforço que está sendo feito, mesmo considerando que o trabalho de campo foi concluído em agosto de 1975 (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

## B) Cobertura temática

O ENDEF foi concebido como uma pesquisa com objetivos múltiplos para atender, basicamente, às necessidades de planejamento. As informações obtidas através do ENDEF deviam refletir, em seu conjunto, as condições de existência da população brasileira. Assim, foram coletados dados sobre o consumo das famílias, com ênfase especial no consumo alimentar, e sobre a renda familiar – monetária e não-monetária – por fontes de renda. Conhecer o consumo das famílias era essencial à matriz de relações intersetoriais e à geração dos índices de preços; a ênfase especial no consumo alimentar teve como objetivo permitir uma avaliação dos aspectos quantitativos e qualitativos do estado nutricional das famílias. Além de serem usados nos estudos de nutrição, as informações sobre o consumo alimentar permitiam, em conjunto com os dados de produção agrícola, produção animal e pesca, obtidos de outras fontes) a elaboração de balanços produção-consumo que serviriam de base para estudos de abastecimento de enfoques vários. Foram registrados todos os produtos consumidos (quantidade e preços), sua origem (compra, produção própria, doação, troca) e, quando comprados, os locais de aquisição (feira-livre, supermercados, etc.) (CONSUMO..., 1977, p. 11-12).<sup>594</sup>

Dentre os objetivos do ENDEF figuravam: a) prover dados para a contabilidade nacional, onde, até então, o consumo do setor família era estimado por resíduo, apesar de representar cerca de 80% da produção; b) contribuir para as estatísticas sobre agricultura, pecuária e pesca, por meio do balanço entre produção e consumo; c) coletar dados de consumo alimentar para o abastecimento urbano; d) levantar informações sobre os aspectos qualitativos da alimentação; e) avaliar o estado nutricional da população com base no consumo familiar de alimentos; f) quantificar as despesas familiares por tipo e estimar a carga tributária indireta das famílias; g) produzir dados para a determinação da ponderação de índice de preços ao consumidor, tanto o que seria desenvolvido pelo IBGE, quanto o de outros institutos de pesquisa; h) quantificar os rendimentos familiares por tipo; i) estimar o orçamento familiar e seus coeficientes técnicos; j) coletar dados para estudos demográficos, como sexo, idade, estado conjugal, migração, instrução, fecundidade, natalidade e mortalidade; k) produzir diversos estudos ligados à alimentação do povo brasileiro, dentre os quais destacam-se a nomenclatura brasileira de animais e vegetais utilizados no

<sup>594</sup> Adotou-se as mesmas regiões PNAD, vistas antes neste capítulo. A pesquisa refere-se a todos os moradores dos domicílios selecionados.

consumo humano, a tabela de composição dos alimentos, os coeficientes técnicos de conversão dos pesos dos alimentos em peso da parte comestível e peso do alimento tal como comprado, os coeficientes de resíduo dos alimentos, e a tipologia alimentar das famílias; e, l) fornecer bases metodológicas e dados que servissem de pano de fundo para pesquisas sobre distribuição intrafamiliar de alimentos, para estudos de natureza clínica e biológica, para estudos de grupos populacionais em risco nutricional, e para pesquisas de orçamentos familiares (VASCONCELLOS, 2001, p. 46).

Uma tarefa enorme a exigir nomes. E já é tempo de referir à equipe central incumbida de planejar e dirigir o projeto, e que foi formada por técnicos do IBGE e da FAO. Em dois tempos, achamos menções a pessoas chaves:

Ao tornar público os dados do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF, um dos mais amplos deste tipo em todo o mundo e no qual o IBGE empenhou sua experiência acumulada em 40 anos<sup>595</sup> de existência, deseja a entidade deixar consignados seus melhores agradecimentos àqueles que por sua colaboração e esforço tornaram possível levá-lo a termo. Tornam-se credores de nosso reconhecimento a Secretaria da Cooperação Econômica e Técnica Internacional – SUBIN, da SEPLAN<sup>596</sup>, que tornou possível a colaboração de técnicos da FAO, para o desenvolvimento da pesquisa; o sociólogo Luiz Affonso Kuntz Parga Nina, Assessor da Presidência do IBGE e que coordenou a investigação em suas fases de planejamento e desenvolvimento dos trabalhos de campo, processamento e análise dos dados preliminares; os competentes técnicos Patrick François e François Sizaret que, com dedicação e entusiasmo, vêm acompanhando a pesquisa desde os seus estudos preliminares até os dias atuais, e continuam dando preciosa assessoria técnica ao IBGE; os Drs. Julien Périssé, da FAO, e João Bosco Renno Salomon, da Universidade Federal [sic] de Brasília<sup>597</sup> que, como consultores, muito têm colaborado para o desenvolvimento dos trabalhos de análise dos dados coletados e dos quais ainda muito esperamos, agora que ingressamos mais decisivamente na fase de divulgação e análise dos dados (CONSUMO..., 1977, p. 5).

Desde a montagem inicial do Banco de Informações ENDEF, iniciada em 95/01/1976, o ENDEF foi conduzido por um grupo ligado diretamente à presidência do IBGE e coordenado pelo assessor do presidente Dr. Luiz Affonso Kuntz Parga Nina. Em junho de 1977 esse grupo passou para a Superintendência de Estudos Geográficos e Sócio-econômicos, sob a coordenação da Economista Denise Rosemary de Souza. Em junho de 1978 foi criado o Departamento de Estudos do Consumo – DESCO, chefiado pelo Economista Paulo de Tarso Afonso de André, que ficou responsável pela continuidade do ENDEF. A partir de 15/07/1981 a chefia do DESCO passou a ser acumulada pelo Superintendente da SUEGE, Economista Armando de Barros Castro. No final de agosto de 1982 o Banco de Informações ENDEF foi incorporado ao Banco de dados do IBGE e o DESCO foi desativado (VASCONCELLOS, 1983, p. 131).

E cabe lembrar Maurício Teixeira Leite de Vasconcellos, como figura básica ao longo do tempo, no correr da pesquisa. Por demais, a ele coube manter viva a chama da pesquisa, lutando por retomar sua apuração e divulgar seus resultados. Além desses méritos, se lhe deve o envio para a Memória Institucional da riquíssima documentação, acima referida, ainda a espera de classificação e catalogação, abrindo-se aos estudiosos dos meandros daquele tempo. Muito ainda será dito.

<sup>595</sup> A obra tem data de 1977, mas saiu mesmo em julho de 1978. Então seriam 41 ou 42 anos. Já então havia-se voltado a tomar o ano 1936 como o início do IBGE. Ver o capítulo 3 deste volume.

<sup>596</sup> O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral era tipo como uma Secretaria da Presidência da República, que o fazia um órgão próximo ao presidente.

<sup>597</sup> A Universidade de Brasília – UnB, embora seja federal não traz essa expressão no nome.



Pesquisador da PNAD entrevistando informante, [s.d.].

### C) Seleção do pessoal de campo; treinamento

O pessoal de campo era chave, seja para bem usar as balanças (para pesar as pessoas e para pesar os alimentos), seja para bem usar as fitas (para medir partes do corpo: a altura das pessoas e no braço esquerdo sua circunferência). A permanência dos entrevistadores nos domicílios era, sem dúvida, invasiva, e bastante demorada, a exigir cuidado especial. Donde, uma seleção descuidada, desleixada, poria tudo a perder; nesse sentido, uma empresa especializada foi contratada para fazer essa seleção.

É importante fazer referência à qualidade do material recolhido, tanto em função da resposta da população à solicitação de informações quanto à qualidade dos pesquisadores. Este foi o segredo do sucesso da pesquisa. Preocupa-me em que medida o enorme talento desses quase mil pesquisadores será aproveitado pelo IBGE, que não teve condições de manter em seus quadros todo o grupo. Eles estão sendo parcialmente utilizados no censo. Mas em que medida esse enorme talento e essa experiência acumulada serão utilizados por outras instituições (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

Em fevereiro de 1974, a empresa escolhida definiu perfis para supervisores e para entrevistadores. Elaborou uma bateria de testes para conhecer as aptidões técnicas, e psicológicas dos candidatos; realizou entrevistas e apresentou a lista dos candidatos selecionados. A captação de candidatos a pesquisador foi feita por meio de jornais de grande circulação nas capitais das Unidades da Federação. Durante o trabalho de campo algumas substituições foram necessárias. Entrevistadores preencheram vagas de supervisores, e entrevistadores da rede de coleta do IBGE (especialmente os experientes em PNAD) substituíram entrevistadores do ENDEF.

CARACTERÍSTICAS	SUPERVISORES	ENTREVISTADORES
Sexo	Feminino	Feminino
Idade	25 a 35 anos	18 a 25 anos
Situação familiar	Sem deveres familiares; pronto para deixar a família por 15 meses.	
Instrução	Secundário completo, pelo menos	
Experiência profissional	Com alguma experiência de trabalho, com preferência para professores, nutricionistas, assistentes sociais e sociólogos	
Apresentação pessoal	Boa apresentação, sendo preferido físico discreto	
Características psicológicas	Resistência ao trabalho monótono, ser de fácil relacionamento, sério, minucioso e dedicado.	

Nota: A instrução não foi fator de seleção exclusivo. Nenhum estudante foi selecionado para evitar que obrigações estudantis interferissem no trabalho.

ETAPAS	SUPERVISORES	ENTREVISTADORES
Convocados	660	29.620
Teste de conhecimentos	589	7.168
Teste psicológico	346	2.388
Entrevista pessoal	184	1.292
Número de vagas	200	922
Entrevistadores promovidos	20	
Entrevistadores selecionados		942 (240 homens / 702 mulheres)

Nota: Entre os que tiveram ocupação anterior, houve um predomínio de professores (na maior parte primários) e ocupações de escritório.

O treinamento formal do pessoal de campo do ENDEF foi feito em três etapas<sup>598</sup>.

A primeira foi a de treinamento dos “formadores” (23), que eram profissionais de várias formações do quadro do IBGE (analistas de sistemas, economistas, estatísticos, geógrafos e sociólogos) ou contratados especificamente para o ENDEF (nutricionistas e professores), que se encarregaram da parte técnica do projeto.

A segunda etapa foi a de treinamento de supervisores de equipes e coordenadores estaduais (29), que eram os técnicos das unidades regionais do IBGE, encarregados de coordenar a fase de campo das pesquisas do projeto PNAD. Foram nove os centros de treinamento dos supervisores de um ou mais estados vizinhos, em regime de internato. Pelo menos dois formadores foram encarregados de cada centro.

#### Centros de Treinamento:

1. Araruama (Guanabara, Rio de Janeiro, Espírito Santo)
2. Atibaia (São Paulo)
3. Florianópolis (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul)
4. Belo Horizonte (Minas Gerais)
5. Fortaleza (Maranhão, Piauí, Ceará)

<sup>598</sup> Cabe observar que cada treinamento serviu como teste piloto do caderno de pesquisa e das instruções de campo. Assim, após esse treinamento, os formadores foram reunidos no Rio de Janeiro para discutir os problemas encontrados e aperfeiçoar o caderno de pesquisa e o manual de instruções de campo.

6. Recife (Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco)
7. Salvador (Alagoas, Sergipe, Bahia)
8. Belém (Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá)
9. Goiânia (DF, Goiás, Mato Grosso)

A terceira etapa foi a de treinamento de pesquisadores, em dez centros de treinamento, aos moldes do treinamento de supervisores.



Pesquisador da PNAD a cavalo. [s.d.].

#### D) Trabalho de campo

Em outubro/novembro de 1973 foi feito um esboço dos cadernos de pesquisa do ENDEF, a partir de experiências estrangeiras anteriores, e dos objetivos definidos para a pesquisa. Após um teste feito junto às famílias do serviço gráfico do IBGE, surgiram outras versões dos cadernos de pesquisa. Uma versão inicial do manual de instruções foi testado em abril/maio de 1974 no treinamento dos formadores. Derivou-se novas versões dos cadernos e do manual quando do treinamento dos supervisores; novas versões, sobremodo do manual de instrução, o tornaram mais objetivos. No treinamento dos entrevistadores, gerou-se uma quinta versão dos cadernos e a quarta do manual de instruções. Foram os seguintes os cadernos: C1 Características dos domicílios; C2 Características da unidade de alimentação; C3 Características das unidades de orçamento secundárias [que virou, ora unidades de orçamento satélite (pensionistas com família, e.g.) ou que foi agregado à unidade principal (caso do filho casado, e.g.)]; C4 Folha de coleta [capa para transporte e arquivamento]<sup>599</sup>.

Enfim, iniciado o trabalho, os pesquisadores receberam duas balanças (uma para pesar alimentos, e outra para pesar pessoas), e duas fitas métricas (uma metálica, e outra de pano). Cada pesquisador entrevistou dois domicílios durante sete dias consecutivos e descansou por dois dias. A esses nove dias deu-se o nome de período de entrevista (foram 40 períodos nos doze meses de pesquisa,  $365 \div 9 = 40$ ). Dias antes do início da pesquisa, em cada domicílio selecionado, o pesquisador fazia uma visita prévia para conhecer a família, apresentar o ENDEF e seus objetivos, obter a colaboração da família e fixar dia e hora para a primeira visita. Caso houvesse recusa da família ainda havia tempo para contatar a família que entraria na amostra em substituição à que havia recusado. Obtida a permissão junto à família, o pesquisador iniciava seu trabalho fazendo, em princípio, tantas visitas quantas fossem as refeições principais. Ademais, houve intensa propaganda sobremodo televisiva (ver *box* a este capítulo).

<sup>599</sup> Esse processo dá uma boa medida da complexidade do planejamento da pesquisa. Fazer várias versões dos instrumentos do trabalho de campo, cadernos e manuais de instruções, até quase à undécima hora da pesquisa, não é nada recomendável pela boa prática de pesquisa.



Um domicílio respondendo ao pesquisador do ENDEF.

O domicílio foi visitado duas ou três vezes por dia. A permanência em cada casa foi limitada ao tempo necessário para a obtenção da informação; cada visita, com pesagem de alimentos, durou cerca de 30 a 45 minutos. Durante sete dias sucessivos, a pesquisadora pesou alimentos consumidos pela unidade selecionada indicando, para cada alimentos, seu nome, estado, origem e a refeição na qual foi consumido. Registrou, também, o preço do alimento e lugar de aquisição, caso tivesse sido comprado. Sempre que possível, pesou o resíduo do alimento. Do mesmo modo, registrou os pesos dos alimentos que não foram aproveitados pela família (por terem sido jogados fora, dados a animais, etc.). Indicou, também onde cada pessoa fez as refeições principais de cada dia (domicílio, restaurante, escola, etc.) (CONSUMO..., 1977, p. 13).

Os supervisores eram os responsáveis pelas atividades realizadas pelos entrevistadores e dos motoristas. O coordenador era o responsável pelo andamento da pesquisa em uma Unidade da Federação. Havia uma equipe de crítica nas delegacias. Os formadores, além de terem treinado pesquisadores e supervisores, realizaram tarefas no escritório central (crítica e codificação do material coletado) e fizeram viagens de supervisão para orientar as equipes de campo. A partir de janeiro de 1976 os formadores foram envolvidos na montagem do banco de informações ENDEF, na crítica de consistência dos dados, bem como na análise dos resultados.

### E) Ponto final

E não se fez nada igual, desde então, já o dissemos. Em 1989-1990, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN, com o apoio do IPEA e do IBGE, foi feita a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, que investigou o estado nutricional da população através de medidas antropométricas de peso e altura, em associação a in-

formações sobre habitação e saneamento básico, nível de escolaridade, características da mão-de-obra, uso de serviços sociais públicos e condições gerais de saúde, tendo como unidade de coleta os municípios. Em 1996-1997, o IBGE realizou no Nordeste e no Sudeste a Pesquisa de Padrão de Vida que investigou características sociais e demográficas, integrando um conjunto de temas com fecundidade, saúde, antropometria, despesas, consumo alimentar, mercado de trabalho, empreendimento, educação, habitação, percepção da qualidade de vida. Em 2002-2003, o IBGE realizou uma Pesquisa de Orçamento Familiar com investigação antropométrica e análise do estado nutricional da população (as POFs de 1987-1988 e de 1995-1996 não fizeram essas pesquisas). Mas nada se assemelha à grandeza do ENDEF, e talvez por isso mesmo tiveram melhor sucesso (no sentido de finalização).

### Pesquisa Mensal de Emprego - PME

O governo de Ernesto Geisel, o quarto e penúltimo general-presidente, viveu os choques do petróleo, e seus reflexos na economia brasileira. Nos seus anos finais, vivenciou as greves no ABC, e em 1979 presenciou a formação do Partido dos Trabalhadores - PT. Pouco depois, em 1983, já no governo Figueiredo, o quinto e último general-presidente, no contexto do Congresso da Classe Trabalhadora, reunido em São Bernardo do Campo, surgiu a Central Única dos Trabalhadores - CUT<sup>600</sup>. Um longo período de abstinência participativa chegava ao final, e daria lugar a muitas greves; no IBGE houve várias, em especial nos governos Sarney e Collor, desestabilizando a instituição fortemente (ainda que válidas, em si, eram abusivas e excessivas).

As primeiras greves de 1978, conhecidas como greves dos 'braços cruzados, máquinas paradas', tiveram por característica serem greves por fábrica, de curta duração, que extrapolaram rapidamente os limites econômicos da reivindicação salarial inicial. A iniciativa dos trabalhadores passando por cima da Lei de Greve e confrontando a política salarial e trabalhista da ditadura, obrigou o estabelecimento de negociações diretas com os patrões de cada empresa. [...] De uma forma geral, as greves de 1978-80 mostraram que mais do que a luta pelas reivindicações sindicais e trabalhistas, o recente movimento sindical representava um novo centro de referência político e de alento para os setores insatisfeitos com o regime e a 'abertura' conservadora (HABERT, 1992, p. 61-65).

Enfim, chegara o momento da elaboração das estatísticas de emprego / desemprego, não mais apenas através dos registros administrativos, já de antiga tradição, mas também em pesquisas domiciliares.

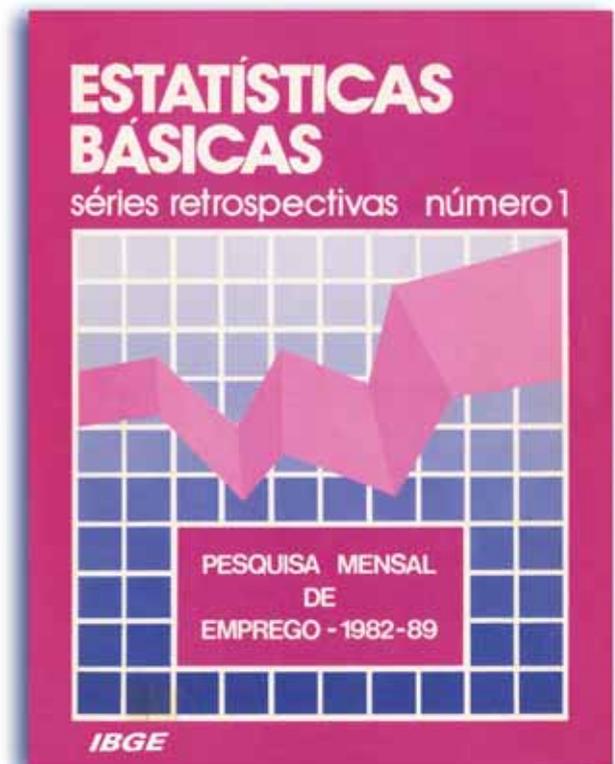
Pouco antes, no já referido seminário sobre indicadores sociais, em 1976, *Isaac Kerstenetzky* oferecera uma valiosa visão da condição emprego no Brasil, e da sua mensuração, que valerá reproduzir; como segue:

Na área da estatística derivada – na qual, como vimos, se inserem sistemas de referências e indicadores que rotulamos como sociais – nós temos todo o sistema de

<sup>600</sup> “No decorrer de todas as lutas tornou-se cada vez mais evidente a existência de visões diferentes no movimento sindical, e que vieram a se constituir em dois blocos (e, mais tarde, em duas centrais sindicais) diametralmente opostas nas suas concepções, propostas e práticas. Um dos blocos, representando o novo sindicalismo, reunia os 'sindicalistas autênticos' e as 'oposições sindicais'. [...] O outro bloco reunia pelegos tradicionais, representando o velho sindicalismo, e sindicalistas reformistas e moderados” (HABERT, 1992, p. 64). Com o tempo viriam ainda outras centrais.

contas nacionais e temos a tabela de relações intersetoriais. E aí nós temos uma indicação clara de que não podemos definir indicadores sociais em termos muito estreitos. Os problemas do emprego e da inter-relação entre consumo, distribuição de renda e produção, por exemplo, estão relacionados com estatísticas derivadas, aparentemente de natureza essencialmente econômica. Por exemplo, o IBGE está desenvolvendo uma matriz de relações intersetoriais que pode tornar viável um estudo extremamente importante sobre a inter-relação entre distribuição da renda, estrutura de consumo, perfil de produção, variáveis globais da economia e geração potencial de emprego, em relação à oferta de emprego produzida por um modelo demográfico. Nós temos sintomas do problema do emprego que podem ser detectados a partir de mensurações diretas de desemprego aberto, desemprego de natureza estrutural. Mas existe também a necessidade de entender, em termos de estrutura, a inter-relação desses sintomas com a matriz demográfica ou a matriz econômica. Apenas a título de ilustração do potencial de uso para estudos sobre condições de emprego, a matriz de relações intersetoriais que estará disponível no segundo semestre deste ano [1976] tem cerca de trezentos setores só na área industrial. Isso dá uma idéia da precisão com que se poderá visualizar, em termos setoriais, a inter-relação de decisões de natureza econômica e geração de emprego (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

Estrutura e conjuntura do emprego. Era vital, estava claro, medir os efeitos da conjuntura econômica na força de trabalho, bem assim, as variações sazonais do mercado de trabalho; em 1979 teve início os planos da PME com o objetivo do desenvolvimento de indicadores mensais sobre a força de trabalho para fins de se estudar as flutuações e tendências, a médio e longo prazos, do mercado de trabalho. Levou-se em conta, então, que o mercado de trabalho metropolitano concentrava as atividades econômicas mais dinâmicas, dessa forma, reagindo com mais rapidez aos impactos conjunturais, além de aglutinar parcelas distintas da força de trabalho brasileira (GUERRA, 2001, p. 12). Dessa forma, a pesquisa seria feita apenas nas regiões metropolitanas (Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) e no Distrito Federal. Entretanto, mesmo depois de tanto tempo, a PME abrange apenas as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre (desde 1999 vem sendo feita na região metropolitana de Curitiba, através de convênio com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social - IPARDES). Ao tempo dessa criação, Jessé Montello, desde final de 1979, ocupava a presidência do IBGE.



Capa da Pesquisa Mensal de Emprego - PME.

### A) Cobertura temática (última revisão)

A PME objetiva a elaboração de indicadores para avaliação conjuntural do mercado de trabalho; para melhor apreensão e compreensão da força de trabalho, investigam-se características demográficas e educacionais. Pesquisas suplementares, como na PNAD, são possível, desde que ligadas à temática do trabalho.

Em setembro de 1980 foi aplicada uma pesquisa suplementar sobre procura de trabalho, para subsidiar os trabalhos de revisão da PME e, em 1984, foi realizada uma pesquisa suplementar sobre os conta própria e empregadores, em caráter de estudo, ambas restritas à Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sem a intenção de divulgação. Foi coletada em junho de 1996 uma pesquisa suplementar sobre associativismo, representação de interesses e intermediação política, educação e trabalho, aplicada à população de 18 anos ou mais de idade investigada na pesquisa básica de abril de 1996. Em julho de 1998 foi realizada uma investigação suplementar sobre cor ou raça e origem da população, visando a subsidiar os estudos sobre esta característica para inclusão no Censo Demográfico de 2000, que não foi divulgada<sup>601</sup>. No período de fevereiro a maio de 1999, foi aplicada uma pesquisa suplementar sobre a suspensão temporária do contrato de trabalho, face à nova legislação sobre o assunto, para subsidiar o levantamento em curso e, também, os trabalhos de revisão da PME (GUERRA, 2001, p. 12).

Os primeiros resultados surgiram em 1980. Em 1982, houve uma revisão da pesquisa<sup>602</sup>; outra só viria em 2002. Esta, decorreu da abertura comercial, num mundo global, das integrações macrorregionais, das inovações tecnológicas, tudo isso, e mais, provocando profundas mudanças na estrutura produtiva, nas relações de trabalho, e no uso da força de trabalho; por demais, a Organização Internacional do Trabalho - OIT fez novas recomendações para a investigação da força de trabalho. Daí, então, o IBGE encetou uma revisão da PME em seus aspectos conceituais e processuais, para que a pesquisa se ajustasse à realidade e continuasse produzindo indicadores da conjuntura do mercado de trabalho (tendo sempre presente a comparação internacional)<sup>603</sup>. Em síntese, os principais objetivos dessa revisão foram (PESQUISA..., 2002, p. 8):

1. implementação de algumas mudanças conceituais no tema trabalho, seguindo as recomendações internacionais;

<sup>601</sup> Ver: SCHWARTZMAN, Simon. Raça e etnia. In: \_\_\_\_\_. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Cap. 4, p. 101-117).

<sup>602</sup> Depois de 1982, somente foram implantadas duas revisões parciais na PME, ambas restritas a aspectos do plano de amostragem. A primeira, ocorrida em 1988, voltada para redução do tamanho da amostra, e a segunda, em 1993, para atualizar o plano de amostragem de acordo com a divisão territorial, a malha setorial e as medidas de tamanho oriundas do Censo Demográfico 1991.

<sup>603</sup> “No processo de revisão da PME, o IBGE conjugou os resultados das reflexões internas [...] às conclusões de um Grupo de Trabalho coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, pra avaliação das pesquisas conjunturais de emprego, desemprego produzidas no Brasil, e às demandas de usuários da pesquisa. Durante todo o desenvolvimento do trabalho, o IBGE contou com a assistência técnica da Organização Internacional do Trabalho, através de Ralf Hussmanns”. [...] “Em meados de 1996, o Ministério do Trabalho e Emprego, preocupado em unificar as pesquisas conjunturais sobre a força de trabalho no Brasil e racionalizar a utilização dos recursos, evitando duplicação e esforços em algumas áreas enquanto havia falta de informações em outras, organizou e coordenou um grupo de especialistas no tema visando a definir um núcleo básico para estas pesquisas e o conjunto mínimo de indicadores necessário para o acompanhamento e análise do mercado de trabalho. Embora tenha sido um período de ampla discussão técnica, que contou com especialistas de órgãos produtores de estatísticas e de acadêmicos, além da discussão com especialistas de outros países, o objetivo de unificação não foi alcançado. As diretrizes resultantes deste trabalho foram consolidadas, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no documento ‘Diretrizes e definições visando a resolução das pendências técnicas para as próximas atividades do grupo técnico, tendo em vista a elaboração da nova pesquisa domiciliar contínua de emprego e desemprego’, de 1998”. (PESQUISA..., 2002, p.8).

2. ampliação da investigação para se ter melhor conhecimento da população economicamente ativa e da população disponível para o mercado de trabalho;
3. ajustamento no processo de rotação da amostra para dar mais condições de acompanhamento longitudinal dos resultados;
4. melhor operacionalização dos quesitos para captação das informações de forma a aprimorar a mensuração dos fenômenos; e
5. introdução do uso do coletor eletrônico para a realização das operações de coleta visando a aprimorar o sistema operacional da pesquisa e a agilizar a apuração dos resultados.

As entrevistas são feitas pessoalmente com auxílio de um Pocket PC. O entrevistador primeiro obtém a informação sócio-demográfica de cada membro do domicílio e, em seguida, as informações sobre educação e trabalho para todas as pessoas de 10 anos ou mais de idade. O ideal seria que cada morador respondesse sobre si mesmo, entretanto, o número de vezes que o entrevistador teria que retornar ao domicílio reverteria em aumento de tempo para obter a entrevista completa e em alto custo, a alternativa utilizada é obter as informações através de um dos moradores apto a prestá-las (PESQUISA..., 2002, p. 29).

## **B) Cobertura geográfica e divulgação dos resultados**

Como seu próprio nome indica, a periodicidade da PME é mensal.

Dado que o novo Censo, 1980, daria origem a um cadastro mais atualizado, a pesquisa teve, em 1979, um caráter experimental, apenas para testar seus instrumentos. A partir de janeiro de 1980, iniciou-se a implantação gradativa da pesquisa experimental, agregando-se duas áreas por trimestre. Quando já se havia alcançado as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, o processo de implantação foi interrompido por questões de custo, ficando as demais áreas para serem iniciadas posteriormente.

Com base nos resultados da pesquisa experimental, que eram de caráter bastante restrito, passou a ser produzido um conjunto de indicadores de importância básica para os estudos internos com vistas à versão definitiva. Entretanto, devido às pressões por obtenção de informação, a taxa de desocupação, apesar das suas limitações, passou a ser divulgada mensalmente para as áreas pesquisadas. Inicialmente eram produzidas apenas taxas, entretanto, para atender à forte demanda por outros indicadores, passaram a ser divulgados indicadores de rendimento médio de trabalho e, em seguida, estimativas de totais das principais características pesquisadas. Ainda que a pesquisa permita ter os resultados para todas as pessoas de 10 anos ou mais de idade, os indicadores são divulgados considerando as pessoas de 15 anos ou mais de idade.

Inicialmente os resultados eram divulgados de forma bastante sucinta, restrita à taxa de desocupação. Com a pesquisa revista os resultados passaram a fazer parte

da publicação *Indicadores IBGE* e, mais adiante, a estar disponíveis em disquetes. A partir da década de 90 os indicadores da PME passaram a ser apresentados em relatórios mensais que podem ser acessados por meio da Internet. Ademais, podem ser adquiridos, em CD-ROM, séries de indicadores e os microdados (GUERRA, 2001, p. 13-14).

### C ) Desenho da amostra e expansão dos resultados

No início, quando do caráter experimental, utilizou-se o desenho da amostra da PNAD adotado para o período 1976 a 1979 que, nas regiões metropolitanas, de fato, compreendia dois estágios de seleção, uma vez que, nessas áreas, os municípios que as compunham faziam parte do conjunto auto-representativo (probabilidade 1 de inclusão na amostra) e este procedimento de seleção em duas etapas foi mantido na revisão da PME implantada em 1982. Definiu-se para a PME uma amostra auto-ponderada, obtida em dois estágios de seleção: setores censitários como unidades primárias, domicílios (particulares e coletivos) como unidades secundárias.

Para a revisão da PME implantada em 1982 o desenho da amostra levou em conta a divisão territorial, a malha setorial e as medidas de tamanho obtidas do Censo Demográfico de 1980. Em 1988 foi implantada uma revisão parcial, restrita a um ajuste no plano de amostragem, para reduzir o número de unidades domiciliares a serem entrevistadas, em decorrência de dificuldades operacionais, causadas pela falta de recursos para contratação de pessoal para manutenção do tamanho adequado das equipes de coleta, que já estava ocasionando reflexos evidentes na qualidade dos resultados, especialmente em determinadas áreas. Com esta revisão, implantada em 1988, foi possível prosseguir o levantamento com equipes de coleta menores, ainda que tenha ocasionado redução na precisão das estimativas mensais. Em 1993 o desenho da amostra foi atualizado, com base nas informações do Censo Demográfico de 1991, e a substituição da amostra nova pela antiga foi efetuada gradualmente, um quarto a cada mês, a partir de outubro de 1993 (GUERRA, 2001, p. 14).

Para evitar o cansaço do informante, dado o caráter contínuo da pesquisa, foi adotado um esquema de rotação em que um quarto das unidades domiciliares selecionadas para a amostra é substituída a cada mês. Neste esquema uma determinada unidade selecionada é mantida na amostra por quatro meses consecutivos, é retirada da amostra nos oito meses seguintes e retorna, pela última vez, por mais quatro meses.

Este sistema, além de evitar o cansaço dos informantes, permite que sejam feitos estudos longitudinais, uma vez que há coincidência substancial de unidades domiciliares selecionadas mês a mês e entre o mesmo mês de anos sucessivos, a cada dois anos. Também evita variações decorrentes da própria amostra, caso fossem selecionadas amostras totalmente independentes a cada mês (GUERRA, 2001, p. 15).

No início, a expansão da amostra foi feita por estimativas simples, ou seja, aplicando o inverso da fração de amostragem. Após a revisão, a expansão da amostra passou a utilizar estimadores de razão cuja variável independente é a projeção da população residente de cada mês. Estas projeções consideram a evolução populacional ocorrida entre os dois últimos censos demográficos, sob hipóteses de crescimento

associadas a taxas de fecundidade, mortalidade e migração. Com este novo procedimento foram preparadas séries retrospectivas a partir de 1982.

## Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED

Recordando, a PME, criada a partir de 1979, ganha forma final em 1982. Não obstante, em 1984, surge uma pesquisa semelhante, a PED, fruto de convênio entre o Sistema Estadual de Análise de Dados - Fundação SEADE e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE.

A PED surgiu em 1984, a partir de um convênio firmado entre a Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados – e o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, com o objetivo principal de acompanhar a inserção da população em idade ativa – PIA no mercado de trabalho da Região Metropolitana de São Paulo, caracterizado por grande heterogeneidade e por tênues limites entre as possíveis condições de atividade dos indivíduos (ocupação, desemprego e inatividade). [...] Para melhor atender a esses objetivos, a pesquisa é realizada em caráter contínuo e através de entrevistas diretas com a população da Região Metropolitana de São Paulo [37 municípios]. Selecionam-se, para tanto, domicílios particulares de maneira probabilística, de acordo com um plano amostral predefinido, e entrevistam-se todos os moradores desses domicílios (BUSSAB; DINI; MANCINI, 2003, p. 125).

Como decorrência da profunda crise econômica dos dois primeiros anos da década de 80, havia um considerável descompasso entre as estatísticas oficiais de desemprego e a demanda por postos de trabalho da população na região. A tensão social do período manifestou-se de forma organizada, por meio do apoio dos sindicatos combativos que buscavam ativamente sua reorganização e a articulação com autoridades do governo estadual – que representavam grupos políticos mais progressistas –, mas também por manifestações sociais menos organizadas, tal como o saque a supermercados e a outras formas de comércio em áreas em que se concentravam as pessoas que procura-vam trabalho sem encontrar (MONTAGNER; HAGA, 2003, p. 135).

Para o planejamento da PED, optou-se pela utilização de amostras independentes graças a duas grandes vantagens que ela apresenta: a possibilidade de acumular informações<sup>604</sup> e a de utilizar a amostra da PED como uma amostra mestra para outras pesquisas<sup>605</sup>. [...] A PME (Pesquisa Mensal de Emprego) do IBGE e a LFS (Labor Force Survey – Pesquisa de Mão-de-obra) do Canadá constituem exemplos de pesquisas sobre mercado de trabalho realizadas com painéis rotacionais. Além da PED, outro exemplo de pesquisa que se serve de amostras independentes é a U.K. General Household Survey, pesquisa geral domiciliar do Reino Unido (BUSSAB; DINI; MANCINI, 2003, p. 131).

Qual a razão? Não nos foi possível descobrir, pese nossas buscas intensas, nossas muitas conversas; as informações são desencontradas, e bastante divergentes; e há curiosos silêncios. Ora, vale lembrar, havia em curso uma pesquisa, donde, das duas, uma, ou se duvidava da isenção do IBGE, e se justificaria estruturar outra pesqui-

<sup>604</sup> Por exemplo, pesquisa sobre hábitos de leitura e acesso e usos da Internet; pesquisa sobre mobilidade ocupacional da PIA; posição sobre formação profissional; pesquisa sobre renda e pobreza e acesso a programas sociais; segundo a mesma fonte.

<sup>605</sup> Por exemplo, Pesquisa de Condições de Vida - PCV; Pesquisa sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais; Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF; segundo a mesma fonte.

sa, tida como isenta, ou apenas se discordava dos conceitos e das definições utilizadas, e se poderia intentar articular mudanças. Havia, ou não, dúvidas quanto ao IBGE? Se havia, quais seriam as razões? Se não havia, houve, ou não, tentativas de diálogo? Se houve, por que não deram frutos: por má vontade ibgeana, ou por inabilidade nos dialogantes? Além de (em tese) melhor atender aos usuários, não haveria interesse de produtores? Enfim, estando à margem dos fatos, infelizmente, podemos argumentar.

Primeiro aspecto. O IBGE era, e é, sem dúvida alguma, uma instituição estatística robusta e sólida em termos técnico-científicos, tendo, pouco a pouco, se tornado (em especial a partir de *Isaac Kerstenetzky*), num centro de cálculo na linha de *Bruno Latour*, ou, de forma mais comum, numa reconhecida instituição de pesquisa; daí, se afastou da prática dos diálogos sociopolíticos, seus diálogos, pouco fluidos e fluentes, são na essência técnico-científicos, e, por isso mesmo, difíceis.

Segundo aspecto. Algo que viesse do DIEESE, ainda que através da Fundação SEADE, por certo seria visto como engajado, como perigoso. Mas, aquela origem não seria razão, *ad limina*, para recusa de diálogo, e eventual resposta positiva, desde que ela não trouxesse prejuízos à independência técnico-científica. Em si, parcerias como aquelas, e outras, seja com órgãos privados, seja com órgãos públicos, não são, em si, recusáveis, e as há com frequência no programa estatístico.

Terceiro aspecto. Desde o início, terá sido claro para a Fundação SEADE as vantagens técnicas da criação daquela pesquisa: ganharia maturidade operacional, e poderia edificar um sistema de pesquisas independente. Mas isso não pressupõe a replicação (total ou parcial) de pesquisas, vale dizer: um efetivo sistema estatístico (em suas vertentes informacional e organizacional), pode e deve harmonizar os interesses nacionais e locais, dos usuários e dos produtores<sup>606</sup>.

Este último aspecto é sempre bastante realçado. E, ao longo do tempo, tornou-se marcante, mais e mais, ficando consolidada. Hoje, então, não é nada fácil uma volta atrás, numa melhor racionalidade na utilização dos recursos públicos<sup>607</sup> (a menos de uma nova visão de sistema estatístico, para e pela federação); veja-se:

A realização de uma pesquisa domiciliar contínua é uma das experiências marcantes pelas quais a Fundação SEADE, e seu corpo técnico e diretivo, têm passado nos últimos 20 anos. A relativa unanimidade do papel fundamental que essa pesquisa teve para a definição dos rumos dessa instituição, que mantém destacado papel na geração de informações sociais, demográfica e econômicas, decorre da percepção de que apenas adquirindo o domínio da elaboração de metodologias e da tecnologia de produção de informação, as instituições públicas podem cumprir seu papel de gerar informações de qualidade destinadas a subsidiar políticas públicas e apoiar o funcionamento pleno da cidadania (MONTAGNER; HAGA, 2003, p. 135).

No momento da implantação da PED, a Fundação SEADE não dispunha de um corpo técnico especializado na elaboração de planos amostras de pesquisas domiciliares, o que a levou a buscar profissionais acadêmicos com esse perfil. Além

<sup>606</sup> Mas, não se perca de vista que um efetivo sistema estatístico, nessa concepção abrangente das duas vertentes, não existia à época, não passando de figura de retórica. Ver os capítulos 1 e 2 deste volume.

<sup>607</sup> A PED recebe recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador, de caráter federal. A PME está coberta nos recursos federais no orçamento do IBGE.

da realização do plano amostral, a necessidade de acompanhamento permanente da pesquisa, devida ao seu caráter de levantamento contínuo, fez com que alguns desses profissionais passassem a integrar o corpo de funcionários da Fundação. A incorporação desses técnicos e a experiência adquirida com a realização da PED possibilitaram à Fundação SEADE o desenvolvimento e a realização de diversas outras pesquisas domiciliares e não-domiciliares por amostragem. Além disso, o desafio de obter controle de qualidade praticamente total nos resultados da pesquisa, que só poderia ser superado com o trabalho integrado de todas as equipes envolvidas em sua produção, levou a uma nova consciência e a um novo padrão de trabalho, por sua vez também estendido a futuras pesquisas e estudos realizados (BUSSAB; DINI; MANCINI, 2003, p. 133).

E não ficou nisso. A Fundação SEADE expandiu sua experiência, e ampliou sua influência no sistema estatístico. Vários outros órgãos estaduais de estatística aceitaram sua parceria (em parte pelo aumento da influência do próprio DIEESE).

Um desdobramento de certa forma menos esperado foi a reprodução da metodologia PED em outras regiões do país. Há, nesse caso, experiências amplamente exitosas como as de Porto Alegre, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Distrito Federal e aquelas que por interferências externas, em geral de ordem financeira, foram menos favoráveis, como as de Curitiba e Belém (MONTAGNER; HAGA, 2003, p. 138).

Havia, dessa forma, uma prática de coordenação, que, teórica e legalmente, é atribuição do IBGE, como órgão central de estatística. Mas, fruto de crise no IBGE, havia um vácuo nessa prática, resultando uma fronteira desguarnecida. Essa apropriação da coordenação, ao arrepio do prescrito na legislação, gerava um conflito perigoso de competência. A idéia de um sistema estatístico descentralizado é defensável e bastante saudável, contudo, terá que existir em função de um centro, um e não vários.

## Pesquisa de Economia Informal Urbana - ECINF

O Censo Econômico 1985 revelou um setor informal em expansão no Brasil. Em 1989, como parte do plano de divulgação dos resultados, foi feito, com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, a publicação *Microempresas*<sup>608</sup>. Após a análise desses resultados, *Jane Souto* ofereceu uma proposta de mensuração da economia informal urbana no Brasil, pugnando com disposição por sua realização. Seu estudo, “O espaço econômico das pequenas unidades produtivas: uma tentativa de delimitação”<sup>609</sup>, é precioso, e merece, ainda hoje, atenta leitura (OLIVEIRA, 1990).

O planejamento da pesquisa iniciou-se, em 1990, com os primeiros resultados dos Censos Econômicos 1985, especialmente das Microempresas. Foi realizada, em

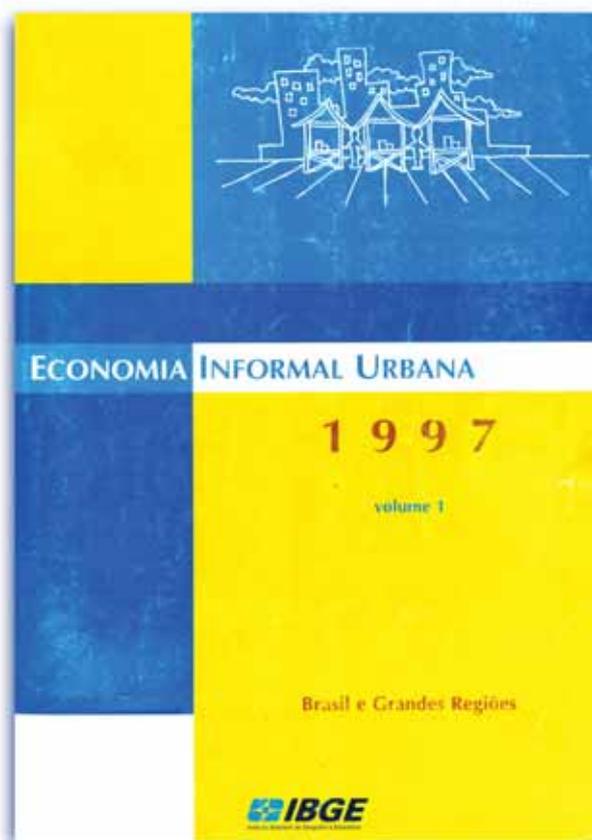
<sup>608</sup> À época, o SEBRAE era presidido por Paulo de Tarso Lustosa da Costa, e o IBGE por Charles Curt Mueller. O Censo Econômico 1985 era coordenado por Carmem de Jesus Garcia; seu Departamento de Indústria era chefiado por Luisa Maria La Croix, e seu Departamento de Comércio e de Serviços por Eduardo Luiz de Mendonça; Sérgio da Costa Cortes era coordenador da equipe de desenvolvimento de sistemas; Eduardo Augusto Guimarães, que depois seria presidente, era consultor para análise dos dados do censo. A publicação *Microempresas* fora coordenada por Lúcia Elena Garcia de Oliveira.

<sup>609</sup> Tem as seções seguintes: “Pequena produção e economia informal: percurso histórico e importância atual”, “Vestígio ou recriação? A economia informal nos países capitalistas avançados”, “A resposta dos sistemas de informação estatística: a preocupação crescente com as pequenas unidades produtivas”, “O balanço da experiência brasileira: ‘dados’ do passado e do futuro”.

1994, uma pesquisa piloto no Município do Rio de Janeiro, que abrangeu todas as etapas previstas na implantação da pesquisa em nível nacional: seleção de amostra de setores censitários; listagem dos domicílios destes setores; entrevistas; apuração; expansão; e tabulação das informações.

A implantação da pesquisa Economia Informal Urbana, abrangendo todos os domicílios situados em áreas urbanas no Brasil, ocorreu em 1997 e produziu resultados para as 26 Unidades da Federação, regiões metropolitanas selecionadas e Distrito Federal, por agrupamento de atividade e tipo de empresa. A pesquisa foi novamente a campo, em 2003, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, incluindo informações detalhadas sobre as características individuais dos proprietários (ECONOMIA..., 2006, p.11).

A ECINF tem por objetivo principais: identificar as atividades econômicas desenvolvidas em unidades produtivas, que deixam de ser captadas ou o são apenas parcialmente pelas fontes estatísticas disponíveis; dimensionar o peso real destas atividades em termos da geração de oportunidades de trabalho e rendimento; ampliar a base de informações necessárias para o Sistema de Contas Nacionais; subsidiar os estudos sobre condições de trabalho e remuneração, em particular, aqueles relacionados às situações de pobreza urbana no País (ECONOMIA..., 2006, p. 9).



Capa da Economia informal urbana.

### A) Cobertura temática e divulgação dos resultados

A composição, magnitude e natureza do setor informal variam entre regiões (e países), segundo suas estruturas econômicas. Sua sustentação teórico-conceitual resultaram da 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, promovida pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, em janeiro de 1993. Assim, se diz que:

1. para delimitar o setor informal, o ponto de partida é a unidade econômica – entendida como unidade de produção – e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
2. fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;

3. as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;
4. a ausência de registros, embora útil para propósitos analíticos, não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informação se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não ao seu status legal ou às relações que mantêm com as autoridades públicas. Haverá vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual; não se presta a comparações histórica e internacional e pode levantar resistência junto aos informantes; e
5. a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa.

Passando-se à concretude operacional, decidiu-se que pertencem ao setor informal, todas as unidades econômicas que desenvolvem atividades não-agrícolas, de propriedade e trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias. Então, uma limitação da pesquisa resulta de seu recorte urbano, vale dizer, ela deixa de cobrir as atividades não-agrícolas desenvolvidas por moradores de domicílios em áreas rurais – de que servem de exemplo a pequena indústria alimentar, artesanato, confecção e serviços – e que, em virtude de seu próprio modo de organização e do cálculo econômico que as rege, deveriam, a rigor, estar incluídas no espectro de economia informal. Justifica esse decisão, primeiro, pelos custos enormes da cobertura de domicílios rurais e, segundo, pela evidência de que a maior parte do setor informal estar mesmo nos grandes centros urbanos. São ainda excluídos da pesquisa, de uma lado, a chamada “população de rua”, de dimensão crescente nas regiões metropolitanas<sup>610</sup>, e, de outro, as pessoas ligadas a atividades ilegais. Dessa forma, o espectro da ECINF se reduz ao conjunto de práticas econômicas “socialmente aceitas”, e realizadas por indivíduos domiciliados em ambiente urbano (ECONOMIA..., 2006, p. 12).

A ECINF, assim concebida, é uma pesquisa de dimensão nacional, restrita ao âmbito urbano, onde em 1996 estavam 78% da população brasileira. É feita de cinco em cinco anos, tendo sido feita em 1997 e em 2003. Seus resultados são publicados para a área urbana do Brasil, das Grandes Regiões, das Unidades da Federação, das Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Vitória, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, e Goiânia); suas tabulações e microdados podem ser obtidos na página do IBGE, ou através de CD-ROM.

<sup>610</sup> Como os moradores de rua não têm, por definição, residência fixa, precisam ser tratados em pesquisa específica, com recorte e natureza distintos da ECINF.

## B) Desenho da amostra e expansão dos resultados

A ECINF é feita através de uma amostra probabilística de domicílios, obtida em dois estágios de seleção, com estratificação das unidades primárias (setores urbanos) e seleção com probabilidade proporcional ao total de domicílios ocupados existentes na época do Censo Demográfico de 1991 para a ECINF 1997 e do Censo Demográfico 2000 para a ECINF 2003, e teve como unidades secundárias os domicílios com moradores ocupados como conta-própria ou como empregadores em atividade não-agrícolas com até 5 empregados. Esses domicílios foram estratificados por grupo de atividade objeto da pesquisa e selecionados com equi-probabilidade em cada estrato (ECONOMIA..., 2006, p. 13).

Uma abordagem particularmente especial no caso da ECINF diz respeito à preparação do cadastro da população-objetivo da pesquisa para seleção dos domicílios, isto é, os domicílios ocupados com algum morador proprietário de unidade produtivas do setor informal (conta-própria ou empregador com até cinco empregados em pelo menos uma situação de trabalho). Além disso, era necessário garantir a presença na amostra de proprietários de unidades econômica do setor informal de cada grupo de atividades objeto da pesquisa (ECONOMIA..., 2006, p. 18). Na operação de listagem na ECINF, além de se gerar uma listagem completa dos endereços domiciliares, para efeito da seleção dos domicílios, como é comum nas pesquisas domiciliares tradicionais, realizou-se igualmente uma entrevista, com o fim de se identificar as atividades econômicas desenvolvidas pelos moradores (ECONOMIA..., 2006, p. 19).

No processo de expansão da amostra utilizou-se o estimador natural do desenho da amostra com correção de não-resposta, em cada estrato de rendimento, para as estimativas de totais das características dos proprietários. Para a expansão das características das unidades produtivas foi aplicado um fator de correção, tendo em vista que um único empreendimento pode ser explorado por mais de um proprietário (GUERRA, 2001, p. 20).

## À guisa de conclusão

As pesquisas domiciliares por amostragem, contínuas e sistemáticas, afora os censos desde 1960, vieram no final dos anos 1960 com a PNAD, e se fixaram nos anos 1970 e 1980; deram origem ao ENDEF, à PME, à ECINF, e às POFs; fora do IBGE, também deram frutos, como a PED, na Fundação SEADE / DIEESE, e as várias pesquisas que se lhe derivaram. Vieram e ficaram, libertando as instituições estatísticas das amarras dos censos, e, mais ainda, dos registros administrativos; depois, também fixaram as pesquisas em unidades econômicas.

Resultou a revolução, que hoje vive um duplo impasse operacional. Primeiro, o acesso aos domicílios, que vem sendo mais e mais difícil, seja pela ausência dos moradores, com toda a família trabalhando, ou tentando trabalhar, seja pela violência nos espaços urbanos, que faz aumentar as desconfianças. Segundo, pela dificuldade de ampliação das temáticas investigadas em resposta a uma demanda crescente, focando temáticas de crescente complexidade. Isso tudo sugere um forte e rápido retorno aos registros administrativos, que foram afastados pela amostragem.

## ABRA A PORTA PARA O ENDEF – A PESQUISA PELA TV E RÁDIO,

Marco Aurélio Martins Santos

Numa certa noite de 1974, boa parte dos 8,4 milhões<sup>611</sup> de aparelhos de televisão do País levaram aos lares de então as imagens da atriz Regina Duarte, sorrindo e convidando os brasileiros a abrirem as portas para o IBGE. O intuito era divulgar uma pesquisa inédita, o Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF.

Foi uma campanha publicitária absolutamente marcante. Tão logo os responsáveis pelo projeto compreenderam a magnitude daquela empreitada, algo que nunca tinha sido feito na história da estatística social brasileira, resolveram dar toda publicidade possível à operação. Seria absolutamente indispensável sua divulgação nacional para conscientizar a população da importância daquela pesquisa. Era necessário prevenir donas de casa e chefes de família sobre a ida do pesquisador do IBGE aos seus lares, incentivando-os a facilitarem ao máximo o seu trabalho.

Para isto, o IBGE contratou uma agência de publicidade para planejar a campanha de divulgação do ENDEF. Após várias reuniões, ficou acertado que o nome e a sigla seriam definitivamente “Estudo Nacional da Despesa Familiar” e “ENDEF” e não mais “PNAD-74 – Orçamentos Familiares e Consumo Alimentar”. Definiram também um crachá de identificação para os pesquisadores, embora posteriormente, em algumas localidades do Nordeste isto tenha acarretado em problemas para os entrevistadores. Segundo consta no documento Metodologia do Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF: objetivos, descrição e metodologia usada no ENDEF, não se sabe exatamente a razão, mas houve famílias que “tiveram medo dos pesquisadores por acharem que esse crachá era um símbolo da ‘besta fera’” (VASCONCELLOS, 1983, p. 84).



Fotonovela “Uma visita muito importante”, com a atriz Regina Duarte.

<sup>611</sup> Dados do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF.

Entre as estratégias selecionadas, estava a elaboração de uma fotonovela onde se apresentariam os objetivos e a importância da pesquisa, o que era o IBGE e o ENDEF, entre outras informações, e que seria entregue a cada família no momento da primeira entrevista. Na Memória Institucional do IBGE há um exemplar desta fotonovela, *Uma visita muito importante* (1974). Na contracapa, lê-se a seguinte carta do Instituto:

Você está recebendo esta fotonovela para conhecer os objetivos do estudo que o IBGE está realizando em todo Brasil chamado de ENDEF-Estudo Nacional da Despesa Familiar.

Nossa idéia, ao mandar editá-la, foi criar uma maneira interessante de mostrar como as entrevistas serão feitas em sua casa, e o que você e sua família vão ganhar com ela.

Sua colaboração é muito importante.

Mostre esta fotonovela a todos que moram na sua casa e peça-lhes, em nome do IBGE, a ajuda necessária.

Com argumento assinado por “Mary Lee”, supervisão de “Victor Gomes”, direção e fotografia de “Alvaro Victor”, fotografada por “Flávio Victor” e coordenação de “Bebel”, a história de nome “Uma visita muito importante” tinha no elenco os atores Adige, como “Alice”, Luk como “Andrea” e Jean Paul como “Marcio” e a participação especial de Regina Duarte e família como eles mesmos. Como documento, é curioso ver imagens de época, inclusive de antigas instalações do IBGE, computadores, bancadas de codificadores...

Mas a participação da atriz Regina Duarte não ficou só na fotonovela. No projeto de divulgação da pesquisa pela agência escolhida estava determinado que a campanha seria atrelada à imagem de uma atriz bastante conhecida do público brasileiro. E, naquele momento, nenhuma outra artista tinha a mesma capacidade de credibilidade e penetração que a chamada “Namoradina do Brasil”, que vinha de um estrondoso sucesso com a novela “Selva de Pedra”, da TV Globo.



Imagens da fotonovela “Uma visita muito importante”.

Definida a “âncora” da campanha, o passo seguinte foi preparar os spots para televisão e rádio, além de cartazes a serem espalhados por todo o país. A peça publicitária para a TV tinha trinta segundos de duração e mostrava a chegada de uma entrevistadora do IBGE na casa da atriz para fazer a entrevista da pesquisa. Apareciam ela e o marido respondendo às questões e o filho deles sendo pesado e medido. Ao fim do spot, Regina Duarte falava o slogan da pesquisa: “Abra a porta para o IBGE”. Na peça destinada a transmissão pelas emissoras de rádio, o texto era o mesmo apresentado na TV. Todos os mass media utilizados – cartaz, peças de rádio e televisão, além da propaganda em jornais e revistas - exibiam ostensivamente os logotipos do IBGE e do ENDEF, além de divulgarem o slogan escolhido e a frase “uma visita muito importante”.

Pelo relatório de visibilidade feito pela agência, constatou-se que a televisão foi o veículo mais eficiente nas zonas urbanas e o cartaz e de maior impacto nas áreas rurais.

Com a campanha publicitária em andamento, no dia 15 de agosto de 1974, o jornal carioca O Globo, na coluna de “Carlos Swann” (1974, p. 4), publica a seguinte nota, com o título “Estatística”: “A frase mais cara já pronunciada na publicidade brasileira é ‘Abra a porta para o IBGE’. Para dizê-la, a atriz Regina Duarte recebeu exatamente Cr\$ 120 mil de cachê”.

Com isto, correu a notícia de que o Tribunal de Contas da União, por intermédio do ministro Wilson de Souza Aguiar, iria pedir esclarecimentos ao Instituto sobre o contrato para a divulgação publicitária da pesquisa. Antecipando-se ao pedido, o IBGE, por intermédio, de seu presidente-interino, Eurico de Andrade Neves Borba, enviou carta ao ministro, procurando esclarecer eventuais dúvidas. Junto com a carta, encaminhou cópia do processo no 8.075/74, referente à campanha contratada pelo Instituto.

No documento, além de explicar detalhadamente o teor da pesquisa, incluindo características, objetivos, público-alvo, etc., fez elucidações sobre a estratégia escolhida para a divulgação da operação:

Às vésperas do lançamento da pesquisa, se observava que a campanha publicitária, embora muito bem acolhida pela Imprensa, como de hábito, estava restrita às colunas especializadas e aos comentários de ordem técnica sobre a oportunidade do levantamento e a extensa gama de dados que proporcionaria aos estudiosos, dados estes que, na verdade, poderiam ficar seriamente comprometidos se o IBGE não conseguisse chegar junto às donas de casa, na minudência destes levantamentos, únicos em sua história.

Daí a decisão de se optar pela contratação de firma especializada, o que foi feito normalmente, através da seleção de projetos apresentados por três empresas, sendo escolhida aquela que melhor trabalho apresentou, e cuja eficiência já temos comprovada pela receptividade que têm tido os entrevistadores, nos diferentes estados, nestes primeiros dias de pesquisa (IBGE, 1974, p. 3-4).

Junto com a carta, seguiu em anexo, cópia do ofício encaminhado à Secretaria de Imprensa da Presidência da República, solicitando tempo na rede de Rádio e TV em todo o País para a divulgação da campanha ao longo do ano em que se realizará a pesquisa.

No dia 24 de agosto, o IBGE fez publicar nota nos jornais sobre o assunto, buscando esclarecer ao grande público e reduzindo o episódio à sua devida menor dimensão.

No dia 6 de setembro de 1974, o presidente do Tribunal de Contas da União, Luiz Octávio Gallotti, encaminhou o Aviso no 282/74, comunicando que fôra acolhida pela Casa as conclusões do relatório e voto emitidos pelo Relator do processo, Ministro Wilson de Souza Aguiar, considerando como estritamente regulamentar a campanha publicitária de divulgação do ENDEF. Em anexo, o parecer do Ministro em que afirmava:

Pelos dados esclarecedores que me foram enviados fiquei cientificado e só eles poderiam fazê-lo, de que o pagamento pela “frase mais cara já pronunciada na publicidade brasileira” não diz respeito somente a tal frase e mais do que isso, a filmes de TV, spot de Rádio, fotonovela de que a atriz é protagonista, cartazes e folhetos especiais, com seu retrato a serem exibidos durante o período de seis meses em redes de televisão, Vários, jornais e logradouros públicos.

Dada a magnitude do trabalho que já vem sendo efetuado e tendo em vista os esclarecimentos constantes dos dados que, com presteza, vieram a este Tribunal, dou por atendido o pedido de informações que apresentei em Sessão anterior.

Com isto, o “incêndio” que começava a se fazer pela Imprensa foi extinto rapidamente, com os próprios jornais publicando a notícia do parecer favorável do Tribunal de Contas da União.

E assim, o público pôde continuar a ver nas telas de televisão do País, o sorriso perfeito de Regina Duarte, convidando o Brasil a “abrir a porta para o IBGE”.



*Jornal do Brasil,  
Rio de Janeiro,  
24 ago.  
1974.*

# **Estatísticas e indicadores sociais**

---

## **Tema 02**



as variadas estatísticas pode-se derivar indicadores (os de caráter quantitativo, naturalmente); elaborados, os indicadores são estatísticas com significados analíticos bem definidos. Os indicadores conformam conceitos, representando conhecimentos específicos, fortemente contextuais, em sentido acadêmico (em geral teórico, com vistas aos avanços científicos) ou em sentido prático (com vistas à geração e à avaliação de políticas públicas). Os indicadores, máxime os sociais, em especial nos últimos tempos, têm ganhado expressiva visibilidade, e pode-se mesmo dizer, popularidade.

Finalmente, depois de muito tempo confinados às esferas técnicas e acadêmicas, no âmbito dos órgãos de Planejamento Público e universidades, os Indicadores Sociais passaram a integrar o vocabulário corrente dos agentes políticos responsáveis, em última instância, pela definição das prioridades das políticas sociais e alocação dos recursos públicos. Os Indicadores Sociais deixaram de figurar apenas nos diagnósticos e relatórios governamentais ganhando um papel mais relevante nas arenas de discussão político-social da sociedade brasileira nesta virada de século (JANNUZZI, 2003, p. 11)<sup>612</sup>.

O otimismo exacerbado com as potencialidades do Planejamento Governamental acabou gerando expectativas acima do que era passível de realização em curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir dos anos 70. Os insucessos, sucessos parciais e excessos do Planejamento Tecnocrático no período acabaram criando um grande ceticismo com relação às atividades de planejamento público e portanto com relação à finalidade e utilidade dos Sistemas de Indicadores Sociais.

Este descrédito durou pouco, já que em meados da década de 1980, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas públicas – Planejamento Local, Planejamento Participativo – a pertinência instrumental dos Indicadores Sociais acabou sendo restabelecida. Universidades, sindicatos, centros de pesquisa e as agências vinculadas ao Sistema de Planejamento Público – cada um ao seu tempo e modo – passaram a desenvolver esforços para aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social<sup>613</sup> (JANNUZZI, 2003, p. 14-15).

Têm a forma de taxas, de médias, de índices, de proporções, de distribuições, e outras formas; até cifras brutas (simples ou absolutas) podem ser tomadas como indicadores, donde, as próprias estatísticas são, de certa forma, indicadores, já que são cifras, e por certo tendo fronteiras bem significadas, mais ainda o seriam

<sup>612</sup> Paulo Jannuzzi é, hoje, uma referência em indicadores, seja por seu livro seminal, **Indicadores sociais no Brasil**, já em segunda edição, com bela reflexão teórica, seja por sua incansável militância no assunto, numa prática sempre inovadora e estimuladora. Afora ser uma figura muito afável.

<sup>613</sup> Isaac Kerstenetzky, em seu texto **Quo Vadis, sistema estatístico?**, de 1991, advogou igual renovação na atividade de planejamento, com a qual pode manter sua concepção anterior de sistema estatístico (ver o capítulo 2, neste volume).

as células nas tabelas (a forma natural de exposição das estatísticas); contudo, o mais comum é tomar-se os indicadores como derivações das estatísticas, que, por isso, são ditas primárias, mesmo que, dado serem construções complexas, nunca sejam primárias.

Ainda que tenham ganhado visibilidade e popularidade há pouco tempo, é antiga sua presença entre estudiosos. E valerá lembrar os trabalhos de *Frédéric Le Play*, na França, de *Ernst Engel*<sup>614</sup>, na velha Prússia, de *Adolphe Quetelet*, na Bélgica, e, antes deles, a cuja tradição integram: Sir *William Petty* e *John Graunt*, na Inglaterra (noutra linha: *François Quesnay*, *Richard Stone*, *Wassily Leontief*, e outros). Não por acaso, embora produtores de estatísticas, agiram voltados a situações concretas, portanto, vale marcar, elaboraram indicadores como estudiosos, no papel de analistas.

No Brasil, já ao tempo de *Bulhões Carvalho*, por ele próprio, e por diversos seguidores, houve estudos em que aparecem indicadores demográficos, e até sociais; e não esqueçamos a importância dos demógrafos-sanitaristas. Depois, já ao tempo do IBGE, sob o intelecto de *Teixeira de Freitas*, haverá visões mais fundas, postas em textos e expressas em palestras, trazendo-se à polêmica conceitos difíceis: custo de vida, padrão de vida, riqueza nacional, bem-estar social, afóra os indicadores econômicos conjunturais. Mas faltavam os saberes próprios, vindos das ciências.

E será com *Isaac Kerstenetzky*, sob novos saberes, só então usáveis, que serão feitos. É ele quem afirma, com grande propriedade: “enquanto não existiam teorias não surgiam estatísticas derivadas”, e nota ainda, “essa é uma indicação extremamente clara da interação básica entre teoria e desenvolvimento do sistema estatístico” (KERSTENETZKY, 1991, p. 18)<sup>615</sup>. Os indicadores econômicos serão elaborados, os demográficos serão aprimorados, e os sociais – que serão a matéria deste capítulo –, serão debatidos e ensaiados, com avanços e grande proveito.

A partir da teoria econômico-social – e não antes – surgiram os primeiros tipos mais sofisticados de estatística derivada. A preocupação com o sistema de contabilidade social é relativamente recente. Até o surgimento da teoria de política econômico-social, a tradição dos sistemas estatísticos era essencialmente centrada nas chamadas estatísticas primárias: censos, levantamentos universais, estatísticas contínuas de natureza demográfica, econômica e social. [...] Na realidade, sempre vai haver uma defasagem entre o tipo de coisas que nós achamos importantes em termos de decisão e aquilo que ainda está por ser desenvolvido na teoria das informações (KERSTENETZKY, 1991, p. 18).

## Insuficiência dos indicadores econômicos

Nos anos 1960 e 1970, começou-se a polemizar o crescimento econômico. Lá e cá, no primeiro e no terceiro mundos, taxas altas do Produto Interno Bruto -

<sup>614</sup> Seu estudo, famoso e pioneiro, *La consommation comme mesure du bien-être des individus, des familles et des Nations*, foi apresentado em 1887 na 1ª sessão do International Statistical Institute - ISI, criado nos rastros dos congressos internacionais de Estatística, dos quais tratamos no capítulo 12 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção, bem assim, na parte 2 de nosso livro *O saber e o poder das estatísticas*.

<sup>615</sup> O francês Camille Jacquart, estatístico e demógrafo, ao final do século XIX e início do XX, tivera essa mesma percepção, conforme tratamos no capítulo 15 do volume 2: *Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)*, desta coleção.

PIB global e do PIB *per capita*, não levavam à redução da pobreza, nem reduziam as desigualdades, ao contrário, às acentuavam realçando uma crise social óbvia. À época, *Emílio Médici*, o então general-presidente, em visita ao nordeste, afirmou aquela tensão em frase que ficaria célebre: “A economia vai bem, mas o povo vai mal”. Nessa situação, assumida como dramática, impunha-se renovar a decisão social, a que *Isaac Kerstenetzky* colocaria da seguinte forma: “qual o desafio, o problema, com que se defronta a decisão social numa sociedade moderna?”; e segue dizendo, em sua proverbial racionalidade:

No momento, nós começamos a perceber que, talvez mais importante do que a própria idéia de um indicador de desempenho agregado, é o que está subjacente a esse indicador em termos de composição do produto interno bruto, em termos de atendimento, por exemplo, às necessidades básicas da população. De que modo a composição do produto interno bruto afeta a qualidade de vida? Aparecem aí, por exemplo, problemas como a competição entre transporte individual e transporte de massa; o papel das tecnologias alternativas na atividade econômica e suas implicações para o emprego ou o balanço de pagamentos, sua relação com a autonomia tecnológica e o crescimento sustentado dessa produção; o mínimo de trepidação em ermos de inflação ou de subutilização de recursos; e finalmente, mas nem por isso menos importante, a questão do acesso aos frutos desse crescimento, o problema da distribuição dos rendimentos. É claro que essas quatro ópticas são complementares e interdependentes. É um mito imaginar que se possa isolar a tomada de decisão em relação a qualquer uma dessas componentes e deixar que, de modo automático, os objetivos em relação às outras três se transformem em realidade. De certa forma, pode haver um conflito entre a idéia de um crescimento harmônico e a de uma cadência muito elevada de crescimento da economia. Não quero subestimar, evidentemente, o crescimento. É óbvio que o crescimento zero, ou mesmo muito reduzido, é incompatível com diversos objetivos. É totalmente inviável a idéia, por exemplo, de modificar, de melhorar, a distribuição de renda sem que haja crescimento. Mas, evidentemente, essa incompatibilidade se torna mais séria ainda, na medida em que esse crescimento esteja divorciado de considerações relacionadas com o problema da distribuição de rendimento. Essa interdependência e essa complexidade do processo de decisão levam, inevitavelmente, à idéia de decisões planejadas (KERSTENETZKY, 1991, p. 17-18).

Assim dizendo, recupera a vinculação da atividade estatística ao planejamento; a quer tendo presente o curto prazo, por certo, mas o longo prazo também. Não basta apenas apreender o conjuntural, devendo-se apreender também o estrutural; não basta observar o econômico, sendo preciso também focar o social, onde estão expressas as “necessidades coletivas”, áreas “em que a lucratividade privada é reduzida”, e, por isso, “áreas de atuação governamental, dado o seu elevado nível de ‘lucratividade social’: saúde, educação, transporte e assim por diante” (KERSTENETZKY, 1991, p. 18). Daí, viria a grande decisão de elaboração dos indicadores sociais, fazendo uma inegável revolução na atividade estatística, vale dizer, da mensuração das realidades complexas. Como afirma *Jane Souto*, “os indicadores sociais vinham, de certa forma, desafinar o coro dos contentes, mostrar o avesso, o outro lado do milagre econômico”, e diz mais:

Em poucas palavras, ao abrir espaço no âmbito das pesquisas do IBGE, para o levantamento das condições de vida da população, a contribuição do Prof. Isaac

foi decisiva para que o social e, em particular, a determinação dos níveis de pobreza absoluta, emergissem como questão prioritária do planejamento e para que se registrassem uma clara inflexão na retórica oficial. Se, à época do milagre econômico (1968-1973), o lema crescer para distribuir trazia implícito que a pobreza se resolvia com emprego, e este, por sua vez, com o crescimento econômico; no momento seguinte, a pobreza emergiria como questão específica. A propósito, convém lembrar ter sido no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1978) que, pela primeira vez, o social se explicitou como objetivo específico (OLIVEIRA, 2006, p. 186).

Em suma, aos indicadores econômicos, dados como insuficientes, somaram-se os indicadores sociais, abrindo inúmeras avenidas de políticas públicas. Primeiro no contexto do planejamento econômico nacional, e depois, na crise fiscal do Estado, a partir dos anos 1970, em novas visões de planejamento: participativo, regional, setorial, local, e outros. Não obstante, tanto tempo depois, pese o enorme avanço na elaboração dos indicadores sociais, os indicadores econômicos seguiram vigorosos, dominando as mentalidades, a ponto de se poder (se dever?), ainda hoje, questionar-lhes a suficiência, mas, agora, diferentemente, sem focar o social, em ele mesmo; agora anda-se debatendo o econômico, ele próprio, centrando-se nos indicadores de riqueza. Veja-se um trecho do prefácio de *Ladislau Dowbor* (2006) na obra **Novos indicadores de riqueza**, de *Jean Gadrey* e *Florence Jany-Catrice*<sup>616</sup>:

Este é um livro pequeno mas de grande impacto. O seu objetivo é simples: expor como estão sendo medidos, de maneira inovadora, os nossos progressos econômicos, sociais, ambientais, enfim, o prosaico sentimento de estarmos (ou não) vivendo melhor. Os autores sistematizam de maneira clara e acessível as novas metodologias de avaliação dos resultados dos nossos esforços.

A contabilidade social – se assim podemos chamá-la – é notoriamente deficiente. A humanidade parecia fixada num único grande objetivo, o aumento do PIB. Se o PIB está aumentando, isto significa que o governo atual é bom, que as empresas estarão empregando, e com isso mais salários permitirão comprar os novos produtos, enfim, é a felicidade. O que muitos têm chamado de progresso.

O problema é que não basta avançar, é preciso saber para onde. Não basta dizer “estamos produzindo mais”, é preciso olhar *o que* estamos produzindo, *para quem*, e *como*, ou seja, com que impactos sociais. Este olhar mais amplo abre uma perspectiva profundamente diferente.

No conjunto as mesmas tecnologias que permitem produção acelerada permitem economizar mão de obra, o que gera diversos tipos de desemprego e subemprego, o que por sua vez amplia problemas sociais como a insegurança generalizada. O fato dos processos produtivos serem cada vez mais controlados por mega-corporações leva a um poder cada vez maior de minorias se apropriarem do produto social, e hoje a polarização mundial entre ricos e pobres está atingindo limites insuportáveis, tanto entre países como no plano interno, com o recrudescimento das desigualdades inclusive nos países desenvolvidos. Os problemas ambientais hoje atingem um nível que só os cegos não vêem, com o aquecimento global, desmatamento, erosão dos solos, extermínio da vida marítima, esgotamento de recursos energéticos e assim por diante.

<sup>616</sup> No mesmo ano, saiu o livro de Patrick Viveret, **Reconsiderar a riqueza**.

[...]

De toda forma, o que estamos apontando, é que a mudança do enfoque das contas econômicas é essencial. Um banco que desvia as nossas poupanças para aplicações financeiras especulativas, e apresenta lucros elevados, aumenta o Pib, mas reduz a nossa produtividade sistêmica ao descapitalizar as comunidades, ao reduzir o uso produtivo das nossas poupanças. O sistema alemão de intermediação financeira, baseado em pequenas caixas econômicas municipais, não apresenta grandes lucros, mas canaliza as poupanças para investimentos socialmente úteis, gerando melhores condições de vida para todos. O “lucro”, nesta visão, tem de ser social, e a produtividade tem de ser sistêmica. O fato da ciência econômica evoluir para esta contabilidade integral constitui um progresso importante.

De forma geral, o grande avanço para as ciências econômicas, e na realidade para as ciências sociais em geral, é a mudança radical de como organizamos a informação sobre os resultados obtidos. Enquanto a medida se resumia à soma do valor de produção das empresas e dos custos dos serviços públicos, naturalmente passávamos a achar que o progresso só se dá através do lucro empresarial, e que inclusive os serviços públicos representam um ônus. Quando passamos a avaliar de maneira sistêmica os resultados para a sociedade no seu conjunto, podemos ter uma visão inteligente do progresso real obtido. A construção de sistemas mais realistas de avaliação do nosso progresso econômico e social vem corrigir uma deficiência estrutural da ciência econômica.

Como sejam, indicadores de riqueza, ou, antes, os sociais, eles vieram, ficaram e importam muitíssimo. Os há em profusão, dos mais razoáveis, aos mais imaginosos, não raro, beirando ao irracional; os há para todos os gostos, interesses e necessidades, com graus variados de utilidade. E eis uma possível classificação: simples/composto; descritivo/normativo; quantitativo/qualitativo; objetivo/subjetivo; insumo/fluxo/ produto; esforço/resultados; performance/estoque; eficiência/eficácia/efetividade social; absoluto/relativo (JANNUZZI, 2003, p. 25). Como sejam, devem sempre atender a determinadas propriedades: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, intelegibilidade de sua construção, comunicabilidade, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagregabilidade, historicidade (JANNUZZI, 2003, p. 28).

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais inteligível; nem sempre o mais claro é o mais sensível; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala espacial e periodicidade requerida. Além disso, poucas vezes se poderá dispor de séries históricas plenamente compatíveis de indicadores para a escala geográfica ou grupo social de interesse.

A legitimidade social do indicador, isto é, sua aceitação como insumo informacional relevante no debate político pelos diversos agentes e grupos de interesse, depende certamente do grau de aderência do mesmo às propriedades aqui assinaladas. Mas é fato que o elenco de indicadores sociais disponíveis está limitado, a priori, pelas características e disponibilidade das estatísticas sociais e demográficas levantadas (JANNUZZI, 2003, p. 31).

## Historicidade do “Movimento de Indicadores Sociais”<sup>617</sup>

Os anos 1960 e 1970, mundo afora, viram as reações à guerra do Vietnam, com realce à genial figura de Lorde *Bertrand Russell*, em seu famoso tribunal, viram as revoltas dos estudantes, tendo por marco o eterno 1968, viram na África uma aceleração da descolonização, e viram outros grandiosos movimentos; noutro sentido, viram ainda os ditos choques do petróleo, abalando, pouco a pouco, as bases do Estado Nacional Providencial, com a ajuda, é claro, do fim das ilusões soviéticas (que virá, antes, na queda do muro, em 1989, e, depois, em 1991, com o fim da União Soviética).

Voltando àqueles tempos, nos Estados Unidos, com a morte de Kennedy, assume *Lyndon Johnson*, que traz como lema a criação duma “Grande Sociedade” estadunidense, de certa forma, assim fazendo, nacionalizava o programa que Kennedy levava ao mundo. Começava-se a perceber uma latente crise social, bem ali, nos “jardins” não apenas no “quintal”; que houvesse atenção ao mundo, vá lá, afinal “deviam” dar combate ao comunismo em sua tradição histórica maniqueísta, mas, como praticá-lo com legitimidade se havia pobreza e contrastes marcantes ali mesmo nos Estados Unidos? Havia que agir, e houve várias ações.

A *National Aeronautics and Space Administration* - NASA (a agência aeroespacial estadunidense), querendo saber os efeitos sociais do programa de pesquisas espaciais, contratou relatório a Raymond Bauer, de Harvard; ele, e seu grupo, concluíram que as estatísticas disponíveis eram insuficientes, e no relatório preparado, sugeriram a elaboração de indicadores sociais; o relatório foi editado em 1966, logo sendo um marco, em especial por ter introduzindo a denominação. Naquele mesmo ano, formou-se uma Comissão Presidencial incumbida de estudar uma temática nevrálgica, “Tecnologia, Automação e Progresso Econômico”, em cujo relatório, na mesma linha do de Bauer, dizia não haver, ainda, um conjunto adequado de informações com vistas à promoção de mudanças sociais. Então, o Presidente Johnson ordenou ao Departamento de Saúde, Educação e Bem-Estar Social que, em caráter definitivo, elaborasse os necessários indicadores sociais; para tanto seria criada uma comissão coordenada por *Mansur Olson Jr.*, *Wilbur Gorhan* e *Daniel Bell*, tendo como consultores *Raymond Bauer*, *Otis D. Duncan*, *Bertran Gross*, *Eleonor Sheldon*; seu relatório foi publicado em 1969, o já agora clássico *Toward a Social Report*, apresentou os indicadores necessários à promoção do bem-estar geral. Entrementes, medida do Senador *Walter Mondale* – The Full Opportunity and Social Accounting Act, de 1967 – reforçaria o trabalho em curso, e lhe garantiria continuidade.

A partir daí, não demorou muito para que organizações internacionais como a OCDE e a CEE passassem a incentivar programas de estudos e a propor temas específicos para a construção de indicadores na área social e para que o movimento propriamente dito transpusesse as fronteiras americanas.

<sup>617</sup> Na elaboração desta seção, e da próxima também, nos valem da introdução à primeira publicação com indicadores sociais feita no Brasil, em 1979, na verdade a primeira tornada pública. Texto à época anônimo, sua autoria seria fixada pela própria autora, Jane Souto de Oliveira (2006, p. 182-187) (então chefe do Departamento de Estudos e Indicadores Sociais), na bibliografia ao seu texto *Isaac Kerstenetzky: um tributo ao mestre*. Note-se que, embora nessa obra já se dê crédito a Jessé Montello como o novo presidente, ela foi elaborada inteiramente na administração Kerstenetzky.

Os primeiros anos da década de 70 marcariam a difusão dos “Indicadores Sociais” em grande número de países ocidentais. Em 1971, publicava-se na Inglaterra o primeiro volume de *Social Trends*; em 1973, *Données Sociales*, na França; *Social Indicators*, nos EUA; *White Paper on National Life*, no Japão; e, *Gesellschaftliche Daten*, na Alemanha. Atualmente, cerca de 25 países vem desenvolvendo de forma mais ou menos regular trabalhos na área de Indicadores Sociais (OLIVEIRA, 1979, p. 5).

Surgia, dessa forma, o posteriormente denominado “Movimento de Indicadores Sociais”, do qual o IBGE faria parte desde 1973, ao ser criado o “Grupo Projeto de Indicadores Sociais” – inicialmente chefiado por *Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa* –, que logo seria transformado no Departamento de Estudos e Indicadores Sociais, já com *Jane Souto* na chefia. Desde então, e até 1979, ao sair a público a primeira publicação com indicadores, o Grupo elaborou relatórios enviados “em caráter restrito ... o mais das vezes numerados e destinados apenas aos escalões oficiais do governo”, em especial ao Conselho de Desenvolvimento Social, da Presidência da República<sup>618</sup> (OLIVEIRA, 2006, p. 185).

Enquanto indicadores eram elaborados, compondo esses relatórios restritos, o Grupo fez, sob o olhar de *Isaac Kerstenetzky*, uma revisão de literatura (os relatórios referidos antes, e outros textos), estabelecendo uma concepção nacional (definindo objetivos, e discutindo conceitos). Nesse ambiente intelectual, avaliou-se, também, o caráter de sistema atribuível aos indicadores, e, dessa forma, os elos entre o social e o econômico. Além disso, numa incrível ousadia, debateu-se a dominância, ou não, do quantitativo na elaboração dos indicadores, o que levou a se pensar na feitura de pesquisas antropológicas (comumente impensáveis nas instituições estatísticas). *Isaac Kerstenetzky*, embora um perfeito economista, ligadíssimo às mensurações, estimulava essas liberdades como humanista que era; e era capaz de dizer coisas assim:

[...] na realidade, embora nossa preocupação com indicadores sociais seja relativamente recente, existe um acervo de experimentações, de pesquisa, que data pelo menos do fim do século passado. Talvez os dois estudos pioneiros, sobre os quais ainda hoje devemos refletir – uma leitura é sempre útil, neste caso –, são os de Charles Booth sobre qualidade de vida, condições de vida em Londres no fim do século passado [XIX], e de Rowntree no início deste século [XX]. Na sua origem, a própria London School of Economics and Political Sciences teve, de certa forma, o objetivo de treinar pessoas capazes de interpretar dados, de preferência de forma multidisciplinar. É um tanto paradoxal, por isso, que a orientação da Escola, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, nem sempre tenha sido nessa direção (KERSTENETZKY, 1991, p. 21).

Pois, afóra a erudição, essa sentença permite extrair dois pontos chaves: ser a elaboração dos indicadores uma interpretação, vale dizer, um ato de análise, com claro fundo teórico; e ser uma atividade assumidamente multidisciplinar (dada o caráter complexo das realidades). Por isso mesmo, quando da criação do “Grupo Projeto de Indicadores Sociais”, foi contratado “inicialmente, um pequeno grupo de antropólogos e sociólogos, aos quais se associaram, depois, urbanistas, geógrafos, edu-

<sup>618</sup> Na Biblioteca Setorial da Diretoria de Pesquisas há um desses exemplares, **Indicadores sociais. Relatório anual para o Conselho de Desenvolvimento Social**, impresso como publicação, datado de 1977 (357 p.), e tendo recebido a indicação “Reservado 36”. No rodapé do verso da folha de rosto está a seguinte indicação, em letras cheias e em negrito, “Reprodução proibida. Não pode ser citado”. A introdução tem basicamente o conteúdo do texto de Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa publicado na *Revista Brasileira de Estatística* utilizado na próxima seção.

cadres, economistas e outros pesquisadores sociais” (OLIVEIRA, 2006, p. 184). Pessoas capazes, que, enquanto tiveram apoio, e o tiveram muitíssimo na administração Kerstenetzky, trabalharam afinadamente (ao fim e ao cabo, fizeram história).

## Indicadores Sociais no IBGE: ênfase nos aspectos conceituais (primeira fase)

Em abril/junho 1975, circulou na *Revista Brasileira de Estatística* (v. 36, n. 142, p. 167-176) um texto sobre os rumos que vinha tendo os Indicadores Sociais no IBGE, intitulado “Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho”, de autoria de *Tereza Cristina Nascimento Araújo Costa*, então chefe do “Grupo Projeto de Indicadores Sociais” criado em 1973. Afora conduzir os trabalhos cotidianos, suas idéias serão retomadas e ampliadas na introdução ao relatório de 1979, por *Jane Souto*, chefe do já então Departamento de Estudos e Indicadores Sociais, a que já nos referimos anteriormente. Ambos são chaves na apreensão dos primórdios dos Indicadores Sociais no IBGE, vale dizer, no Brasil, em cujo início e fixação temporal está a visão de mundo aberta e ampla de *Isaac Kerstenetzky*, que dizia existir “um único limite para a utilização de dados: a criatividade e a imaginação do pesquisador”, sempre temendo estar havendo uma “subutilização da informação disponível” na elaboração dos indicadores necessários e desejáveis, “direta ou indiretamente ligados a uma noção nem sempre precisa de bem-estar social” (KERSTENETZKY, 1991, p. 22)<sup>619</sup>.

A elaboração dos indicadores sociais, como visto antes, viria no rastro da constatação da insuficiência do planejamento centrado na dimensão econômica, dito de outra forma, o crescimento ou progresso econômico nem sempre implicava progresso social. Emergiam, mais e mais, problemas sociais, vistos como “doenças sociais”, vale dizer, “crime e delinqüência, desordem social e discriminação contra o negro”; dessa forma, renovavam-se os conhecimentos do planejamento, tido como norte na tomada de decisão política, na promoção de controle social, ou, de modo positivo, na geração de um bem-estar social (OLIVEIRA, 1979, p. 6). No Brasil, em atenção às demandas do Conselho de Desenvolvimento Social, os indicadores sociais eram feitos “nas áreas de demogra-



<sup>619</sup> Na coleção ibgeana, inserta à Biblioteca Isaac Kerstenetzky, há um texto, não datado (por volta de 1975) e não autorado, atribuído ao Gabinete do Presidente, com uma revisão de literatura: “Projeto Indicadores Sociais. Minuta de um estudo para ‘formulação de um conceito de trabalho’”. Oferece como epígrafe: “*Before we can measure or count, we have to choose a definition of the thing we are concerned with*”, de John Madge (in *The tools of social science*, s.d). No acervo da Biblioteca Setorial da Diretoria de Pesquisas há um documento refletindo o relatório “Sistema de Estatísticas Demográficas y Sociales y sus vinculaciones con el sistema de cuentas económicas nacionales”, das Nações Unidas (1974 é a data provável; Marina Teixeira B. Rebello é a autora provável).

Capa e Sumário de Indicadores Sociais.



Jane Souto,  
[s.d.].

fia, habitação, rendimentos, mão-de-obra e emprego, educação e saúde”, e eram feitos “com diferentes graus de regionalização, com diferentes tipos de intervalo no tempo” (KERSTENETZKY, 1991, p. 22). Daí surgem questões chaves, como sejam: o que seria o “social”?, como entender o “bem-estar social”?, afora outras; vejamos algumas respostas nos textos referidos anteriormente:

O termo social aparece definido de maneira residual ou mesmo negativamente, isto é, social é o fenômeno não econômico. Mais precisamente o social é pensado como fornecendo variáveis intervenientes entre as variáveis econômicas e o resultado que se pretende atingir. [...] Encontramos também o social definido como sinônimo de bem-estar (*welfare*). [...] Esta abordagem do social denota uma perspectiva consensual da sociedade, sendo possivelmente vista como um somatório de indivíduos cujo bem-estar é somado para fornecer o bem-estar social. [...] A sociedade é pensada como um todo homogêneo e não como um campo hierarquizado onde há valores em conflito. A deficiência de bem-estar é cultural, histórica e específica de determinada sociedade (COSTA, 1975, p. 168-169).

O social era visto através de uma série de dimensões particulares, constituindo um domínio fechado, que se delineava de forma residual e em contraposição ao econômico. Ou seja, o social era, antes de mais nada, o não econômico. [...] ...a representação do “social” passava necessariamente (e em certa medida era ditada) por considerações em torno do que se identificava como “problemas sociais” [...] ...as inúmeras referências aos problemas ou desvios sociais traduziam, ainda que implicitamente, a noção de quebra de um padrão geral, a ser corrigida mediante a intervenção do poder público. Assumia-se, por conseguinte, a existência de um consenso em termos de objetivos e valores, reconhecendo-se o Estado como árbitro do bem-comum (OLIVEIRA, 1979, p. 8).

Por demais, dava-se atenção especial à elaboração de indicadores quantitativos, havendo, dessa forma, uma “redução do espaço social a um espaço mensurável”, donde serem assumidos como “estatísticas” e “séries estatísticas”. Haveria, então, uma certa “magia dos números”, objeto de críticas acirradas vindas de diferentes estudio-

sos, notadamente dos sociólogos, para quem, na área social haveria diversos aspectos, alguns centrais, não redutíveis à quantificação, donde implicava a utilização de “metodologias alternativas, como a antropológica”. (OLIVEIRA, 1979, p. 12). Outro ponto a receber críticas referia-se à separação do econômico e do social, donde o esforço de relevar uma concepção sistêmica que, não raras vezes, tentaria inverter a tendência dominante, ou seja, aplicando-se em subordinar o econômico ao social; sem contar as críticas à vinculação dos indicadores sociais ao quadro do planejamento, e nesse contexto, ao conceito de bem-estar social. Eis a posição dos técnicos do Grupo:

Quando anteriormente criticamos o caráter normativo de determinadas definições de Indicadores Sociais estávamos nos referindo a definições que identificam indicador social à mediação de bem-estar social. Creio que devemos deixar claro que consideramos que a atividade do cientista social e do planejador está referida sempre a um sistema de valores, e isto se expressa por exemplo, na medida em que estes cientistas fazem determinadas perguntas e não outras gerando informações sobre certos sistemas e não sobre outros.

A perspectiva assumida por alguns teóricos de projetos de Indicadores Sociais é de que as informações geradas pelos Indicadores Sociais permitirão o estabelecimento de objetivos e prioridades sociais; achamos importante relativizar esta proposição afirmando que a definição destes objetivos e prioridades é realizada pelos diversos grupos sociais que podem utilizar o conhecimento dos cientistas sociais para o estabelecimento de políticas.

O pressuposto seguinte tem relação com o anterior na medida em que acreditamos não ser a falta de informação sobre determinados problemas sociais a razão da sua persistência mas sim o conflito de ideologias (COSTA, 1975, p. 173-174).

No IBGE, ecoando essas críticas, insistiu-se na integração sistêmica, em quebra franca da concepção empirista, dessa forma, recusando-se uma demarcação positivista, insistindo na combinação de metodologias antropológicas (em especial as etnográficas: a formação das equipes de campo, a conquista aos informantes, e outros pontos) aos métodos estatísticos; haveria uma contínua vigilância conceitual; os indicadores sociais seriam notadamente explicativos, longe de apenas descritivos. Para tanto, devia haver por parte do Grupo uma estreita interação com a produção das estatísticas primárias, seja na revisão de pesquisas em andamento, seja na criação de outras. Em suma, eis as opções adotadas pelos técnicos do Grupo no IBGE:

Diríamos portanto que o conceito de Indicador Social se refere a dados, inclusive estatísticos, que estariam referidos a conceitos centrais à geração de um sistema de informações sobre sistemas sociais. [...] Tem-se afirmado que a teoria sociológica ainda não forneceu uma teoria geral aplicável a sistemas sociais. Ainda que se aceite esta posição, alguns modelos têm sido elaborados para subsistemas sociais e para determinados princípios estruturais dos sistemas sociais. Acreditamos portanto ser possível adotar esta definição para orientar os trabalhos do Grupo Projeto [de] Indicadores Sociais. O Grupo conforme a orientação acima tem desenvolvido trabalhos na área de educação, fecundidade, renda, mão-de-obra, estudos urbanos. O Grupo tem adotado modelos de distribuição de atividades ou modelos de desigualdade social que constituem uma área de pesquisa tradicional das ciências sociais. A pesquisa de mobilidade social em desenvolvimento no Grupo, acreditamos, trará novas contribuições para o estudo do desenvolvimento sócio-econômico da sociedade brasileira, permitindo o levantamento de indicadores de estratificação social, mobilidade ocupacional, etc. (COSTA, 1975, p. 174-175).

Isso posto, valerá revelar a estrutura da publicação **Indicadores Sociais: Relatório 1979**, capítulos e autores: *I População e famílias* (Rosa Maria Ramalho Massena, Maria das Graças Mangueira Este, Lúcia Ribeiro de Souza), *II Divisão do trabalho* (Fernando José de Araújo Abrantes, Lucia Elena Garcia de Oliveira), *III Mobilidade ocupacional* (Rosa Maria Porcaro, Lucia Elena Garcia de Oliveira, Doris Rinaldi Meyer), *IV Distribuição de renda* (Júlio Sérgio Gomes de Almeida), *V Despesa familiar* (Regina de Paula Santos Prado, Maria Alice Machado de Carvalho), *VI Habitação* (David Michael Vetter, Rosa Maria Ramalho Massena, Elza Freire Rodrigues), *VII Educação* (José Carmello Braz de Carvalho, Maria Cascaes, Olga Lopes da Cruz, Maria Helena Beozzo de Lima), *VIII Saúde* (Mário Francisco Giani Monteiro, Alceu Vicente Wightman de Carvalho)<sup>620</sup>.

### Indicadores Sociais no IBGE: ênfase nos aspectos processuais (segunda fase)

O relatório seguinte sairia em 1985, já na gestão *Edmar Bacha* (mas fora feito na gestão *Jessé Montello*), no então Departamento de Indicadores Sociais (já não mais trazendo a expressão “Estudos”)<sup>621</sup>. A *Isabel de Assis Ribeiro de Oliveira* coube fazer a introdução, tendo a seguinte estrutura (capítulos e autores): *I População* (Elza Freire Rodrigues Oliveira, Marina Teixeira Barroso Rebello, Rosa Maria Ramalho Massena), *II Família* (Helena Alvim Castelo Branco, Regina de Paula Santos Prado) e *A família negra em questão* (Moema de Poli Teixeira Pacheco, Tereza Cristina Nascimento Araújo), *III Habitação* (David Michael Vetter), *IV Força de trabalho* (Lucia Elena Garcia de Oliveira, Rosa Maria Porcaro), *V Estrutura agrária* (Doris Rinaldi Meyer), *VI Distribuição de renda* (Ângela Filgueira Jorge, Ary Silva Júnior, Fânia Goltsman Izhaki), *VII Educação* (Olga Lopes da Cruz), *VIII Saúde* (Alceu Vicente Wightman de Carvalho) e *Saúde materno-infantil* (Lúcia Ribeiro de Souza), *IX Ordem e segurança pública* (Yolanda Salles Duque Catão)<sup>622</sup>.

Em setembro de 1989, na iminência da realização em novembro seguinte da III Conferência Nacional de Estatística, na gestão *Charles Mueller*, a então chefe do Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, *Márcia Bandeira de Mello Leite*, (com o apoio das chefes de divisão, *Elisa Caillaux* e *Maria Dolores Bombardelli Kappel*) elaborou o documento **Estatísticas e Indicadores Sociais para a década de 90** (Textos para Discussão, Diretoria de Pesquisas, n. 19, 1989; série antiga), onde propõe uma revisão bem mais processual que conceitual da tradição ibgeana (já aos dez anos), de

<sup>620</sup> Na Biblioteca Setorial da Diretoria de Pesquisas há um exemplar do primeiro documento semestral feito pelo Grupo no IBGE utilizando a proposta feita pelo IPEA para indicadores de curto prazo. Trata-se de “Indicadores Sociais de Curto Prazo, 1975/1976” (1977 é sua data provável, sem nenhuma sugestão de autoria). Como curiosidade, apresenta gráficos feitos em *plotter*.

<sup>621</sup> Em 1985 (gestão Edmar Bacha) saiu pelo IBGE o livro **O lugar do negro na força de trabalho**, de autoria de Lúcia Elena Garcia de Oliveira, Rosa Maria Porcaro e Tereza Cristina N. Araújo, que teve enorme repercussão, seja pelo conteúdo, seja por ter estado engavetado, a espera do término da gestão Jessé Montello que retardou (proibiu mesmo) sua edição.

<sup>622</sup> Antes, em 1982 (gestão Jessé Montello), em circulação limitada saiu **Indicadores sociais: regiões metropolitanas**, usando a PNAD 1977, sobre os temas População, Divisão do Trabalho, Distribuição de Rendimento, Educação e Habitação. Depois, em 1988, houve uma outra publicação, organizada por Rosa Maria Ramalho Massena, chamada **Indicadores sociais: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e municípios com mais de 100 mil habitantes**.

elaboração dos indicadores sociais<sup>623</sup>. De um lado, no prisma interno, centra-se atenção nas fontes, vale dizer, nas estatísticas ditas primárias (socioeconômicas e sociodemográficas, como é dito no texto), sejam as do IBGE, sejam as dos órgãos federais e estaduais de estatística. De outro, no prisma externo, declara-se filiação às orientações dos organismos internacionais, bem assim, quer-se uma mais intensa utilização da informática, como forma de agilizar a elaboração e divulgação dos indicadores (o que está acorde ao espírito emanado da gestão Edmar Bacha: transparência como filosofia de trabalho).

As áreas temáticas, acorde ao texto, estavam adequadas, e eram suficientes, já sua organização num conjunto coerente ainda exigia atenção. Esse conjunto coerente devia dar conta “do que se pode chamar de Qualidade de Vida da população brasileira ou de Estado Social da Nação” (LEITE, 1989, p. 7). E devia fazê-lo trazendo agilidade à elaboração e à divulgação, tendo em vista os muitos setores demandantes: imprensa, associações (científicas e de classe), grupos específicos (movimento negro, defesa da criança, atenção aos idosos, etc.); sem olvidar o próprio governo, que seguia demandando os indicadores. A médio prazo queria-se conformar e consolidar uma regularidade, finalmente alcançada em 1998 com a série anual “Síntese dos Indicadores Sociais”; a curto prazo lutou-se para “apagar” o passivo existente, feito em 1995, ao se fazer um balanço da década de 1980 (ambas essas obras serão vistas ao final desta seção)<sup>624</sup>. Voltando à reflexão básica, eis uma síntese da proposta:

Dentro dos limites das informações disponíveis, o DEISO vem organizando para divulgação, ainda a partir de 1989, um conjunto mínimo e básico de estatísticas e indicadores nas áreas de Saúde, Educação, Habitação, Saneamento Básico, Família, Associativismo e Participação Político-Social, Justiça e Segurança Pública.

Mais ainda, paralelamente a este esforço, é possível se pensar, a médio prazo, na organização de subconjuntos de estatísticas e indicadores sociais voltados para grupos populacionais específicos (como já vem ocorrendo no caso das Estatísticas do Menor)<sup>625</sup>. Assim, é possível antever um trabalho metódico de organização das estatísticas primárias já produzidas em subsistemas voltados para grupos populacionais específicos, como é o caso de mulheres, negros, ou da população idosa. Estes grupos, em conjunto com os deficientes físicos, constituem subconjuntos da população-alvo, identificada a partir do momento atual, a ser coberta por estatísticas sociais, de acordo com as recomendações do documento do UNSO acima citado<sup>626</sup> (LEITE, 1989, p. 15-16).

Mais de perto, a proposta de trabalho seguia três linhas, cada qual devendo considerar uma necessária comparação internacional, fazendo-o com uma desejável

<sup>623</sup> Vale registrar, contudo, que ainda em março de 1982 houve discussões conceituais e de objetivos, conforme documento existente na Biblioteca Setorial da Diretoria de Pesquisas intitulado “Uma abordagem da questão social” (misto de reflexão, relatório de atividades, proposta de trabalho).

<sup>624</sup> Antes, porém, por idéia deste autor, enquanto chefiava o Departamento de Emprego e Rendimento, saiu em 1989 (sobre 1988) **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: síntese de indicadores da pesquisa básica** (depois, em 1990 sobre 1981-1989, e em 1991 sobre 1990). Em 1993, mudou o nome dessa obra: **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores**; tornando-se serializada. Na origem, sua criação se justificava, tendo em vista a intensa demanda sobre resultados, depois, contudo, já com a rotina da síntese dos indicadores sociais, bem poderia ter sido repensada.

<sup>625</sup> Houve e vem havendo, como então sugerido, várias publicações temáticas.

<sup>626</sup> UNSO, Aspectos conceptuales de la Coordinación Estadística. Buenos Aires: INDEC, junio/julio 1988.

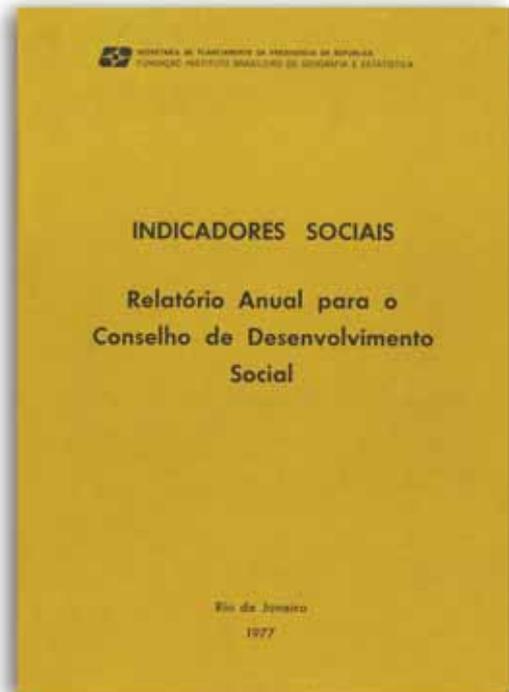
agilidade. Eis as três linhas, que, é fácil notar, trazia a tendência de subordinar ao social, não apenas o econômico, como no passado, mas (quase) todo o espectro das pesquisas, o que era um absurdo, sem sombra de dúvida; e veja-se, depois, os papéis que caberiam ao departamento desempenhar, por certo um enorme exagero<sup>627</sup>.

[Linhas] A) A sistematização do conjunto de dados sócio-econômicos e demográficos existentes em diferentes pesquisas – quer do IBGE, quer de outros órgãos componentes da malha do sistema – num conjunto de tabulações que permitam o acompanhamento anual de áreas temáticas ou populações-alvo específicas ainda não sistematizadas neste momento. B) A reformulação de pesquisas ou inquéritos que ficam aquém das necessidades atuais de informações específicas mas cujos objetivos e formatos mais amplos atendem, em linhas gerais, às necessidades de informação para determinadas áreas ou grupos de população. C) O investimento em áreas ainda não cobertas de forma sistemática pela produção do departamento neste momento, como é o caso das áreas de Consumo e Orçamentos Familiares, Lazer e Uso do Tempo, Cultura, Migrações, além da área de indicadores de participação político-social, cujo embrião está referenciado ao Suplemento PNAD-88, sobre Participação Político-Social (MELLO, 1989, p. 27-29).

[Papéis] A) O de produtor de estatísticas primárias num amplo espectro de áreas temáticas que abrangem o chamado “social”. B) O de executor / responsável por um conjunto de relações institucionais com outros órgãos governamentais que – em sua grande maioria – tendem a ver o IBGE, e o DEISO em particular, como um órgão coletor de informações estatísticas, e, conseqüentemente, encontram grande dificuldade em nele reconhecer o papel efetivo de coordenador / produtor / co-responsável por estas estatísticas. C) O de Departamento-Síntese da área social, papel que requer, necessariamente, participação efetiva na concepção e elaboração de um conjunto de pesquisas básicas fundamentais para a produção desta síntese do social. (MELLO, 1989, p. 32).

Por fim, tomando a grande parte do texto, as áreas temáticas são relacionadas, dando-lhes um balanço das “potencialidades, dificuldades e limitações” (MELLO,

<sup>627</sup> Havia, então, uma certa “disputa” com o Departamento de Emprego e Rendimento, então sob a chefia deste autor. A nosso juízo, os ciúmes e os temores eram infundados, e o tempo o mostrou; mas, a juízo dos técnicos do Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais, procedia estar “vigilantes”.



Indicadores Sociais – Relatório Anual para o Conselho de Desenvolvimento Social – Com restrição e proibição de citação.

1989, p. 36). Sem entrar no balanço (bastante datado; melhorando ou piorando no tempo), eis as áreas temáticas consideradas: A) População; B) Habitação, grupamentos humanos e distribuição geográfica da população; C) Formação das famílias e unidades domésticas; D) Saúde, serviços de saúde e nutrição; E) Escolarização e serviços educacionais; F) Atividade econômica, população não economicamente ativa, emprego e renda; G) Grupos socioeconômicos e mobilidade social; H) Consumo e riqueza; I) Previdência social e serviços de bem-estar social; J) Lazer, cultura e comunicações; K) Ordem pública e segurança; L) Associativismo, participação político-social, atividades políticas; M) Perfil estatístico de crianças e mães; N) Sistemas contínuos de acompanhamento em áreas temáticas e O) Avaliação de políticas públicas.

Como visto antes, uma análise da década de 1980, dando conta do passivo, foi feita em 1995, já na gestão *Simon Schwartzman*. É dado como um produto do Sistema Automatizado de Indicadores Sociais, implantado no Departamento de Estatísticas e Indicadores Sociais (note-se a expressão “Estatísticas” adicionado à denominação do departamento), com recursos recebidos do PNUD. A introdução é assinada por *Tereza Cristina Nascimento Araújo, Rosa Maria Ramalho Massena, Maria das Graças Mangueira Este*, tendo 16 textos em 8 capítulos: *I População*, com os textos “A dinâmica demográfica recente: níveis, tendências e diferenciais” e “Novas tendências demográficas – Breves notas a partir dos resultados do censo demográfico de 1991” (ambos feitos por Luiz Antônio Pinto de Oliveira e Cleber Felix); *II Saúde e nutrição*, com os textos “A mortalidade no contexto da transição epidemiológica” (Mário Francisco Giani Monteiro), “Atenção à saúde da mulher” (Lilbeth Maria Cardozo Roballo Ferreira, Maria Isabel Coelho Alves, Elisabeth Cardoso) e “O estado nutricional da população brasileira” (Tania Quiles de O. Lustosa); *III Família*, com o texto “Família, Criança e Trabalho” (Rosa Ribeiro, Ana Lucia Sabóia, Helena Castello Branco); *IV Trabalho e renda*, com os textos “Mudanças no perfil de trabalho e rendimento no Brasil” (Jane Souto de Oliveira, Rosa Maria Porcaro, Ângela Filgueira Jorge) e “A distribuição de renda pessoal” (Lilian Maria Miller); *V Mobilidade social*, com o texto “Mobilidade social no Brasil – 1976 e 1988” (Elisa Caillaux); *VI Habitação e saneamento básico*, com os textos “A questão habitacional no âmbito do sistema financeiro de habitação” (Ricardo Pontual), “Condições habitacionais” (Marco Antonio dos Santos Alexandre, Elisa Caillaux) e “Condições de saneamento básico” (Marcio Miller Santos); *VII Educação*, com os textos “Condições educacionais” (José Carmelo Braz de Carvalho, Maria Dolores Bombardelli Kappel, Maria Isabel Coelho Alves) e “Analfabetismo no Brasil, uma perspectiva municipal” (Célia Diogo Alves da Costa, Nilza de Oliveira Martins Pereira); *VIII Participação político-social*, com os textos “Os desníveis sociais da participação eleitoral no Brasil” (Antonio Carlos Alkmim dos Reis, Afonso Celso Calvo Rangel), “Participação, cidadania eleitoral e instituições políticas” (Olavo Brasil de Lima Júnior) e “Tendências recentes do sindicalismo” (Alan Francisco de Carvalho).

Uma nova série, agora criando regularidade, teria início em 1998, “Síntese de Indicadores Sociais”, tendo saído de novo em 1999, 2000, 2002, 2003, 2004 e 2005. Eis as áreas temáticas analisadas, com seus autores, no que vale notar dois pontos: primeiro, que os temas são quase sempre os mesmos, o que expressa uma certa definição

do cenário mínimo, sempre desejado; segundo, que os autores oscilam muito pouco, o que, se de um lado é bom, tendo em vista a crescente especialização, por outro, é perigoso tendo em vista a próxima aposentadoria dos pesquisadores.

1998: **Aspectos demográficos** (Luiz Antônio Pinto de Oliveira), **Saúde** (Lilibeth Cardozo Roballo Ferreira), **Educação** (Maria Dolores Bombaderlli Kappel), **Trabalho e rendimento** (Ana Lucia Sabóia), **Domicílios** (Elizabeth Dezouzar Cardoso e Márcio Antônio Cunha), **Grupos sociodemográficos** (Ana Lúcia Sabóia), **Idosos** (Maria Isabel Coelho Alves), **Desigualdades raciais** (Moema De Poli Teixeira e Tereza Cristina Nascimento Araújo), **Participação eleitoral** (Antonio Carlos Alkmim dos Reis).

1999: **Aspectos demográficos** (Luiz Antônio Pinto de Oliveira e Celso Simões), **Saúde** (Celso Simões e Lilibeth Cardozo Roballo Ferreira), **Educação** (Maria Dolores Bombaderlli Kappel e Enio Leite de Mello), **Trabalho e rendimento** (Ana Lúcia Sabóia e Salvador de Azevedo), **Domicílio** (Márcio Antônio Cunha e Sônia Maria Oliveira), **Família** (Ana Lúcia Sabóia, Clarice Rath e Rosa Ribeiro), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia), **Idosos** (Maria Isabel Coelho Alves), **Desigualdades raciais** (Moema De Poli Teixeira, Teresa Cristina Nascimento Araújo, Ana Lúcia Sabóia e Luiz Antônio Pinto de Oliveira).

2000: **Aspectos demográficos** (Luiz Antônio Pinto de Oliveira e Antônio Roberto Pereira Garcez), **Saúde** (Celso Simões), **Educação** (Maria Dolores Bombaderlli Kappel), **Trabalho e rendimento** (Ana Lúcia Sabóia e Salvador de Azevedo), **Domicílio** (Clarisse Rath), **Família** (Ana Lúcia Sabóia), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia e Paula V. M. da Cunha Castro), **Idosos** (Luiz Antônio Pinto de Oliveira), **Desigualdades raciais** (Moema De Poli Teixeira).

2002: **Aspectos demográficos** (Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Antônio Roberto Pereira Garcez e Antônio Tadeu de Oliveira), **Saúde** (Celso Simões), **Educação** (Maria Dolores Bombaderlli Kappel), **Trabalho e rendimento** (Cristiane Soares), **Domicílio** (Bárbara Cobo Soares), **Família** (Ana Lúcia Sabóia), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia), **Idosos** (Maria Isabel Coelho Alves Parahyba e André Wallace Nery da Costa), **Desigualdades raciais** (Moema De Poli Teixeira e José Luiz Petruccelli), **Mulher** (Sônia Oliveira), **Casamentos, separações e divórcios** (Elisa Lustosa Caillaux), **Trabalho de crianças e adolescentes** (Ana Lúcia Sabóia e Cristiane Soares).

2003: **Aspectos demográficos** (Bárbara Cobo Soares e Antônio Tadeu de Oliveira), **Saúde** (Celso Simões, Marco Andreazzi e Klívia Brayner de Oliveira), **Educação**

(Bárbara Cobo Soares), **Trabalho e rendimento** (Cristina Soares), **Domicílio** (Márcio Cunha e Rubem Magalhães), **Família** (Ana Lúcia Sabóia), **Casamentos, separações e divórcios** (Maria Isabel Coelho Alves Parahyba e André Wallace Nery da Costa), **Desigualdades raciais** (Antonio Tadeu de Oliveira), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia e Daniela Santos Barreto), **Trabalho de crianças e adolescentes** (Cristiane Soares), **Mulher** (Ana Lúcia Sabóia), **Idosos** (Maria Isabel Coelho Alves Parahyba), **Cor** (José Luís Petrucelli e Moema De Poli Teixeira).

2004: **Aspectos demográficos** (Juarez de Castro Oliveira e Antônio Roberto Garcez), **Educação** (Bárbara Cobo Soares), **Trabalho e rendimento** (Cristiane Soares), **Domicílio** (Márcio Cunha e Rubem Magalhães), **Família** (Ana Lúcia Sabóia), **Casamentos, separações e divórcios** (Cláudio Dutra Crespo), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia), **Trabalho de crianças e adolescentes** (Cristiane Soares), **Mulher** (Cristiane Soares), **Idosos** (Lúcia Maria Cunha), **Cor** (José Luís Petrucelli e Moema De Poli Teixeira).

2005: **Aspectos demográficos** (Juarez Oliveira, Antônio Roberto Garcez e Leila Ervatti), **Educação** (Barbara Cobo Soares), **Trabalho e rendimento** (Cristiane Soares), **Domicílio** (Márcio Cunha e Rubem Magalhães), **Família** (Ana Lúcia Sabóia e Ana Paula Guimarães Lima), **Casamentos, separações e divórcios** (Cláudio Dutra Crespo), **Crianças, adolescentes e jovens** (Ana Lúcia Sabóia e Cristiane Soares), **Idosos** (Lúcia Maria Cunha), **Cor** (José Luís Petrucelli e Moema De Poli Teixeira), **Mulher** (Cristiane Soares).

Antes de seguir adiante, valerá deixar dois registros: primeiro, esses nomes são quase todos, hoje, nomes consagrados como referências; segundo, os temas focados são hoje temas clássicos, devidamente consagrados. A par com esses nomes, e com esses temas, contudo, há hoje vários outros, diversos e, não raro, muitíssimo imaginosos, em vários lugares, e não apenas em órgãos oficiais de estatística (federais, estaduais e municipais), mas igualmente em associações, em universidades, e vários outros. Há fontes oficiais e oficiosas de financiamento, nem sempre contínuas e duradouras, pondo a perder os sonhos sempre associados. Por demais, quase nunca há fontes de dados, elas próprias sendo objeto de criação, nem sempre com os devidos recursos técnicos e humanos bem assim, os melhores métodos de pesquisa. Vejamos essas mudanças.

### Renovação da demanda pelas cúpulas globais (indicadores sintéticos)

Duas mudanças vêm ocorrendo. De um lado, as cúpulas mundiais, a do Milênio em especial<sup>628</sup>, vêm reforçando a dimensão humana (ou social), procurando garantir uma fixação de direitos. Para tanto, demandou-se estatísticas e indicadores em profusão, em particular os sintéticos, mesmo sem contar com quadros teóricos robustos (como contam os econômicos); a essa demanda renovada, claro, se associou

<sup>628</sup> Entre vários textos ver: NELDER, John A. Statistics for the millenium. **The Statistician**, London, Institute of Statisticians, v. 48, part. 2, p. 257-269, 1999.

recursos financeiros dos organismos internacionais, o que levou a sem número de produtores. Pois os órgãos oficiais nacionais de estatística relutaram em entrar nessa canoa, seja por já terem seu portfólio bem definido, como visto acima, de um lado, e, de outro, por acharem que não havendo molduras teóricas robustas, a natural fragilidade dos resultados seria camuflada por detrás do prestígio daquelas instituições, dito de outra forma, a credibilidade dessas instituições daria credibilidade às estatísticas e aos indicadores, mesmo que fossem frágeis e discutíveis, que não tivessem grande valor. Dessa forma, a elaboração das estatísticas e dos indicadores, em atenção à demanda renovada, recaiu em outros produtores, sem maiores exigências conceituais (até por ignorância dos processos de pesquisa), e bem carentes de recursos financeiros (com os quais renovam ou revigoram seus quadros de pessoal, e se inserem na revolução tecnológica da microinformática, vale dizer, no processamento e na comunicação). Essa situação se esgotaria rapidamente não houvessem as instituições estatísticas abraçado uma tendência quase universal de divulgação dos microdados das suas muitas pesquisas (graças a terem assimilado, elas próprias, a tecnologia revolucionária da microinformática); o fato é que, assim fazendo, abriram as margens da produção de indicadores fora de seus muros, no que ganhou a sociedade e diminuiu a pressão para que, elas próprias, as instituições de estatística enfrentassem as demandas aludidas; pese terem ganhado fôlego, não há como adiarem por muito tempo suas inserções nessa demanda, renovando suas produções. Enfim, as instituições estatísticas nacionais perderam a primazia fundadora em matéria de geração das estatísticas e dos indicadores, sociais e econômicos (esses também renovados); hoje a vanguarda da renovação, a assunção dos desafios, está fora dos órgãos centrais.

*Paulo Jannuzzi* em seu ótimo livro, já antes referido, oferece um balanço valioso dos novos indicadores demandados e produzidos, e dos seus produtores, bem assim, os *sites* onde estão hospedados. Veja-se, ainda, vários números da revista *São Paulo em Perspectiva*, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE, dedicados ao assunto<sup>629</sup>; trata-se de revista excelente, com conteúdo sempre oportuno, e sempre muito bem editada.

No que tange aos indicadores sintéticos, e tendo por centro o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, há um ótimo artigo nomeado “IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas”<sup>630</sup>, feito por *Paulo Jannuzzi* e por *José Ribeiro Soares Guimarães*, saído na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (v. 7, n. 1, p. 73-90, maio 2005). Sua leitura é agradável e utilíssima; em suma, dizem os autores:

Em que pesem as mais diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de Indicadores Sintéticos e do IDH no âmbito das políticas públicas, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos – e não antecipados – que a criação, a proposição e o uso deles têm gerado nas esferas técnicas e políticas do país. Nesses últimos quinze anos, a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos Indicadores Sintéticos.

<sup>629</sup> Um deles, muito bom, teve por tema “Estatísticas públicas e cidadania” (v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003).

<sup>630</sup> Entres os pensadores dos indicadores sintéticos, os autores lembram Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, de cuja obra valerá realçar **Desenvolvimento como liberdade**, (editado em São Paulo pela Companhia das Letras em 2000), de leitura prazerosa e envolvente.

A legitimidade social dessas propostas tem se demonstrado pela visibilidade e frequência que os Indicadores Sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e das ONG no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de gestores públicos e legisladores certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando bem, apontando o que se espera que apontassem” – as iniqüidades, os bolsões de pobreza, etc. – garante-lhes também alguma legitimidade técnica. Eles também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustenta no fato de terem servido de instrumento de garantia o espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público.

Tais legitimações não devem esconder as graves violações a princípios básicos das boas práticas da Pesquisa Social Empírica e do uso mal informado dessas medidas como critérios únicos e “neutros” na priorização dos recursos públicos. Afinal de contas, persistem os problemas decorrentes das limitações que representa a utilização de um só número para dar conta de fenômenos multidimensionais em unidades territoriais continentais marcadas por severas desigualdades socioeconômicas tanto entre regiões quanto entre grupos populacionais (segundo sexo, cor ou raça, situação do domicílio etc.) a exemplo de países como o Brasil (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005, p. 88).

Em setembro/outubro de 2002, *Martha Mayer*, Diretora de Pesquisas, criou o “Fórum Consultivo sobre Política de Disseminação de ‘Indicadores Sintéticos’ para o IBGE”<sup>631</sup>; as melhores participações, inclusive com textos, foram de *Paulo Jannuzzi*, *Luiz Antônio Oliveira* e *Ana Lúcia Sabóia*. De concreto, afora o prazer das tertúlias, nada resultou, e o IBGE seguiu resistindo aos indicadores sintéticos.

Isso posto, façamos uma digressão histórica.

Em 1887, na 1ª Sessão do International Statistical Institut – ISI, em Roma, várias comunicações trataram da “escolha de um índice, simples ou complexo, capaz de permitir a comparabilidade da situação de bem-estar dos povos”. Dentre elas a de *Neumann-Spallart*, economista e estatístico austríaco<sup>632</sup>, sobre a “medida das variações do estado econômico e social dos povos”, que passamos a comentar (NEUMANN-SPALLART, p. 230)<sup>633</sup>.

Começa referindo-se às comunicações de *Ernst Engel* e de *Charles Keleti*, marcando as diferenças com a que faria. Ao contrário daqueles autores que haviam focado em seus estudos “elementos isolados”, propunha-se a considerar uma “pluralidade de elementos”; intentava “chegar a uma expressão, tão exata quanto possível, do que chamaremos estado econômico, social e moral das sociedades humanas”, em certa época e em vários países. E dá suas razões:

<sup>631</sup> Integravam o grupo Alicia Bercovich, Carmem Feijó, Elisa Caillaux, Luiz Antônio Oliveira, Ana Lúcia Sabóia, Magdalena Cronemberger, Paulo Jannuzzi, Nelson Senra, Pedro Luis do Nascimento Silva, Sonia Albiéri, Tereza Cristina Nascimento Araújo (ex. Costa), Zélia Bianchini.

<sup>632</sup> “Com 27 anos de idade, conquistou, de maneira brilhante, a cátedra de Economia Política e Finanças na Academia de Comércio de Viena. Tornou-se, depois, catedrático de Estatística da Universidade da Áustria e da Escola Superior de Agricultura de Viena” (NEUMANN-SPALLART, p. 230).

<sup>633</sup> Na mesma ocasião, *Ernst Engel*, economista e estatístico prussiano, apresentou seu famoso estudo “La consommation comme mesure du bien-être des individus, des familles et des Nations” (ainda hoje útil) e *Charles Keleti*, economista e estatístico húngaro, apresentou o estudo “Étude sur le budget de l’alimentation de la population hongroise”.

Fala-se, amiudadas vezes, da melhoria na situação geral dum povo numa série de anos, ou, ao contrário, do seu declínio noutra época, sem, entretanto, se poder calcular a extensão da realidade dessa modificação, ou qual a intensidade dessa mudança. Diz-se que tais e tais países, em tais e tais épocas, marcham a passos de gigante, que sua fortuna aumenta, que o bem-estar se generaliza, que a vida social e a moralidade dos seus habitantes progridem, e, em relação a outro país, ou a outra época, que há um afrouxamento em todos os sentidos, ou estagnação, ou, ainda, marcha regressiva. Fala-se de tudo isto, em verdade, de modo geral, como se fala de clima ou de tempo, sem determinar a importância duma impressão, que permanece mais ou menos vaga. [...] Da mesma forma [como para o clima, com que se conta com aparelhos de medição], se se deseja julgar o estado social ou econômico de um povo, em função de fatos observados, é de mister, inicialmente, pesquisar quais os índices mais adequados no emprego da medida dos elementos cujo total representa o estado econômico, social e moral de que se trata. Para fins de pesquisa dessa natureza, impõe-se, evidentemente, a seleção de fatos que, achando-se em relação direta com a vida econômica e social, podem ser aceitos como sintomas seguros das variações aludidas; é preciso, além disso, se limitem os fatos àqueles já registrados pela estatística oficial em vários anos (NEUMANN-SPALLART, p. 230-231).

A primeira operação do método, consistia na definição da sintomatologia, e se pergunta: “quais são os sintomas seguros da atividade e do bem-estar de um povo?”. Em resposta, identifica duas séries de elementos num dito “grupo primário e puramente econômico”: primeira série, “a marcha da produção” nos países; segunda série, “a intensidade do comércio interno e externo”. E passa à seleção dos elementos do segundo e do terceiro grupos, o “grupo econômico-social” e o grupo do “estado moral” dos povos, sempre carente de estatísticas.

Poderiam objetar-me que o estado econômico e social dum povo não depende exclusivamente da produção e do comércio; poderiam dizer-me que esses dois elementos indiciam, apenas, manifestação parcial do bem-estar material e que há, além dessas, condições outras das quais depende a situação de um povo. Admito as objeções e lhes dedico a maior deferência, passando a investigar outros sintomas que possam servir ao propósito de medir o bem-estar das famílias; pesquisei, por exemplo, índices que testemunham, por assim dizer, os meios de subsistência procurados pelos habitantes dum país, com a maior ou menos facilidade, em dada época; pesquisei, também, os sintomas que permitem apreciar, ainda em dado instante, a maior ou menor comodidade que usufruem as famílias, bem assim, a maior ou menor facilidade de ganhar dinheiro, o maior ou menor poder de espírito de iniciativa e de realização. [...] Acrescentando os números pertinentes a esse grupo, aos dos dois anteriores, chega-se, iniludivelmente, a certa medida do bem-estar do estado econômico e social. Resta, ainda, o estado moral. Para medi-lo é necessário recorrer aos diversos fatos dessa natureza, que, desde Quetelet e Guerry, formam o objeto de um ramo da ciência estatística [estatística moral ou estatísticas vitais] (NEUMANN-SPALLART, p. 232).

Depois de definir os sintomas, que, segundo afirmava, “permitem o julgamento do estado econômico, social e moral de um país”, na segunda operação do método caberia “encontrar uma expressão numérica, cuja utilização sirva à comparação daqueles diversos valores”, para tanto afirma dever-se reduzir os números absolutos à condição de relativos, e prossegue:

Mercê, porém, de cálculos penosos, cheguei aos números relativos a cada grupo indicado. Mediante essas operações, estabeleci tabelas coletivas, nas quais os coeficientes proporcionais, ou números-índices, permitem ver, grupo a grupo, o desenvolvimento de cada elemento do estado econômico, social e moral do país; desses números, extrai, ainda, a média do grupo inteiro, o que me habilitou a construir as tabelas sinópticas de cada país, traduzidas depois em curvas. [...] Vós me per-

guntareis, certamente, quais os resultados teóricos ou práticos desse método. E eu vos direi que, como resultado científico ou teórico, espero haver encontrado o meio de exprimir em graus, ou em números-índices, os elementos e o conjunto o estado econômico, social e moral do mundo civilizado (NEUMANN-SPALLART, p 233).

Estava adiante do tempo, pois, *mutatis mutandis*, estava falando da elaboração de indicadores sintéticos, ainda muito polêmicos. Sua palestra foi debatida por *Wilhelm Lexis*, professor da Universidade de Breslau, na Alemanha; por *Georg von Mayr*, antigo diretor de estatística da Baviera, e então da Alsácia-Lorena; por *Alfred de Foville*, diretor de estatística da França; por *Joseph Korosa*, diretor de estatística da Hungria; *Guillaume Edmond Milliet*, diretor de estatística da Suíça; por *Adolph Wagner*, professor da Universidade de Berlim. Do debate resulta a sugestão de dever-se estudar o método proposto, conforme sintetiza *Rawson W. Rawson*, presidente do ISI.

### Controvérsia na concepção sistêmica (ser ou não ser?)

Como visto antes, quando da criação do Grupo no IBGE, iniciando a elaboração dos indicadores, insistiu-se numa concepção sistêmica. Mais ainda, percebe-se nas reflexões daquele tempo, queria-se o social como elemento articulador do econômico e do político, numa completa inversão no domínio do econômico. Vejamos:

Diríamos, portanto, que o conceito de Indicador Social se refere a dados, inclusive estatísticos, que estariam referidos a conceitos centrais à geração de um sistema de informação sobre sistemas sociais. Estes conceitos centrais são percebidos como componentes de um modelo de sistema social. [...] Tem-se afirmado que a teoria sociológica ainda não forneceu uma teoria geral aplicável a sistemas sociais. Ainda que se aceite esta posição, alguns modelos têm sido elaborados para subsistemas sociais e para determinados princípios estruturais dos sistemas sociais (COSTA, 1975, p.174).

[...] encontra suas raízes no pensamento de Mauss ao afirmar que “o social só é real quando integrado a um sistema”. Tal concepção desautoriza, a priori, a visão de Indicadores Sociais como um “elenco” de temas isolados ou como o “retrato” de uma dada situação social, na medida mesmo em que subordinaria a apreensão do social a um duplo esforço por parte do pesquisador: o primeiro, sincrônico, que desse conta da articulação existente entre os múltiplos aspectos e relações que informam o social e o segundo, diacrônico, que enquadrassem estes mesmos elementos em uma perspectiva histórica, capaz de explicar sua origem e seu modo de transformação (OLIVEIRA, 1979, p. 13).

[...] recuperar para o social a noção de sistema. O econômico ou o político, a exemplo do religioso ou do cultural, emergiriam daí como subsistemas ou campos particulares de relações integrados ao sistema social que, enquanto totalidade, garantiria sua coerência e sentido. Desta forma, a proposta dos Indicadores Sociais deveria basear-se primordialmente num esforço teórico visando à apreensão desta totalidade e à identificação dos princípios que regem a organização e o movimento de suas partes. (OLIVEIRA, 1979, p. 9).

Emergiram duas polêmicas. Na verdade, apenas uma, já que a pretendida vinculação do econômico (e do político) ao social não seria posta a ferro e fogo (nem pelas autoras), mantendo-se como elucubração intelectual. A outra, essa sim, estaria, ao longo do tempo, presente nas discussões: o ser ou não ser o social um sistema, e mais, se não seria mesmo um resíduo do econômico. Como seja, manteve-se

no cotidiano a expressão “Sistema de Indicadores Sociais”, pouco a pouco, contra as razões da origem, sendo considerada como manifestação de complemento ao econômico, este sim, sendo visto como um sistema autêntico, com quadro teórico indiscutível. Nessa linha, em texto introdutório à III Conferência Nacional de Estatística (promovida em novembro de 1989, na gestão *Charles Mueller*), *Eduardo Augusto Guimarães*<sup>634</sup>, afirmaria:

[...] a principal dificuldade ou, mais do que isso, a impossibilidade mesma da construção de um sistema estatístico nacional decorre da inexistência de um esquema teórico que capte a totalidade da realidade econômica e social. Na verdade, em face da ausência dessa teoria geral, cada campo teórico específico tem como contrapartida um recorte particular, parcial e próprio do mundo real. [...] Nesse contexto, a combinação de um campo específico de conhecimento com o recorte do mundo real correspondente delimita um espaço particular para a produção de estatística e aponta para a estruturação de um sistema estatístico específico. [...] Isso não exclui, no entanto, a possibilidade de conceber e estruturar a produção estatística como sistema. É certamente possível a construção de sistemas específicos e parciais – seja como sistemas inteiramente isolados e independentes, seja como sistemas que se articulam a outros sistemas igualmente específicos e parciais na constituição de sistemas mais amplos. Tais sistemas específicos podem eventualmente ser considerados como subsistemas de um virtual sistema estatístico nacional. É interessante notar que esse processo de construção de sistemas mais amplos a partir da agregação e articulação de blocos menores – que se sugere como o caminho possível para a produção de estatística – não difere do próprio processo de produção teórica. De fato – embora, do ponto de vista lógico, teorias parciais se construam dedutivamente, desdobrando-se de um corpo teórico mais geral – do ponto de vista da prática de produção do conhecimento, os grandes sistemas teóricos se desenvolvem tanto pelos desdobramentos dedutivos de novos segmentos teóricos, sugeridos pela lógica interna do próprio sistema, quanto pela agregação de blocos parciais que induzem construções teóricas mais envolventes a nível mais geral (GUIMARÃES, 1990, p. 6-7)

A distinção usual entre estatísticas econômicas e estatísticas sociais é frequentemente caracterizada como uma segmentação de um virtual sistema estatístico nacional em dois subsistemas. Tal enfoque não parece, no entanto, pertinente: embora o conjunto das “estatísticas econômicas” seja passível de estruturação em um sistema, o mesmo não sucede com as “estatísticas sociais”. [...] Considerem-se inicialmente as estatísticas econômicas. Aqui, a produção de estatística tem como marcos de referência um campo específico de conhecimento (a teoria econômica e/ou a economia política) e o recorte do mundo real correspondente (o sistema econômico capitalista). [...] Considerem-se agora as estatísticas sociais, como caracterizadas no contexto de uma segmentação dicotômica de um virtual sistema estatístico nacional. Nesse caso, as estatísticas sociais são definidas, de certo modo, como resíduo, a partir da natureza não-econômica. Não é de surpreender, portanto, que esse conjunto de estatísticas seja dificilmente articulável em um sistema. Há, no entanto, razões menos contingentes que obstaculizam a estruturação de um sistema de estatísticas sociais: a inexistência de um corpo teórico que dê conta da totalidade do social e que, portanto, ao estruturá-lo como sistema, permitisse também a construção de um sistema de estatísticas sociais; e a natureza frequentemente não quantitativa das categorias analíticas utilizadas e das relações sociais (GUIMARÃES, 1990, p. 7-8).

Esse texto causou enorme polêmica. Por bastante habitual, poucos o leram, e ainda menos o refletiram. Alguns o apreciaram, seja por razões meramente intelectuais.

<sup>634</sup> Diretor de Pesquisas na gestão Edmar Bacha, e Diretor-Geral na gestão Edson Nunes, e o Presidente que sucedeu a Charles Mueller.

tuais (no que é imbatível, pois bem escrito e muito lógico na argumentação), seja por dar fim às pretensões fundadoras do programa de indicadores sociais (no que, por certo, não era intenção do autor, e até por isso, não deu fim algum às questões do passado). Alguns repudiaram seu conteúdo, e até mesmo se indignaram, derivando-lhe inexistentes fantasmas; logo amainou a polêmica provocada, dando ensejo a novas leituras, mais racionais, e com menos paixões. A realidade, tanto tempo depois, é que o texto segue sendo muito citado pelos estudiosos, não raro com simpatias.

Pois, dez anos depois, o assunto voltou à baila. Agora pela pena de *Ivan Fellegi* e *Michael Wolfson*, ambos do Statistics Canadá, no texto “Toward systems of social statistics – some principles and their application in Statistics Canada”. O texto começa fazendo um histórico que bem sumariza o que vimos revelando neste capítulo:

*There is a rich but generally unsuccessful history of efforts to develop a unified and coherent system of social statistics for a nation. Ideally, we seek an integrated system of social statistics:*

- *whose measures shed light on the state of society*
- *which is based on a defensible understanding of dynamic relationships among the main factor or variables, and*
- *therefore provides a framework for the study of causes, effects and outcome, and the roles and possible impacts of policies.*

*Such a system would parallel, for social statistics, the success of the System of National Accounts for economic statistics – both in terms of its utility for users as an integrated set of information, and for producers of statistics as an organizing framework for the development of comprehensive economic statistics.*

*In the absence of this ideal, users and producers of social statistics have sought a more modest goal: the achievement of consensus on a set of social indicators that could serve as a focus for public policy debates. As a minimum, these statistical indicators would provide at least basic descriptive and monitoring information spanning the range of major social concerns. While they would likely not reflect the dynamic relationships among the variables involved, nor the impacts of possible government policies, they would nevertheless be reasonable and understandable both individually and collectively. Unfortunately, not even this approach has been successful. Many national and international organizations tried unsuccessfully to identify a small number of commonly agreed indicators, which jointly would illuminate the state of social issues and could become a focus for enlightened public debate.*

*Yet current interest in social issues, hence in social statistics, is increasing again. One reason is continuing stagnation in household incomes. Another driving force has been pressures on government to cut expenditures in order to achieve more balanced fiscal positions. Many of these cutbacks are made in social programs; but to the extent that empirical foundations to judge their impacts are lacking, the decision must be made largely in the dark. Given the potential long-term impacts of these cuts for individuals and, indeed, for the fabric of society, there are increasing demands for “evidence-base decision making” – policy decisions that take the fullest account of their implications (FELLEGI; WOLFSON, 1999, p. 373-374).*

Pragmatismo. Seria bom haver um sistema, mas não há. Então, que haja atenção às demandas da sociedade (em especial as do governo) e se tente atendê-las. E, em atitudes de parceria, se permita aos estudiosos nas academias, e aos vários órgãos produtores, a serem parte desse esforço: na percepção dos problemas emergentes, na indicação dos necessários indicadores, na escolha dos conceitos adequados, na

definição dos responsáveis (com as fontes de dados, e as fontes de recursos). Assim, um esquema alcançado por consenso daria o norte ao trabalho, e não seria posta a questão de sistema, ficando presente, é claro, o sonho de se tê-lo. Isso tudo, pressupõe coordenação, é óbvio e claro, o que não é fácil, mas é possível e desejável.

### À guisa de conclusão

A expressão “Sistema de Indicadores Sociais” segue presente no cotidiano dos produtores (e até entre usuários), contudo perdeu a força de antes (fique claro, o ser ou não ser um sistema). Contudo, volta-se a criticar a suficiência (e a significação) dos indicadores econômicos, e, implícita ou explicitamente, sugere-se a ordem do social como melhor norteador da elaboração das estatísticas e dos indicadores; dito de outra forma, o econômico estaria melhor se visto sob o social. Isso sugere um retorno ao pensar e ao querer em sistema as estatísticas e os indicadores sociais; não obstante, o esforço produtivo dessas estatísticas e indicadores segue sendo pragmático, sem maiores divagações sistêmicas, atento à evolução das demandas da sociedade, como dito antes, variada e complexa. Os órgãos nacionais de estatística, como o IBGE, embora evoluam, aceitando as novidades nessa área, certamente preferem centrar-se na elaboração dos indicadores consagrados, deixando em aberto os novos, que vêm sendo feitos em especial em ambientes acadêmicos (e em parte nos órgãos estaduais e municipais produtores de estatística). Quem os elabora ganha projeção, e recursos de pesquisa, o que é bom, claro; contudo, teriam melhor qualidade se fossem produzidos com o envolvimento das instituições estatísticas, se não diretamente, ao menos em parceria, pela razão de terem grande tradição, e melhores domínios da matéria-prima utilizada, sem olvidar os processos de pesquisas, que também dominam; e é claro que isso seria feito mais facilmente sob a coordenação do IBGE.

## Estatísticas Criminais, Justiça e Segurança Pública no Brasil\*

Renato Sérgio de Lima\*\*

Num primeiro momento, pode parecer contraditório falar de estatísticas criminais, justiça e de segurança pública quando do relato da institucionalização do programa estatístico brasileiro. Afinal, estamos lidando com um tema ausente do referido programa. Porém, ao contrário do que mídia e opinião pública propagam, dados sobre crimes e, mais residualmente, sobre criminosos foram amplamente produzidos pelas instituições que compõem o sistema de justiça e segurança do País e pelas agências de estatísticas públicas, sendo objeto de preocupações desde o Império brasileiro<sup>635</sup>.

Este aparente paradoxo é, ao que tudo indica, derivado das dificuldades de implementação dos requisitos democráticos de transparência e controle público do poder, mesmo no caso das agências de produção de estatísticas públicas, em relação a um tema estruturador da ação do Estado e que é permeado por intensas disputas sobre o sentido do controle social contemporâneo.

Nessa direção, a não incorporação do tema no programa estatístico nacional pode ser visto como prova de que o Brasil não conseguiu avançar na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais; não conseguiu coordenar politicamente o ciclo das informações sobre justiça e segurança públicas. O modelo brasileiro não conseguiu superar a dimensão do registro de fatos criminais, aqui incluídas ocorrências policiais e dados prisionais, e, por conseguinte, não toma a produção de dados pelas instituições de segurança e justiça como passo inicial para a utilização de informações e, a partir daí, para o acúmulo de conhecimento sobre os fenômenos sociais derivados das situações e casos descritos. Entre as razões para essa realidade está, por certo, que o conhecimento valorizado nesse campo é aquele que domina as técnicas jurídicas de processamento legal de casos, de processos, não obstante a legislação nacional prever vários mecanismos de monitoramento da atuação das instituições da área.

Além disso, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, mesmo após a Constituição de 1988, basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas

<sup>635</sup> Em termos históricos, as primeiras referências e utilizações sistemáticas de estatísticas criminais, no Brasil remontam aos anos da década de 1870. Naquele período, foi promulgada a Lei nº2033, de 20 de setembro de 1871 e, sua regulamentação, no que diz respeito especificamente às estatísticas, foi feita por meio do Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, e precisou de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários ao atendimento da demanda do governo imperial. Esse último decreto faz distinção entre estatísticas policiais e judiciais e, dentro dessas últimas, caracteriza as estatísticas como criminal, civil, comercial e penitenciária. Há 59 modelos diferentes de formulários de coleta de dados e definições sobre prazos de apuração e retificação das informações. Para cada situação, havia uma orientação específica. Existiam modelos para a apuração de crimes, hipotecas e transações comerciais diversas. Ao que tudo indica, o Decreto nº 7.001 constituiu parâmetro de todas as estatísticas policiais, criminais e penitenciárias produzidas no Brasil a partir de então (o que contar, como contar, entre outros) (Lima, 2005).

\* Uma análise detalhada da produção e do uso de estatísticas criminais no Brasil pode ser obtida em Lima (2005).

\*\* Doutor em Sociologia. Chefe da Divisão de Estudos Socioeconômicos da Fundação Seade. E Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (MUNIZ E ZACCHI, 2004).

Entre as permanências, o quadro institucional manteve as estruturas e regulamentos internos, as rotinas e os procedimentos burocráticos; as categorias e as classificações adotadas nos levantamentos estatísticos até então produzidos, bem como manteve um quadro bifurcado de produção de dados criminais, pelo quais instituições de justiça e segurança e agências de estatísticas compartilham a responsabilidade legal pela existência dessas estatísticas. Como exemplo, o Brasil possui de 58 polícias, incluindo as polícias da Câmara e do Senado, e cada uma possui um critério diferente de classificação e produção de estatísticas criminais. O Ministério da Justiça tenta, desde 1995, padronizar tais dados, mas, mesmo com avanços na construção de um sistema nacional, enfrenta grandes obstáculos para compatibilizar e equalizar as categorias utilizadas.

A partir da década de 1970, a demanda política por transparência nas decisões governamentais e o aproveitamento, pela mídia e pelos setores organizados da sociedade civil (PAIXÃO, 1982; PINHEIRO, 1984), das estatísticas criminais existentes para retratar o modo de funcionamento do sistema de justiça criminal e reivindicar direitos criam tensões nos padrões e regras de trabalho de produção de dados que forçarão a redefinição de papéis tanto dos funcionários e instituições quanto dos próprios dados produzidos. Não obstante essas tensões, um fio condutor parece ter guiado os produtores de estatísticas criminais no Brasil, qual seja, os dados passaram a ser produzidos, ainda de forma mais intensa, porém tendo-se por critério as classificações e linguagens do universo do direito penal vigentes. Questões de *modus operandi* e/ou úteis à gestão e reforma democrática das instituições não são completamente incorporados e, em paralelo, perdem espaço para o acompanhamento costumeiro da incidência de ocorrências dos tipos penais previstos na legislação brasileira – só no final dos anos 90 é que a adoção de ferramentas de georreferenciamento muda este cenário e começa a indicar a utilidade e atualidade dos dados para planejamento operacional e tático e, portanto, circunscritos às polícias. Em suma, o movimento foi, como destacado, o de colar os dados às regras e categorias penais, num reforço do discurso jurídico como aquele capaz de dotar de sentido as informações criminais.

Em consequência, mesmo carente de conhecimento, a área criminal não conseguiu manter-se como prioridade das instituições de estatística no Brasil ao longo dos anos 1970, 1980 e 1990 e 2000, seja no âmbito federal como no estadual. O pouco de oferta de dados mantida está no fato de que o interesse dessas instituições começou a ser despertado para a possibilidade de aplicação junto à

população das “pesquisas de vitimização”, cujo controle sobre todas as fases de sua produção e o uso que poderia ser feito de seus resultados foram mais fáceis de serem tomados como algo passível de ser contado. A grande diferença em relação às instituições de justiça e segurança é os olhares das agências repousam, agora, sobre o “Crime”, mas não como categoria penal e sim como ele é socialmente percebido e sentido. Assim, em 1988, o IBGE produz a primeira pesquisa de vitimização nacional da história do Brasil. De fato, o que foi feito foi um estudo piloto sobre justiça e violência com questões suplementares ao questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Mediante perguntas objetivas, procurou-se investigar a incidência de crimes junto à população e os níveis de confiança nas instituições de controle social. Porém, mesmo transcorridos quase 20 anos e produzidas mais de 30 pesquisas regionais do gênero no país, uma nova pesquisa nacional continua, desde 2000, sendo negociada entre IBGE e Ministério da Justiça e tem previsão de campo para 2008.

Nesta medida, o uso de estatísticas criminais não é incorporado como um modo de pensar a ação das instituições de justiça criminal e segurança pública no País. Diante desse quadro, em nome de uma linguagem técnico-processual, procedimentos burocráticos são mobilizados para justificar os padrões de funcionamento do sistema de justiça criminal e os principais dilemas da área não ganham o benefício da transparência e do envolvimento sistemático de outros atores relevantes, como o IBGE, por exemplo.

Assim, diante da multiplicidade de atores e da fragmentação de modelos e levantamentos existentes, as agências públicas de estatísticas não se sentem obrigadas a continuar produzindo dados com base em registros administrativos e, para elas, o tema perde centralidade e deixa de fazer parte da suas agendas, exceção feita à Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, e à Fundação Seade, em São Paulo, que mantém a divulgação de dados produzidos pelas respectivas polícias estaduais.

Como resultado, há um reforço do processo em que os fenômenos da desordem, da criminalidade e da violência ainda são absorvidos por lógicas pouco democráticas de resolução de conflitos. O problema da segurança pública e da justiça criminal é visto como predominantemente afeito aos universos jurídico e policial, cujas soluções devem ser pensadas preferencialmente pelos operadores jurídicos, que teriam a experiência do cotidiano para legitimar os seus atos. Múltiplas teses são construídas a partir de um processo de redução da justiça e da segurança aos aspectos técnicos jurídicos a elas associados, mas ao custo de um baixo nível de informação e conhecimento - não de dados, como se está chamando a atenção.

A pressão por ações efetivas de redução da insegurança é reapropriada no sentido da manutenção desse quadro descrito, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de um amplo debate sobre qual controle social é com

patível com a democracia brasileira. Ações “espetaculosas” são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes.

O tempo dos produtores se opõe ao dos usuários. Não há “centros de cálculo” legitimados para atribuir sentidos aos dados e coordenar sua produção. Sem essa coordenação, não há conhecimento para a avaliação e/ou redefinição das políticas públicas de pacificação social. Disso, os segredos burocráticos e os modelos de atuação se refazem não na indisponibilidade de dados ou de vontade em divulgar informações, mas na opção política das instituições de justiça criminal de não estruturarem suas ações nas interpretações que são feitas dos dados disponíveis e, também, da timidez das agências públicas de estatísticas em assumir o tema em seus programas de trabalho.

Em síntese, a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do País, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento.

O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem). Hoje, várias secretarias de segurança do País e outros órgãos de governo colocam à disposição pela Internet estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos afirmar que conhecemos muito mais sobre os principais dilemas do tema do que há alguns anos atrás.

Em relação aos requisitos da democracia, a transparência se dilui na permanência de múltiplas agendas políticas em torno do contar crimes e criminosos e com a falta de coordenação na produção de estatísticas criminais. Ao mesmo tempo, mecanismos de controle público do poder são diluídos pela emergência que a prevalência da criminalidade violenta e do medo e da insegurança impõe, na medida em que são vistos, por parcela significativa da opinião pública, como obstáculos para a ação eficaz das instituições de justiça e segurança e, com isso, perdem legitimidade e são de difícil implementação.

Nesse processo, as agências de estatísticas brasileiras reconhecem a importância do tema para a realidade nacional, mas optam, quase todas, por não incorporá-lo como item de seus programas, diante da fragmentação discursiva do campo e das dificuldades na definição do que se deve contar, do que se deve monitorar a partir da estatística como instrumento de objetivação da realidade.

Enfim, sem dúvida, a redefinição dos papéis de tais estatísticas e a superação desse quadro passa menos por aspectos técnicos, que são controláveis e dependem da tomada de decisões, e, mais, de aspectos políticos, que dêem conta

de atribuir responsabilidades, evitar conflitos de competência e definir o significado e o sentido dos dados necessários às ações democráticas no campo da justiça e da segurança pública no Brasil.

## As estatísticas criminais no Brasil – linha do tempo

<p><b>Século XVIII</b></p> <p>Reincidentes oficiais (sete mortes) Existe, por exemplo, o relato da historiadora Laima Mesgravis, da USP, que conta que nos séculos XXVII e XXVIII o crime de homicídio, em algumas localidades, só era punido quando o autor atingia a sétima ou a oitava vítima (Folha de S. Paulo, 28/11/2003).</p>	<p><b>Século XIX</b></p> <p>Lei 2033/1871 (atribui à Secretaria e Justiça a coleta de dados) Decreto 7001/1878 (regulamenta a Lei 2003 e institui 83 páginas de formulários de coleta) Decreto 4676/1871 (Atribui à Secretaria de Governo a coleta de dados) Resultado: bifurcação de atribuições</p>	<p><b>1907</b></p> <p>Substituição de categorias de modus operandi (“gatunagens”) pela linguagem jurídica nas categorias estatísticas</p> <p>Esforços de Coordenação entre produtores</p>	<p><b>1936</b></p> <p>Resolução 7 da Assembléia Geral do CNE definia que caberia ao Setor de Diretoria de Estatística Geral do Ministério da Justiça gerir as estatísticas dos chamados “Crimes e Contravenções”</p>	<p><b>Era Vargas</b></p> <p>Implantação da Ficha francesa (1909) e Boletim Individual (artigo 809, Código de Processo Penal)</p> <p>Sistema de Justiça Criminal</p> <p>Envio de Dados aos Gabinetes de Identificação</p> <p>Tentativa de centralização na produção de dados em consonância com a centralização política da época.</p>	<p><b>Século XX</b></p> <p>Código de Processo Penal (art 809), 1941</p> <p>Segredos e competências Como estratégia de governo</p>
<p><b>Até 1964</b></p> <p>Produção Sistemática e bifurcada</p>	<p><b>Pós 1964</b></p> <p>Campanhas IBGE Descentralização das estatísticas criminais e centralização das fontes Não inclusão no PGEN /IBGE</p>	<p><b>1988</b></p> <p>Pesquisas de vitimização e IBGE</p> <p>Novos temas e análise dos orçamentos públicos com justiça e segurança</p> <p>Inclusão de Crimes Invisíveis ao Modelo Penal Vigente (violência contra a mulher, crianças e adolescentes, etc)</p>	<p><b>1995</b></p> <p>Estatísticas trimestrais em São Paulo (Lei nº 9155/95). Lei que obriga o Governo do Estado a publicar a cada três meses um rol de informações sobre crimes, ocorrências policiais e prisões</p> <p>O tempo da demanda começa a ser considerado</p>	<p><b>Anos 2000</b></p> <p>Sistemas de Informações Estatísticas</p> <p>Inclusão de Ações de Fomento à Produção de Dados nos Planos Nacionais de Segurança Pública 1 e 2</p> <p>Padronização (esforço da SENASP/MJ na implementação de um sistema nacional)</p> <p>Tecnologia e adoção de sistema dede geoprocessamento (Infocrim/SP, Delegacias Legais/RJ, IGESP/MG, etc.)</p> <p>Pesquisas Regionais de Vitimização geoprocessamento (Infocrim/SP, Delegacias Legais/RJ, IGESP/MG, etc.)</p> <p>Pesquisas Regionais de Vitimização</p>	

**PESQUISAS E SISTEMAS NACIONAIS DE INFORMAÇÃO: UMA SÍNTESE DOS INSTRUMENTOS DE PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS DE SAÚDE**

Cláudio Dutra Crespo\*

Nas últimas duas décadas, os avanços obtidos na mensuração, padronização de conceitos, regularidade da coleta e divulgação dos dados, disseminação e qualidade das estatísticas de saúde no Brasil têm sido de grande relevância. Esses resultados decorrem de ações políticas e sociais que vêm sendo desenvolvidas desde meados da década de 1970, resultantes da evolução das tecnologias da informação aplicado às pesquisas, do processo de expansão da cobertura assistencial e de informações em saúde, preconizadas pela Organização Mundial de Saúde - OMS, do processo de redemocratização do país, ocorrido nos anos 80, e do movimento de reforma sanitária brasileira, também do mesmo período, que culminou com a 8ª Conferência Nacional da Saúde, realizada em março de 1986. A partir da mesma, deu-se a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS, em 1987, e a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, na Constituição de 1988 (CARVALHO; EDUARDO 1998).

Da época, quando até mesmo as informações da mortalidade eram bastante problemáticas até a atualidade, inúmeros inquéritos domiciliares, além das pesquisas do Registro Civil e Assistência Médico-Sanitária - AMS foram realizados, especialmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Além disso, um conjunto de sistemas de informações em saúde, de abrangência nacional, foram construídos em grande parte por órgãos do Ministério da Saúde, a exemplo do então Centro Nacional de Epidemiologia - CENEPI, da Fundação Nacional de Saúde e pelo Departamento de Informática do SUS-Datasus, dotando o país de arquivos sobre dados de nascidos vivos, óbitos, ofertas de serviços de saúde, recursos humanos, internações hospitalares, atendimentos ambulatoriais, dados financeiros, entre outros (VIACAVA; DACHS; TRAVASSOS, 2006).

As estatísticas de saúde no Brasil resultam, portanto, de pesquisas domiciliares e de estabelecimentos, de registros administrativos e sistemas de informação, a maioria deles implantados por meio de instrumentos padronizados de coleta, nos últimos 20 anos. Anteriores a esse período tem-se a pesquisa do Registro Civil, que coleta trimestralmente, dados dos registros de nascimentos, óbitos e óbitos fetais, nos cartórios do país, desde 1974<sup>636</sup>, através de questionário padronizado pelo IBGE, conforme informações dos registros de pessoas naturais, preconizadas pela Lei nº 6015, de 1973; o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF, de 1974/75; o Sistema de Informação de Mortalidade do Ministério da

<sup>636</sup> Antes desse ano a pesquisa do Registro Civil era de responsabilidade do Ministério da Justiça.

\* Sociólogo, gerente de Estatísticas Vitais e da Saúde, do IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais COPIS / DPE.

Saúde, que é de 1975, sendo pioneiro a empregar um documento individualizado e padronizado (Declaração de Óbito - DO) para a coleta das informações sobre óbitos e a Pesquisa Assistência Médica Sanitária, sob a responsabilidade integral do IBGE desde 1976, mas que resultou do trabalho do antigo Serviço de Estatística da Educação e Saúde, o qual reunia as informações sobre os estabelecimentos de saúde do País, desde 1931.

As pesquisas domiciliares, a exemplo das PNADs, de modo geral, têm por finalidade coletar dados sobre o uso dos serviços e a condição de saúde da população, independentemente de sua procura por assistência, a fim de produzir informações necessárias ao conhecimento do perfil epidemiológico da população, à aferição de medidas, à avaliação do acesso e grau de satisfação com a assistência à saúde pública ou privada e à gestão e monitoramento do sistema de saúde brasileiro. Além disso, elas cumprem o papel de suprir as lacunas dos sistemas de informação, seja porque captam informações não disponíveis através dos registros administrativos devido às limitações na cobertura ou ao precário preenchimento, ou má qualidade da informação, em algumas variáveis contidas nos sistemas de informação em saúde.

Os sistemas de informação existentes no Brasil resultaram das necessidades específicas dos serviços de saúde para o seu funcionamento, da produção e do fluxo de dados decorrente do trabalho, que alimentam os sistemas, dos avanços tecnológicos e da descentralização ocorrida nesta área, especialmente após a implantação do SUS, o qual requer informações para os municípios brasileiros. Das bases de dados desses sistemas, resultam estatísticas de saúde, acessíveis em grande parte pela Internet, possibilitando análises e avaliações das condições socioeconômicas, administrativas e técnico-operacionais em cada instância de gestão da rede de serviços, complementadas pelos registros dos eventos vitais (nascimentos e óbitos), de vigilância epidemiológica e situação de saúde e dos orçamentos e recursos públicos aplicados à saúde.

O quadro abaixo mostra as principais pesquisas e sistemas de informação em saúde do País, destacando suas principais referências temporais, temáticas e formas de coleta:

A otimização do uso das estatísticas de saúde depende da melhoria gradual da cobertura dos eventos, da regularidade e da qualidade da informação, além da regulamentação do Sistema Nacional de Informação em Saúde previsto na Lei nº 8.080/90. Isto significa o reconhecimento da relevância da informação coletada de todas as fontes, a integração das bases de dados, a compatibilização de conceitos de diversas variáveis pesquisadas e a comparabilidade dos dados ao longo do tempo e entre os diferentes inquéritos e sistemas de informação.

Pesquisas	Ano referência Periodicidade	Abrangência	Temas	Coleta
ENDEF	1974	Brasil, UF e regiões metropolitanas	hábitos alimentares, gastos de saúde e alimentação, antropometria	Entrevista domiciliar
POF	1987/88, 1996/97, 2002/03	Capitais brasileiras	gastos com saúde e hábitos alimentares no orçamento das famílias	Entrevista domiciliar
PNAD	1981, 1986, 1998, 2003	Brasil, UF e regiões metropolitanas	percepção da condição de saúde, anticoncepção, acesso a serviços de saúde, suplementação alimentar	Questionário do suplemento saúde – entrevista domiciliar
PPV	1996/97	Regiões Nordeste e Sudeste	mensuração da renda a partir da investigação dos padrões de bens de consumo duráveis	Entrevista em 5 000 domicílios
AMS	1976_1992, 1999, 2002, 2005	Brasil, UF e municípios	oferta de serviços de saúde	Entrevistas em estabelecimentos públicos e privados
PNSB	1974, 1977, 2000	Brasil, UF, municípios	abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana e coleta de lixo	Entrevistas nos órgãos públicos e empresas privadas
PNDS	1986, 1991, 1996	Subamostra da PNAD. Sete regiões da PNAD	antropometria, saúde reprodutiva, cuidado pré-natal, práticas de contracepção, amamentação, imunização, conhecimentos sobre AIDS	Entrevista em 13 283 domicílios e 12 612 mulheres de 15 a 49 anos
PNSN	1989	Brasil e Grandes Regiões	caracterização do estado nutricional, condição de saúde e consumo de serviços de saúde	Entrevista com 62 mil indivíduos em 17 domicílios
SIM	Disponível desde 1975. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	estudos de mortalidade, vigilância de óbitos	Declaração de óbitos emitidas por estabelecimentos de saúde. Sistema alimentado pelas secretarias municipais e consolidado pela secretaria estadual de saúde
SINASC	Disponível desde 1995. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	informações sobre nascimentos	Declaração de nascidos vivos emitidas por estabelecimentos de saúde. Sistema alimentado pelas secretarias municipais e consolidado pela secretaria estadual de saúde
SINAN	Disponível desde 1994. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	doenças e agravos de notificação compulsória	Formulário individual de notificação preenchida para cada paciente, nas unidades de saúde. Sistema alimentado pelas secretarias municipais e consolidado pela secretaria estadual de Saúde
SIH	Disponível desde 1994. Periodicidade anual.	Brasil, UF e municípios	morbidade e custeio hospitalar,	Formulário de autorização hospitalar preenchido nas unidades hospitalares. Sistema alimentado pelas secretarias municipais e consolidado pela secretaria estadual de Saúde
SIAB	Disponível desde 1998. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	acompanhamento das ações e dos resultados das atividades realizadas pelas equipes do Programa Saúde da Família	Situação da atenção básica da saúde
SIA	Disponível desde 1998. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	acompanhamento da produção e gestão ambulatorial,	Boletim de produção ambulatorial
SIOPS	Disponível desde 1994. Periodicidade anual	Brasil, UF e municípios	orçamentos públicos destinados à saúde	Sistema alimentado pelas secretarias municipais e estaduais de saúde

## SISTEMA DE INFORMAÇÕES E ESTATÍSTICAS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: BREVE HISTÓRIA E APRECIÇÃO CRÍTICA

Andre Magalhães Nogueira \*

Márcia Marques de Carvalho \*\*

### Evolução histórica

A educação superior do Brasil tem apenas dois séculos de existência. Sua origem remonta à chegada da Família Real portuguesa ao País, em 1808, havendo a criação dos primeiros cursos em função da necessidade de formação de quadros para a Corte. Além de ser um acontecimento tardio, a educação superior brasileira nasceu: voltada para as elites, já que a imensa parcela da população dela foi excluída; sob comando do governo central, havendo entraves para iniciativas das províncias e de particulares; e assumindo um formato institucional não universitário, com predomínio de faculdades e escolas isoladas dedicadas à formação de quadros profissionais.

Diante de tais características, não surpreende que a constituição de um sistema de informação de estatísticas educacionais também seja um fenômeno tardio. Foram necessários mais de 100 anos, para que as primeiras informações sobre educação superior começassem a ser organizadas, por iniciativa da Diretoria Geral de Estatística. Por ocasião das comemorações do centenário da abertura dos portos brasileiros, foi editado, pela Diretoria Geral de Estatística - DGE, o Boletim Commemorativo da Exposição Nacional de 1908, do qual constaram estatísticas sobre instrução, inclusive alguns dados sobre educação superior. Com a edição do Anuário Estatístico do Brasil, publicado em três volumes nos anos 1916, 1917 e 1927, foram apresentados, no último desses tomos, os primeiros dados relativos ao período 1907 a 1912, com informações sobre alunos matriculados, professores, estabelecimentos de ensino.

Nos anos 1930, ocorreu importante ponto de inflexão, iniciando-se nova etapa no desenvolvimento da educação superior brasileira, que começaria a se expandir vigorosamente nas décadas seguintes, com a criação de instituições universitárias e a participação crescente de estabelecimentos particulares e estaduais. Tal processo teve reflexo no sistema de informações e estatísticas educacionais.

Nesse contexto de transformação, veio o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, que criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, ficando a ele subordinados estabelecimentos, instituições e repartições públicas que se proponham à realização de estudos, serviços ou trabalhos relati-

\* Bacharel em Ciências Sociais pela UFRJ e Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ/UCAM.

\*\* Bacharel em Estatística pela ENCE e Mestre em Engenharia de Produção pela UFRJ.

vos ao ensino, saúde pública e assistência hospitalar. Com o Decreto nº 19.560, de 5 de janeiro de 1931, que aprovou o regulamento do Ministério, surgiu a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação.

Importante marco de referência foi o Convênio para o aperfeiçoamento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas, criado pelo Decreto nº 20.772, de 11 de dezembro de 1931 e ratificado pelo Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Firmado entre o governo federal, e os dos Estados, Distrito Federal e Território, visava a coordenar em um sistema eficiente as atividades estatísticas da Diretoria com as atividades congêneres das diretorias, inspetorias, superintendências. Desse modo, esperava-se padronizar procedimentos para levantamento e publicação das estatísticas educacionais brasileiras.

Com a Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, que reorganizou o Ministério da Educação e Saúde, foi reestruturada a Diretoria de Estatística, tendo por competência organizar a estatística dos assuntos da competência do Ministério, bem como divulgar seus resultados. Dois anos depois, essa Diretoria passaria a se chamar Serviço de Estatística de Educação e Saúde - SEES. Este órgão teve seu regimento aprovado pelo Decreto nº 16.915, de 20 de outubro de 1944, o qual determinava sua subordinação administrativa ao Ministério da Educação e Saúde, e obediência à orientação técnica do Conselho Nacional de Estatística, passando também a constituir um dos órgãos executivos centrais do IBGE. Competia ao SEES coletar e sistematizar informações educacionais para o Anuário Estatístico do Brasil.

Ressalte-se que, nesses 15 anos de importantes transformações institucionais no sistema de informações e estatísticas do País, também foi criado o Instituto Nacional de Pedagogia (Lei nº 378/1937, Art. 39) que, no ano seguinte, passaria a se chamar Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP. Caberia, assim, ao INEP a realização de estudos e análises sobre questões pedagógicas, como os Boletins do INEP (1939-1952), valendo para tanto de estatísticas produzidas fundamentalmente pelo SEES, que as publicava na série “O Ensino no Brasil” (1939 e 1946)<sup>637</sup>.

Na segunda metade do século XX, com a expansão da educação superior brasileira, prosseguiram as transformações do sistema de informações e estatísticas educacionais. Pelo Decreto n.º 38.661, de 26 de janeiro de 1956, houve a consolidação do Serviço de Estatística da Educação e Cultura - SEEC, órgão sucedâneo do SEES e subordinado ao Ministro da Educação e Cultura. O SEEC também atuaria sob orientação técnica do Conselho Nacional de Estatística - CNE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, levantando as estatís-

<sup>637</sup> O SEES atuava sob coordenação de Teixeira de Freitas e os estudos do INEP eram organizados por Lourenço Filho. A convivência entre os órgãos nem sempre ocorreu de forma harmônica.

ticas referentes às atividades educacionais e culturais do País e promovendo sua divulgação. O principal produto deste trabalho, no que se refere à educação superior, foram as Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, que passaram a ser a fonte de referência para estudos e análise do setor.

No bojo das reformas na educação superior, ocorridas no final da década de 1960, foi baixado o Decreto n.º 63.342, de 1º de outubro de 1968, que condicionava a entrega de recursos da União às instituições de ensino superior à comprovação, por parte destas, da apresentação de dados estatísticos relativos ao ano vigente ao IBGE, a partir do mês de junho de cada ano. Cumpre ressaltar que as informações estatísticas destinavam-se a orientar aspectos orçamentários e de planejamento da educação superior universitária, então ainda dominada majoritariamente pelos setores público e federal.

Em 1972, por intermédio do Decreto n.º 71.407, de 20 de novembro, houve a mudança na denominação do INEP, que passou a se chamar Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, tendo por finalidade, como órgão central de direção superior, exercer todas as atividades necessárias ao estímulo, coordenação, realização e difusão da pesquisa educacional no País. Ressalte-se que a função de produzir e divulgar estatísticas educacionais ainda não fazia parte das atribuições do INEP.

Antecipando transformação futura, houve, nessa mesma década, inovação importante no tratamento de informações e estatísticas referentes à educação superior. Surgiu em 1976, por iniciativa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Nesse ano, foi criado o Sistema de Avaliação da Pós-graduação que passou a coletar, periodicamente, informações e dados dos programas e cursos de mestrado e doutorado do País, associando-os a processos avaliativos.

### Situação atual

Duas décadas depois da bem sucedida experiência da CAPES, consolidou-se, na educação superior brasileira, o propósito de se associar a coleta de dados e a produção de estatísticas educacionais com os processos de avaliação, tendo em vista a regulação e a supervisão do setor. À mesma época em que era elaborada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996), foram tomadas medidas institucionais para integrar estatísticas e informações educacionais a processos avaliativos. Em 1996, a SEEC foi incorporada à Secretaria de Avaliação e Informações Educacionais - SEDIAE, que no ano seguinte passaria à estrutura do INEP. A partir de então, este Instituto foi transformado em autarquia federal, sendo o único órgão encarregado das avaliações, pesquisas e levantamentos estatísticos educacionais no âmbito do governo federal.<sup>638</sup>

<sup>638</sup> O IBGE também coleta dados sobre a instrução da população, abrangendo todos os níveis de ensino, através dos Censos Demográficos e das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios. Nestas pesquisas são incluídas as pessoas que nunca freqüentaram ou que já não freqüentam a escola, além de serem cruzadas informações de instrução com as características demográficas e socioeconômicas da população.

Nome	Fonte	Forma	Órgão responsável	Descrição
Avaliação dos Cursos de Graduação	Registro administrativo e pesquisa estatística	Censo dos novos cursos de graduação e dos cursos em fase de reconhecimento	INEP	Análise dos dados estatísticos e registros administrativos das Instituições de Ensino Superior - IES para o reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.
Avaliação Institucional	Registro administrativo e pesquisa estatística	Censo	INEP	Análise dos dados estatísticos e registros administrativos das IES e a verificação <i>in loco</i> da realidade institucional de seus cursos de graduação e pós-graduação.
Avaliação do Desempenho dos estudantes - ENADE	Pesquisa estatística	Amostra	INEP	Avaliação do aprendizado dos ingressantes e dos concluintes dos cursos de graduação.
Cadastro Nacional da Educação Superior	Registro administrativo	Censo	INEP	Cadastro atualizado de dados de cursos e instituições de educação superior de todo o País.
Cadastro Nacional de Docentes do Ensino Superior	Registro administrativo	Censo	INEP	Cadastro atualizados com informações sobre docentes de cursos superiores.
Censo Demográfico	Pesquisa estatística	Censo	IBGE	Coleta dados básicos socioeconômicos, educacionais (todos os níveis de ensino), sobre trabalho e rendimento e fecundidade da população residente.
Censo Superior	Pesquisa estatística	Censo	INEP	Coleta dados do ensino superior, incluindo cursos de graduação, e pós-graduação <i>lato sensu</i> , presenciais e à distância. Sequenciais e tecnológicos?
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD	Pesquisa estatística	Amostra	IBGE	Coleta dados socioeconômicos, educacionais (todos os níveis de ensino), sobre trabalho e rendimento, fecundidade e características migratórias da população residente, com mais detalhamento que o Censo Demográfico e com periodicidade maior.
Sistema de Avaliação da Pós-graduação	Pesquisa estatística	Censo	CAPES	Análise dos dados estatísticos e registros administrativos dos programas de pós-graduação para fundamental, os pareceres do Conselho Nacional de Educação sobre autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de doutorado, mestrado e mestrado profissionalizante.

Na segunda metade da década de 1990, foram criados e aperfeiçoados: o Cadastro Nacional da Educação Superior, que atualiza dados de cursos e instituições de educação superior de todo o País; o Exame Nacional de Cursos “Prova”, que seria depois substituído pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE; a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação, posteriormente Avaliação das Condições de Ensino e hoje Avaliação dos Cursos de Graduação; o Censo do Ensino Superior, que passou a ser fonte das Sinopses Estatísticas; a Avaliação das Instituições de Educação Superior, como um dos componentes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES. O Quadro 1 apresenta a situação atual quanto às informações e estatísticas atinentes à educação superior brasileira.

### Apreciação crítica

Em 1970, havia 425 478 estudantes matriculados em 2 166 cursos de graduação; em 2005, tais números passaram a ser, respectivamente, 4 453 156 estudantes e 20 407 cursos, cerca de dez vezes mais. Ao aspecto quantitativo, acrescenta-se que inexistia, naquela época, a enorme diversidade qualitativa de tipos institucionais, cursos e modalidades de ensino. Antes, os estabelecimentos públicos predominavam entre as universidades, enquanto, no grupo de faculdades, sobressaíam as instituições privadas, que hoje são majoritárias. Ademais, ao crescimento de pedidos de credenciamento institucional e de autorização e renovação de cursos superiores, veio se somar o fato de atualmente ser obrigatória a renovação periódica do reconhecimento, bem como do recredenciamento institucional. Tais fatores sobrecarregaram, em demasia, o sistema de informações e estatísticas educacionais, dada sua articulação com os processos de avaliação.

Por exemplo, o Cadastro Nacional da Educação Superior é base de informação sobre instituições de educação superior e cursos, sendo o ponto de partida para os outros processos de informação e avaliação. Falhas ou imprecisões no Cadastro repercutem na avaliação institucional e de cursos. Observe-se que o próprio Ministério da Educação - MEC tem contribuído para tal sobrecarga. O Censo do Ensino Superior inicialmente abrangia dados básicos como matrícula, concluintes, docentes, técnicos administrativos e processos seletivos (vestibular). Com o passar dos anos, houve crescimento no detalhamento dessas informações: em 1998 pedia-se para cada curso de graduação dados agrupados em nove tabelas, dispostas em três páginas. Cinco anos depois, em 2004, as informações totalizavam 40 tabelas em oito páginas.

Como conseqüência desse processo, tanto as instituições de educação superior quanto os órgãos do MEC passaram investir, de forma crescente, em recursos materiais (sistemas e equipamentos) e humanos (pessoal dedicado e treinado). Não obstante, isso ainda não assegurou que seja satisfatória a qualidade

das informações e estatísticas produzidas, bem como que os processos de avaliação transcorram a contento. Inconsistências nos dados fornecidos pelas instituições de educação superior, bem como atrasos nos processos de responsabilidade do MEC não têm sido eventos incomuns.

Embora o INEP venha se esforçando para ajustar o instrumento de coleta de dados, aperfeiçoando o processo de crítica das informações fornecidas pelas instituições, o volume e o detalhamento excessivo de alguns dados a serem preenchidos permanecem sendo complicadores. A propósito, registre-se que a divulgação desses dados nas Sinopses Estatísticas aproveita apenas parte das informações fornecidas.

Melhorar a articulação das informações e estatísticas educacionais, tendo em vista aperfeiçoar os processos de avaliação, é o desafio que hoje se coloca para educadores e autoridades responsáveis.

# **Estatísticas e indicadores demográficos**

---

## **Tema 03**

# P

opulação, economia, governo.

No dizer de *Michel Foucault*, surge um saber de governo ao emergir um efetivo saber sobre os processos referentes à população, dando curso e forma à chamada economia política. A população, em si, e em suas relações sociais (gerando riqueza), devidamente instalada num território (que também interessa como entidade autônoma de investigação), conformará a economia política, que será a base do governo. Governar um estado, será gerir sua população em profundidade, valendo-se das estatísticas, que terá, então, seus horizontes ampliados, vale dizer, liberando-se das dimensões da administração (típica do período mercantilista). Às estatísticas, agora abertas em amplos limites, caberá revelar a dinâmica das populações: nascimento, fecundidade, mortalidade, morbidade, e outros pontos: epidemias, endemias, trabalho, geração da riqueza, entre outros. A população aparecerá como objetivo do governo, mais e mais, agindo para melhor sua sorte: saúde, duração, riqueza, e bem mais.

Estamos no século XVIII, quase ao seu final, *Adam Smith* já tendo escrito **A riqueza das nações** (1776), configurando a denominada Economia Política, e estando pautado na Aritmética Política inglesa, com Sir *William Petty*, e na Fisiocracia francesa, com *François Quesnay*, e tendo como pano de fundo, o liberalismo de *John Locke*, e o sentido de história de *David Hume*. Daí, sem tardança, e com maturidade, o Estado que sempre se considerava governando pouco, sempre a menos do ideal, passa a impor limites ao governar, limites com táticas (ou técnicas) positivas, com especial destaque para as medidas estatísticas da população, em si, em suas relações, num território. Então, os censos deixam de ser os tradicionais instrumentos administrativos, como foram desde tempos imemoriais, sempre com vistas à guerra, seja à conscrição seja à arrecadação; não por outra razão, eram, ao fim e ao cabo, registros individuais que guardavam essas individualidades, às quais os estados deviam chegar; agora, não, agora dos censos derivam-se as agregações estatísticas. Dessa forma, por tudo isso, constitui-se o que *Foucault* denominou de governamentalidade ou governamentalização.

Devemos compreender as coisas não em termos de substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade disciplinar e desta por uma sociedade de governo. Trata-se de um triângulo: soberania - disciplina - gestão governamental, que tem na população seu alvo principal nos dispositivos de segurança seus mecanismos essenciais. [...] Se o Estado é hoje o que é, é graças a esta governamentalidade, ao mesmo tempo interior e exterior ao Estado. São as táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal, etc.; portanto, o Estado, em sua sobrevivência e em seus limites, deve ser compreendido a partir das técnicas gerais da governamentalidade. Talvez se possa assim, de maneira global, pouco elaborada e portanto

inexata, reconstruir as grandes formas, as grandes economias de poder no Ocidente: em primeiro lugar, o Estado de justiça, nascido em uma territorialidade de tipo feudal e que corresponderia *grosso modo* a uma sociedade da lei; em segundo lugar, o Estado administrativo, nascido em uma territorialidade de tipo fronteiriço nos séculos XV – XVI e que corresponderia a uma sociedade de regulamento e de disciplina; finalmente, um Estado de governo que não é mais essencialmente definido por sua territorialidade, pela superfície ocupada, mas pela massa da população, com seu volume, sua densidade, e em que o território que ela ocupa é apenas um componente. Este Estado de governo que tem essencialmente como alvo a população e utiliza a instrumentalização do saber econômico, corresponde a uma sociedade controlada pelos dispositivos de segurança (FOUCAULT, 1984, p. 291-293, grifo nosso).

População, economia, governo. Estatísticas e indicadores; demografia, vale dizer, estudos da população. Conhecimentos necessários à definição de políticas públicas (saúde, educação, habitação, etc.), e às decisões privadas (negócios). Especificamente, à distribuição de recursos federais às unidades da federação; estabelecimento das representações políticas: no senado, nas câmaras federal, estaduais e municipais; cálculos atuariais, definições previdenciárias; estudos e análises acadêmicas; e várias outras utilidades. Simplesmente, inexistia governo sem estatísticas e indicadores demográficos, com realce aos censos (domicílios e populações) e aos registros ditos civis (nascimento, casamento, separações, falecimentos). Vejamos.

## Origem histórica

No Império, desde o início, os dirigentes desejaram estatísticas da população. *D. Leopoldina*, a primeira Imperatriz, em alguns instantes expressou a necessidade de haver um censo, dos escravos e dos homens livres. Infelizmente, o primeiro Imperador não lhe deu ouvidos, ou, se o deu, percebendo o alcance daquela medida, não teve condições de concretizá-la. Afora outros, dois irmãos Andrada, *José Bonifácio* e *Martim Francisco*, trataram dessa matéria, oferecendo planos estatísticos na linha da Aritmética Política inglesa, com algum tempero prussiano (ou alemão?); mas, ainda que houvesse demanda manifesta pelas estatísticas da população, passar à oferta não era tarefa simples, faltando as condições (a coragem mesma) de constituir estruturas especializadas; ficava-se, então, no âmbito das comissões conselheiras, tecnicamente inoperantes. Idas e vindas, ao final da revolta praieira, e no contexto da modernização (por certo conservadora) empreendida pelo Gabinete *Monte Alegre*, intentou-se fazer um censo (1851-1852), ao mesmo tempo que se tentava laicizar o registro das pessoas (nascimento, casamento, falecimento); isso se dava em meio à feitura do Código Comercial, à Lei de Terras, ao término do tráfico negreiro (Lei Eusébio de Queiroz), e outras medidas; contudo, uma revolta popular incrível, abortaram as medidas. Só bem adiante, 1869-1872, nos Gabinetes *Itaboraí*, *São Vicente* e *Rio Branco*, nova lei de censo, agora com a criação de uma repartição especializada, a Diretoria Geral de Estatística, posta sob o comando de *Manuel Francisco Correia*, seria feito um censo, o primeiro (1872); na ocasião, embora prevista, não foi intentada a laicização dos registros das pessoas, que seguiu na alçada religiosa. Neste mesmo intervalo, 1869-1872, houve o levantamento (documental) da população brasileira, em trabalho magistral de *Joaquim Norberto de Souza e Silva*, bem assim, um censo na corte (1870),

sob o comando de *Figueira de Mello*, sem olvidar a presença de *Francisco Varnhagem*, o Visconde de Porto Seguro, no Congresso Internacional de Estatística, reunido em São Petersburgo (1872). No período do Império houve outros nomes: *Haddock Lobo*, *José Cândido Gomes*, *Sebastião Ferreira Soares*, *Luiz Henrique Pereira de Campos*, entre outros. No ocaso do regime, um novo censo seria feito em 1890, como previsto na legislação, bem assim, a laicização do registro das pessoas, mas tudo isso ficaria para o novo regime realizar. Por fim, afora a feitura das estatísticas, delas saíram estudos da população, todos se valendo da produção acadêmica de *Maurice Block* e *Moreau de Jonnés*, afora um ou outro de menção residual.<sup>639</sup>

Proclamada a República (novembro 1889), ainda confusa e convulsa, mesmo sem conseguir substituir o equilíbrio existente no Império, decide-se restaurar (janeiro 1890) a Diretoria Geral de Estatística, deixada à míngua ao término do Império (por obra e graça dos liberais, sempre atentos ao equilíbrio orçamentário); isso, sob dois próceres positivistas republicanos: *Aristides Lobo* e *Timóteo da Costa*. De imediata manda-se realizar o censo em 1890; o ambiente não lhe seria favorável, refletindo em resultados demorados e precários. Em 1891, a Constituição republicana, sob a inspiração da estadunidense, manda fazer-se censos a cada dez anos; sob esse preceito será feito o de 1900, ainda mais precário, só não de todo perdido graças ao denodo público de *Bulhões Carvalho* que o salva das cinzas em 1907, quando assumiu a direção da Diretoria Geral de Estatística. Em 1910, pese o preceito constitucional, não houve censo, suspenso, não por ato do Congresso Nacional, a quem cabia a media, mas por um simples decreto do Presidente da República, *Hermes da Fonseca*. Com essa trajetória de fracassos, havia sérias dúvidas se o Brasil seria capaz de fazer um censo de valor, e assim poder entrar no rol das nações (ditas) civilizadas. Entrementes, o governo do Distrito Federal, sob o comando de *Pereira Passos*, e tendo a competência indiscutível de *Aureliano Portugal*, realiza um censo em 1906, com grande sucesso, fazendo a escola do censo geral de 1920, um grande sucesso, um autêntico monumento, pela batuta do grande mestre *Bulhões Carvalho*, o patrono incontestado das estatísticas brasileiras. Os resultados do censo de 1906 seriam usados na “Exposição Comemorativa do Centenário da Abertura dos Portos” (1908), e os do censo de 1920 na “Exposição Comemorativa do Centenário da Independência” (1922), onde haverá um pavilhão da estatística, nomeado de “Pavilhão da Ciência da Certeza”<sup>640</sup>. Não será feito o censo de 1930, em face da convulsão político-militar que derrubou a primeira República; mas fosse feito, tudo sugere que seria o mesmo sucesso do de 1920, até porque estaria mantido o comando de *Bulhões Carvalho*. Simultânea a esta trajetória censitária, ao separar a Igreja do Estado, a República conseguiu (formalmente, não efetivamente) laicizar o registro das pessoas (nascimento, casamento, falecimento), atribuindo competências operacionais, e não raro legais, à Diretoria Geral de Estatística; sua implantação efetiva, com muitos e enormes fracassos, e com poucos e pequenos sucessos, tomará muito do tempo dos dirigentes daquela diretoria. Nessa faina, lutando-se pela elaboração das

<sup>639</sup> Ver o volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

<sup>640</sup> E que está na capa do volume 2: *Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)*, desta coleção.

estatísticas censitárias, e as derivadas dos registros civis, pontuou-se polêmicas fantásticas, trazendo ao epicentro os sanitaristas empenhados na demografia, os chamados demógrafos-sanitaristas, que queriam conhecer as condições das populações<sup>641</sup>, em seus empenhos de sanear os portos e as cidades: *Aureliano Portugal*, *Sampaio Vianna*, *Hilário de Gouveia*, e o próprio *Bulhões Carvalho*, entre outros. Um tempo de maturação da necessária organização da atividade estatística, mas que, dado regime federativo exacerbado, então vigente, não alcançou a maturidade, que viria adiante no âmbito do sistema estatístico, com o IBGE ao centro, conforme concebido pela pena genial de *Teixeira de Freitas*<sup>642</sup>.

### A) O papel do IBGE

*Teixeira de Freitas*, ao pensar o sistema estatístico, tendo o IBGE no topo, considerou a natureza dos registros administrativos, então a fonte principal de informações individuais, fundadoras das estatísticas. Teve em mente dois aspectos: primeiro, serem aqueles registros, como seu nome dizia, de finalidade administrativa, estando, por isso, em muitos lugares, vale dizer, eram essencialmente descentralizados; segundo, por assim serem, seria melhor que a derivação das estatísticas resultasse da ampliação de funções de seus “donos” imediatos, não apenas por ser mais simples o manuseio, mas por terem eles melhor domínio do conteúdo dos mesmos, sabendo de suas limitações e potencialidades. Mas, claro, para haver sistema, essas produções não deviam ser ao léu, cada qual fazendo como quisessem, não, de modo algum, essas produções deviam ser (o mais possível) harmônicas, de modo a serem comparáveis e combináveis. Daí porque *Teixeira de Freitas* centrou atenção na vertente organizacional (ou social) do sistema estatístico, edificando-o pela cooperação interadministrativa, em que as partes, livremente acordadas, cediam vontades e assumiam deveres; não por outra razão, o sistema seria visto como uma “federação de repartições” ou um “consórcio federativo”. Todos os órgãos produtores temáticos na esfera federal fariam parte de vários colegiados, bem assim, os órgãos produtores, sem fixação temática, nos estados e nos municípios; nestes colegiados, aí sim, a vertente informacional (ou cognitiva) seria figurada em resoluções; vale dizer, a legislação do sistema era feito no próprio sistema, o que lhe dava, nisso e em tudo mais, um caráter “*sui generis*”, como então se dizia. A unidade espacial do sistema era o município, donde o papel chave das agências municipais de estatística, sujeitas a uma variada relação de dependência; nisso, e em tudo mais, o sistema era bastante complexo, mas funcionou, sobretudo enquanto teve a presença animadora, diuturna, de *Teixeira de Freitas*.

Assim pensado, fazer o censo caberia a um serviço específico e especializado, o Serviço Nacional de Recenseamento, que era autônomo, embora integrasse os colegiados. A seu turno, o registro civil (nascimento, casamento, falecimentos) teria um órgão também específico e especializado para dele cuidar, estando na esfera na-

<sup>641</sup> Como no período anterior, valiam-se de Maurice Block, e também citavam William Playfair, Frederick Le Play, Ernst Engel, Filippo Virgili, Camille Jacquart.

<sup>642</sup> Ver o volume 2: **Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)**, desta coleção.

tural do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo também autônomo, mas estado integrado aos colegiados. Nessa lógica, os censos de 1940 e 1950 foram um sucesso, mais ainda aquele (o de 1940, com seu raro plano tabular de divulgação)<sup>643</sup>; o de 1960 seria um grande problema, pelo atraso na aprovação da legislação, e pelo ainda maior atraso nas liberações financeiras (pese a euforia do governo *Juscelino Kubitschek*), afora a compra do “cérebro eletrônico”, um dos menos adequados, e a adoção de amostra, de quase nenhuma experiência; o de 1970 seria de novo um sucesso (os outros serão vistos adiante); os censos foram se tornando mais estáveis mais foram sendo acumuladas experiências, e mais foram sendo fixadas e mantidas suas estruturas. Por sua vez, melhorou o registro civil, mas seu problema intrínseco permaneceu, qual seja, a atitude de descaso e de ignorância da população, levando a sub-registros e, até mesmo, a sobre-registros. Pese essa situação, ganhou-se em transferir essa temática a um órgão específico e especializado, ou seja, a continuar no formato anterior, vigente na Diretoria Geral de Estatísticas, quase nada mais se fazia, minando a atenção a outros temas. Par a par, indicadores de natalidade, de mortalidade, de fecundidade, e outros, foram sendo feitos, ora com mais, ora com menos eficiência. Na ocasião contou-se com a notável figura de *Giorgio Mortara*, um autêntico fundador da demografia brasileira, seja na condução do Gabinete Técnico, parte do Serviço Nacional de Recenseamento, seja, depois, como abertura daquela unidade, na condução do Laboratório de Estatística, parte do Conselho Nacional de Estatística, e que durará até a criação da Fundação IBGE.

Em fevereiro de 1967, o IBGE será tornado uma Fundação, recuperando, do modelo original, as importantes autonomias que pouco a pouco perdeu. O modelo revisado era, agora, centralizador, e o IBGE de órgão eminentemente coordenador, passa a órgão produtor. Os órgãos federais deviam, com ordem e com tempo, passar ao IBGE suas tarefas, para que ele fosse capaz de cumprir o Plano Nacional de Estatísticas Básicas. Pois será nesse contexto que, em nov. de 1967, será criado no IBGE o Centro Brasileiro de Estudos Demográficos – CBED, tendo *João Lyra Madeira* como inspirador, e chefe até 1977, quando o Centro deixou de existir. O CBED devia “realizar estudos, pesquisas e trabalhos científicos sobre aspectos quantitativos e qualitativos da população”, bem como “elaborar trabalhos que contribuíssem para diagnosticar a situação demográfica brasileira em seus aspectos estruturais, dinâmicos e espaciais” (ESTATÍSTICAS, ..., 1990, p. 2). Daquele ambiente, sob o grande mestre, saíram grandes demógrafos, entre outros, *Valéria da Motta Leite* e *Manoel Augusto Costa*. Pois coube ao CBED (em agosto de 1971, já com *Isaac Kerstenetzky* na presidência), em nome do IBGE, assumir as tarefas de coleta, de apuração e de divulgação do Registro Civil, até então afetas ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça (um dos órgãos federais membros do Conselho Nacional de Estatística - CNE e da Junta Executiva Central - JEC, no modelo anterior); na ocasião houve a cessão do acervo ao IBGE; a primeira divulgação de resultados aconteceria em 1974, e em diante, até hoje (o IBGE já mudara o Plano Nacional de Estatísticas Bá-

<sup>643</sup> Estudar esse plano, por si só, daria uma tese. Ainda mais pelos muitos estudos do Gabinete Técnico, que tinha à frente Giorgio Mortara, e que integram a coleção ibgeana (na Biblioteca Central do IBGE).

sicas, vigia então, o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas). Quanto ao censo, ao CBED não coube realizar nenhum, mas participou ativamente do planejamento do Censo de 1980, já que, ao longo do tempo haveria mudanças estruturais: do CBED passou-se ao Departamento de Estudos de População, sem maiores mudanças de atribuições; deste configurou-se o Departamento de População, quando aos estudos e análises juntou-se a atividade de elaboração das estatísticas (até então ditas primárias); daí, após idas e vindas, surgiria o Departamento de População e Indicadores Sociais (atualmente uma coordenação). Com uma ou outra nuance, lhe vem cabendo a elaboração das estatísticas do Registro Civil (nascimento, casamento, falecimento), das separações judiciais e divórcios, bem assim, a elaboração das estimativas dos parâmetros demográficos, das estimativas e projeções de população, além de estudos das tendências demográficas. O censo, pouco a pouco, foi ganhando estrutura própria, permanente; coordenação para concepção, negociação acadêmica e ajustamento internacional, bem assim, coordenação para planejamento técnico-operacional; dessa forma, acumulando experiências.

### B) O papel da ABEP (e outros órgãos)

A idéia de criação do que logo seria a Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, surgiu ao final do “Simpósio sobre o Progresso da Pesquisa Demográfica no Brasil”, realizado no Sheraton, no Rio de Janeiro, de 7 a 9 de junho de 1976. De pronto, atribui-se a um comitê a elaboração de um anteprojeto de estatuto; entre seus membros, há dois ibgeanos: *João Lyra Madeira* e *Manoel Augusto Costa*; vários outros estiveram presentes no simpósio, com realce para *Isaac Kerstenetzky*. A 19 de abril de 1977, o estatuto é aprovado, realizando-se uma assembléia de fundação; entre seus diversos signatários, diversos ibgeanos aparecem; além dos já citados, *Valdecir Lopes*, *Valéria da Motta Leite*, *Luiz Armando de Medeiros Frias*, *Speridião Faissol*, *Amaro da Costa Monteiro*, *Pedro Geiger*, *Celso Cardoso da Silva Simões*, *Eurico de Andrade Neves Borba* (MIRANDA-RIBEIRO, 2006, p. 127-128).

Ao contrário de associações criadas mais ou menos na mesma ocasião, como a Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC (1973), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS (ambas em 1976), que agregavam programas de pós-graduação, a ABEP agregava indivíduos, já que a pós-graduação em demografia apenas engatinhava, dessa forma, não havendo ambientes de pesquisas muito claros, na verdade, os estudiosos da demografia se encontravam pulverizados em várias instituições, em geral não centradas em demografia, embora a tivessem como segmento importante, como era o caso do IBGE. Como seja, a ABEP cumpriu, e cumpre, papel chave nos avanços dos estudos populacionais; é ouvida com respeito, e com proveito, como ocorre quando da realização dos recenseamentos (vários de seus membros integram, regularmente, os comitês consultivos censitários), afora outras ocasiões.

O contexto de criação da ABEP são vistos em texto de *Elza Berquó* e de *Maria Isabel Baltar da Rocha* (2005, p. 233), “A ABEP no contexto político e no desenvolvi-

mento da demografia nas décadas de 1960 e 1970”, publicado na *Revista Brasileira de Estudos de População*<sup>644</sup>. Então, muito dos estudos realizados pelas instituições, especialistas ou não em demografia, inclusive a própria ABEP, beneficiaram-se de recursos externos, em pesquisas e em formação de quadros. Na ocasião foram chaves os debates havidos no Congresso Nacional, sendo formada uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, na Câmara dos Deputados, em 1967, para “estudar a conveniência ou não de um plano de limitação de natalidade em nosso país”; pese os muitos debates, não houve conclusão, em boa medida pela vitória da linha dura entre os militares no poder desde 1964; de fato, no ano seguinte, em final de 1968, o País se viu sob o Ato Institucional nº 5 - AI-5, de triste memória. Voltando:

Um conjunto de convidados [à CPI] colocava-se numa postura de denúncia ou de crítica à intervenção estrangeira na área do controle da natalidade, à atuação da BEMFAM e à utilização pouco criteriosa do dispositivo intra-uterino (DIU), considerado, por alguns, um método abortivo. Nessa categoria podem ser classificados os depoentes deputados, os jornalistas, uma parcela dos médicos e um dos representantes da Igreja Católica.

Outro conjunto de depoentes [à CPI], de modo diverso, salientava as dificuldades econômicas e sociais que, acreditava, o crescimento demográfico iria acarretar para a sociedade e para a família, e defendia a importância das atividades de limitação dos nascimentos. Nesse grupo podem ser situados, além dos médicos ginecologistas pertencentes à BEMFAM, os economistas com tendência neomalthusiana, ao lado do demógrafo e do sociólogo ali presentes, que partilhavam idéias semelhantes a esses últimos (BERQUÓ; ROCHA, 2005, p. 237).

Ademais, nos anos seguintes, reuniram-se comissões técnicas da Câmara e do Senado, com a presença de diversas pessoas, inclusive membros da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, debatendo aqueles e outros temas, daí resultando uma renovação de legislação. Vejamos:

Com a ampliação da abertura política em 1979 e início dos anos 1980 e, sobretudo, com a redemocratização do país, em meados dessa década, a postura governamental a respeito do assunto foi mudando – embora, no começo, com ambigüidades –, bem como as entidades privadas de planejamento familiar perderam grandemente sua capacidade de influir, primeira no Executivo federal e depois no Congresso. É bastante significativo que os resultados de uma nova CPI, realizada no âmbito do Senado em 1983 e 1984, com grande influência dessas entidades, não tenham sido incorporados pelo novo governo que assumira com a mudança do regime político em 1985.

É igualmente emblemático que esses segmento, embora presentes na discussão sobre planejamento familiar durante a Constituinte, não tenham participado da formulação e discussão do projeto de lei apresentado em 1991, projeto esse do qual resultou a já referida Lei de Planejamento Familiar – inspirada pela perspectiva de atenção integral à saúde e de direitos reprodutivos (BERQUÓ; ROCHA, 2005, p. 240).

<sup>644</sup> Nesse mesmo número há um ótimo artigo de Neide Lopes Patarra (hoje no quadro de pessoal do IBGE, como professora (e pesquisadora) no programa de mestrado em “Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais” da ENCE) e de Elisabete Dória Bilac, “Revista Brasileira de Estudos de População: do nascimento à pós-maioridade”, que, como o nome indica, aborda a história da revista, criada em 1984 pela ABEP. Este texto deve ser lido e refletido quando for possível estudar as revistas criadas no IBGE, como a *Revista Brasileira de Estatística*, a *Revista Brasileira de Geografia*, ainda existentes, e a já extinta *Revista Brasileira dos Municípios*, afora os *Boletins de Estatística e de Geografia*, também já extintos.

Eis os aspectos políticos. As instituições da demografia, segue o texto, eram, além do CBED, no IBGE, um setor de estudos no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, outro na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e no Banco do Nordeste. No meio acadêmico, havia o Centro de Estudos de Dinâmica Populacional - CEDIP, criado em 1966 e ligado à Universidade de São Paulo - USP. Outro local chave foi o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, criado em 1969. Em 1971 surgiu o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR, ligado à Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, logo surgindo uma pós-graduação em demografia. Logo outros cursos vieram, em diferentes universidades. Como visto acima, houve muitos recursos externos, sobretudo da Fundação Ford, sem olvidar contatos científicos internacional<sup>645</sup>. Nesse ambiente, emerge a ABEP, uma instituição abrangente e pluralista, com a qual muito ganhou o sistema estatístico brasileiro, em seu segmento de demografia.

### C) Homenagens havidas no IBGE<sup>646</sup>

Em janeiro/junho de 1979, a *Revista Brasileira de Estatística* dedicou a *João Lyra Madeira* (1909-1979)<sup>647</sup> seus números conjuntos 157 e 158 (do volume 40). Seis textos são transcritos: “Bases teóricas de uma política demográfica”, “Malthus, Marx e o papel da população no desenvolvimento econômico”, “Modelos de análises do crescimento demográfico”, “Modelos de análises do crescimento demográfico (continuação)”, “Dados estatísticos para a análise demográfica da população brasileira”, “Demografia e desenvolvimento brasileiro”. Segue seu perfil com um dos “Vultos da Estatística Brasileira”, em texto de *Lucinda da Silva*; completa a publicação duas bibliografias, seus trabalhos na Revista do IRB (por *Hulda Maria Gomes*), e seus trabalhos no Mensário Estatístico Atuarial (por *Hulda Maria Gomes* e *Lucinda da Silva*)<sup>648</sup>.

Em 1985, o IBGE lembrou o centenário de nascimento de *Giorgio Mortara* (1885-1967) lançando uma publicação comemorativa, com rápido prefácio de *Jesé Montello*, e introdução, também rápida, de *Valéria da Motta Leite*. Segue algumas transcrições: “Autobiografia”, “Giorgio Mortara, um dos vultos da estatística brasileira”, “Giorgio Mortara, Professor ‘Honoris Causa’ da Universidade do Brasil”, “Oração proferida pelo Secretário-Geral do Conselho Nacional de Estatística, Sebastião Aguiar Ayres”, “Necrológio, por Nora Federici”; e dois textos outros: “Giorgio Mortara (1885-1967), por Antônio Garcia de Miranda Netto”, “Sábio, justo e bom, por Bene-

<sup>645</sup> Para mais detalhes, valerá a leitura de: MARTINE, George. O papel dos organismos internacionais na evolução dos estudos populacionais no Brasil: notas preliminares. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 22, n. 2, p. 257-275, jul./dez. 2005. Há, nesse texto, um quadro alusivo a Giorgio Mortara “Quem diria? A influência estrangeira na demografia brasileira também em raízes no fascismo europeu!”, com citações de Elza Berquó, Alicia Bercovich, e de Valdecir Lopes.

<sup>646</sup> Não foi feita uma busca exaustiva de homenagens a demógrafos, ou pessoas ligadas à demografia. As cinco aqui relatadas foram descobertas de maneira fortuita.

<sup>647</sup> A bela obra *Os primeiros 30 anos da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, elaborada por Paula Miranda-Ribeiro, e editada pela ABEP em setembro de 2006, e lançada em Caxambu, por ocasião do XV Encontro, tem a seguinte dedicatória: “Para João Lyra Madeira, primeiro Presidente da ABEP, cuja voz, ainda que hoje silenciosa, fez-se ouvir ao longo destes 30 anos”.

<sup>648</sup> Lucinda da Silva organizou uma bibliografia dos trabalhos de Lyra Madeira saídos na REVISTA BRASILEIRA DE ESTATÍSTICA, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 135, jul./set. 1973, faltando atualizá-la até seu falecimento em 1979.

dicto Silva”. Completa a publicação uma “Bibliografia das obras de Giorgio Mortara existentes na Biblioteca Central do IBGE”, uma relação de “Trabalhos executados sob a direção do Professor Giorgio Mortara”, e uma relação de “Recensões”, sendo arroladas 722 referências<sup>649</sup>. Na mesma ocasião, como parte desses festejos, o Auditório existente no Complexo Mangueira (que hoje o IBGE não mais ocupa), foi-lhe dedicado; infelizmente, não houve a lembrança de retirar a placa alusiva à homenagem, fazendo-a parte do acervo da Memória Institucional (na melhor das hipóteses existirá alguma fotografia da homenagem, talvez nem isso)<sup>650</sup>.

Quando da divulgação dos resultados do Censo 1991, duas pessoas receberam homenagens: Isaac Kerstenetzky (1926-1991)<sup>651</sup> e Heitor da Câmara Vellôzo (1919-1990). Eis os textos que lhes foram dedicados:

#### Isaac Kerstenetzky (1926-1991)

Em 1946, quando iniciou suas atividades de jovem economista na Fundação Getúlio Vargas, Isaac Kerstenetzky travou seus primeiros contatos com o IBGE. Metuculoso usuário das informações socioeconômicas, não se contentava apenas em usar as informações – queria conhecer e conversar com as pessoas que as haviam produzido. Desse processo, muito seu, de dar o melhor tratamento e uso às informações, surgiu a intimidade do Professor Isaac com o IBGE.

Na época, poucos eram os economistas que se utilizavam de dados demográficos e suas análises prendiam-se, na maioria das vezes, aos aspectos estritamente econômicos da vida social. Por conta de sua diversificada e sólida formação cultural, o Professor Isaac foi um dos primeiros cientistas do Brasil preocupados em apreender o real em todas as suas dimensões. Tal posição derivava de sua convicção de que somente uma visão interdependente do fato social poderia contribuir para o avanço, tanto do conhecimento da realidade social e econômica de um país, quanto da própria teoria das Ciências Sociais.

Tendo participado, desde 1950, das discussões relativas aos Censos Demográficos, coube ao Professor Isaac, durante o período em que presidiu o IBGE (1970-1979), conduzir os trabalhos de processamento, análise e divulgação do **Censo Demográfico de 1970**, recuperar e tornar pública uma parcela significativa dos dados do **Censo Demográfico de 1960** e, ainda, deixar praticamente pronto para ser levantado o **Censo Demográfico de 1980**.

Mais recentemente, na condição de membro do Conselho Consultivo do Censo, acompanhou todas as atividades preparatórias do **Censo Demográfico de 1991**. Objetivo, experiente e capaz de sintetizar as principais indagações que se colocam no presente e no futuro próximo sobre a problemática demográfica, o Professor Isaac influenciou decisivamente a concepção e o desenho do atual Censo Demográfico.

<sup>649</sup> Números anteriores da *Revista Brasileira de Estatística* anteciparam essas bibliografias.

<sup>650</sup> Em março de 2007, ao se completar 40 anos do passamento de Mortara, o IBGE voltou a prestar-lhe homenagem, em seminário realizado no Auditório Teixeira de Freitas, do seu Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI. Na ocasião, foi editada a publicação “Giorgio Mortara: ampliando os horizontes da demografia brasileira”, com textos sobre ele e dele.

<sup>651</sup> Essa homenagem ao Prof. Isaac Kerstenetzky não foi descoberta quando da elaboração da publicação **Isaac Kerstenetzky: legado e perfil**, editada pelo IBGE/CDDI em 2006, quando se o lembrou aos 80 anos que faria, se vivo fosse (a 18 de agosto).

É, portanto, um dever de todos nós – direção, funcionários e Conselho Consultivo do Censo Demográfico – registrar a marca de seriedade e competência que esse conselheiro, amigo e professor de sempre imprimiu ao desenvolvimento das Ciências Sociais no Brasil e à consolidação do IBGE como instituição de pesquisa, comprometida com as aspirações e demandas da sociedade brasileira. Por justiça, por respeito ao que representou e por um preito de saúde, o Censo Demográfico, que ora apresentamos à Nação, bem poderia receber o nome de **Censo Isaac Kerstenetzky**.

#### **Heitor da Câmara Vellozo (1919-1990)**

Heitor da Câmara Vellozo, cujo desaparecimento deixou uma lacuna na área das Estatísticas de População, participou do planejamento dos Censos de 1950 a 1991 e integrou as equipes que comandaram os trabalhos censitários brasileiros até os de 1980.

Ao IBGE dedicou meio século de sua existência, participando dos trabalhos censitários desde 1940, quando atuou como recenseador. Tendo iniciado sua formação profissional na época dos levantamentos censitários, realizados em moldes tradicionais, soube discernir com justeza a necessidade de modernização e simplificação de métodos de trabalho e lutar pela sua implementação.

A modéstia e a simplicidade pautaram sua maneira de ser.

Sua atuação foi fator preponderante no reconhecimento internacional do alto padrão técnico dos censos demográficos brasileiros.

Uma sala na ENCE recebeu o nome de “Sala Manuel Augusto Costa”, seu ex-aluno e também seu ex-professor. A placa o marca como Demógrafo, e traz as datas de seu nascimento (janeiro de 1937) e de seu falecimento (abril de 2000).

### **Estatísticas censitárias**

A operação censitária é complexa. Envolve uma incrível logística: milhões de diversos instrumentos (sobretudo os questionários), milhares de pessoas. O território é dividido em setores (a menor unidade espacial de pesquisa), em mapas precisos. Cadastros precisam ser atualizados. Computadores (médio e grande porte) precisam existir; críticas e críticas são feitas, dados em profusão são transmitidos. Resultados são analisados e divulgados (em mídias diversas). Sem olvidar as escolhas temáticas, seus conceitos e suas definições; e diversas classificações; e a definição amostral (depois, a expansão ao universo). A conquista ao informante, pela propaganda. E um sem número de outras tarefas, teórico-conceituais e teórico-processuais.

Operação delicada, minuciosa, por certo muito difícil, e que desde 1940 o IBGE realiza, ou seja, fez sete dos onze censos nacionais. Com o avanço das tecnologias de informação, processamento e comunicação, os processos mudam, ganhando agilidade e segurança, indiscutível maior qualidade nos resultados, mas, não raro, também ficando mais complexos. Afora que, com o espraiar do mundo global, mais força ganha o desejo por comparações e combinações internacionais, donde os censos, mais e mais, são feitos com núcleos comuns de caráter regional (como ocorreu com o de 2000, em relação ao Mercosul, mais o Chile e a Bolívia). Isso posto, vejamos



Capas de publicações dos Censos 1980, 1991, Contagem 1996 e 2000.

alguns aspectos dos censos (1980, 1991 e 2000) havidos no período deste volume, e no tema deste capítulo: a população (e o domicílio), ou, como dizemos, a demografia.

### A) O censo em 1980

O IX Censo Geral do País foi o de 1980. Cobriu cinco censos: o demográfico, o agropecuário, o industrial, o comercial, e o dos serviços. e oito inquéritos ditos especiais: indústria da construção; produção e distribuição de energia elétrica; transportes rodoviários, hidroviários, aéreos e especiais; instituições financeiras; seguros e capitalização; comunicações; abastecimento de água e esgotamento sanitário; limpeza pública e remoção de lixo.

O demográfico, matéria deste capítulo, classificou a população em população presente (ou de fato) e em população residente (ou de direito); a localização dos domicílios classificou a população em urbana e rural. Domicílio seria visto como o local de moradia constituído por um ou mais cômodos, com entrada privativa; dos domicílios levantou-se informações da construção, se permanente (duráveis ou rústicos) ou se improvisada; bem assim, o tipo (casa ou apartamento), a existência de serviços de água, a existência de instalação sanitária; e vários outros pontos. Nos domicílios, investigou-se as famílias e as pessoas; das pessoas investigou-se: sexo, idade, parentesco ou relação



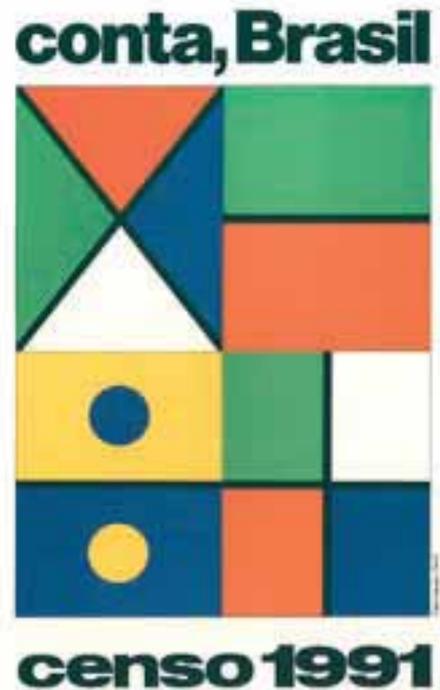
Logomarca do Censo 1990, criada por Marco Santos. Este censo não foi realizado, sendo transferido para 1991.

com o chefe, instrução, religião, cor (branca, preta, amarela e parda<sup>652</sup>), nacionalidade, naturalidade, estado conjugal, características econômicas, e vários outros aspectos.

A data de referência considerada foi a noite de 31 de agosto para 1º de setembro de 1980. À época havia no País 3 991 municípios, 8 130 distritos, 3 991 cidades e 4 084 vilas; o território foi dividido para fins do censo em 141 553 setores, dos quais 79 590 eram em zona urbana, 61 963 em área rural. Usou-se o mesmo desenho amostral dos censos de 1960 e 1970: 25% dos domicílios particulares e pessoas neles recenseadas, 25% das famílias ou componentes de grupos conviventes recenseados em domicílios coletivos; mas o processo de expansão foi diferente. Naturalmente, manteve-se a obrigação na prestação das informações, com rigorosa garantia de sigilo. No seu todo, o censo pautou-se no Decreto nº 84.221, de 19 de novembro de 1979<sup>653</sup>.

Sua realização esteve, inicialmente, a cargo do Departamento de Estatísticas de População e Sociais – DEPSO (após o CBED); seu planejamento foi desenvolvido pelo Grupo de Trabalho do Censo Demográfico – GTCD. Na reta final (março 1980), foi criado, em caráter temporário, o Departamento do Censo Demográfico – DECED, ligado à Diretoria Técnica, diretamente, e apenas depois à Superintendência de Estatísticas Primárias. Foram chaves nessa tarefa: Heitor da Câmara Vellôzo, Valéria da Motta Leite, Luiz Armando de Medeiros Frias, Jorge Henrique dos Santos Carvalho, entre outros. Jessé Montello ocupava a presidência.

Na divulgação dos resultados houve um total de 129 volumes: Resultados preliminares (1 volume), Sinopse preliminar (25 volumes), Tabulação avançada (2 volumes), Dados distritais (23 volumes), Dados gerais, migração, instrução, fecundidade e mortalidade (26 volumes), Mão-de-obra (26 volumes), Famílias e domicílios (26 volumes); houve um ótimo ritmo na saída das publicações.



Cartaz do Censo Demográfico 1991.



Cartaz do Censo Demográfico, 1991.

<sup>652</sup> Parda inclui: mulata, mestiça, índia, cabocla, mameluca, cafuza, etc.

<sup>653</sup> Invocou-se, ainda, a seguinte legislação: Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, que reformulou a Fundação IBGE; o Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974, que formalizou o PGIEG; o Decreto nº 73.177, de 20 de novembro de 1973, que regulamentou a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968 (ligeiramente modificada pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973), sobre a obrigação na prestação de informações, e a garantia do sigilo; e o Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975 que reformulou o Estatuto da Fundação IBGE (ajustando-o à Lei nº 5.878).

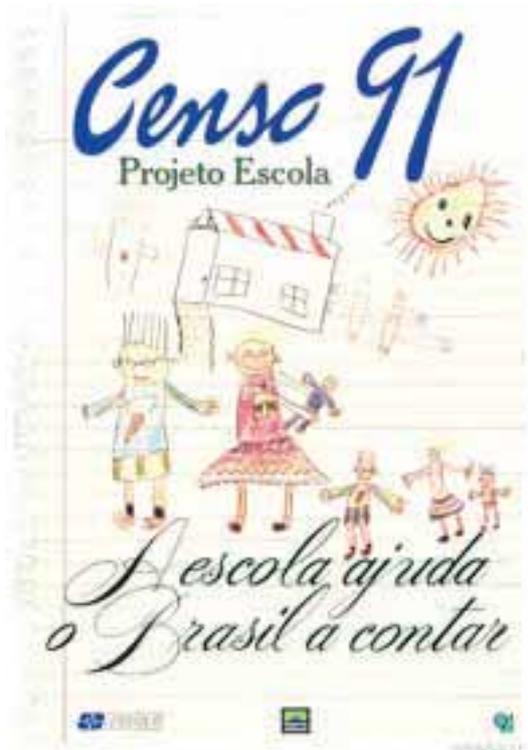
Esse censo também integrou o chamado “Censo das Américas”, que, desde 1950, vinha sendo estimulado pelo Instituto Interamericano de Estatística - IASI, órgão integrante da Organização dos Estados Americanos – OEA, através da adoção de um “Programa Mínimo” de investigação e tabulações para assegurar uniformidade e comparabilidade dos resultados dos “Censos das Nações Americanas”.

### B) O censo em 1991

Em 1990, a série decenal censitária, laboriosamente construída desde 1940, foi descontinuada. Contra a crença comum, isso não se deu por falta de recursos financeiros. Houve, sim, um descompasso nas decisões do governo (então *Collor de Melo*) com o cronograma operacional do censo; a questão central foi a contratação de recenseadores, vale dizer, o governo temia ser posto numa aparente contradição, por parte da opinião pública, ou seja, no momento em colocava funcionários em disponibilidade, dizendo-os em excesso, como explicar e justificar a contratação de milhares de pessoas, ainda que em caráter temporário? Ora, houvesse interesse no censo isso seria explicado facilmente, mas “o governo não dava importância ao censo”, como afirmou *Eduardo Augusto Guimarães* (2006) (à época ocupando a presidência do IBGE), em posterior depoimento à Memória Institucional (a 13 de março de 2006). Sobre aquele episódio, explicou o *imbroglio* da seguinte forma:

O censo que deveria ter sido realizado em 1990, foi realizado em 1991. [...] Fomos à Secretaria da Administração Federal, que era chefiada pelo Joel Santana, pedir a contratação de 20 mil funcionários [censitários]<sup>654</sup>. O Joel Santana achou que [como] estávamos num momento de demissões, e tendo um estoque de funcionários colocados em disponibilidade, não [cabia] autorizar a contratação, que em vez de contratar os 20 mil funcionários, devia-se utilizar aqueles em disponibilidade. Obviamente essa proposta [era] sem pé nem cabeça, não faz[ia] sentido, quer dizer, [...] os funcionários colocados em disponibilidade estavam quase todos localizados no Rio e em Brasília, nós precisávamos de 20 mil pessoas espalhadas no país inteiro. [Além disso] os funcionários colocados em disponibilidade estavam todos eles irritadíssimos com o governo, obviamente não eram pessoas que iam se mobilizar e se dedicar ao censo como era esperado.

Então, começou-se um processo de convencimento. Ao Joel Santana era impossível de convencer, mas tentávamos convencer o presidente de que isso não fazia sentido. Desse processo, o Ministério da Economia participou [...], mas foi um processo lento, quer dizer, o próprio Ministério da Economia<sup>655</sup> talvez não estivesse



Cartaz do Censo 1991, distribuído pelas escolas.

<sup>654</sup> Este não terá sido o total de contratações temporárias, talvez apenas o número de supervisores.

<sup>655</sup> À época, o IBGE estava vinculado a uma secretaria integrante do poderoso Ministério da Economia, cuja titular, de triste memória, era naquele momento Zélia Cardoso de Mello.

muito interessado no censo, o presidente menos ainda, o Joel Santana era uma pessoa influente no governo. Foi um processo muito difícil, muito demorado, e nós estávamos correndo contra o tempo, você trabalha com um cronograma, mudança de governo por si só é um atraso de uma série de coisas. O que a gente estava vendo era o tempo passar, o mês da coleta, que era setembro, chegar sem que nós tivéssemos condições de fazer a contratação. Depois de contratar, você [ainda] tinha que treinar. Depois de muita briga, o presidente foi convencido e resolveu autorizar a contratação.

O Joel Santana [então] levantou uma outra questão, obviamente ele sabia que a gente estava correndo contra o tempo e fez uma consulta ao Tribunal de Contas se devia ser seleção ou concurso público. Nós tínhamos pedido seleção, que era um processo mais rápido, para contratar por um ou dois anos, e ele levantou a dúvida se não deveria ser concurso. [...] nós já estávamos com o tempo esgotado e ainda tivemos [que esperar] até que o Tribunal de Contas [chegasse] a uma decisão. Nesse processo, a área técnica [...] começou a colocar em questão a possibilidade de fazer o censo [...]. O censo estava previsto para o dia primeiro de setembro, dados os atrasos que se tinham apresentados, a previsão era de que [só pudesse ser realizado em] novembro, [com] dois ou três meses de atraso. O que a área [técnica] notava era que você fazer pergunta em novembro, dezembro, janeiro sobre a situação do mês de setembro era muito distante, muito arriscado, havia também a sazonalidade, se o censo refletisse uma situação de dezembro, completamente diferente da de setembro porque era mês de férias, se o censo fosse feito naquelas condições, não havia como garantir a qualidade técnica do censo.

Na verdade, o que a direção pensou: “ir em frente com o sacrifício da qualidade técnica ou adiar o censo para 91”. Adiando o censo para 91, você teria a possibilidade de fazer o censo em setembro, portanto nas condições que a área técnica considerava ideais, mas significava que a série que era decenal sofreria uma [mudança] por um período de onze anos e depois um período de nove anos. A decisão foi que, como era muito dinheiro para arriscar numa operação que os próprios demógrafos iriam por [...] em dúvida, era melhor então fazer o censo [em] 91 com a qualidade esperada do que fazer o censo em 90. Obviamente foi uma decisão muito difícil de tomar porque ia contra a imagem do governo. O curioso é que as pessoas sempre achavam que o censo tinha sido adiado porque não tinha orçamento, porque não tinha dinheiro, se fosse isso até seria possível entender, mas nem isso foi, tinha orçamento, tinha dinheiro, tinha tudo, foi uma maluquice do burocrata e o jogo meio sujo, porque quando ele perdeu, ainda jogou mais uma cartada para [anular] mesmo o processo. Foi um processo complicado. O censo [1991] foi muito difícil porque foi feito em condições muito adversas, greve a todo momento [...] <sup>656</sup>.

Posteriormente constatou-se que o adiamento do Censo Demográfico de 1990 para 1991 teve conseqüências mais profundas do que as previstas e que só seriam resolvidas com o Censo de 2000. A quebra do intervalo decenal em 1990 exigiu ajustes anuais para calcular indicadores e dificultou a interpretação de algumas técnicas de avaliação da qualidade das informações. Dessa forma, o Censo 2000 se tornaria essencial para permitir a recomposição definitiva da série histórica da dinâmica populacional do Brasil.

<sup>656</sup> O depoimento de Eduardo Augusto Guimarães pode ser consultado na Memória Institucional do IBGE. No trecho que usamos, os grifos são nossos (naturalmente).

Realizou-se, então, apenas o Censo Demográfico<sup>657</sup>. Foram vistas as pessoas, as famílias e os domicílios, com raras diferenças em referência ao censo de 1980<sup>658</sup>. A referência seguiu sendo igual: a noite de 31 de agosto para 1º de setembro. Havia, então, no País 4 491 municípios, divididos em 163 269 setores<sup>659</sup> para fins do censo. Manteve-se a obrigação e o sigilo, e não poderia ser diferente. Mudou-se as frações amostrais: 10% para municípios com população estimada superior a 15 000 habitantes e 20% para os demais municípios. A idéia do “Censo das Américas” permaneceu. No seu todo, o censo pautou-se na Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991.

Na divulgação dos resultados houve um total de 140 volumes, cobrindo os seguintes temas: Características Gerais da População e Instrução; Migração; Nupcialidade, Fecundidade e Mortalidade; Mão-de-obra; Famílias e domicílios. A única documentação metodológica relativa é o que está no início desses volumes; por razões várias, não foi elaborada uma documentação propriamente metodológica.

Foram pessoas-chaves nesse censo: *David Wu Tai*, *Valéria da Motta Leite*, *Nuno Duarte Bithencourt*, *Lenildo Fernandes Silva*, entre outros. Já então havia uma estrutura censitária permanente, com realce para a Coordenação de Acompanhamento e Controle Operacional dos Censos – COC (então sob a chefia de *David Wu Tai*), bem assim, a Coordenação Técnica do Censo Demográfico – CTD (então sob a chefia da já referida *Valéria da Motta Leite*).

Como visto antes, *Eduardo Augusto Guimarães* era presidente (abril 1990 a março 1992) quando iniciou o censo, e quando saíram os primeiros resultados. Daí, quando a apuração ainda estavam em curso, dois presidentes se sucederam: primeiro, *Eurico de Andrade Neves Borba* (março 1992 a junho 1993) e *Silvio Augusto Minciotti* (junho 1993 a março 1994). Com eles vários chefes foram mudados, com reflexos na operação do censo (felizmente, *David Wu Tai* foi mantido na chefia da COC). A divulgação dos resultados só seria completada na gestão *Simon Schwartzman* (maio 1994 a dezembro 1998)

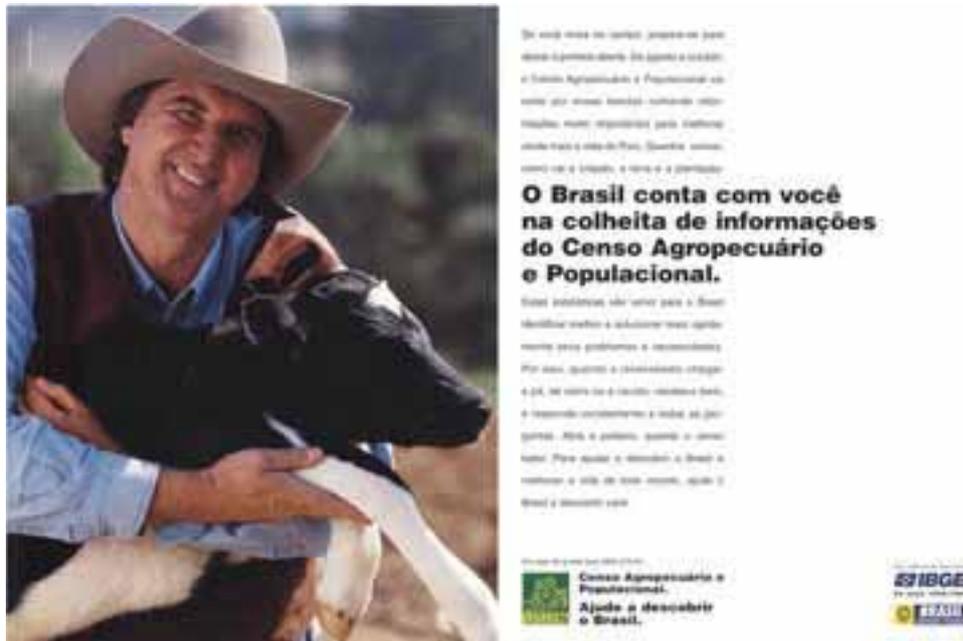
### C) A contagem da população em 1996

Em 1996, na gestão *Simon Schwartzman*, o IBGE pela primeira vez fez uma contagem de população no meio de uma década (uma espécie de minicenso). O contexto trazido pela nova Constituição da República (1988), revalorizando os municípios e os estados, lhes repassando recursos, e lhes exigindo planos-diretores, tornava necessária a dinamização das estatísticas, e imperativa sua atualização. Daí, seguiu natural, haver uma contagem da população, até que em 2000 se fizesse um novo censo.

<sup>657</sup> Houve uma comissão censitária formada por Elza Salvatori Berquó (CEBRAP), Hélio Moura (Fundação Joaquim Nabuco), Isaac Kerstenetzky (UFRJ), João Luiz Mauriti Saboia (UFRJ), José Alberto Magno de Carvalho (UFMG), Nelson do Vale Silva (USP), Wilton de Oliveira Bussab (USP).

<sup>658</sup> Por exemplo, depois de se manter ausente nos Censos 1950 a 1980, voltou-se a investigar deficiência física e mental: cegueira, surdez, paralisia de um dos lados, paralisia das pernas, paralisia total, falta de membro(s) ou parte dele(s), deficiência mental.

<sup>659</sup> Desse total 105 083 eram urbanos e 58 186 eram rurais.



Cartaz da  
Contagem  
Populacional  
de 1996 e  
Censo  
Agropecuário.

Foi considerada como referência a noite de 31 de julho para 1º de agosto. A base legal seguiu sendo a Lei nº 8.184, de 10 de maio de 1991. A obrigação e o sigilo foram, é claro, mantidos. Tratou-se das pessoas, das famílias, dos domicílios, com muito poucas diferenças em relação ao censos feitos até então. Seus resultados permitiram a atualização das estimativas de população municipal, bem assim, da base operacional com vistas ao Censo 2000; mais quesitos sobre educação foram introduzidos.

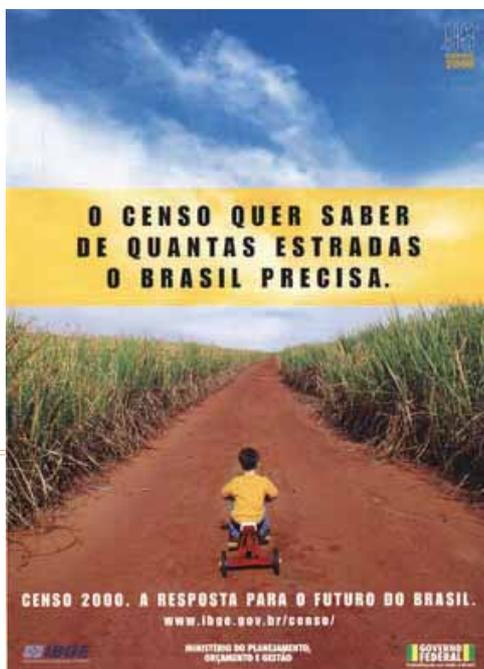
Houve apenas dois volumes impressos: Resultados relativos a sexo da população e situação da unidade domiciliar, e, Resultados relativos à população e aos domicílios. No mais deu-se ênfase às mídias eletrônicas, em sistemas *on-line* e em CDs; microdados foram divulgados fartamente. Dessa forma, houve uma revolução na divulgação de resultados censitários, com aplauso dos usuários; pode-se garantir que a modernidade chegou ao censo, e não apenas na divulgação, também na operação.

#### D) O censo em 2000

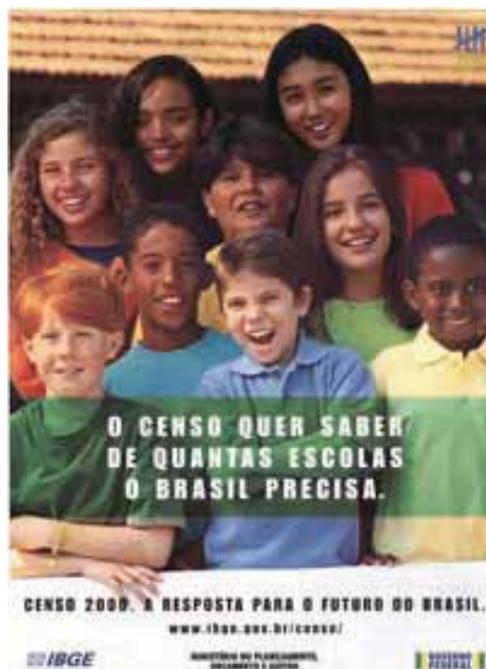
Em 2000 festejou-se (mal, diga-se de passagem, em meio a mediocres discussões bizantinas) os 500 anos do descobrimento do Brasil, pelos portugueses, sob o comando de *Pedro Álvares Cabral*. Assim, o Censo 2000 foi um feliz encontro histórico, como fora bem dito por *Fernando Henrique Cardoso*, então presidente da República: “será um momento de reflexão sobre o que realizamos, o que somos e o que queremos ser”.

Foi considerada como referência o dia 1º de agosto, com a qual evitou-se o período eleitoral, das eleições municipais brasileiras (3 de outubro), e se adequou às condições dos países membros do MERCOSUL, mais o Chile e a Bolívia, cujos censos foram feitos em conjunto, segundo pedidos da ONU para os países do mundo, na virada do milênio; dessa forma, iniciou-se um processo interessante de homogeneização das estatísticas econômicas e sociodemográficas.

Cartaz do  
Censo  
Demográfico  
2000.



Cartaz do  
Censo  
Demográfico  
2000.



O desenho da amostra foi o mesmo de 1991 (10% para os municípios com população estimada superior a 15 000 habitantes e 20% para os demais municípios). Havia, então, 5 507 municípios, divididos em 215 811 setores para fins do censo; foram usadas 200 mil pessoas, sendo 30 mil supervisores; 54 milhões de domicílios foram visitados (onde, além deles próprios, foram vistas as pessoas e as famílias, em termos parecidos aos anteriores)<sup>660</sup>. A base legal seguiu sendo a mesma (Lei nº 8.184, de 10 de março de 1991). Houve grandes avanços técnicos e tecnológicos, seja nos processos de coleta e de apuração, seja na divulgação dos resultados.<sup>661</sup>

A divulgação dos resultados consolidou a divulgação da Contagem da População em 1996, saindo poucos volumes impressos, com poucas tabelas, alguns gráficos e cartogramas, bem assim, comentários analíticos. O forte foram as outras mídias, com realce aos CD-ROM contendo microdados<sup>662</sup>. Em 2000 saíram os “Resultados preliminares”; em 2001 saíram “Sinopse preliminar”, “Análise dos resultados da sinopse preliminar”, “Características da população e dos domicílios, resultados do universo”; em 2002 saíram “Perfil das mulheres responsáveis pelos domicílios”, “Tabulação avançada, resultados preliminares da amostra”, “Fecundidade e mortalidade infantil”, “Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios”, “Indicadores sociais municipais”, “Análise dos resultados do universo”, “Primeiros resultados da amostra”; em 2003 saíram “Ca-

<sup>660</sup> Houve pequena mudança na categoria “cor ou raça”, que passou à divisão seguinte: branca, preta, amarela (japonesa, chinesa, coreana, etc.), parda (mulata, cabocla, cafuza, mameluca, mestiça), indígena.

<sup>661</sup> Por exemplo, avançou-se muitíssimo na digitalização da base cartográfica dos 480 municípios com mais de 50 mil habitantes, que juntos representam 61% da população brasileira, bem assim, avançou-se expressivamente na informatização da rede de agências do IBGE.

<sup>662</sup> Houve, ainda, DVD com microdados. E houve também intensa utilização da Internet: Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA, Banco Multidimensional de Estatísticas – BME, Cidades@, IBGEteen e IBGE 7a12. Tudo com grande aceitação, e, por certo, fazendo escola para o futuro.

racterísticas gerais da população, resultados da amostra”, “Migração e deslocamento”, “Educação”, “Trabalho e rendimento”, “Nupcialidade e fecundidade”, “Famílias e domicílios”, “Atlas do censo demográfico”; por fim, uma alentada metodologia (mais minuciosa que a elaborada para o Censo 1980)<sup>663</sup>.

A Comissão Consultiva, nesse censo, esteve formada por *Charles Curt Mueller* (ex-presidente do IBGE no período de maio 1988 a abril 1990), da Universidade de Brasília – UNB; *Elisa Maria da Conceição Pereira Reis*, do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS / UFRJ; *Elza Salvatore Berquó*, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP / SP e da Comissão Nacional de População – CNPD / DF (e sócia de relevo da ABEP); *José Alberto Magno de Carvalho*, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR / MG; *Ricardo Paes e Barros*, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA / RJ; *Tânia Bacelar de Araújo*, do Universidade Federal de Pernambuco – UFPE; e, *Wilton de Oliveira Bussab*, da Fundação Getulio Vargas – FGV / SP. Ademais, houve no âmbito interno uma Comissão de Planejamento e Organização – CPO, seguindo com suas tarefas a COC e a CTD; foram pessoas chaves: *Nuno Duarte Bithencourt*, *Maria Vilma Salles Garcia*, *Alicia Bercovich*, *Marco Antônio dos Santos Alexandre*, *Paulo César Martins*, *Dulce Santoro Mendes*, *Heleno Ferreira Mansoldo*, *Franklin Moreira de Almeida*, *Marise Maria Ferreira*, afora muitas e muitas outras pessoas<sup>664</sup>.

## Estatísticas do Registro Civil

Desde tempos remotos os Estados (“E” maiúsculo) para se constituírem efetivamente, tiveram que registrar os estados (“e” minúsculo) das pessoas; em especial os registros dos nascimentos, dos casamentos, dos falecimentos. Foi preciso laicizar os registros, retirando-os das atribuições religiosas, não raro, em contentas delicadas, e até mesmo com alguma frequência conflituosas.

Por demais, nunca foi simples convencer as populações a assimilarem essas competências dos Estados, sem contar que em países com grandes espaços e população esparsa e dispersa, ao exigirem mais estruturas cartoriais, a coisa ficava mais complexa; e se a tudo isso se somasse a ignorância das populações, aí mais ainda de-sandava, levando a omissões nos registros.

Hoje, para além de fixarem direitos, sua razão histórica, bem assim, de darem aos Estados condições de governarem suas populações, sua maior razão, permitem valiosos estudos da dinâmica da população, dessa forma, subsidiando a elaboração de políticas públicas e o exercício da cidadania.

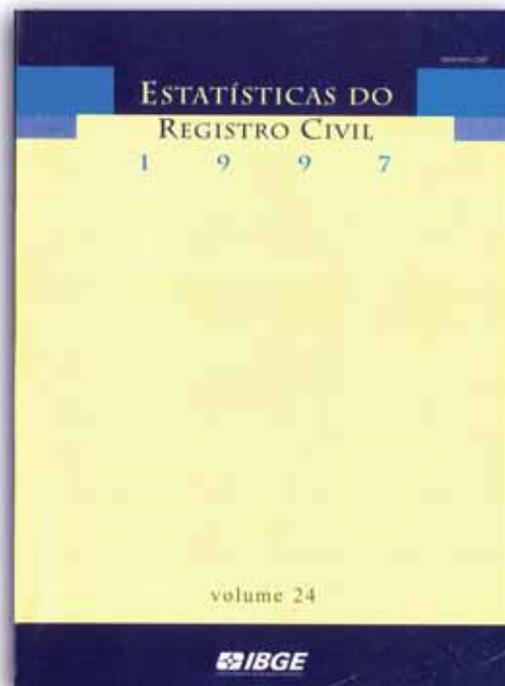
<sup>663</sup> Estes nomes não reproduzem rigorosamente os nomes das publicações. Fizemos uma simplificação, para aliviar o texto, já que os títulos completos são muito repetitivos.

<sup>664</sup> Infelizmente, não conseguimos recuperar os nomes que integraram as Comissões Consultivas que terão havido nos demais censos aqui tratados: 1980, (1990) 1991, 1996. Talvez não tenha havido comissão em 1980 e em 1996. Em 1990, mesmo não tendo havido o censo sabemos que houve uma comissão, e que Isaac Kerstenetzky a presidiu, devendo ter seguido presente na de 1991.

### A) Três tempos passados (no Império e na República)

No início dos tempos, intentou-se implantar os registros. Isso se deu em dois instantes, no período do Império (1822-1889).

O primeiro instante ocorreu no Gabinete *Monte Alegre*, no contexto das medidas progressistas implantadas (por certo conservadoras): a repressão ao tráfico de africanos (Lei Eusébio de Queirós), o Código Comercial (feito por *Irineu Evangelista de Souza*, futuro Barão e Visconde de Mauá), a Lei de Terras, o estímulo à imigração de estrangeiros, a essas medidas juntou-se a feitura do Censo da população e a laicização dos registros de nascimentos, de casamentos e de falecimentos, até então afetos aos vigários. Uma forte reação popular, contudo, inviabilizou a laicização dos registros, e, no seu rastro, a feitura do Censo. Desde então, essas medidas permanecem nas proposições, nas intenções, mas, por várias razões, inclusive a Guerra Maldita (1864 – 1870) contra o Governo de Solano Lopez, foram sendo adiadas<sup>665</sup>.



Capa de Estatísticas do Registro Civil.

O segundo instante ocorreria nos Gabinetes *Itaboraí*, *São Vicente* e *Rio Branco*. Ou seja, quando da inauguração do Gabinete Itaboraí, na Fala do Trono, D. Pedro anuncia como política de governo o fazer o censo; logo depois, *Paulino José Soares de Souza*, Ministro do Império, encaminha à Assembléia Geral a que logo seria a Lei do Censo (1870), na qual, em um artigo, considera-se a laicização dos registros de nascimento, de casamento e de falecimento. No Gabinete São Vicente, em seguida, já com *João Alfredo Correia de Oliveira* no Ministério do Império, como mandava aquela legislação é criada a Diretoria Geral de Estatística – DGE (1871), que centra atenção no censo, deixando em prudente esquecimento a implantação do registro civil. No Gabinete Rio Branco o censo é feito, sob o comando de *Manuel Francisco Correia*, sem que nada seja feito em relação ao registro civil. O censo é feito, a DGE é reduzida em estrutura, embora aumentada em competência, e o registro civil fica no plano dos discursos e da legislação, em sucessivas retomadas de intenções<sup>666</sup>.

Visto o tempo inicial, passemos ao segundo tempo. No ocaso do Império, há uma minuciosa legislação para implantar-se, de uma vez por todas, o registro civil. Mas isso virá apenas com a República, no contexto da separação da Igreja e do Estado. Então o registro é laicizado, seguindo a legislação monárquica, só muito depois alterada na substância. Curiosamente, há uma intensa atribuição de competências à Di-

<sup>665</sup> Ver o capítulo 5 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

<sup>666</sup> Ver os capítulos 9 e 13 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

retoria Geral de Estatística – DGE (restaurada em janeiro de 1890, quando o próprio destino da República estava envolto em dúvidas), mais que de derivar dos registros estatísticas, até mesmo de imprimir e de controlar os livros de assentamento. De certa forma, os cartórios estavam menos sob a égide do Ministério da Justiça, que da própria Diretoria Geral de Estatística. Sua luta nessa temática será proverbial, e tomará ao seu diretor muito tempo; se verá no epicentro de pendengas com os demógrafos-sanitaristas. Muitos estudos são realizados, sugerindo deveres e regras aos cartórios, por seus notários, tentando conquistar a população, derivando estatísticas. Os sucessos são risíveis, o que incomoda muitíssimo *a Bulhões Carvalho*, Diretor-Geral da DGE, e, ele próprio, um consagrado demógrafo-sanitarista. As lutas são inglórias, tanto mais por deverem envolver as unidades da federação, uma federação que fazia ouvidos de mercador ao que emanava da esfera federal.<sup>667</sup>

O terceiro tempo virá da concepção de *Teixeira de Freitas* para o sistema estatístico, tendo o IBGE no topo. O sistema idealizado era descentralizado, configurado em cooperação interadministrativa (nas esferas federal, estadual e municipal), com as partes envolvidas, voluntariamente, cedendo vontades e assumindo deveres; figurava-se uma situação dita então *sui generis*, o que era de fato; assim, o IBGE era o topo de uma “federação de repartições” ou “consórcio federativo”. Vale dizer, o IBGE nascera para coordenar, e não para produzir; produzir caberia a órgãos federais temáticos, ou a órgãos estaduais (e municipais) supra-temáticos. Por essa lógica, como todos os temas, também o registro civil estaria na alçada de algum órgão especializado, em algum ministério competente, e esteve numa repartição especializada no Ministério da Justiça. Fazia parte do Conselho Nacional de Estatística - CNE e da Junta Executiva Central - JEC, seguindo as orientações emanadas desses colegiados, nos quais ajudava a tomá-las. A importância dessa repartição era tão grande que por muito tempo cabia ao seu diretor, segundo as normas vigentes, a vice-presidência do IBGE. As lutas seguiram desgastantes, com os cartórios e com a população; ser uma repartição especializada, menos nos saberes, e mais pela concentração de competência, se não dava curso livre aos registros, ao menos não afogava a direção do órgão central, no caso o IBGE, como seu deu na DGE. Para que a atribuição de derivar dos registros estatísticas pudesse estar no órgão central seria preciso que ele fosse produtor, para além de coordenador, e isso viria apenas na reforma do IBGE, quando tornado uma Fundação.<sup>668</sup>

## B) Um quarto tempo (no atual IBGE)

Em 1967 o IBGE é tornado uma Fundação. Com isso, pretendia-se garantir-lhe a autonomia que perdera ao longo do tempo. Os órgãos federais temáticos se esvaziaram, pouco a pouco, e suas tarefas não avançavam (isso também acontecia com a elaboração das estatísticas do Registro Civil). Por isso, decidiu-se por uma produção

<sup>667</sup> Ver os capítulos 2, 8 e 14 do volume 2: *Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)*, desta coleção.

<sup>668</sup> Ver o volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção, sobretudo os capítulos iniciais de 1 a 7.

centralizada, sob um Plano Nacional de Estatísticas Básicas - PNEB, logo depois tornado o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG. A passagem seria cuidadosa, levando o tempo que fosse necessário, a estrutura da Fundação IBGE, contudo, não favorecia essa passagem, já que quase que apenas repetia a (criticada) estrutura do velho IBGE. Em 1970, esse ambiente de paralisia, pese o desejo das mudanças, com *Isaac Kerstenetzky* seria modificado, com a refundação da Fundação em 1973.

Pois, como visto antes, em novembro 1967 seria criado o CBED, e nele, sob a chefia de *João Lyra Madeira*, o IBGE em agosto 1971 assumiria o Registro Civil, até então afeto ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça, um dos serviços federais integrantes do Conselho Nacional de Estatística - CNE e da Junta Executiva Central - JEC. No ato houve a cessão do acervo ao IBGE, que assumiu os encargos da coleta, da apuração, e da divulgação das estatísticas dos nascimentos, dos casamentos, dos falecimentos, o que, depois de alguns estudos, avaliações e renovações metodológicas se daria a partir de 1974<sup>669</sup>. Desde então houve vários atrasos, por razões várias (em 2000, as últimas estatísticas se referiam a 1996).

Quanto ao registro dos “nascidos vivos” ainda se viviam antigos problemas: registros tardios por falta de interesse (ou mesmo ignorância) dos pais, ou ainda por acesso difícil aos cartórios (afora os custos dos registros); havia também os registros duplos, ou múltiplos de pessoas, que, tendo perdido a certidão, em vez de pedirem segunda via, preferiam novamente se registrarem em outras localidades. Quanto aos “casamentos”, os registros eram considerados mais fidedignos, já que os casamentos religiosos, ao serem passados aos cartórios (ou serem feitos sob ordem dos mesmos), ganhavam efeitos civis; mas, claro, ainda lhes escapavam as uniões consensuais. Quanto aos “óbitos”, os dados mais precisos referiam-se às capitais e áreas metropolitanas, de vez que em pequenas cidades e zonas rurais ainda eram comuns irregularidades no sepultamento, principalmente de crianças, efetuados em cemitérios não oficiais ou nos chamados “cruzeiro” de fazendas, onde não havia nenhum controle.

Em parte esta situação foi melhorada pela Lei nº 9.534, de 10 de dezembro de 1997, estabelecendo a gratuidade universal dos registros de nascimento e óbitos. Nesse rastro, resoluções do Ministério da Saúde, sob *José Serra*, obrigaram registros nos hospitais públicos, logo após os partos. Não obstante, segue sendo alto o percentual de sub-registros dos nascimentos (inclusive óbitos fetais), e dos falecimentos (como condição ao sepultamento), sobretudo em regiões mais pobres, onde ainda é grande a parcela da população residente em pequenas cidades e áreas rurais. No que tange aos casamentos, muitas uniões ainda ocorrem à margem do sistema legal; entretanto, as separações judiciais e divórcios, reguladas pela Lei nº 6.515, de 26 de dezembro de 1977, passou a ser objeto de elaboração de estatísticas (desde 1978).

<sup>669</sup> Isso veio com base na Lei nº 6.015, de 30 de dezembro de 1973, que passou a vigorar por inteiro, regulando os registros públicos (das pessoas naturais, das pessoas jurídicas, dos títulos de documentos, dos imóveis) em 1º de janeiro de 1976.

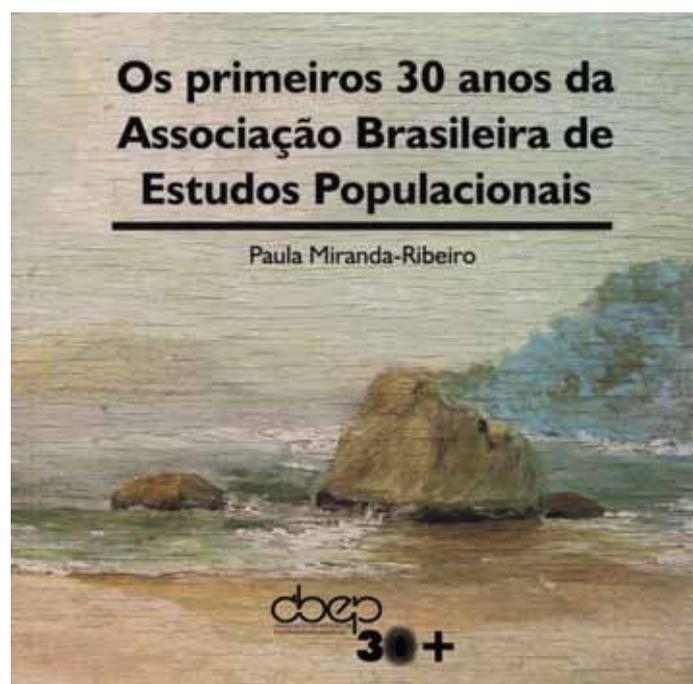
### C) A presença da Fundação SEADE

Em 2000 a situação nacional era dramática, em especial com respeito ao estado de São Paulo. Um grande volume de trabalho estava acumulado. Para o caso de São Paulo, onde o atraso era enorme, porque o volume era assustador, tratou-se de negociar uma parceria com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Fundação SEADE. Em 2001, finalmente, foi firmado um convênio de cooperação para coletar, apurar, analisar e divulgar as Estatísticas Vitais, delas fazendo análises e estudos demográficos. As bases de dados seriam passadas ao IBGE que, a seu turno, assumia deveres de interesse da Fundação SEADE, além de apoiá-la tecnicamente. O trabalho aparecia com as duas logomarcas. Avanços nos métodos seriam feitos em conjunto, sempre que possível e necessário.

De imediato a Fundação SEADE repassou as bases de dados dos anos de 1997 a 2000, o que permitiu a atualização das Estatísticas do Registro Civil por parte do IBGE; ao final de 2002 saíram os volumes alusivos aos anos 1998, 1999 e 2000. Então, não restava nenhuma dúvida da vantagem daquele convênio, com o qual houve uma economia de esforços nos cartórios, já que unificava seu atendimento. Conceitos e processos foram unificados, e isso, embora fosse essencial, provocou embaraços na transferência de bases de dados. Mas, feitos os ajustes os ganhos foram evidentes, e altamente compensadores. A partir de 2005, a própria Unidade Estadual do IBGE passou a integrar o convênio, facilitando a transmissão das bases de dados.

É importante ressaltar que o sucesso da parceria entre o IBGE e a Fundação SEADE só foi possível devido à tradição do Instituto de Pesquisa Paulista no levantamento das estatísticas vitais naquela Unidade da Federação, bem como, pela excelência dos seus trabalhos. O IBGE, no que tange as estatísticas vitais, está aberto a estabelecer parcerias com outros Institutos de Pesquisas Estaduais. Todavia, num primeiro momento seria necessário que a parceria envolvesse treinamento, capacitação e padronização das metodologias a serem implementadas, uma vez que, fora do âmbito de São Paulo, os organismos estaduais não fazem regularmente o levantamento das estatísticas vitais (OLIVEIRA, 2005, p. 17).

Sobre o “Sistema de Estatísticas Vitais de São Paulo”, com base na “Pesquisa Mensal de Eventos Vitais”, de competência da Fundação SEADE, valerá a leitura do texto **Estatísticas da vida**, de *Bernadette Cunha Waldvogel* e *Carlos Eugenio de Carvalho Ferreira*, publicado na revista *São Paulo em Perspectiva*, (v. 17, n. 3-4, p. 55-66, jul./dez. 2003). Por demais, a Fundação SEADE dispõe em seu sítio na Internet um sem número de arquivos com informações sobre população e estatísticas vitais, por exemplo, uma Memória das Estatísticas Demográficas, um Sistema de Documentos sobre População, várias séries históricas, inclusive de microdados.



Os primeiros 30 anos da ABEP.

## Indicadores demográficos

Desde há muito, como visto antes, vêm sendo produzidos indicadores demográficos: fecundidade, mortalidade, morbidade, migração, e outros. Tudo isso tem sido essencial à atividade de planejamento; sem dúvida alguma, eles são fundamentais à formulação e ao posterior controle das políticas públicas. Entretanto, segundo *George Martine*, atual presidente da ABEP, há ainda baixa exploração dessas informações para a vida social e econômica: “algumas das mais importantes transformações no nosso padrão demográfico continuam sendo desconhecidas pelo políticos, pelos decisores e pelo grande público”; e prossegue: “nesse contexto de desinformação, não deve surpreender o fato de que as análises e os instrumentos oferecidos pela demografia ainda não atingiram seu potencial” (MARTINE, 2006, p. 7). Então,

Para cumprir plenamente sua função social, os estudos populacionais deverão avançar em dois sentidos. Primeiro, deverão esclarecer e informar melhor o público a respeito das transformações demográficas em curso. Com isso, será possível abrir um diálogo mais consciente a respeito das interações entre diferentes aspectos da dinâmica demográfica e os processos sociais, econômicos e políticos da atualidade. [...] Segundo, os estudos populacionais devem oferecer conceitos, informações e ilustrações práticas a respeito de como os conhecimentos e as ferramentas da demografia podem auxiliar o processo decisório, tanto do setor público como da empresa privada. [...] Talvez a maior vantagem desta área [estudos populacionais] seja a capacidade de dimensionar com maior precisão os processos e fenômenos sociais, quantificando o que eles representam numa perspectiva mais ampla. Isso facilita muito o estabelecimento de ordens de prioridades e a formulação de melhores políticas. Também serve para evitar que políticas desastrosas como aquelas registradas no passado nos campos da colonização dirigida, da previdência ou da educação, *inter alia*, sejam adotadas por falta de conhecimento da demanda setorial produzida pela interação entre as variáveis demográficas. A segunda grande vantagem dos estudos populacionais é uma característica técnica: a capacidade para projetar tendências futuras com uma base mais sólida e uma maior probabilidade de acerto. [...] A demografia é baseada na teoria de populações estáveis e trabalha com variáveis como fecundidade, mortalidade e composição demográfica. Estas variáveis têm a vantagem de possuir uma coerência interna e uma previsibilidade muito grande, além de não serem alteradas rapidamente, exceto em casos extremos. O terceiro aspecto que merece ser destacado diz respeito à inata interdisciplinaridade dos estudos populacionais. As tendências demográficas e sua inércia são intimamente ligadas a quase todas as formas de comportamento humano. Por causa disso, os estudos populacionais têm uma interface com várias ciências humanas. [...] Utilizadas adequadamente, as informações sociodemográficas podem introduzir novas perspectivas e trazer um pensamento mais estratégico para os esforços do planejamento, seja em nível público ou privado (MARTINE, 2006, p. 7-9).

Em suma, são fontes-chaves aos estudos da população: os censos, os registros de nascimento, os de falecimento, os de casamento realizados e os dissolvidos (separações judiciais e divórcios), as investigações domiciliares por amostragem. Daí são calculadas estimativas demográficas e projeções de população (total, regionais, municipais). Tudo isso já é clássico, e é feito com maior presteza e qualidade, ao passar do tempo. Novas derivações, em meio a estudos variados e cuidadosos, como realça George Martine, são possíveis, e vêm, pouco a pouco, sendo feitos. Há, dessa forma, um grande campo ainda em aberto, a espera de inovadoras explorações.

## CENSOS DO IBGE\*

Francisco Otávio Cunha Pires\*\*

O Técnico do IBGE  
Na sua nobre missão  
Visita o rico chalé  
E o mais pobre rincão.  
Registra o nome do chefe,  
Da rua e da sua cidade,  
Do sítio ou localidade;

O nome da profissão,  
Se doutor ou magarefe.  
Qual a escolaridade  
O parentesco e a idade,  
Se no lugar sempre morou  
Ou se d'outro Estado mudou.  
Se é manco ou tem miopia,

Se é de taipa ou alvenaria  
O seu rancho ou moradia.  
Se é própria ou alugada,  
Se foi cedida ou doada  
Se tem esgoto e energia;  
Tem água da Companhia,  
Do poço ou do ribeirão.

O lixo se é coletado,  
Distribuído, queimado  
Ou no riacho jogado.  
Se tem banheiro e fogão,  
Se o combustível é carvão  
Lenha ou gás de botijão.  
Se há telefone, geladeira,

Carro, Rádio e televisão.  
Se é ou não da lavadeira  
Ou da máquina de lavar  
A roupa do ferro passar.  
Quantos são os dormitórios  
Se existem mictórios.  
Qual era sua ocupação.

É empregado ou patrão.  
Trabalha na agricultura?  
Na cria, silvicultura,  
Bovino, caprinocultura,  
Suíno, ovinocultura,  
Apicultura, avicultura,  
Equino e sericultura.

Qual a área cultivada?  
Quantos são os animais?

Qual a madeira lavrada?  
Quanto paga ao capataz?  
Quanto gasta? quanto ganha?  
Quanto resta? quanto faz  
De queijo de coalho e banha,

De arroz, de fubá e pamonha.  
Quanto foi de canjiquinha,  
Beiju, tapioca e farinha.  
Se tem trator e implemento,  
Mula, cavalo e jumento  
Arado, colheitadeira  
Ou só ceifa trilhadeira.

Se faz curva de nível em risco  
Se tem grade de arrasto e disco  
Reboque, utilitário,  
Se vê o jornal diário,  
Quantos são os caminhões,  
O total de embarcações,  
Silos de encosta ou trincheira.

Se faz cura de bicheira  
Mal do chifre e batedeira  
Quantas cabeças de gado,  
Ainda estão no cercado.  
Se faz adubação orgânica  
Ou usa a química inorgânica  
Se irriga por aspersão

Se usa pivô ou canhão,  
Por sulco ou microaspersão.  
Os dados assim obtidos  
Unidos e analisados  
Serão todos tabulados,  
E à sociedade ofertados.  
Constitui a Estatística,  
Na minha simples visão,  
A mais bela forma artística  
De desvendar a nação.  
Vinculada à geografia (unida)  
Em sua base cartográfica  
Simplesmente ela desfia (anuncia)  
Bela cena fotográfica.

Com a Geografia irmanada  
Em sua base cartográfica  
Fica muito destacada  
Bela cena fotográfica

\* Censos Demográfico e Agropecuário.

\*\* Engenheiro agrônomo da Unidade Estadual do IBGE no Ceará. Este poema nos foi enviado pelo próprio autor, mas, uma versão anterior foi publicada em: LOPES, Francisco José Moreira (Org.). Francisco Otávio Cunha Pires: história de vida (servidor do IBGE/Ceará). Fortaleza: [s.n.], 2007. (Série História de vida dos servidores do IBGE, v. 5).

## EVOLUÇÃO DOS CENSOS DEMOGRÁFICOS E DO REGISTRO CIVIL

Luiz Antonio Pinto de Oliveira e Celso Cardoso Da Silva Simões

Os quadros a seguir foram publicados originalmente no artigo “O IBGE e as pesquisas demográficas”, divulgado na Revista Brasileira de Estudos de População, em 2005. As versões ora apresentadas foram revistas pelos autores, que autorizaram suas reproduções na presente publicação.

QUADRO 1. EVOLUÇÃO DOS DADOS COLETADOS NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 1872, 1890, 1900, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000

(continua)

DADOS COLETADOS	1/8/ 1872	21/12/ 1890	31/12/ 1900	1/9/ 1920	1/7/ 1940	1/7/ 1950	1/9/ 1960	1/9/ 1970	1/9/ 1980	1/9/ 1991	1/8/ 2000
<b>1. Identificação, Condição de Presença e loc. Geográfica</b>											
1.1. Nome	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.2. População Presente	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.3. População Residente	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
1.4. Dados sobre a Localização Geográfica	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>2. Informações Pessoais</b>											
2.1. Sexo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.2. Idade	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.3. Estado Civil	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.4. Nacionalidade	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.5. Lugar de Nascimento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.6. Data de Nascimento	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
2.7. Filiação (Legal ou Ilegal)	-	X	X	-	-	-	-	-	-	-	-
2.8. Cor	X	X	-	-	X	X	X	-	-	X	X
<b>3. Informações Econômicas</b>											
3.1. Ocupação, Profissão ou Cargo	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3.2. Ramo de Atividade	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
3.3. Posição na Ocupação	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
3.4. Rendimento	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
3.5. Desemprego	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
3.6. Ocupação Suplementar	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	X
3.7. Horas Trabalhadas	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X
3.8. Contribuição à Previdência	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
3.9. Local do Trabalho	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X
<b>4. Informações sobre o Domicílio e a Família</b>											
4.1. Parentesco ou Relação com o chefe	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X
4.2. Tipos de Família...	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X
4.3. Características Físicas do Domicílio	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
4.4. Características Gerais do Domicílio	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
4.5. Condições de Ocupação do Domicílio	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X
4.6. Valor do Aluguel	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	-
4.7. Tempo de Residência no Domicílio	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X

QUADRO 1. EVOLUÇÃO DOS DADOS COLETADOS NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS DE 1872, 1890, 1900, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991 e 2000

(conclusão)

DADOS COLETADOS	1/8/ 1872	21/12/ 1890	31/12/ 1900	1/9/ 1920	1/7/ 1940	1/7/ 1950	1/9/ 1960	1/9/ 1970	1/9/ 1980	1/9/ 1991	1/8/ 2000
<b>5. Informações Sobre a Nupcialidade, Fecundidade e Mortalidade</b>											
5.1. Tipo de União	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
5.2. Ano de Casamento ou União	-	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-
5.3. Total de Filhos Tidos (nascidos vivos e mortos)	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
5.4. Total de Filhos Tidos Nascidos Vivos.	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
5.5. Total de Filhos Tidos Nascidos Mortos	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
5.6. Número de Filhos Sobreviventes	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
5.7. Número de Filhos Nascidos Vivos nos últimos 12 meses	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
5.8. Data de Nascimento do Último Filho Nascido Vivo	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
5.9. Se tem Mãe Viva	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
5.10. Se a Mãe reside no domicílio, indicar qual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-
5.11. Pessoas que moravam no domicílio e faleceram nos últimos 12 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-	-
5.12. Número de filhos que moram no domicílio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-
5.13. Número de filhos que moram fora do município	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	-
5.14. Se o último filho nascido vivo está vivo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
<b>6. Informações Sobre Educação</b>											
6.1. Alfabetização.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6.2. Assistência escolar	X	-	-	-	X	-	X	X	X	X	X
6.3. Grau de Instrução	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
6.4. Espécie de Curso Concluído	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
6.5. Grau e Série que freqüenta	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
6.6. Freqüência a curso não seriado	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
6.7. Última série que concluiu com aprovação (pessoas que não frequentaram escola)	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
6.8. Grau da última série concluída (pessoas que não freq. escola)	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X
<b>7. Informações Sobre Migrações</b>											
7.1. Se nascido no município de residência atual	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
7.2. Nome da UF ou do País estrangeiro de nascimento	-	-	-	-	X	X	X	X	X	X	X
7.3. Há quanto tempo reside na UF	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X
7.4. Há quanto tempo reside no Município	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	X
7.5. UF ou país estrangeiro de residência, antes de mudar-se para o município atual	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-
7.6. UF ou país estrangeiro de residência, antes de mudar-se para a UF atual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X
7.7. Para aqueles com menos de 10 anos de residência no município: município de residência e respectiva UF, ou país estrangeiro antes de mudar-se para o município atual	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
7.8. Situação de residência no município onde morava anteriormente	-	-	-	-	-	-	X	X	X	X	-
7.9. Se no município atual já morou nas zonas urbana e rural	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-
7.10. Se não brasileiro-nato, ano de fixação de residência no Brasil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X
7.11. Nome do município e respectiva UF, ou país estrangeiro, onde residia a 5 anos atrás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X
7.12. Situação de residência onde residia a 5 anos atrás	-	-	-	-	-	-	-	-	-	X	X
7.13. Migração Pendular (onde trabalha ou estuda)	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	X
<b>8. Outra Informações</b>											
8.1. Idioma	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-
8.2. Religião	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X
8.3. Incapacidade Física	X	X	X	X	X	-	-	-	-	X	X

Fonte: Oliveira, Luiz Antônio Pinto de; Simões, Celso Cardoso da Silva. O IBGE e as pesquisas demográficas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo: nome da instituição, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Edição especial. Revisto e adaptado pelos autores.

\* Apenas para os não-naturais do município

\*\* Apenas para aqueles com menos de 10 anos de residência no município

QUADRO 2. REGISTRO CIVIL, 1888-2006  
NASCIMENTOS

INFORMAÇÕES	Evolução das Informações Estabelecidas por lei no ato da Registro de Nascimento				Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 1974 até 1989	Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 1990	Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 2006
	Decreto nº 9883 de 07/03/1888	Decreto nº 18542 de 24/12/1928	Decreto nº 4857 de 9/11/1939	Lei de 30/12/1973	Mapa de Nascidos Vivos (Modelo CBED-1)	Mapa de Nascidos Vivos (Modelo RC-1)	Mapa de Nascidos Vivos (Modelo RC-1)
<b>1. Dados do Registro</b>							
1.1. Data	X	X	X	X	X	X	
1.2. Local(distrito, subd., etc.)	X	X	X	X	X	X	
1.3. Número do Registro	X	X	X	X	X	X	
1.4. Número da declaração do nascimento	-	-	-	-	-	-	X
<b>2. Dados Sobre o Nascido</b>							
2.1. Nome e Sobrenome	X	X	X	X	-	-	
2.2. Data de Nascimento	X	X	X	X	X	X	
2.3. Lugar do Nascimento (geográfico e funcional)	X	X	X	X	X	X	
2.4. Sexo	X	X	X	X	X	X	
2.5. Natureza do Parto (gêmeos, Sim ou Não)	X	X	X	X	X	X	
2.6. Filiação (legítima ou ilegítima)	X	X	X	-	X	-	
2.7. Estado Civil	-	-	-	-	-	X	
2.8. Cor	-	X	X	X	-	-	
2.9. Nasceu Vivo, nasceu morto, morreu no ato ou logo depois do parto	X	X	X	X	*	*	
2.10. Local do Nascimento	-	-	-	-	-	X	
<b>3. Dados sobre os Pais</b>							
3.1. Nome	X	X	X	X	-	-	
3.2. Naturalidade	X	X	X	X	X	X	
3.3. Profissão	X	X	X	X	-	-	
3.4. Residência	X	X	X	X	X	X	
3.5. Local do casamento	X	X	X	X	-	-	
3.6. Idade da mãe no momento do parto	-	-	-	-	X	X	
<b>4. Outros dados</b>							
4.1. Ordem de Filiação de outros irmãos de mesmo sobrenome	X	X	X	X	-	-	
4.2. Nome dos avós materno e paterno	X	X	X	X	-	-	
4.3. Nome, sobrenome, profissão e residência das testemunhas	X	X	X	X	-	-	

(\*) Esta informação é coletada no mapa de nascidos mortos/ou óbitos fetais, com as demais informações

Fonte: Oliveira, Luiz Antônio Pinto de; Simões, Celso Cardoso da Silva. O IBGE e as pesquisas demográficas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo: nome da instituição, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Edição especial. Revisto e adaptado pelos autores.

QUADRO 3. REGISTRO CIVIL, 1888-2006  
ÓBITOS

INFORMAÇÕES	Evolução das Informações Estabelecidas por lei no ato da Registro de Óbitos				Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 1974 até 1989	Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 1990	Dados Coletados a nível Nacional pelo IBGE a partir de 2006
	Decreto nº 9883 de 07/03/1888	Decreto nº 18542 de 24/12/1928	Decreto nº 4857 de 9/11/1939	Lei de 30/12/1973	Mapa de Óbitos (Modelo CBED-3)	Mapa de Óbitos (Modelo RC-3)	Mapa de Óbitos (Modelo RC-3)
<b>1. Dados do Registro</b>							
1.1. Data	X	X	X	X	X	X	
1.2. Local(distrito, subd., etc.)	X	X	X	X	X	X	
1.3. Número do Registro	X	X	X	X	X	X	
1.4. Número da declaração do óbito	-	-	-	-	-	-	X
<b>2. Dados Sobre o Óbito</b>							
2.1. Nome e Sobrenome	X	X	X	X	-	-	
2.2. Data do Falecimento	X	X	X	X	X	X	
2.3. Lugar do Falecimento (geográfico e funcional)	X	X	X	X	X	X	
2.4. Sexo	X	X	X	X	X	X	
2.5. Idade	X	X	X	X	X	X	
2.6. Estado Civil	X	X	X	X	X	X	
2.7. Cor	-	X	X	X	-	-	
2.8. Profissão	X	X	X	X	-	-	
2.9. Naturalidade	X	X	X	X	X	X	
2.10. Lugar de domicílio ou residência do morto	X	X	X	X	X	X	
2.11. Filiação	X	X	X	X	-	-	
<b>3. Dados sobre os Pais</b>							
3.1. Nome e sobrenome	X	X	X	X	-	-	
3.2. Naturalidade	X	X	X	X	-	-	
3.3. Profissão	X	X	X	X	-	-	
3.4. Residência	X	X	X	X	-	-	
<b>4. Outros dados</b>							
4.1. Tipo de morte	X	X	X	X	-	-	
4.2. Causa da Morte	X	X	X	X	-	-	
4.3. Lugar do sepultamento	X	X	X	X	-	-	
4.4. Nome do cônjuge e cartório do casamento	X	X	X	X	-	-	
4.5. Se deixou bens ou herdeiros menores e interditos	X	X	X	X	-	-	

(\*) Esta informação é coletada no mapa de nascidos mortos/ou óbitos fetais, com as demais informações

Fonte: Oliveira, Luiz Antônio Pinto de; Simões, Celso Cardoso da Silva. O IBGE e as pesquisas demográficas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo: nome da instituição, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Edição especial. Revisto e adaptado pelos autores.

# **Estatísticas e indicadores agropecuários**

---

## **Tema 04**

A estatística agropecuária, pode-se afirmar, tem início em 1920, no âmbito do terceiro recenseamento republicano (e quarto brasileiro). Então, pela primeira vez seriam feitos, ao lado do censo da população, os censos econômicos, entre os quais o agropecuário. Aquele conjunto de censos foi um trabalho de sucesso, graças ao comando exemplar de *Bulhões Carvalho*, apaixonado pelas estatísticas brasileiras<sup>670</sup>. Figura notável, apostolar, a ele, mais tarde, e já sob o IBGE, será concedido a titulação de “Fundador da Estatística Geral Brasileira”, na Resolução AG/CNE nº 70, de 16 de julho de 1936.

Antes e depois do Censo 1920, em várias ocasiões, a Diretoria Geral de Estatísticas esteve afeita ao Ministério da Agricultura, entretanto *Bulhões Carvalho* tinha clareza de não ser ela uma repartição apenas daquele ministério, já que as estatísticas que devia produzir não se restringiam àquele setor da economia. Por demais, elaborar as estatísticas agropecuárias, muitas vezes demandadas pelos titulares daquela pasta, era algo especialmente complexo, em especial pela ausência nos estados do órgão federal de estatística<sup>671</sup>. Então, serão muito poucas as estatísticas agropecuárias.

Dessa forma, as eventuais estatísticas agropecuárias porventura existentes<sup>672</sup>, àquele tempo da primeira República eram realizadas sem a necessária coordenação, pecando pela ausência de sistematicidade e pela falta de continuidade. E esse será o estado das artes que *Juarez Távora* irá encontrar no Ministério da Agricultura quando o assumiu no contexto da Revolução de 1930. Para dar cobro àquela situação precária, pede a ajuda de *Teixeira de Freitas*, figura que já conhecia, e com quem dialogava, não exatamente sobre as estatísticas brasileiras, mas sim sobre uma possível (e talvez



Indicadores agropecuários 1996-2003.

<sup>670</sup> Ver os capítulos 18 a 22, do volume 2: *Estatísticas legalizadas (c.1889-c.1936)*, desta coleção, todos alusivos àquele censo.

<sup>671</sup> Valerá a leitura de: CARVALHO, Bulhões. Exposição feita ao Ministro da Agricultura, Indústria e Commercio, em 17 de junho de 1924, a propósito da organização da estatística agrícola e do serviço geral de estatística no Brasil (Diário Oficial de 9 de julho de 1923). In: BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. *Relatórios apresentados ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Commercio, pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho, Director Geral de Estatística*. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1925. p. 77-87.

<sup>672</sup> Segundo Manoel Antônio Soares da Cunha, antes do âmbito nacional, houve censos agro em São Paulo em 1904 e em 1914, bem assim, a elaboração de estatísticas sobre café e fumo.

necessária) redivisão do território brasileiro. As atividades municipalistas de *Teixeira de Freitas* terão ajudado nessa aproximação.

*Teixeira de Freitas*, àquela altura, criara e chefiava a Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, no Ministério da Educação e Saúde, recém-criado por *Getúlio Vargas*. Ainda que já trazendo sucesso e fama de sua passagem por Minas Gerais, ao longo de toda a década de 1920 –, primeiro estando à frente do Censo 1920, depois, licenciado da Diretoria Geral de Estatística - DGE, chefiando o órgão estadual de estatística –, não havia como *Juarez Távora* ter-lhe uma visão clara, como alguém que lhe poderia ajudar a criar um órgão de estatística no Ministério da Agricultura, nesse sentido, os elos terão vindo mesmo da identificação pelas elucubrações territoriais, que tanto agradava a *Teixeira de Freitas*, e que, por certo, agradava ao ínclito militar. Daí, então, veio o pedido logo atendido.

Pois bem, *Teixeira de Freitas* mergulha no ministério e estrutura uma Diretoria de Estatísticas da Produção, para cuja direção sugere o nome de *Rafael Xavier*, até então diretor de estatística de Pernambuco (e que recebera *Bulhões Carvalho* quando este lá esteve em campanha de divulgação do Censo 1930, que acabou não havendo). Por demais, tendo o apoio de *Juarez Távora*, insere naquela estrutura um serviço de Estatística Territorial (sob o comando do engenheiro cartógrafo *Christovam Leite de Castro*), trazendo, assim, de volta, a concepção que tivera de um Instituto Nacional de Estatística e Cartografia. Como isso não vingara, cuidara de haver uma unidade de cartografia, e afim, em algum órgão federal de estatística. Essa seria a ocasião, aproveitando sua convivência com *Juarez Távora*. Logo isso daria frutos, e *Teixeira de Freitas* recuperaria sua concepção originária e associar estatística e cartografia.

Enfim, a afinidade dele com *Juarez Távora*, renderia muito mais. Afinal, tinha clareza de que não bastaria haver órgãos federais temáticos de estatística, impunha-se que todos trabalhassem coordenadamente. O ministro se convence e leva a idéia a *Getúlio Vargas*, que a endossa prontamente; a tarefa, então, passa às mãos de *Teixeira de Freitas* que, ao fim e ao cabo, concebe o Instituto Nacional de Estatística – INE, criado em 1934, e instalado em 29 de maio de 1936 na posse do Embaixador *Macedo Soares* em sua presidência. Já em 1937, aquela unidade de Estatística Territorial toma assento nos espaços colegiados do Instituto, na verdade já bastaria o assento que cabia à Diretoria de Estatística da Produção, mas, era óbvio que a idéia inicial não saíra da cabeça de *Teixeira de Freitas*, justificando aquela dupla presença. E não tardaria muito para que o referido serviço se tornasse o Conselho Nacional de Geografia, e do Instituto Nacional de Estatística - INE surgisse o IBGE.

Começava, então, uma nova Era para as estatísticas agropecuárias, inteiramente associadas ao Ministério da Agricultura, e devidamente coordenada pelo Conselho Nacional de Estatística. Não obstante, por várias razões, houve altos e baixos, até ter início uma outra era, a atual. Isso se daria no contexto da profunda transformação centralizadora do IBGE, a partir da mudança de seu estatuto jurídico de autarquia em Fundação, assumindo o comando nacional da produção das estatísticas brasileiras, inclusive naturalmente as agropecuárias.

## Evolução histórica

O IBGE seria tornado uma Fundação pelo Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, já no âmbito da Reforma do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele 1967 (o IBGE era presidido por *Sebastião Aguiar Ayres*, primeiro ibgeano a ocupar a função). Não obstante a mudança do IBGE ter saído antes, foi pensada e estruturada no contexto daquele famoso decreto de reforma do Estado Brasileiro, já que ele norteara a síntese final (1966, relatório *Henrique Flanzer*) das críticas que vinham sendo feitas desde antes: 1958 (seminário de estatística, promovido pela Confederação Nacional da Indústria em conjunto com o Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico), 1962 (grupo de trabalho formado no gabinete *Tancredo Neves*) e 1964 (missão do IASI / OEA chefiada pelo ibgeano *Tulo Hostílio Montenegro*).

Essas mudanças institucionais centralizavam a atividade estatística, dando nova feição ao sistema estatístico concebido na década de 1930 pelo idealista de *Teixeira de Freitas*. As mudanças se faziam necessárias diante das novas demandas pelas estatísticas econômicas para o planejamento (de início, apenas psicológico, depois, numa evolução natural, científico, eivado de técnicas). As promessas das mudanças de 1967 caíram por terra, e se viram vazias; na verdade, nada mais fizeram do que esgarçar em potência os conselhos antes existentes, sem se dar conta de que ali estava o cerne da crise em pauta. Desse ponto, uma nova mudança teria que acontecer, e viria pelas mãos de *Isaac Kerstenetzky*, através da Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, que redesenharia a fundação então existente (e a rege ainda). Logo surgiria uma reforma do programa estatístico, com o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas - PGIEG<sup>673</sup>, sob coordenação centralizada, mais que isso, sob produção igualmente centralizada, com foco no IBGE, que absorveria gradualmente os vários temas.

Em 1968, para execução operacional do Plano Nacional de Estatísticas Básicas, que precedera o PGIEG, seria criado o Centro Brasileiro de Pesquisas Agropecuárias, extinto na reforma da administração Kerstenetzky, e tornado o Departamento de Agropecuária, na Superintendência de Estatísticas Primárias<sup>674</sup>. Havia, então, um plano a cumprir, mas que esbarrava na resistência do Ministério da Agricultura, ele próprio querendo coordenar aquelas estatísticas, além de manter sua produção. Isso negava o sentido das mudanças levadas ao sistema estatístico, o IBGE à frente. É nesse contexto de conflitos latentes, e de modo a evitá-los, que o Decreto nº 68.678, de 25 de maio de 1971, criaria a Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias - CEPAGRO<sup>675</sup>. Em 1974 (Decreto nº 73.482, de 17 de janeiro) inicia-se a efetiva transferência da atividade para o IBGE.

<sup>673</sup> O PGIEG, no segmento agropecuário, beneficiou-se das propostas emanadas da Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias - CEPAGRO, criada pouco antes, com vistas a estruturar as estatísticas agropecuárias.

<sup>674</sup> Ao Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias competiria, na origem, fazer estudos e coordenar as atividades de elaboração das estatísticas agropecuárias. Então, por avisos ministeriais (do Ministério da Agricultura) a própria produção foi cometida ao IBGE.

<sup>675</sup> Todas as atas das reuniões da CEPAGRO podem ser consultadas no IBGE, onde inclusive existem em CD-ROM. Trata-se de um material riquíssimo de pesquisa.

## Levantamento sistemático da produção agrícola

Em 1972 o IBGE implantou o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA de modo a poder prever as safras agrícolas, num criativo exercício de objetivação da subjetividade, dito de outra forma, as pessoas envolvidas nas estatísticas agropecuárias, em especial os produtores, mas também os usuários, debatem seus números, e acordam uma síntese dos mesmos, que ficam de imediato cancelados.

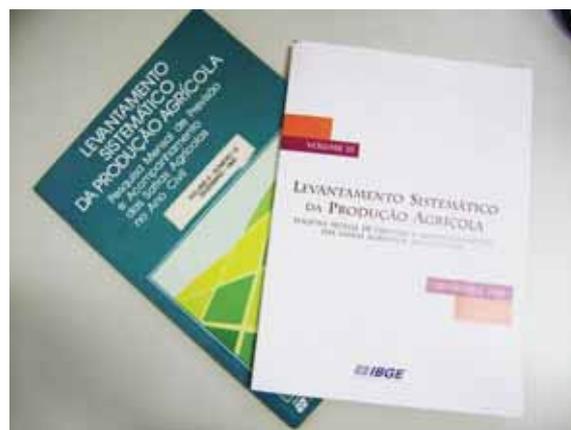
Em 1973, num passo adiante, foram criados os Grupos de Coordenação das Estatísticas Agropecuárias - GCEAs, que funciona nas unidades da federação em formato de colegiado técnico, composto pelos envolvidos nas estatísticas agropecuárias, sejam na esfera pública (nas esferas federal, estadual e municipal), sejam na esfera privada, sob a coordenação do representante estadual do IBGE. Em cada unidade da federação, os GCEAs contam com as Comissões Regionais de Estatísticas Agropecuárias - COREAs, em municípios com agências do IBGE, a cujos chefes cabe coordená-las; com as Comissões Municipais de Estatísticas Agropecuárias - COMEAs, em municípios sem agências do IBGE, coordenadas por um dos membros; e com as Comissões Técnicas Especializadas - COTEs, por produto agrícola ou grupo de produtos, quando de interesse dos CGEAs. O fecho nacional dos números acontece nas reuniões da CEPAGRO, no Rio de Janeiro, sob o comando do IBGE<sup>676</sup>.

[...] como o IBGE nunca exerceu na sua plenitude o seu papel de coordenador do Sistema, a manutenção da CEPAGRO acabou por se mostrar como uma decisão acertada, justificável e mesmo necessária, como forma de se manter, pelo menos nesta área das estatísticas primárias, um fórum permanente de discussão e deliberação. Cremos que a CEPAGRO, fortalecida, por exemplo pela incorporação oficial de novos membros e com um regimento mais adequado, poderá vir a desempenhar um papel muito mais relevante para o aperfeiçoamento das estatísticas agropecuárias. Comissões desta natureza poderiam, inclusive, serem constituídas para outras áreas de produção estatísticas no IBGE (VALENTE, 1989, p. 31).

Eis uma síntese técnica elaborada por *Roberto Augusto Soares Duarte*, da Coordenação de Agropecuária, DPE / IBGE, em agosto de 2006, em atenção a pedido que fizemos a *Flávio Pinto Bolliger*, coordenador daquela coordenação<sup>677</sup>:

### Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA

Implantado pelo IBGE em novembro de 1972, em atendimento às necessidades do Ministério da Agricultura.



Capas do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA.

<sup>676</sup> Na criação desse mecanismo sobreleva a figura de Raul Ehlers (primeiro coordenador do Centro Brasileira de Estatísticas Agropecuárias - CBEA). Na sua implantação, houve a contratação de agrônomos nas então chamadas Delegacias estaduais do IBGE. A presença desse especialista foi muito importante, não apenas para a estatística agropecuária, mas também para a própria renovação daquelas unidades estaduais do IBGE.

<sup>677</sup> O autor recebeu esse material via correio eletrônico. Uma cópia impressa está depositada na Memória Institucional do IBGE, para consulta dos interessados. Mas, nunca se descarte uma consulta direta aos técnicos da coordenação de agropecuária, sempre dedicados e competentes.

É uma **pesquisa conjuntural** de previsão e acompanhamento das safras dos produtos agrícolas de maior importância econômica e social no País<sup>678</sup>. Fornece informações mensais sobre área (plantada, destinada à colheita e colhida), produção esperada e obtida, rendimento médio esperado e obtido. Os dados são obtidos mensalmente, segundo a orientação do Coordenador Estadual de Pesquisas Agropecuárias, pela rede de coleta do IBGE, técnicos de outros órgãos que atuam na área, produtores e outros colaboradores sediados nos diversos municípios e representantes de entidades públicas e privadas que participam dos colegiados técnicos de estatísticas agropecuárias em nível estadual, regional e municipal (GCEAs - Grupos de Coordenação das Estatísticas Agropecuárias, COREAs - Comissão Regional de Estatísticas Agropecuárias, e COMEAs - Comissão Municipal de Estatísticas Agropecuárias)<sup>679</sup>. Os dados oriundos das comissões são analisados em âmbito estadual pelos GCEAs e, posteriormente, submetidos à aprovação da **CEPAGRO**.

Nível geográfico da divulgação: Brasil e Unidades da Federação.

É umas das fontes de dados para o cálculo do PIB trimestral.

Em 1986 tentou-se aprimorar esse levantamento, tornando-o científico o tempo todo. Em lugar de objetivar a subjetividade no fechamento dos resultados, intentou-se objetivar o processo de pesquisa, em todas as suas etapas. Criou-se em 1986, na gestão *Edmar Bacha*, a Pesquisa de Previsão de Safras Agrícolas - PREVS, em convênio técnico com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, com o fim de fornecer estimativas de área e produção de algumas culturas agrícolas importantes para a economia dos estados-alvos (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal), bem como, estimativas sobre os rebanhos bovinos e suínos, sobre estocagem de produtos agropecuários, e indicadores de despesas e receitas<sup>680</sup>. Foi feita até 1999, sendo então paralisada por total falta de recursos financeiros<sup>681</sup>.

### **Pesquisa de Previsão de Safras Agrícolas**

Iniciada em 1986, mediante convênio de cooperação técnica entre o IBGE e o Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE. Realizada por amostra de área. Âmbito geográfico: São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal. Foi levada a efeito até 1999.

**Objetivo:** fornecer estimativas de área e produção de algumas culturas agrícolas importantes para a economia dos estados-alvos, bem como, estimativas sobre os rebanhos bovinos e suínos, sobre estocagem de produtos agropecuários, e indicadores de despesas e receitas.

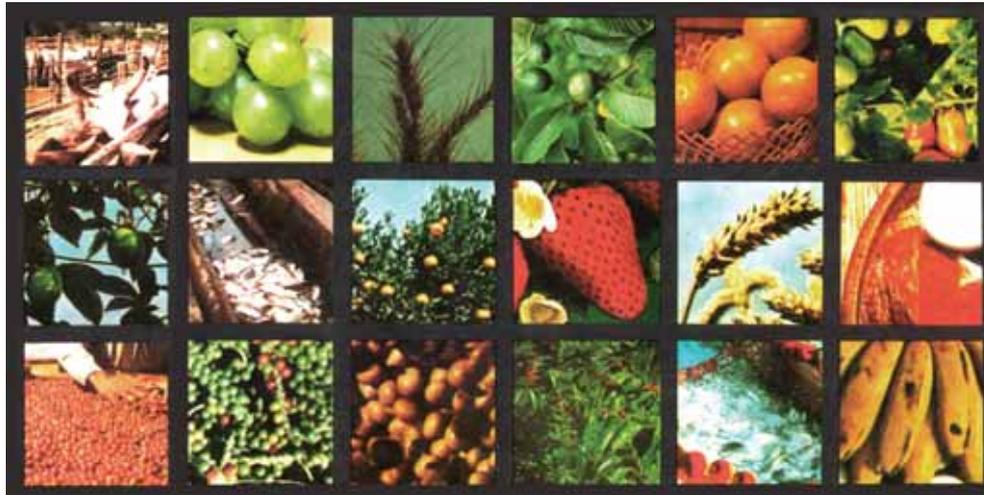
**Metodologia:** amostra probabilística de áreas, combinada com técnicas de sensoriamento remoto. A Pesquisa de Previsão de Safras (PREVS) foi a campo pela primeira vez em 1987, no Paraná. Ao longo do tempo, algumas unidades da federação participaram do projeto: Paraná (1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1998 e 1999), Santa Catarina (1988, 1989, 1990, 1991, 1993 e 1994), Distrito Federal (1988, 1989, 1990, 1991, 1993 e 1994) e São Paulo (1990, 1991, 1993, 1994 e 1995).

<sup>678</sup> No início foram dez produtos, sendo hoje 33.

<sup>679</sup> Segundo Manoel Antônio Soares da Cunha, havia estrutura semelhante (mas não igual) no serviço de estatística agropecuária do Ministério da Agricultura, já ao tempo de Rafael Xavier

<sup>680</sup> Usou-se uma amostra probabilística de áreas, combinada com técnicas de sensoriamento remoto.

<sup>681</sup> Na criação desse mecanismo sobreleva a figura de Charles Mueller.



Produtos agrícolas levantados na pesquisa de Previsão de Safras.

A pesquisa não teve continuidade pela falta de recursos financeiros<sup>682</sup>.

À essa altura, fazemos uma reflexão histórica.

No século XIX o francês *Moreau de Jonnés*, por muito tempo à frente da repartição estatística francesa, influenciou nos destinos da estatística brasileira, no período Imperial. Suas obras eram sempre citadas, e seus ensinamentos eram cuidadosamente seguidos, e, se não tanto, pelas dificuldades inerentes ao Brasil, eram, ao menos, refletidos e sopesadas atentamente. Em um de seus livros, **Éléments de Statistique**, cuja segunda edição, existente na Biblioteca Central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky) é de 1856, ele faz uma narrativa da elaboração das estatísticas agropecuárias que muito lembra o LSPA, e que valerá reproduzir. Ele elogiava o processo utilizado, dizendo-o perfeito, se não mesmo preciso; por essa forma, a elaboração das estatísticas agropecuárias estaria em definitivo equacionada; ao passo que considerava a impossibilidade, quase total, da elaboração das estatísticas industriais, seja pela falta dos quadros teóricos, seja pela total resistência dos industriais, sempre negando a abrirem seus negócios aos estados. Isso é curioso, dado que hoje, as estatísticas industriais são consideradas mais consistentes e, sobretudo, mais simples de serem elaboradas, do que as agropecuárias.

*Deux méthodes fort différents pouvaient être employées dans l'entreprise de la Statistique agricole de la France : l'une, prompte et facile, consiste dans des estimations de toutes choses, faites en masse par départements, et par conséquent par inductions plus ou moins arbitraires ; l'autre, longue et compliquée, procède, au contraire, en recueillant, jusque dans les moindres localités, les données numériques que lui sont nécessaires ; et c'est en agroupant les chiffres de tous les hameaux, de tous les villages, de toutes les communes, que sont formés successivement ceux des cantons, des arrondissements, des départements, des régions, et enfin, ceux du pays entier. Cette méthode fut jugée la seule rationnelle, et il fut résolu de la suivre, en exécutant, dans chacune des 37.300 communes de la France, un cadastre de son domaine agricole, un inventaire de ses produits ruraux, un recensement de ses animaux domestiques, et un tableau, par articles, de ses consommations. Pour atteindre ce but multiple, des instructions précises, péremptoires, lucides, furent adressées aux Préfets et transmises, par leurs soins imprimés, à chacun de Sous-Préfets et des Maires, avec les modifications qu'exigeait la diversité*

<sup>682</sup> Até então, 1999, recebeu recursos do governo do Estado do Paraná.

*des lieux. A ces instructions était joint un tableau-modèle, dont elles prescrivait de remplir les colonnes par des chiffres exprimant en mesures métriques et un monnaie décimale : l'étendue de chaque espèce de cultura, des prés, pâturages, pâtis, des bois et forêts selon leur appartenance ; la quantité et la valeur moyenne de chaque sorte de produits annuels, et la quantité avec la valeur de chaque article de consommation. Au revers de ce tableau étaient indiqués : le nombre d'individus de chaque espèce d'animaux domestiques, la valeur de chacun d'eux et leurs revenus annuel, mouen et total ; ces données étaient complétées par le chiffre des animaux abattus, et par tout ce qui est relatif à la consommation de la viande, soit en quantité ou en valeur, soit en totalité, soit par habitant. [...] Les instructions, qui investissaient le Maire de chaque commune de la mission d'en dresser le tableau agricole, statuèrent donc que s'il avait besoin de collaborateurs ou de suppléant, le Préfet désignerait, à cet effet, le directeur ou le percepteur de contributions directes, les agents forestiers, l'instituteur primaire ou tout autre fonctionnaire public, et qu'en outre, il réclamerait l'aide et le concours de tous les citoyens notables, particulièrement de ceux qui composent les comices agricoles et les sociétés d'agriculture. La confiance qui avait dicté cette disposition ne fut point déçue ; et dans une multitude d'occurrences, des habitants des campagnes, des hommes éclairés, mais étrangers à ce genre de travail, des juges de paix, de médecins, de ecclésiastiques, prêtèrent volontiers leur assistance à ces recherches, et leurs donnèrent des soins assidus et dévoués. [...] Pour obvier à celles consistant dans des omissions ou des erreurs de chiffres, les Préfets soumirent les tableaux des communes à des commissions de révision, formées par cantons et par arrondissements, et à une commission centrale, instituée au chef-lieu du département. De grandes améliorations furent introduites dans le travail par ces réunions d'hommes, possédant à la fois la pratique de l'agriculture et la connaissance des localités (MOREAU DE JONNÉS, 1856, p. 73-80).*

Idealizava, então, antes de tudo uma mecânica operacional, simplificadora, obviamente, mas não só, revelava um princípio, de que nada melhor do que as pessoas envolvidas para bem dizerem das condições das atividades agropecuárias, e como essas pessoas eram muitas, era preciso uniformizar suas percepções. Ainda que não o diga com todas as letras, estava a intentar uma objetivação da subjetividade.

## A trajetória censitária

Em 1920, realizou-se o primeiro Censo Agropecuário no País. Foi inspirado em resoluções dos Congressos Internacionais de Estatísticas havidos no século XIX, bem assim, em resoluções emanadas do International Statistical Institute (que, ao final do século XIX, sucedeu aos congressos), sem olvidar as experiências estadunidenses.

Foi feito pela Diretoria Geral de Estatística, tendo à frente *Bulhões Carvalho*. Aquela diretoria, pela natureza multitemática das estatísticas que lhe eram cometidas, embora estivesse localizado na estrutura do Ministério da Agricultura, estava longe de ser uma repartição do ministério, era, de fato, um órgão supra ministerial.

O censo teve duas datas de referência: 1º de setembro de 1920 para estoque, pessoal ocupado e maquinaria, e o ano 1919 para produção agrícola, e para a compra e venda e abate de animais. O questionário individual, destinado ao recenseamento dos estabelecimentos, continua 39 quesitos. O trabalho foi penoso.

Em 1940, já sob o IBGE, realizou-se o segundo Censo Agropecuário. Para os fins vistos antes, as datas de referência foram: 1º de setembro de 1940 e o ano 1939. Além de um questionário geral para todos os estabelecimentos agropecuários, houve dez outros questionários especiais (Horticultura e Floricultura, Avicultura,



Capas das publicações do Censo Agropecuário 1970, 1975, 1980, 1985.



Entrevista coletiva no Auditório da Presidência do IBGE sobre o Censo Agropecuário 1985. Na foto, Austregésilo Athayde, Eduardo Augusto Guimarães, Charles Mueller, Régis Bonelli e Alexandre Amaral.

Beneficiamento do Café e Arroz, Engenhos de Farinha de Mandioca, Vitivinicultura, Indústria Açucareira, Indústria de Laticínios, Indústria de Carnes e Derivados, além da caderneta do recenseador). A divulgação dos resultados foi concluída em 1950.

Em 1950, sistematizando a regularidade censitária, o IBGE realizou o terceiro Censo Agropecuário. As datas de referência seriam: 1º de julho de 1950 para informações da propriedade (área, valor e pessoal) e da organização da atividade, e o ano 1949 para informações de movimento, em especial a produção e as despesas. A divulgação dos resultados foi morosa, devido ao estado do País, àquela quadra da história, sem olvidar a crise Polli Coelho, 1951-1952, que tanto abalou os destinos institucionais<sup>683</sup>.

Em 1960, as datas de referência retornam à práticas do passado: 1º de setembro de 1960 e o ano 1959. Houve um teste, em três lugares. A falta de recursos financeiros e mudanças impostas nos processos de pesquisa, fora dos prazos, deixaram marcas deletérias. O “cérebro eletrônico”, então adquirido, na gestão *Jurandy Pires Ferreira*, causou enormes dificuldades<sup>684</sup>. Na apuração utilizou-se a amostragem; a divulgação dos resultados só foi concluída em 1970.

Em 1970, as datas de referência foram novamente alteradas: 31 de dezembro de 1970 e o ano 1970. Foram utilizados dois questionários: um geral e outro complementar<sup>685</sup> (conceitos e definições ganharam razoável fixação). Os dados foram postos em cartões perfurados, e logo postos em fitas magnéticas. A divulgação dos resultados foi concluída em 1975, tendo sido a mais rápida da história dos censos agropecuários.

Em 1975, 1980 e 1985, o Censo Agropecuário tornou-se quinquenal. O de 1975 teve seus resultados definitivos divulgados em dezembro de 1979; o de 1980 em final de 1984; o de 1985 em início de 1991. O censo que seria feito em 1990, passou a 1991, ao fim e ao cabo, não sendo realizado; o seguinte só ocorreria em 1996, seguido de 2007. Nesse tempo, várias expectativas de realização ocorreram, sem nenhum sucesso.

<sup>683</sup> Ver os capítulos 12, 13 e 14 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>684</sup> Ver o capítulo 19 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>685</sup> A prática de questionário complementar nascera no Censo 1950.

### Censo Agropecuário de 1970, 1975, 1980 e 1985

**Objetivo:** fornecer informações sobre a organização e a estrutura de produção dos estabelecimentos agropecuários, abrangendo a condição do produtor e do proprietário das terras, o cultivo de lavouras temporárias e permanentes, horticultura, floricultura, pecuária, avicultura, apicultura, sericicultura, cunicultura, aquíicultura, ranicultura, silvicultura, extração vegetal, beneficiamento de produtos agropecuários (indústria rural), pessoal ocupado, maquinaria, destino da produção, modos de cultivo e de manejo animal, práticas de preservação do ambiente e dos recursos naturais, valor das vendas, dos investimentos, dos financiamentos, das despesas e das receitas obtidas no ano de referência.

**Âmbito geográfico:** o território nacional.

**Periodicidade:** decenal até o censo de 1970; a partir daí, quinquenal (censos de 1975 e de 1985). Os Censos Agropecuários anteriores foram os de 1920, 1940, 1950 e o de 1960. O Censo de 1930 não foi realizado devido à situação política e institucional.

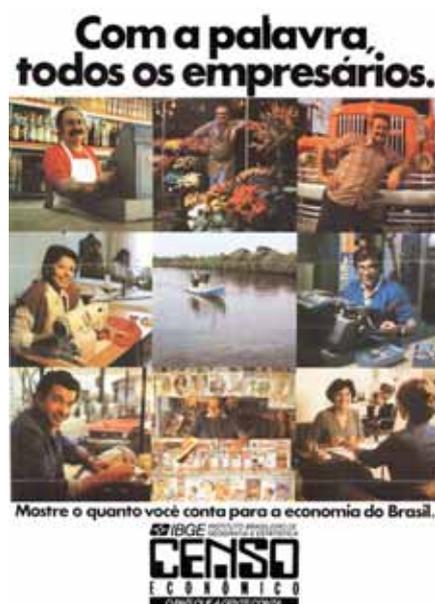
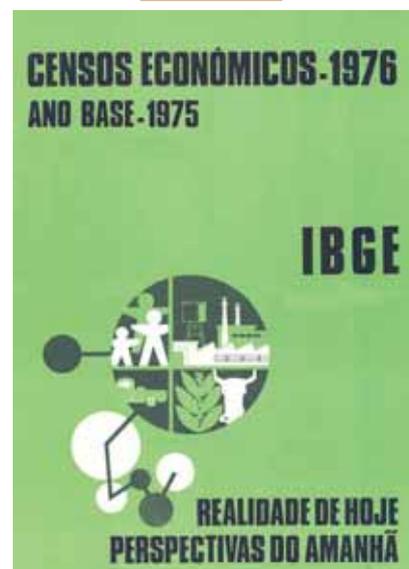
**Unidade de investigação:** o estabelecimento agropecuário, definido como "todo terreno de área contínua, independente do tamanho e situação (urbana ou rural), subordinado a um único produtor, onde se processasse uma exploração agropecuária, ou seja: o cultivo do solo com culturas permanentes e temporárias, inclusive hortaliças e flores; a criação, recriação ou engorda de animais de grande e médio porte; a criação de pequenos animais; a silvicultura ou o reflorestamento; a extração de produtos vegetais".

A partir do Censo 1975 foram consideradas como um único estabelecimento as parcelas não-confinantes situadas em um mesmo setor censitário (área de trabalho do recenseador ou enumerador), sujeitas a uma única administração (do produtor ou de um administrador), e exploradas com a mesma mão-de-obra e o mesmo maquinário. Os imóveis rurais ou urbanos onde apenas existissem hortas para uso doméstico não foram investigados. Também as chácaras e sítios destinados apenas ao lazer dos seus proprietários não foram investigados.

O Censo é utilizado na atualização da estrutura de ponderação do setor agropecuário no cálculo do PIB nacional.

### Censo Agropecuário de 1995-1996<sup>686</sup>

A operação censitária foi executada conjuntamente com a **Contagem da População**. Diferentemente dos censos anteriores, o Censo Agropecuário 1995-96 teve como período de referência para as informações de produção e de valores dos investimentos, financiamentos, despesas, e das receitas, o intervalo de 01.08.1995 a 31.07.1996. Os dados sobre propriedade, área, pessoal ocupado, maquinaria, silos e depósitos tiveram por data, 31.12.1995; para a contagem dos efetivos da pecuária e das plantações de lavouras permanentes e da silvicultura, 31.07.1996.



Cartaz do Censo Econômico 1985.

<sup>686</sup> Foi usada a noção de ano safra (agosto 1995 a julho 1996), em vez de ano civil.

Descrição	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995 (continua)
<b>Estabelecimentos</b>	648.153	1.904.589	2.064.642	3.337.769	4.924.019	4.993.252	5.159.851	5.801.809	4.859.865
Área total	175.104.675	197.720.247	232.211.106	249.862.142	294.145.466	323.896.082	364.854.421	374.924.929	353.611.246
área média	270,16	103,81	112,47	74,86	59,74	64,87	70,71	64,62	72,76
Utilização das terras									
Lavouras	6.642.057	18.835.430	19.095.057	28.712.209	33.983.796	40.001.358	49.104.263	52.147.708	41.794.455
Pastagens		88.141.733	107.633.043	122.335.386	154.138.529	165.652.250	174.599.641	179.188.431	177.700.472
Matas	48.916.653	49.085.464	55.999.081	57.945.105	57.881.182	70.721.929	88.167.703	88.983.599	94.293.598
<b>Pessoal ocupado</b>	6.312.323	10.159.545	10.996.834	15.633.985	17.582.089	20.345.692	21.163.735	23.394.919	17.930.890
p. ocupado/estabelecimento	9,74	5,33	5,33	4,68	3,57	4,07	4,10	4,03	3,69
Tratores	1.706	3.380	8.372	61.345	165.870	323.113	545.205	665.280	803.742
área lavoura/trator	3.893,35	5.572,61	2.280,82	468,04	204,88	123,80	90,07	78,38	52,00
Efetivo de animais									
animais/área de pastagem	0,00	1,55	1,47	1,42	1,40	1,24	1,15	1,12	0,98
bovinos	34.271.324	34.392.419	46.891.208	56.041.307	78.562.250	101.673.753	118.085.872	128.041.757	153.058.275
equínos		4.677.094	3.799.922	5.275.278	4.859.254	4.740.464	4.960.691	5.693.041	5.565.697
asininos		808.890	835.320	1.214.255	1.420.449	1.228.654	1.185.183	1.121.011	1.105.796
muarees		1.320.505	1.654.116	1.648.324	1.619.340	1.419.689	1.341.747	1.269.279	1.077.268
caprinos		6.520.353	6.957.945	7.820.285	5.708.993	6.709.428	7.908.147	8.207.942	6.590.646
ovinos		9.285.118	13.065.706	14.275.569	17.643.044	17.486.559	17.950.899	16.148.361	13.954.555
suínos	16.168.549	16.839.192	22.970.814	25.579.851	31.523.640	35.151.668	32.628.723	30.481.278	27.811.244
aves (galinhas, galos, frangos)		59.274.267	77.830.259	132.274.998	213.622.503	286.810.202	413.179.594	436.808.788	718.538.000
<b>Estabelecimentos e área total por grupo de área menos de 10 estabelecimentos</b>									
estabelecimentos		654.557	710.934	1.495.020	2.519.630	2.601.860	2.598.019	3.064.822	2.402.374
área (ha)		1.993.439	3.025.372	5.592.381	9.083.495	8.982.646	9.004.259	9.986.637	7.882.194
% estabelecimentos		34,37	34,43	44,79	51,17	52,11	50,35	52,83	49,43
% área			1,01	1,30	2,24	3,09	2,77	2,47	2,66
<b>de 10 a menos de 100 estabelecimentos</b>									
estabelecimentos		975.441	1.052.557	1.491.415	1.934.392	1.898.949	2.016.774	2.160.340	1.916.487
área (ha)		33.112.160	35.562.747	47.566.290	60.069.704	60.171.637	64.494.343	69.565.161	62.693.585
% estabelecimentos		51,22	50,98	44,68	39,28	38,03	39,09	37,24	39,43
%área		16,75	15,31	19,04	20,42	18,58	17,68	18,55	17,73
<b>menos de 100 estabelecimentos</b>									
estabelecimentos	463.879	1.629.995	1.763.491	2.986.435	4.454.022	4.500.809	4.614.793	5.225.162	4.318.861
área (ha)	15.708.314	36.005.599	38.588.119	53.158.671	69.153.199	69.154.283	73.498.602	79.551.798	70.575.779
% estabelecimentos	71,57	85,58	85,41	89,47	90,46	90,14	89,44	90,06	88,87
%área	8,97	18,21	16,62	21,28	23,51	21,35	20,14	21,22	19,96
<b>de 100 a menos de 1000 estabelecimentos</b>									
estabelecimentos	157.959	243.818	268.159	314.831	414.746	446.170	488.521	517.431	469.964
área (ha)	48.415.737	66.184.999	75.520.717	86.029.455	108.742.676	115.923.043	126.799.188	131.432.667	123.541.517
% estabelecimentos	24,37	12,80	12,99	9,43	8,42	8,94	8,92	8,97	9,67
%área	27,65	33,47	32,52	34,43	36,97	35,79	34,75	35,06	34,94
<b>de 1000 e mais estabelecimentos</b>									
estabelecimentos	26.045	27.822	32.628	32.480	36.874	41.468	47.841	50.411	49.358
área (ha)	110.980.624	95.529.649	118.102.270	110.314.016	116.249.591	138.818.756	164.556.629	163.940.463	159.493.949
% estabelecimentos	4,02	1,46	1,58	0,97	0,75	0,83	0,93	0,87	1,02
%área	63,38	48,32	50,86	44,15	39,52	42,86	45,10	43,73	45,10
<b>Condição legal do responsável Proprietário</b>									
estabelecimentos	577.210	1.376.602	1.553.349	2.234.960	2.932.245	3.077.561	3.233.320	3.539.189	3.393.946
área (ha)	126.787.281	127.276.879	154.460.678	161.102.822	178.292.474	210.606.530	215.235.511	218.364.606	226.209.332
% estabelecimentos	89,05	72,28	75,24	66,96	59,55	61,63	62,66	61,00	69,84
%área	72,41	64,37	66,52	64,48	60,61	65,02	58,99	58,24	63,97
<b>Arrendatário</b>									
estabelecimentos	23.371	221.505	186.949	579.969	993.167	863.978	891.317	1.006.020	531.804
área (ha)	8.575.917	19.117.981	12.946.538	18.109.824	16.195.544	11.222.459	13.765.170	13.291.817	9.049.536
% estabelecimentos	3,61	11,63	9,05	17,38	20,17	17,30	17,27	17,34	10,94
%área	4,90	9,67	5,58	7,25	5,51	3,46	3,77	3,55	2,56
<b>Administrador</b>									
estabelecimentos	47.572	178.376	115.512	166.236	205.635	134.442	182.563	230.908	233.304
área (ha)	39.741.477	44.832.481	54.837.701	61.548.812	80.702.228	81.807.956	115.575.492	127.125.499	109.273.873
% estabelecimentos	7,34	9,37	5,59	4,98	4,18	2,69	3,54	3,98	4,80
%área	22,70	22,67	23,62	24,63	27,44	25,26	31,68	33,91	30,90

Descrição	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995 (continuação)
<b>ocupante</b>									
estabelecimentos		109.016	208.657	356.502	792.972	917.271	852.651	1.025.692	700.708
área (ha)		5.278.125	9.947.607	9.087.028	18.955.220	20.259.138	20.278.246	16.143.005	9.070.341
% estabelecimentos		5,72	10,11	10,68	16,10	18,37	16,52	17,68	14,42
%área		2,67	4,28	3,64	6,44	6,25	5,56	4,31	2,57
<b>Produção animal</b>									
produção leite vaca (mil litros)		1.829.755	2.750.892	3.698.260	6.303.111	8.513.783	11.596.276	12.846.432	17.931.249
produção ovos de galinha (mil dz)		112.557	184.300	268.376	556.410	878.337	1.248.083	1.376.732	1.885.415
Produção de lã ( ton)		4.464	13.453	22.015	33.617	31.519	30.072	23.877	13.724
<b>Produção vegetal</b>									
<b>Café</b>									
produção em toneladas	788.488	1.201.186	1.952.774	4.069.493	1.140.510	2.502.219	2.117.351	3.700.004	2.838.165
área colhida (ha)	2.215.658		2.465.450	4.030.614	1.635.666	2.266.372	2.449.225	2.636.704	1.812.250
rendimento médio (kg/ha)	355,87		792,06	1.009,65	697,28	1.104,06	864,50	1.403,27	1.566,10
<b>Cacau</b>									
em toneladas	66.883	108.076	146.728	169.050	204.478	301.821	352.998	422.737	242.104
área colhida (ha)	197.129		303.347	398.958	419.965	457.962	474.837	691.026	679.778
rendimento médio (kg/ha)	339,29		483,70	423,73	486,89	659,05	743,41	611,75	356,15
<b>Laranja</b>									
mil frutos		6.369.859	4.377.451	6.735.669	15.409.983	22.922.586	39.223.245	59.208.455	78.142.437
área colhida (ha)			57.135	103.009	207.457	252.098	456.458	632.525	946.886
rendimento médio (frutos/ha)			76.616	65.389	74.280	90.927	85.930	93.607	82.526
<b>Uva</b>									
em toneladas		114.411	196.651	358.529	509.361	546.026	426.598	728.423	653.275
área colhida (ha)			34.657	50.419	60.856	52.869	46.878	58.657	56.370
rendimento médio (kg/ha)			5.674,21	7.110,99	8.369,94	10.327,90	9.100,17	12.418,35	11.589,05
<b>Arroz em casca</b>									
em toneladas	831.495	1.196.500	2.784.989	3.762.212	5.271.272	7.548.930	8.086.747	8.986.289	8.047.895
área colhida (ha)	532.384		2.163.653	2.950.043	4.312.134	5.662.875	5.712.072	5.173.330	2.977.019
rendimento médio (kg/ha)	1.561,83		1.287,17	1.275,31	1.222,43	1.333,06	1.415,73	1.737,04	2.703,34
<b>Feijão em grão</b>									
em toneladas	725.069	681.147	1.240.075	1.419.602	1.518.846	1.598.252	1.732.044	2.235.810	2.063.721
área colhida (ha)	672.912		2.363.631	3.566.218	4.081.950	3.895.498	4.361.467	5.928.033	4.085.523
rendimento médio (kg/ha)	1.077,51		524,65	398,07	372,09	410,28	397,12	377,16	505,13
<b>Milho em grão</b>									
em toneladas	4.999.697	5.359.863	6.660.680	8.374.406	12.770.216	14.343.556	15.722.581	17.774.404	25.510.505
área colhida (ha)	2.451.382		5.311.799	7.791.314	10.670.188	10.741.210	10.338.592	12.040.441	10.602.850
rendimento médio (kg/ha)	2.039,54		1.253,94	1.074,84	1.196,81	1.335,38	1.520,77	1.476,23	2.406,00
<b>Trigo em grão</b>									
em toneladas	87.180	96.885	364.108	503.715	1.905.961	1.562.819	2.411.724	3.824.286	1.433.116
área colhida (ha)	136.069		515.661		2.057.898	2.301.145	2.638.320	2.518.086	893.555
rendimento médio (kg/ha)	640,70		706,10		926,17	679,15	914,11	1.518,73	1.603,84
<b>Soja em grão</b>									
em toneladas		1.928	45.023	216.033	1.884.227	8.721.274	12.757.962	16.730.087	21.563.768
área colhida (ha)					2.185.832	5.656.928	7.783.706	9.434.686	9.479.893
rendimento médio (kg/ha)					862,02	1.541,70	1.639,06	1.773,25	2.274,68
<b>Cana-de-açúcar</b>									
em toneladas	13.985.999	17.920.711	22.920.101	39.857.707	67.759.180	79.959.024	139.584.521	229.882.037	259.806.703
área colhida (ha)	414.578		853.270	1.165.572	1.695.258	1.860.401	2.603.292	3.798.117	4.216.427
rendimento médio (kg/ha)	33.735,51		26.861,49	34.195,83	39.969,83	42.979,46	53.618,47	60.525,26	61.617,74
<b>Algodão em caroço</b>									
em toneladas	332.338	1.168.130	769.528	956.249	1.261.704	935.979	1.170.597	2.178.455	814.188
área colhida (ha)	378.599		2.037.413	2.180.800	1.485.280	1.014.005	1.044.457	2.048.772	619.627
rendimento médio (kg/ha)	877,81		377,70	438,49	849,47	923,05	1.120,77	1.063,30	1.314,00
<b>Mandioca</b>									
em toneladas	2.898.570	6.297.669	9.696.517	15.142.094	14.588.768	11.672.739	11.050.601	12.432.171	9.099.213
área colhida (ha)	215.234		995.220	1.887.523	1.728.670	1.307.251	1.159.260	1.635.594	1.233.138
rendimento médio (kg/ha)	13.467,06		9.743,09	8.022,20	8.439,30	8.929,23	9.532,46	7.601,01	7.378,91
<b>Fumo</b>									
em toneladas	73.647	52.493	102.772	153.689	218.816	292.932	326.191	408.394	451.418
área colhida (ha)	106.145		95.667	138.683		259.479	265.760	276.187	304.376
rendimento médio (kg/ha)	693,83		1.074,27	1.108,20		1.128,92	1.227,39	1.478,69	1.483,09

## Pesquisas contínuas

Em dezembro de 1991, no rescaldo da III Conferência Nacional de Estatística, quando se elaborava uma revisão do PGIEG (vigente desde 1974-75), *Elvio Valente* divulgou um valioso texto, de leitura ainda oportuna, intitulado **Estatísticas agropecuárias, sugestões para o novo plano geral de informações**, da Série Textos para Discussão, n. 59, da Diretoria de Pesquisas do IBGE. Começa considerando as possibilidades de se figurar um sistema estatístico, e o faz na linha do texto de *Eduardo Augusto Guimarães*, **Produção de estatísticas e sistema estatístico** (visto alhures, em capítulo anterior). Depois, considera as avaliações e sugestões emanadas da CONFEST, para, ao fim e ao cabo, propor um adequado tratamento das estatísticas agropecuárias no novo plano geral.

Toma como ponto de saída o papel chave dos sistemas-síntese (como as Contas Nacionais) como geradores de sistemas-setoriais (agropecuário, industrial e comercial) e de sistemas-temáticos (renda, emprego, demografia, educação, saúde, etc.). Então, no que tange ao sistema-setorial-agropecuário, afora as pesquisas censitárias, divide as demais pesquisas existentes em pesquisas contínuas, pesquisas de suporte e pesquisas especiais. As contínuas, como o nome sugere, são produzidas sistematicamente; as de suporte servem àquelas, no sentido de melhor quantificar ou qualificar as informações obtidas nas pesquisas contínuas; as especiais são realizadas para atenderem objetivos específicos, podendo ser prospectivas em metodologias.

Entre as pesquisas contínuas, relaciona, com os nomes vigentes à época, as seguintes: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, Pesquisa Agrícola Municipal, Pesquisa da Produção Extrativa e da Silvicultura, Produção da Pecuária Municipal, Estatística da Pesca, Pesquisa da Produção de Ovos de Galinha, Pesquisa Mensal de Abate de Animais, Pesquisa Mensal de Leite, Pesquisa de Estoques, Pesquisa Agropecuária. Eis suas sínteses técnicas (a menos do LSPA, visto antes) elaboradas (em agosto de 2006), vale lembrar, por *Roberto Augusto Soares Duarte*, já antes referidas:

### Produção Agrícola Municipal

**Pesquisa estrutural**, iniciada em 1974; substituiu o LEPAM (Levantamento da Produção Agrícola Municipal)<sup>687</sup>. Tem periodicidade anual, âmbito nacional, e a unidade de investigação é o município.



Produtos agrícolas

<sup>687</sup> Surgiu por recomendação do CEPAGRO, a partir da reformulação do *Caderno D*, que fora instituído em 1938 pelo Ministério da Agricultura. Apenas os resultados de 1973 foram divulgados; já os de 1971 e 1972 foram tornados indisponíveis por decisão do CEPAGRO e homologadas pelo Ministério da Agricultura.



Capa do Censo Agropecuário 1995-1996.

**Objetivo:** fornecer informações sobre a área colhida, quantidade produzida, rendimento médio e o valor da produção dos principais produtos agrícolas. É uma das fontes de dados para o cálculo do PIB, inclusive do PIB Municipal.

**Metodologia:** A coleta de informações é realizada mediante a aplicação de um questionário em cada município, o qual é preenchido pelo Agente Municipal do IBGE. As informações são obtidas pelo Agente através de consultas a técnicos do setor agropecuário e, ainda, do próprio conhecimento que o Agente tem das atividades agrícolas dos municípios que estão sob sua responsabilidade.



Capas das publicações Pesquisa Agrícola Municipal, Produção Extrativa Vegetal e Produção da Pecuária Municipal.

### Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura

**Pesquisa estrutural** criada em 1986 mediante a fusão da PEV (Produção Extrativa Vegetal)<sup>688</sup> e da Silvicultura<sup>689</sup>. Periodicidade: anual. Âmbito nacional. Unidade de investigação: Município. É uma das fontes de dados para o cálculo do PIB, inclusive do PIB Municipal.

**Objetivo:** fornecer informações estatísticas sobre a quantidade e o valor das produções obtidas mediante o processo de exploração dos recursos florestais naturais, denominado extrativismo vegetal, bem como da exploração dos maciços florestais plantados (silvicultura).

### Produção da Pecuária Municipal

**Pesquisa estrutural** criada em 1974<sup>690</sup>. Tem periodicidade: anual. Âmbito nacional. Unidade de investigação: Município. É uma das fontes de dados para o cálculo do PIB, inclusive do PIB Municipal.

**Objetivo:** fornecer informações sobre os efetivos (nº. de cabeças) dos rebanhos e plantéis de animais de criatório (bovinos, búfalos, eqüinos, muares e asininos, suínos, ovinos e caprinos, aves e coelhos) de cada município brasileiro, e as produções primárias de leite, ovos, lã, mel e cera de abelha, e de casulos do bicho-da-seda. Desde sua criação as categorias dos animais pesquisados passaram por várias mudanças.

**Metodologia:** A coleta de informações é realizada mediante a aplicação de um questionário em cada município, o qual é preenchido pelo Agente Municipal do IBGE. As informações são obtidas pelo Agente através de consultas a técnicos do setor agropecuário, produtores, sindicatos rurais, cooperativas, órgãos de pesquisa e extensão rural, bancos de crédito rural, entre outras fontes de informação. Desde sua criação os métodos de pesquisa (campo e apuração) passaram por várias mudanças.

### Estatística da Pesca

Pesquisa iniciada em 1955 no Serviço de Estatística da Produção - SEP do Ministério da Agricultura; posteriormente foi transferida para a SUDEPE - Superin-

<sup>688</sup> Teve seu primórdio no Ministério da Agricultura, em 1938.

<sup>689</sup> Criada em 1974 já pelo Centro Brasileiro de Estatísticas Agropecuárias.

<sup>690</sup> Tem por origem a pesquisa "Pecuária, avicultura, apicultura e sericultura", iniciada no Ministério da Agricultura em 1945.

tendência do Desenvolvimento da Pesca, pelo Decreto-Lei n.º 221, de 28/02/1967. Desta data até 1979, o levantamento era de responsabilidade do IBGE, mas a apuração e a divulgação cabiam à SUDEPE. A partir de 1980 toda a execução da pesquisa ficou a cargo do IBGE.

Devido a dificuldades na coleta das informações da pesca colonizada e não-colonizada, o levantamento restringiu-se à pesca empresarial. Posteriormente, em razão da precariedade da qualidade dos dados, também o levantamento da produção pesqueira empresarial foi interrompido. Em 1995, por Decreto da Presidência da República, (Decreto N.º 1694, de 13 de novembro de 1995), foi criado o *Sistema Nacional de Informações da Pesca e Aquicultura - SINPESQ*, cuja coordenação coube ao IBGE. Esta iniciativa, consubstanciada na Meta 24/1.7 do Macroprocesso “Produção e Análise de Informações Estatísticas” do Plano Estratégico 2000 - 2003, da Diretoria de Pesquisas do IBGE, não foi complementada, pois previa a realização de um Censo da Pesca que não foi executado.



Capa da Estatística da Pesca.

**Objetivo:** fornecer informações estatísticas sobre a produção pescado, capturado e cultivado, de água doce e do mar, e seu respectivo valor. Até 1980, a periodicidade era anual; a partir de 1981 passou a semestral. O âmbito era todo o território nacional. A coleta de dados era feita junto a empresas de pescas, cooperativas, pescadores profissionais e colônias de pesca. Resultados divulgados para o todo do País, por Unidade da Federação, inclusive o Distrito Federal.

#### Pesquisa de Ovos de Galinha

**Pesquisa conjuntural** baseada em um painel nacional de granjas com 10 000 ou mais galinhas poedeiras. Foi iniciada pelo IBGE em 1984. Periodicidade trimestral, com coleta mensal. Âmbito: nacional

**Objetivo:** fornecer informações estatísticas sobre a produção de ovos de galinha. Criada especialmente para aperfeiçoar o cálculo do PIB do setor agropecuário.

#### Pesquisa Mensal de Abate de Animais

Tem como primórdio o inquérito estatístico “**Industrialização da Carne**”, a cargo do Ministério da Agricultura. Quando da transferência das atribuições do Serviço de Estatística da Produção do Ministério da Agricultura para o IBGE (por *Aviso Ministerial*, em 1974), o inquérito recebeu a denominação de “**Pesquisa Mensal de Animais**”, e passou a investigar 17 espécies de abate.

No IBGE, esteve a cargo do Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços (posteriormente ao Departamento de Indústria - DEIND) até agosto de 1987, quando foi transferida para o Departamento de Agropecuária - DE-AGRO, por determinação da Diretoria de Pesquisas e Inquéritos - DPI. Inicialmente, o painel de informantes compunha-se de todos os estabelecimentos industriais que operavam o abate de animais e por municípios cujos abates eram controlados pelas prefeituras. Em 1976, o DEICOM procedeu a uma reavaliação do cadastro e da metodologia utilizada até 1975, e optou pela adoção da técnica de amostragem<sup>691</sup>, que vigorou de 1976 a 1984. Após 1984, nova reformulação foi empreendida pelo DEICON no desenho da amostra, a qual vigorou até 1996.

<sup>691</sup> Segundo Manoel Antônio Soares da Cunha, a adoção de amostras se deu apenas para abatedores municipais.

A partir de 1997, em substituição à **Pesquisa Mensal de Abate de Animais**, foi lançada a **Pesquisa Trimestral do Abate de Animais**<sup>692</sup>, que passou a investigar apenas os estabelecimentos dedicados ao abate de bovinos, suínos e de frangos, que atuam sob controle da Inspeção Sanitária Federal, Estadual ou Municipal.

**Objetivo:** Fornecer informações estatísticas de natureza conjuntural sobre a quantidade de animais abatidos e peso total das carcaças, por espécie animal. As informações obtidas eram utilizadas no cálculo do PIB do setor agropecuário.

### **Pesquisa Mensal de Leite**

Proveniente das estatísticas executadas pelo Ministério da Agricultura, referentes ao beneficiamento e transformação de matérias-primas produzidas pelo setor agropecuário. Por *Aviso Ministerial* passou à responsabilidade do IBGE em 1974, sendo alocada no então Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços – DEICOM. Em 1976, já então com a denominação de Pesquisa Mensal de Leite, investigava a quantidade de leite adquirido e/ou recebido para transformação pelos estabelecimentos industriais (usinas de beneficiamento de leite, fábricas de laticínios etc); a quantidade de leite destinado à industrialização nesses mesmos estabelecimentos; a quantidade de leite transferida e/ou comercializada, e ainda, a quantidade estocada. Até 1987 esteve a cargo do Departamento de Estatísticas Industriais, Comerciais e de Serviços (posteriormente, ao Departamento de Indústria – DEIND), e em 1988, foi transferida para o Departamento de Agropecuária – DE-AGRO. Eram investigados todos os estabelecimentos industriais que processavam leite, a exceção dos postos de resfriamento.

A partir do ano de 1997 foi substituída pela **Pesquisa Trimestral do Leite**<sup>693</sup>, cuja investigação limitou-se aos estabelecimentos inspecionados pelo Serviço de Inspeção Federal do Ministério da Agricultura e por outros órgãos congêneres com atuação nas esferas estaduais ou municipais. O painel de informantes é atualizado com base nas informações cadastrais geradas pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (DIPOA) e pelas Delegacias Regionais do Ministério da Agricultura. Os resultados são utilizados na elaboração de indicadores para o cálculo do PIB agropecuário.

### **Pesquisa de Estoques**

**Pesquisa conjuntural** realizada desde 1988, a partir da reformulação da Pesquisa Especial de Armazenagem<sup>694</sup>.

**Objetivo:** fornecer informações estatísticas conjunturais sobre o volume e a localização dos estoques de produtos agropecuários básicos, bem como, sobre o número e a capacidade útil das unidades armazenadoras desses produtos, e acompanhar as modificações estruturais do sistema de armazenagem a seco do País.

Tem periodicidade semestral, cobertura nacional, sendo que as informações são fornecidas por Município, Microrregião Geográfica, Mesorregião, Unidade da Federação, Grande Região e Brasil.

É uma pesquisa cadastral, cuja unidade de investigação é todo o estabelecimento que possua unidades armazenadoras de produtos agropecuários, que atendam aos limites pré-estabelecidos de capacidade útil total.

<sup>692</sup> Na verdade, seguiu sendo uma pesquisa mensal, ainda que com coleta trimestral.

<sup>693</sup> Pesquisa mensal, com coleta trimestral.

<sup>694</sup> Criada em 1986, tendo como precedente a Pesquisa de Armazenagem e Estocagem a Seco e a Frio (de 1966, criada por iniciativa da Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM, empresa vinculada ao Ministério da Agricultura). Foi realizada pela primeira vez em janeiro de 1987, e os dados coletados tiveram por data de referência 31.12.1986. Em julho de 1987, a pesquisa voltou a ser realizada, e os dados foram os referentes a 30.06.1987.

*Elvio Valente*, ao final do seu texto antes referido, propõe a criação de quatro programas, de modo a fazer avançar as estatísticas agropecuárias: Programa de Produção de Estatísticas Censitárias, Programa de Fortalecimento do Sistema de Estatísticas Subjetivas, Programa de Desenvolvimento e Melhoria das Estatísticas Objetivas, Programa de Desenvolvimento e Melhoria de Estatísticas Derivadas. Aos interessados, a leitura atenta do texto; será uma leitura proveitosa certamente<sup>695</sup>.



Maurício  
Rangel Reis,  
[s.d.].

### Honra a grandes técnicos<sup>696</sup>

Em setembro de 1986 faleceu *Maurício Rangel Reis*, um homem a quem o sistema estatístico muito deve, em especial o IBGE. Vale recordar que lhe coube a organização do seminário de crítica ao sistema havido em 1958, e que deu início à massa crítica que nos levou à mudança jurídica em Fundação. Coube-lhe, ainda, a coordenação do Censo 1960, quando enfrentou inúmeros dissabores, como a difícil introdução da amostragem, sem maiores preparos das equipes de campo, como a aquisição do “cérebro eletrônico” (contra seu parecer), por certo impróprio à atividade estatística, como a falta de legislação atualizada, e de orçamento na dimensão certa ao tempo certo, afora te tido que conviver com os rompantes voluntaristas de *Jurandy Pires Ferreira*, o que não terá sido nada fácil<sup>697</sup>. Depois, mesmo à distância seguiu presente e atuante no IBGE, atendo aos seus destinos; ao deixar o ministério, já nos anos 1970, voltou para coordenar o Censo 1980, mas não resistiu às agruras do tempo. Deixou saudades, mas não nos levou a pranteá-lo em nossas revistas, o que acabou por ser feito apenas pela Fundação Getúlio Vargas, através da *Conjuntura Econômica* (1986). Eis a recebida homenagem:

Dentre os redatores de *Conjuntura Econômica*, nos idos dos anos 50, figura o engenheiro agrônomo e estatístico Maurício Rangel Reis, possuidor já então de expressivo *curriculum vitae*, fortemente enriquecidos nos anos que se seguiram.

Concluiu diversos cursos, esteve à frente de numerosos grupos de trabalho, dirigiu vários serviços importantes, destacadamente de estatística e planejamento agrícolas; foi diretor do Serviço Nacional de Recenseamento (1961-63) e da Comissão de Planejamento da Política Agrícola, do Ministério da Agricultura (1964-65); exerceu o cargo de secretário geral do Ministério da Agricultura (1965-66); e o de Ministro de Estado do Interior (1974-79) e desempenhou muitas outras atividades.

<sup>695</sup> No levantamento realizado por Roberto Augusto Soares Duarte, que vimos usando, há uma valiosa relação de pesquisas agropecuárias realizadas fora do IBGE e suas fontes de registros (administrativos ou estatísticos. Os sites dos respectivos produtores são indicados, facilitando a consulta aos interessados.

<sup>696</sup> Além dos nomes vistos nesta seção, entre vários outros mercedores de lembranças, no que tange às estatísticas agropecuárias, podemos/devemos destacar Salomão Schattan, Silvio Wanick Ribeiro (Faleceu em 06 de setembro de 2007, quando este capítulo já estava pronto), Ruy Miller Paiva, Graciano Sá, Orlando Sá Leite, Gervásio de Castro Rezende, Paulo Rabello de Castro, Tito Ryff, alguns do IPEA, outros da FGV (Rio de Janeiro e São Paulo), ou de outros órgãos (vários deles vivos).

<sup>697</sup> Nesse tempo era coordenador do Censo Agropecuário.

A partir de 1980, assumiu a vice-presidência da Dedini e se tornou conselheiro da Brasálcool e da Companhia Vale do Rio Doce.

No rol dos projetos que elaborou, são de se destacar os do Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos, na área de agricultura e abastecimento; do Programa Estratégico e Desenvolvimento – área de agricultura e abastecimento; do Plano de Desenvolvimento Agrícola das Metas e Bases para a Ação do Governo (1970); e do Plano de Desenvolvimento Agrícola, parte do Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola (1970-72).

Quem quer que tenha conhecido Maurício Rangel Reis sabe que guardou, durante toda a sua vida, honestidade profissional a toda prova e que foi, por excelência, aquele tipo de servidor público, cada vez mais raro, capaz de se dedicar com extremado devotamento e probidade aos encargos cometidos. Suas atitudes sempre foram equilibradas, calmas, o que não o isentou de momentos de grande impaciência, quando diante de tarefas que precisavam ser realizadas com presteza, zelo, segurança e acerto.

Nascido em 2 de março de 1922, em Nova Friburgo, estado do Rio de Janeiro, morreu em 9 de setembro de 1986, na cidade do Rio de Janeiro, no momento em que desfrutava de excelente saúde, internara-se pouco antes em uma clínica onde se submeteria a pequena cirurgia ocular. Ficou a dúvida, mas é bem possível que tenha sido vítima de um trabalho malffeito, do tipo que combateu durante sua preciosa existência, exigindo, dele mesmo e dos que com ele colaboravam, competência e dedicação.

Maurício Rangel Reis deixou viúva d. Themis Teresinha Lima Reis, dois filhos e cinco netos.



Dois anos depois, morria *Amaro da Costa Monteiro*, depois de toda uma vida dedicada à atividade estatística, como figura ibgeana em ascensão; em várias ocasiões alçou posição de direção no IBGE, sempre disposto e disponível, nunca apressado, sempre ponderado. Sua trajetória como pesquisador se confunde com a trajetória do censo, afora outras temáticas, ainda mais o censo agropecuário. Suas atuações nas I e II Conferências Nacionais de Estatística são marcantes; seu papel na introdução da amostragem no IBGE foi vital. Tradicional, soube aceitar o moderno. O perdemos, e não lhe rendemos homenagens. Quem o fez foi mais uma vez a Fundação Getúlio Vargas, através das páginas da *Agroanalysis* (1988). Eis o dito:

Deu no jornal, referindo-se aos óbitos do dia primeiro de julho: Amaro da Costa Monteiro, 61, pernambucano, solteiro. Assim se registrou a morte de um servidor público de velho estilo, que dedicou toda a sua vida aos estudos e ao IBGE, pouco lhe importando sacrifícios pessoais ou horários. Foi-se sem glória, sem compensações e, no máximo, a sua repartição pagará, a algum herdeiro, um auxílio funeral. É tudo o que a função pública reserva a quem lhe serve, exatamente igual a quem lhe desserve. Agrônomo pela Escola Nacional de Agronomia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (turma de 1949), concluiu vários outros cursos profissionais, de especialização e aperfeiçoamento, sobretudo nas áreas de estatísticas censitárias



Manoel  
Antônio  
Soares da  
Cunha,  
[s.d].

e agrícolas. Realizou apreciável número de estudos diversos, com destaque para os de levantamentos e apuração dos Censos. Exerceu as mais altas funções no IBGE. Armazenou e transmitiu a quem lhe indagava, um saber que, na área de seu interesse, beirava a categoria de enciclopédico. Chefiou, a partir de 1979, o Grupo de Coordenação da RAIS. Criou e, após 1973, dirigiu a CEPAGRO – Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias, responsável pela pesquisa mensal de previsão e acompanhamento das colheitas das lavouras cujos resultados têm ocupado esta página do *Agroanalysis*, a cada uma de suas edições. Saudade, Amaro<sup>698</sup>.

Em fevereiro de 1992, na gestão *Eduardo Augusto Guimarães*, o Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, prestou merecida homenagem a um dos maiores ibgeanos, *Manoel Antônio Soares da Cunha*, dando-lhe o nome a uma sala que então se dedicava à Memória Institucional, uma espécie de sala acervo-museu, contínua ao Auditório Teixeira de Freitas. Hoje esta sala não é mais dedicada à Memória Institucional, embora siga existindo, como um espaço adicional, altamente *high tec*, às atividades do auditório. Foi uma homenagem justíssima, sendo ainda hoje, sempre presente nos espaços ibgeanos, uma pessoa bem-quista e muito admirada; sua palavra segue ecoando nos corações e nas mentes de todos.

O descerramento da placa foi precedido de cerimônia no auditório, presidida pelo Diretor de Pesquisas, *Lenildo Fernandes Silva*, que representou o presidente, então ausente em viagem a Natal (capital do Estado do Rio Grande do Norte); além de falar por si, leu excelente mensagem do presidente. Com microfones abertos, os presentes no auditório (lotado, e com pessoas pelos corredores), deram seus testemunhos, todos, invariavelmente, de simpatia, de grande apreço. Estava-se sem dúvida diante de um modelo de ibgeano, de homem dedicado à atividade estatística, em

<sup>698</sup> Segundo Manoel Antônio Soares da Cunha, ambos os necrológios foram feitos por Silvio Wanick Ribeiro, embora não os assinasse.

especial ao IBGE, onde teve ilustre carreira. Ao fim, emocionado, falou o homenageado, traçando sua trajetória de vida, difícil muitas vezes, humilde em geral, mas sempre com dignidade, o mesmo espírito que trouxera para o IBGE.

Começou dizendo entender que não tinha, nem tivera, os méritos que ali se apregoara, que tudo não passara de gentilezas de muitos e bons amigos. Disse que ao receber o convite, instando-o a aceitar a homenagem, fora pego num momento de fragilidade, quando exatamente completava 50 anos de trabalho, dos quais 42 no IBGE. A esse estado de fragilidade, atribuía ter aceitado a homenagem, ainda que, pela razão, não se considerasse dela merecer. Do muito que falou, valerá realçar suas menções aos ibgeanos que lhe cruzaram o caminho, e com quem ganhou régua e compasso, quase sempre dedicado às estatísticas agropecuárias, em especial às censitárias. Vejamos:

Jamais pensei em ser servidor público, jamais tive o sonho de trabalhar numa repartição pública e por um desses acasos do destino, acabei entrando [28 de junho de 1950] num concurso para o Recenseamento [1950] e fui parar em Campo Grande, quando eu tinha optado por Vila Isabel, Grajaú, Andaraí para ficar perto de casa; com nota insuficiente eu fui parar em Campo Grande, já era uma proteção.

Em Campo Grande eu trabalhei em mais de um setor, conheci belíssimas figuras, a que eu citei Domingos Câmara de Castro [chefe da Agência] e Maurício Simões Gonçalves que era o chefe da coleta na época e pude trabalhar vários setores, até ser encaminhado para o Censo Agropecuário e quando fui trabalhar com outra grande e doce figura do IBGE, já falecida, que era o chefe da Agência da Jacarepaguá, Rubens Gilbert, e lá encontrei outra figura excepcional do IBGE, José Ayres de Souza Filho, o homem que era o chefe da Coordenação Geral da Rede de Coleta e que me fez conhecer e gostar da Rede de Coleta e ter com ela um grande e fraternal contato.

Também nesse trabalho como recenseador, encontrei duas figuras excepcionais desta Casa: Amaro da Costa Monteiro e Maurício Rangel Reis. Ao terminar os trabalhos de recenseador, e já falecido meu pai, tive que voltar a tomar conta da carvoaria, [até que] fui chamado para os trabalhos internos e [neles] caí na Seção do Censo Agropecuário, fui trabalhar com Mário Fernandes Paulo, servidor desta Casa até pouco, [donde] só saiu pela compulsória, trabalhou aqui no CDDI até o fim, grande servidor, cumpridor de horários, reto, sério, honesto, trabalhador e que muito ensinava a todos que trabalhavam com ele.

A seção era chefiada por um senhor do Rio Grande do Sul chamado José Rubens Montalvani, que de tão largo conhecimento acabou técnico da FAO, [onde] realizou os Censos do Paraguai e da Venezuela. [Lá] ficou até o fim da vida, até se aposentar, grande técnico, muito ensinou. Além disso, tinha na seção como Assistente do Doutor Amaro, Elza Rosa Daltro dos Santos, Helena Lamas Botelho, que eram servidoras do Censo de 1940, com muita capacidade, muita organização de serviço e que muito nos ajudaram.

O Setor Econômico era uma subdivisão chefiada por Ovídio de Andrade Júnior, uma grande figura que viveu no IBGE até o início da década de 80, falecido logo em seguida a sua aposentadoria, muito capaz, muito sério e muito honesto.

Então, eu tive nesta Casa um conjunto de pessoas que me ampararam, me apoiaram e orientaram, eu diria que sedimentaram a base com a qual eu já trabalhava. Foram os exemplos que eu resolvi seguir, foram os exemplos que eu tinha que seguir, eram os exemplos que serviam àquele fim que eu desejava ser, de um bom servidor público.

Contra sua vontade, certamente, deixamos de reproduzir, aqui e agora, dois poemas que ele então recitou: “Deus e o Homem: oração da terceira idade”, de autor ignorado, e “Envelhecer”, de Bastos Tigre; poemas que recebera tempos antes de *José Franklim Casado de Lima*, delegado do IBGE em Alagoas (e, por muito tempo, secretário perpétuo do Instituto Histórico e Geográfico de Alagoas). Sempre afirma que a leitura desses poemas foi o ponto alto de sua oração, aliás, diz mais, os únicos pontos de valor daquele discurso que a todos encantou, dando certeza da justiça e da justeza da homenagem. Grande ibgeano, leitor atento e primeiro dos capítulos dessa **História das Estatísticas Brasileiras**; nunca os damos por prontos sem seu aval.

## Indústria rural

Flavio Bolliger\*

### Introdução

A *indústria rural* ou mais modernamente *agroindústria rural* constitui uma parcela relativamente diminuta e de relevância progressivamente menor da atividade econômica do País. Entretanto, a história de sua investigação desperta algumas questões de especial interesse. Serve tanto para revelar as dificuldades inerentes a classificação e delimitação de certas atividades econômicas, quanto para demonstrar a precedência da teoria, dos conceitos e demais especificações de escritório em relação à atividade de observação, registro e contabilidade estatística.

A análise dos documentos metodológicos e de divulgação do IBGE e a comparação das estatísticas produzidas pelos Censos Agropecuários E Industriais entre 1920 e 2006, permite avaliar as distinções efetuadas entre as atividades próprias da agropecuária, da indústria rural e da indústria. O exame da evolução de conceito e de operacionalização nos censos agropecuários, incluindo a abrangência dos levantamentos feitos a título de *indústria rural*, ilustram bem como a revelação estatística é determinada pelas decisões prévias à investigação.

### Indústria rural

A expressão “indústria rural” designa as atividades de beneficiamento e transformação, especificamente, de produtos agrícolas e pecuários, efetuadas pelos estabelecimentos agropecuários, enquanto atividade secundária (ou acessória) à atividade principal agropecuária. Ela não se refere às atividades industriais que tem lugar no espaço rural e nem se confunde com a agroindústria. Nas estatísticas oficiais, seu conceito, define tanto os limites entre agricultura e indústria como a distinção de sua produção por oposição àquela da indústria propriamente dita.

Ao longo dos anos, a definição de *indústria rural* sofreu variações em torno de seu conceito geral, resultando em redefinições de seus contornos. Essas definições determinaram quais as atividades de beneficiamento e transformação dos produtos agrícolas seriam coletadas e apuradas no censo agrícola (*indústria rural*) e quais no censo industrial. Os principais critérios adotados na delimitação da indústria rural e as mudanças mais importantes de sua definição podem ser resumidos como segue:

\* Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura, da Universidade de São Paulo - USP, Doutor em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas - UNICAMP, exercendo atualmente o cargo de coordenador de Agropecuária do IBGE.

Resumo esquemático das definições de *indústria rural*:

1920	- toda indústria rural, exceto de instalações de empresas industriais e comerciais;	
1940	- em pequena escala; com fim principal de auto-abastecimento;	
1950	- rudimentar e em pequena escala (limites de produção);	
1960	- processada no estabelecimento; não devidamente licenciada;	exceto usinas de açúcar, serrarias e fábricas de polpa de madeira
1970	- rudimentar; não devidamente licenciada; sem força mecânica;	
1975	- rudimentar; não devidamente licenciada;	
1980	- rudimentar; não devidamente licenciada;	
1985	- realizada no estabelecimento; não organizada;	
1995/96	- efetuados em instalações próprias, comunitárias ou de terceiros; matéria-prima própria ou adquirida; não devidamente licenciada;	
2006	- sempre que (desde que) a destinação final do produto seja dada pelo produtor; sem registro CNPJ ou, havendo registro, considerada complementar à atividade agropecuária.	

Na maior parte dos levantamentos achou-se por bem restringir a atividade industrial associada ao estabelecimento agropecuário àquelas realizadas em pequena escala ou com instalações rudimentares. Atividades industriais de maior complexidade ou porte, ainda que formando um conjunto agroindustrial, foram consideradas no censo industrial, cindindo a unidade desses empreendimentos.

Outro traço quase permanente na caracterização da *Indústria rural* foi sua condição de atividade “não devidamente licenciada”: atividades de transformação e beneficiamento mas exercidas, na maioria dos casos, sob a responsabilidade de um produtor rural, pessoa física, para as quais não cabe o registro de licença de atividade industrial. Os casos de pessoa jurídica, por outro lado, se resumem a empresas agropecuárias, posto que, no caso de empreendimentos agroindustriais é recenseada apenas a parte agropecuária como um estabelecimento em separado. Assim, a *indústria rural* acaba por ser caracterizada como uma atividade industrial acessória, exercida por um estabelecimento cuja atividade principal é agropecuária.

Destaca-se, entretanto, que, em 1995/96, a contabilização da transformação efetuada por terceiros - importante mudança em relação aos censos anteriores - pode ter resultado a um grande aumento na enumeração de estabelecimentos e na contabilização da produção da *indústria rural*. Para o levantamento de 2006, especifica-se que deve ser registrada apenas a produção cuja destinação final tenha sido dada pelo produtor e, caso tenha registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, apenas se o produtor considera-la complementar à atividade agropecuária.

A nova denominação, de *agroindústria rural*, adotada no Censo Agropecuário 2006, revela maior precisão que a anterior, na medida que já permite concluir que se trata apenas de transformação de produtos agropecuários. O termo rural preserva a dubiedade com relação a empreendimentos industriais localizados no espaço rural (situação rural) e não esclarece tratar-se das atividades industriais exercidas pelos estabelecimentos agropecuários. É considerada produção de m 2006, desde que a destinação final do produto seja dada pelo produtor.



Quesitos - introdução										Ano de levantamento									
1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
<b>Farinhas e assemelhados</b>																			
Farinha de mandioca										(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	x
Tapioca de mandioca										(x)				x	(x)	(x)	x	(x)	
Polvilho de mandioca										(x)	(x)		(x)	(x)					
↳ Goma (mandioca)														(x)					
↳ Goma ou polvilho de mandioca (6)															(x)	(x)	(x)	(x)	
↳ Tiquira (aguardente de mandioca)														x	x	x	x	(x)	
↳ Massa puba de mandioca															x	x	x	(x)	
↳ Apará ou lasca de mandioca															x	x	x	(x)	
↳ Carimã (amido azedo)															x	x	x	(x)	
Farinha de trigo											(x)	(x)	(x)						
↳ Fuba ou farinha de milho (3)												(x)							
↳ Farinha de milho (4)													(x)	(x)					
↳ Fubá de milho (5)														(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	x
↳ Fubarina de milho															x	x	x	(x)	
↳ Canjica de milho															(x)	x	x	(x)	
↳ Canjiquinha de milho															(x)	(x)	x	(x)	
↳ Farinha de araruta													(x)		x	x			
↳ Pães, bolos e biscoitos																			x
<b>Óleos e essências</b>																			
Óleo de dendê												x		(x)	(x)	x	x	(x)	
↳ Azeite de dendê													(x)	x	(x)	x	x	(x)	
↳ Óleo de hortelã														(x)	(x)				
↳ Óleo de menta															x	(x)	x	(x)	
↳ Óleo de capim-limão															x	x	x	(x)	
↳ Óleo de gerâneo															x				
↳ Óleo de pau-rosa															x				
↳ Essência de pau-rosa															x				
↳ Essência, óleo de pau-rosa																x	x	(x)	
↳ Óleos vegetais																			x
<b>Carnes, couros e derivados</b>																			
Banha												x		x	(x)	(x)	x	(x)	
Toucinho												x		x	(x)	(x)	x	(x)	
↳ Embutidos, lingüiça, salame, etc														x	(x)	(x)	x	(x)	x
Carne seca ou salgada												x							
↳ Carne seca ou jabá														x	x				
↳ Carne tratada, de sol e outras																		(x)	
↳ Carne tratada (de sol, salgada, seca, charque, etc)																			x
Carne														x	(x)	(x)	x		
↳ Carne verde de bovinos																		(x)	x
↳ Carne verde de suínos																		(x)	x
↳ Carne verde de caprinos																		(x)	
↳ Carne verde de ovinos																		(x)	
↳ Carne verde de outros animais																		(x)	
↳ Carne de outros animais da pecuária (verde)																			x
Couros (animais silvestres)											x								
↳ Couros e peles																(x)	x	(x)	
↳ Couros e peles (tratadas ou não)																			x

continuação

Quesitos - introdução											Ano de levantamento										
1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006	1920	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006		
<b>Laticínios</b>																					
Creme de leite (1)										x	x	x	(x)	(x)	(x)	(x)	x	(x)	x		
Manteiga										x	x	x	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	(x)	x		
Queijo										x	x		(x)	(x)							
Requeijão											x										
Queijo ou requeijão												x			(x)	(x)	(x)	(x)	x		
Doce de leite														x	x	x	x	(x)			
Coalhada															x	x	x	(x)			
<b>Fibras</b>																					
Algodão em rama										(x)											
Pluma (fibra) de algodão (3)														x	x	x			x		
Caroço de algodão														x	x	x			x		
Linho fibra											x										
Coco descorticado											x										
Fibras (ind. extrativas)												x									
Fibra do agave												(x)	(x)	(x)							
Fibra da malva													(x)	(x)							
Fibra de juta														(x)							
Fibra de rami														(x)							
<b>Madeira e carvão</b>																					
Madeiras											x										
Postes de madeira												x							(x)		
Vigas												x							(x)		
Dormentes															x	x	x	(x)			
Estacas de madeira															x	x	x	(x)			
Moirões de madeira															x	x	x	(x)			
Palanque ou palanca															x	x	x	(x)			
Produtos derivados da madeira (postes, tacos, moirões, etc)																			x		
Carvão vegetal												x	x		x		x	(x)	x		
<b>Produtos não codificados</b>																					
Instrução para riscar e fazer nova anotação											x										
Campo em aberto													x	x							
Categoria "Outros produtos"																x	x	x	x		

Fonte: IBGE, Questionários, manuais e publicações dos censos agropecuários - vários anos.

conclusão

- (1) Em 1920 "Nata de leite"
- (2) Em 1920 "Graspa ou aguardente de uva"
- (3) Designado apenas como "fubá" na publicação dos agregados
- (4) Em 1960 publicado como "Farinha de milho ou fubá" em 1970 fubá e farinha de milho foram pesquisados em separados e publicados agregados
- (5) Em 1975 publicado como Farinha de milho ou fubá
- (6) Em 1975/80 publicado apenas como "Polvilho", em 1985 apenas como "goma"

Chama atenção as diferenças de cobertura dos produtos da *indústria rural* entre as diferentes operações censitárias. Os levantamentos investigaram um certo conjunto de produtos, cuja composição variou de um censo para outro. O quadro 1 apresenta quais produtos da *indústria rural* foram objeto de investigação em cada ano censitário – assinalados com x – e, para quais houve divulgação de resultados – assinalados com (x) <sup>699</sup>.

Um sub-conjunto de nove produtos da *indústria rural* foram objeto de investigação continuada ao longo de todo, ou quase todo, o século passado: fumo, açúcar, rapadura e aguardente de cana, vinho e aguardente de uva, farinha de mandioca, manteiga e creme de leite.

Com variações de denominação ou com alguma alteração de especificação também vem sendo pesquisados os derivados da mandioca, tapioca, goma e polvilho<sup>700</sup>, desde o Censo 1920 e a farinha de milho ou fubá desde o Censo 1940.

Desconsiderando os derivados de madeira e certas fibras, na maior parte dos censos associados à silvicultura e/ou extração vegetal, encontramos um aumento do número de categorias de produtos da *indústria rural* enfocada nos censos. Entre 1920 e 1960 prevaleceu o patamar de 17 a 18 categorias<sup>701</sup>.

Em 1970 foram acrescidas outras 20 categorias, com a introdução da garapa e do melado; pastas e compostas de frutas e frutas cristalizadas; da tiquira; óleo de hortelã; doce de leite; carne; e a re-introdução do vinho de frutas, óleo de dendê, banha e toucinho, anteriormente pesquisados no censo de 1950 e da pluma de algodão, anteriormente pesquisada apenas em 1920.

E em 1975 um outro tanto foi acrescido atingindo um conjunto de 55 produtos que foi basicamente mantido até 1996. Foram então introduzidos o álcool e o vinagre de cana, a geléia, aguardente e licor de frutas e o xarope de açaí; a massa puba e as aparas ou lascas de mandioca e o carimã; a fubarina, canjica e canjiquinha de milho; os óleos de menta, capim-limão, gerânio e o óleo e essência de pau-rosa; a coalhada. Incluiu-se ainda a farinha de araruta que havia sido pesquisada anteriormente, apenas em 1960. Entre as poucas supressões e acréscimos havidos no período 1980-1996, destaca-se: a interrupção da pesquisa dos óleos de hortelã e gerânio em 1980 e da farinha de araruta e da pluma e caroço de algodão em 1985; a suspensão da pesquisa da carne seca em 1980 e 1985.

Quatro produtos foram pesquisados em apenas um único dos censos agropecuários: massa de tomate e óleo de gerânio em 1975 e a carne verde de caprinos e ovinos em 1996.

Para o Censo Agropecuário 2006 foi planejada uma drástica redução do número de categorias investigadas. Foi investigado um total de 32 produtos, enquanto o censo an-

<sup>699</sup> A não divulgação de certos quesitos pode ter-se dado em razão de inconsistência na informação obtida, incapacidade de processá-los ou de submetê-los a uma crítica adequada ou por redução do plano tabular.

<sup>700</sup> Curiosamente, aparecem a goma e polvilho como produtos similares, sempre apartados da tapioca. E, em 1950, nenhum deles foi pesquisado.

<sup>701</sup> Em 1940 foram apenas 14 categorias.

terior discriminava 60 categorias. A nova relação contempla 13 produtos da *indústria rural* que contam com uma série longa: *arroz beneficiado, aguardente de cana, rapadura, melado, fumo, vinho, farinha de mandioca, fubá, manteiga, creme de leite, queijo ou requeijão, embutidos, peles e couros. Doces e geléias de frutas* passaram a figurar como categoria a agregada de produtos que vinham sendo pesquisados de modo mais detalhado., assim como os *produtos derivados da madeira*. Aparecem novas denominações, definindo maior amplitude ou alterando a abrangência de certas categorias. Este é o caso de *carne tratada (de sol, salgada, seca, charque, etc.) e fumo em rolo ou corda*. Da desagregação das carnes verdes estabelecida no censo de 1995 permanecem as categorias relativas à bovina e suína, enquanto a carne de caprinos e ovinos aparecerão subsumidas no agregado complementar de *carne de outros animais da pecuária*.

Aparecem como novos produtos investigados o *café torrado e moído, café torrado em grão, Legumes e verduras (processados, descascados, picados, cortados), polpas de frutas, sucos de frutas, cajuina, licores, pães, bolos e biscoitos, óleos vegetais*.

Deixaram de ser pesquisados *café em grão, erva-mate cancheada, açúcar, garapa ou caldo de cana, álcool de cana, vinagre de cana, aguardente de uva, suco de uva, vinagre de uva, vinho de frutas, pasta de frutas, aguardente de frutas, xarope ou vinho de açaí, tapioca, goma ou polvilho de mandioca, tiquira, massa puba de mandioca, apara ou lasca de mandioca, carimã (amido azedo), fubarina de milho, canjica de milho, canjiquinha de milho, óleo de menta, óleo de capim-limão, essência, óleo de pau-rosa, banha, toucinho, doce de leite e coalhada*.

A supressão que, certamente, terá maior impacto nas estatísticas de *indústria rural* refere-se ao beneficiamento de café. A produção agrícola de café passou a ser contabilizada em grão nas pesquisas contínuas e conjunturais do IBGE desde 1998 e agora o censo passa a utilizara mesma referência. Com isso, o beneficiamento de café passa a ser tomado como parte da processo de produção agropecuária e na *Industria Rural* deixa de figurar o seu, até então, mais importante produto.

As alterações relatadas, certamente, procuraram acompanhar a evolução da própria atividade e obedeceram critérios de relevância e visaram aprimorar a especificação do conceito. Entretanto, inevitavelmente, dificultam comparações entre anos e análise de série temporal da atividade da indústria rural, da sua importância na atividade agropecuária. Exemplifica bem os difíceis dilemas inerentes à condução da atividade estatística ao longo do tempo.

## Pesquisas agropecuárias no Brasil: avaliação, questionamentos, oportunidades e perspectivas

**Flavio Bolliger\***

Talvez não haja melhor referência para avaliar e refletir sobre a situação corrente e os caminhos a trilhar com relação ao programa de estatísticas agropecuárias que as conferências internacionais. Através delas pode-se conhecer as melhores práticas, soluções e prioridades seguidas pelos diferentes países e ter contato com inovações metodológicas experimentadas e, especialmente, aceder aos debates sobre as demandas e rumos dos programas de estatística. A III Conferência Internacional sobre Estatísticas Agrícolas (III ICAS na sigla em inglês), realizada em 2003, no México, teve como tema central a “medição de indicadores de sustentabilidade da agricultura”. A IV ICAS, realizada em 2007 em Beijin, tem como tema central a “integração estratégica das estatísticas agropecuárias aos outros indicadores de desenvolvimento econômico”. As principais contribuições para terceira conferência enfatizaram a transição do foco em agricultura para o foco em desenvolvimento rural e a emergência dos temas da pobreza rural e do meio ambiente, que se acrescentam aos temas tradicionais de estrutura agrária, produção e mercados agrícolas. Muito citado, o Brasil é apresentado como País muito relevante para todos esses diferentes domínios de interesse.

Considerando o caráter amplo de seu escopo, pode-se afirmar que o censo agropecuário brasileiro aborda, com maior ou menor intensidade, elementos de todo esse universo temático. Tradicionalmente, o censo no Brasil, além de se ocupar com os aspectos estruturais do setor agropecuário manteve sempre os quadros de produção e incluía quesitos que, de certa forma, visavam revelar a vida rural. Modificações do questionário agregaram novos temas e aspectos ao longo do tempo. O Censo Agropecuário 2006, entre outras inovações, investiga aquicultura, pluriatividade, rendas não-agrícolas do produtor e incorpora quesitos dirigidos à medição de impactos ambientais.

Já as demais pesquisas agropecuárias de alcance nacional - de caráter contínuo -, são, até hoje, limitadas à investigação da produção, tratando apenas dos recursos explorados e dos resultados em volume físico e valor. Embora o sistema de pesquisas apresente um escopo tão limitado, o debate sobre a produção de estatísticas agropecuárias, pautado especialmente pelo interesse na garantia de oferta para o abastecimento e na dinâmica dos mercados agrícolas, se dirige principalmente às questões sobre método de pesquisa.

\* Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura - , da Universidade de São Paulo - USP, Doutor em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da da Universidade de Campinas - UNICAMP, , exercendo atualmente o cargo de Coordenador de Agropecuária do IBGE.

### Questionamentos: métodos versus relevância

O sistema de pesquisas agropecuárias contínuas brasileiro não sofreu alterações significativas desde sua estruturação, ao longo do século passado. Ele é baseado em pesquisas subjetivas junto a informantes qualificados em agropecuária e em pesquisas cadastrais. As cadastrais levantam dados de aquisição de produtos pecuários e estoques agrícolas para um painel de unidades especializadas. As demais levantam a produção agrícola, pecuária e do extrativismo vegetal em nível municipal, e fazem o acompanhamento mensal da produção agrícola estadual. Nelas, a unidade de investigação é o município, e a informação é obtida de forma indireta em consultas e reuniões com especialistas. Registros administrativos são essenciais às pesquisas enquanto fonte cadastral. Eles também cumprem papel relevante com relação a alguns aspectos investigados pela pesquisas municipais, como por exemplo, os registros das campanhas de vacinação contra febre aftosa que servem de referência para as estimativas de efetivo animal e as autorizações de abate de matas e florestas no caso das estimativas de produção de lenha e madeira.

De toda forma, em nossas pesquisas contínuas, não existe estimativa de erro ou medida de precisão. Além disso, o censo agropecuário, ao percorrer todo o Território Nacional investigando diretamente o produtor rural, obtém informações estatísticas da agropecuária que freqüentemente conflitam com as obtidas através das pesquisas contínuas. Estes fatos, aliados à imensa heterogeneidade nas formas de obtenção do dado estatístico pelo agente de coleta, nas pesquisas municipais, tornam o sistema de pesquisa, reiteradamente, alvo de questionamentos quanto a sua qualidade.

Os principais autores que se ocuparam em analisar a produção de estatísticas agropecuárias no Brasil ou que se ocuparam em organizá-la, foram bastante críticos quanto aos métodos utilizados e resultados alcançados. Realizaram tentativas ou



Cachaças artesanais de fazendas mineiras.

reiteraram a necessidade de estabelecer uma produção contínua e abrangente com base em amostras probabilísticas. Ora dirigidas à investigação de estabelecimentos produtores com aplicação de questionários, ora a amostras visando obter medições diretas. Em relação às grandes culturas, também se destaca a busca do uso em larga escala de interpretação de imagens e sensoriamento remoto e a aplicação de modelos agrometeorológicos, para a previsão de safra.

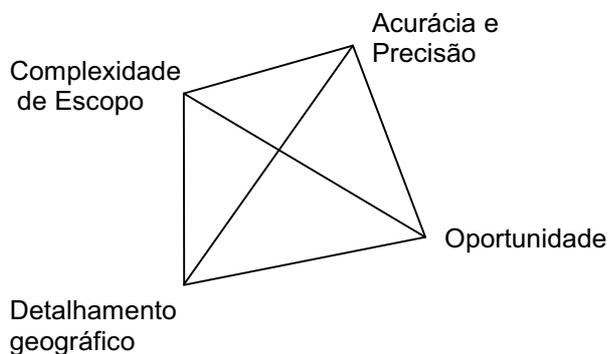
Entretanto, grande parte da contraposição de métodos se apresenta como uma falsa questão. Os diferentes tipos e metodologias de pesquisa, embora, em parte, estejam orientados à medição dos mesmos fenômenos, não se constituem, propriamente, métodos alternativos. Cada tipo de pesquisa confrontada atende a objetivos diferentes que não podem ser supridos pelas demais e que têm limitações específicas. O programa de censos não pode produzir informação anual, tampouco é viável obter informação municipal através de pesquisas amostrais e as pesquisas municipais subjetivas têm, necessariamente, escopo limitado e não podem alcançar a acurácia das demais. Entretanto, o censo oferece periodicamente informação precisa e detalhada, as pesquisas subjetivas garantem informação anual municipal, e pesquisas amostrais podem fornecer informações agregadas anuais com alto grau de acurácia e com medidas de precisão.

As técnicas de tele-observação e os modelos agrometeorológicos são aplicáveis para importantes, porém poucos, objetos de pesquisa e variáveis: basicamente área e rendimento para algumas grandes culturas. Além disso, em que pese os sucessivos e rápidos avanços que apresentaram nos últimos 40 anos, são reiteradamente apresentados como recurso complementar ou auxiliar da atualidade e uma promessa para o futuro.

Por detrás da discussão de método está a discussão das prioridades e da alocação de recursos. E, na verdade, o debate centrado em metodologia esconde, confunde e dificulta a questão primordial que é a da relevância da produção de tal ou qual estatística. Relevância considerando a importância dos resultados a serem obtidos frente aos investimentos e aos custos necessários para alcançá-los.

A escolha de método deve suceder a definição dos objetivos. E o método mais apropriado dependerá dos objetivos estabelecidos e definirá necessidades de investimento e custeio e as soluções de organização para a produção das informações. Sabidamente, essas definições envolvem uma dada combinação de escolhas que opõe complexidade de escopo, detalhamento geográfico da informação, oportunidade e rapidez de apuração e acurácia e precisão das estatísticas. As opções importam em diferentes resultados e custos. Além disso, essas ponderações devem ser feitas não apenas em relação a cada objetivo e possível pesquisa particular, mas sobre o conjunto de um sistema de pesquisas com diferentes objetivos e soluções, que devem atender à necessidade de produzir estatísticas integradas, relacionáveis e coerentes.

A avaliação e reformulação de programas de pesquisa são dificultadas pelo fato de que os interesses representados por cada grupo, pessoa ou instituição interveniente na discussão, sejam produtores ou usuários, se mostram muito parciais ou



particulares. Outra dificuldade advém da tendência de inércia e oposição a mudanças que resulta do interesse de manutenção da oferta tradicional, levando que as propostas de inovação se apresentem como adições competitivas que pressionam custos e recursos. Ao instituto de estatística, em sua função de coordenação, cabe interpretar e sopesar as diferentes demandas e alternativas de produção estatística.

#### **Demandas, oportunidades, projetos e perspectivas**

Muito provavelmente, um sistema integrado é a melhor resposta para as questões de qualidade e coerência, e para enfrentar a necessidade de ampliação de escopo. Mas a implantação de pesquisas amostrais é essencial para responder às muitas demandas hoje não cobertas, em particular, a demanda genérica sobre qualidade nas estatísticas agropecuárias.

Aproximar nosso programa de pesquisas aos requisitos necessários ao atendimento também das dimensões como a sustentabilidade, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural e pobreza rural exige, ainda, superar o programa de estatística orientado à produção, em favor de uma abordagem que permita entender as relações causais entre os sistemas econômicos, sociais e ambiental, inter-relacionados no espaço rural (OFFUTT, 2003).

Para estabelecer tais conexões é importante garantir a associação entre os eventos investigados. E o caminho mais fácil para isso é apoiar-se na investigação integrada de diferentes aspectos (produção, tipo de exploração, relações de trabalho, tecnologia, etc.), através de entrevista junto aos produtores. Na perspectiva de um acompanhamento contínuo, isto leva ao desenvolvimento de um sistema de pesquisas por amostragem de estabelecimentos agropecuários.

#### **Prioridades e oportunidade**

Assim, torna-se relevante implantar pesquisas por amostragem de estabelecimentos agropecuários, fundadas na investigação direta do produtor agropecuário, no afã de caminhar em direção a um sistema integrado entre o censo e as pesquisas contínuas.

Há um longo caminho a percorrer para sua implantação, necessariamente com etapas sucessivas de complexidade e abrangência, e vários requisitos a cumprir. Estes requisitos vão desde infra-estrutura operacional até a formação de recursos humanos e desenvolvimento metodológico. Entretanto, o requisito primordial e mais crucial, sem dúvida, refere-se à infra-estrutura estatística representada pela formação e manutenção de cadastros adequados.

A realização do Censo Agropecuário 2006 representa uma oportunidade excepcional para a constituição de sistemas de referência e de infra-estrutura estatística necessária à implantação de um sistema eficiente.

O conjunto de setores censitários com atividade agropecuária, juntamente com as informações agregadas sobre a estrutura agropecuária advindas do censo, constitui um adequado e, seguramente, o mais preciso e rico cadastro disponível para seleção de amostras de área para a investigação da agropecuária no período intercensitário.

O Censo também permitirá a construção e implantação do Cadastro de Estabelecimentos e Produtores Agropecuários, que será o primeiro cadastro de lista informatizado, reunindo o conjunto dos produtores agropecuários do País. A partir dele, será possível identificar e caracterizar os estabelecimentos e os produtores agropecuários. A sua manutenção depende do intercâmbio de informações cadastrais, onde os registros administrativos tem papel crucial, e implicará na coordenação dos esforços de atualização, envolvendo diferentes instituições, determinando novas tarefas para o IBGE no âmbito do sistema estatístico nacional.

### **Projetos e perspectivas**

A infra-estrutura estatística representada por esses cadastros abre uma série de possibilidades e deverá exercer grande impacto sobre as pesquisas e estatísticas agropecuárias brasileiras. As condições reunidas a partir dos resultados da operação censitária permitem a implantação de um sistema nacional de pesquisa da agropecuária baseado em amostra probabilística de estabelecimentos, podendo contemplar tanto pesquisas por amostragem de lista quanto pesquisas por amostragem de área e de cadastro duplo.

Encontra-se em elaboração um projeto de Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA, constituído por pesquisas básicas, pesquisas suplementares e especiais. Caracteriza-se por um conjunto de pesquisas por amostragem probabilística de estabelecimentos agropecuários voltado ao levantamento contínuo de informação da atividade agropecuária. Estuda-se a implantação de dois tipos interdependentes de pesquisa básica: pesquisa por amostragem de área e pesquisa de cadastro duplo (contemplando tanto unidades selecionadas por amostragem de área como por amostragem de lista). A amostra de área garantindo a qualidade de cobertura do sistema, e a amostra de lista assegurando sua eficiência.

A pesquisa por amostragem de área, em planejamento, é de múltiplo propósito, tendo como objetivo principal acompanhar a evolução estrutural da atividade agropecuária, abrangendo aspectos econômicos e sociais da organização da produção. Um questionário básico, de aplicação anual, aportaria a caracterização dos estabelecimentos e de sua atividade. Suplementos temáticos de aplicação periódica e eventual serviriam à exploração de temas específicos. Os resultados de tal pesquisa também permitirão verificar periodicamente a qualidade do Cadastro de Estabelecimentos e Produtores Agropecuários e fornecer os elementos necessários ao complemento da amostra das pesquisas de cadastro duplo e fornecer dados complementares à estimação da atividade agropecuária.

A pesquisa de cadastro duplo (lista e área) estaria voltada à medição da produção das atividades agropecuárias do País, com acurácia confiável e controle de precisão estatística, dirigida à informação de dados oficiais. Em sua concepção, está previsto prover a mensuração da produção agropecuária trimestral; informação sobre áreas de cultivo e pastagem, efetivo animal e volume de estoques relevantes. Também constitui um objetivo inovador importante da investigação, obter estimativas discriminadas por perfil de produtor, distinguindo aquelas associadas a famílias produtoras e aquelas associadas a empresas de gestão empresarial ou de gestão familiar.

Por fim, a amostra de setores, estruturada para a pesquisa por amostragem de área ou o cadastro de lista, dariam suporte à realização de pesquisas especiais, seja de periodicidade não-regular, ou mesmo de ocorrência extraordinária.

A disponibilidade de informações cadastrais permitirá a introdução de técnicas modernas de coleta de informações, com flexibilidade, simplicidade e rapidez, privilegiando a entrevista telefônica assistida por computador.

O sistema da pesquisa, em estudo, pode ser aplicado nos diferentes níveis de desagregação, sendo razoável ter como horizonte, contemplar as desagregações em Grandes Regiões e Unidades da Federação - UFs.

A implantação dos diferentes níveis de desagregação, entretanto, dependerá do “tamanho administrativo” da amostra, a ser estabelecido a partir do resultado de estudos de dimensionamento amostral para as amostras de lista e de área e das respectivas estimativas de custo das operações de pesquisa, segundo diferentes alternativas de desagregação.

# **Estatísticas econômicas: matriz, contas, censos e setores**

---

**Tema 05**

# A

demanda pelas estatísticas econômicas, mais e melhores, está no cerne das mudanças introduzidas ao IBGE por *Isaac Kerstenetzky*, nos anos 1970. Mas aquelas mudanças apenas coroavam mudanças há muito tempo pedidas nas críticas havidas em 1958, em 1962, em 1964, em 1966. Por demais, se olharmos atentamente, já na sua origem, ao sistema estatístico se demandava estatísticas econômicas, mas essas demandas eram como que genéricas, sem maiores clarezas de objetivos. Isso apenas ocorrerá quando o planejamento tornar-se propriamente científico, trazendo métodos de elaboração exigentes em estatísticas; enquanto o planejamento apenas psicológico, indicativo de intenções, boas, é fato, mas apenas intenções, as demandas serão imprecisas. Por demais, será preciso esperar, por assim dizer, maturidade operativa à ciência econômica, sem o quê, conceitos e definições estariam faltando à produção das estatísticas. Então, será a feliz conjugação dessa maturação científica, da ciência econômica, associada ao planejamento, ele próprio tornado científico no rastro da ciência econômica amadurecida, que dará ensejo a uma grande mudança na produção das estatísticas econômicas, o que, a seu turno, exigirá mudanças nas instituições estatísticas. E é o que virá no novo IBGE, no qual a produção é centralizada, e a coordenação é figurativa, quase que apenas uma figura de retórica, ao contrário de antes, em que ao IBGE cabia fortemente a coordenação e apenas *en passant* praticava alguma produção. Os tempos seriam outros, e o homem da mudança seria, sem sombra de dúvidas, *Isaac Kerstenetzky*, o homem certo no tempo certo.

## História antiga (Teixeira de Freitas)<sup>702</sup>

Em julho de 1945, *Jorge Kafuri*, Catedrático de Estatística e Economia na Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil<sup>703</sup>, em conferência realizada no *Curso de Informações* do Conselho Nacional de Estatística, já na nova sede do Instituto, começou traçando as relações entre a Estatística e a Economia, como segue:

A Estatística e a Economia sempre se deram as mãos, a primeira servindo à segunda como instrumento: a) de pesquisa; b) de verificação de hipóteses e de resultados de teorias dedutivas; c) de construção de teorias novas; e d) de construção de explicações provisórias para o preenchimento de lacunas existentes no quadro e no progresso da ciência econômica.

A cooperação da Estatística com a Economia pode ser esquematicamente dividida em duas fases, uma empírica e outra científica. O início da fase empírica

<sup>702</sup> Ver o capítulo 6, do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção

<sup>703</sup> Nas origens desse curso e dessa Escola esteve a figura notável de José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco (primeiro lente de estatística brasileiro). Ver o capítulo 6 do volume 1: *Estatísticas desejadas (1822-c.1889)*, desta coleção.

perde-se na memória dos tempos. Estende-se por longos séculos em que, a rigor, se fazia Estatística e se fazia Economia sem se saber ao certo que tais indagações do espírito poderiam constituir corpos de método e de doutrina.

A fase de cooperação empírica adquire contornos nítidos quando a Estatística, pelas obras de Pascal, Laplace e Quetelet, adquire forma, e quando simultaneamente a Economia se instaura como ciência com Smith, Ricardo e Cournot. A Estatística, fundada no Cálculo das Probabilidades, e sobretudo na obra imortal de Pierre Simon de Laplace, entra, no século passado, a constituir-se em poderoso instrumento de disciplina do espírito para a observação do mundo, enquanto no mesmo passo a Economia, com Smith, Ricardo e Cournot, fundava-se como ciência, procurando explicar a estrutura da vida econômica e ditar as primeiras leis da fisiologia da riqueza (KAFURI, 1945, p. 393, grifo nosso).

A parceria íntima entre a Economia e a Estatística teve início por volta de 1924, e exigiu cerca de nove anos para que se “cristalizasse no plano da consciência científica dos economistas”. Só em 1933 essa parceria íntima de fato se iniciou “com a criação daquilo que recebeu o nome de Econometria”; de 1924 a 1933 se deu a fase de “precursores da Econometria”, e só em 1933 surgiu “um grêmio especial de cientistas destinado a construir a ciência econômica com métodos novos, com fundamentos novos e com finalidades precisas”. De 1933 a 1938, a Econometria buscou rumos firmes “no caos deixado pela economia clássica”; daí, até 1944 dá-se sua “fundação definitiva”, com a parceria da Economia e da Estatística (KAFURI, 1945, p. 406).

Pois essa é a época no Brasil da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vital “em face das mais imperativas exigências da Economia do país, tanto no setor científico quanto no da política econômica”, segundo *Jorge Kafuri*. E diz que “sem o Instituto, pondo *ordem* no caos, *racionalismo* na técnica, *continuidade* na ação, *método* nos trabalhos e *unidade* no sistema, estaríamos agora infinitamente mais atrasados e despreparados do que o estávamos no ano 1934, em relação aos progressos da Estatística e da Economia (KAFURI, 1945, p. 409).

Criado o Instituto, iniciou desde logo, com vigor, sua atividade ordenadora e disciplinadora. Venceu enormes tropeços. Impõe-se ao julgamento unânime dos brasileiros que, irrestritamente, passaram a reverenciar seus dirigentes e profissionais como são reverenciados os membros de uma comunidade de idealistas. Atestam a obra vencida suas numerosas e variadas publicações que, mês a mês, se aperfeiçoam, refletindo o ritmo de um progresso que tranquiliza os exigentes e desconcerta os críticos da nossa capacidade de empreender e realizar (KAFURI, 1945, p. 410; grifo nosso).

Já em 1944, quando da realização do 1º Congresso Brasileiro de Economia, *Oscar Egídio de Araújo*, da Escola Livre de Sociologia, apresentara avaliação elogiosa ao Instituto. A seu juízo, “sob a orientação segura e inteligente do Embaixador José Carlos de Macedo Soares”, o Instituto se incumbira com competência “de levantar todas as estatísticas comerciais e industriais ligadas direta e indiretamente à economia da Nação, publicando-as com regularidade e, o que é mais para louvar, com oportunidade” (FREITAS, 1944, p. 108). Tudo parecia perfeito.

Contudo, *Teixeira de Freitas*, que lhe relatara o trabalho, não endossaria tamanho otimismo: “Estamos muito longe de aceitar a conclusão de que já tenhamos de alguma sorte alcançado o nível de suficiência perfeita para as elaborações estatísticas

nacionais” (FREITAS, 1944, p. 108). E diz que “o próprio Instituto não reconhece a suficiência das estatísticas econômicas já normalizadas, pois neste momento mesmo está empenhado em organizar algumas e aperfeiçoar outras, e tem por certo que muitos novos progressos se irão tornando necessários” (FREITAS, 1944, p. 109). E oferece (em co-autoria) avaliação alternativa, tornada pública apenas em 1945:

Deficiências ainda se observam, sem dúvida. E quando não decorrem dos mesmos fatores gerais, que em todos os países criam embaraços aos levantamentos numéricos – e que no Brasil são agravados pela extensão territorial, dispersão demográfica e baixo nível cultural das populações – essas deficiências são devidas, exatamente, à inexistência da mentalidade estatística entre os que devem colaborar com o poder público nesse sentido [o setor privado]. Mas essas causas já não afetam, de modo substancial, os setores de capital importância na investigação estatística. Os levantamentos já efetuados pelas repartições de estatística, tanto na esfera federal, como na regional e local, além de submetidos a uma progressiva ampliação, quer em extensão quer em profundidade, já vão tomando feição e ritmo satisfatórios, graças à melhor receptividade por parte dos informantes. Essa observação implica no reconhecimento de que a bem orientada campanha educativa que se tem lançado nesse sentido já vai produzindo resultados, criando aos poucos aquela mentalidade estatística de que tanto carecem os órgãos especializados da administração nacional (FREITAS; LARA, 1945, p. 31, grifo nosso).

No vigente estado das artes, então, as estatísticas produzidas não davam conta de revelar a contento os fenômenos econômicos. Como saída, o faziam tomando os fenômenos econômicos como derivação das estatísticas da população: “os fatores demográficos e sociais, culturais e político-administrativos constituem, em verdade, ao lado das condições do meio físico, um sistema de elementos que age, com maior ou menor intensidade, sobre os fatos econômicos” (FREITAS; LARA, 1945, p. 29).

Assim, por exemplo, as pesquisas sobre o fenômeno do consumo em determinado período não podem prescindir de informes sobre a população em causa, o meio físico e social em que a mesma vive, seus hábitos e educação, o sistema de governo a que se submete, os recursos de que dispõe e o modo por que os adquire. É fácil observar, por outro lado, os diversos elementos de natureza predominantemente econômica que teriam de ser estudados em relação a cada um dos itens ora referidos. Seria indispensável investigar, realmente, o homem como fator de produção e como consumidor; as riquezas naturais e as facilidades ou dificuldades apresentadas pelo meio físico; a produção, a circulação e a distribuição dos bens produzidos; as necessidades, criadas pela educação e pela vida social, e o modo de satisfazê-las; os sistemas tributários; etc. (FREITAS; LARA, 1945, p. 29, grifo nosso).

Faltavam fixações teóricas, e, sobretudo, faltava a prática dos conceitos e definições. Faltava aprender a calcular as sínteses (matriz de relações intersetoriais, contas nacionais, índices de preços e de custos, entre outras). Isso será fator de crises contínuas e crescentes, ao longo do tempo; o Instituto será criticado (1958, 1962, 1964, 1966) com a emergência do planejamento; o novo tempo virá apenas com Isaac Kerstenetzky. Voltando àqueles autores, dentre as proposições de transformação das estatísticas econômicas, destacavam:

III Entre os empreendimentos já inscritos no programa de trabalho dos serviços estatísticos nacionais devem ser considerados de maior urgência e importância no setor econômico:

1. a definitiva regularização do levantamento das correntes internas de comércio;

2. a normalização do registro industrial, como fonte para a coleta automática dos elementos imprescindíveis ao levantamento da produção industrial do país;
3. a ampliação e aprofundamento do inquérito sobre o custo de vida, com a conseqüente compreensão de novas categorias de despesa, embora fique a pesquisa limitada aos grandes centros demográficos do país;
4. pronto lançamento das estimativas da produção agrícola, mediante levantamento trimestral em todos os municípios, e a divulgação atualizada do inquérito relativo ao gado abatido em todo o país;
5. a continuação dos esforços de aperfeiçoamento de que têm sido objeto as estatísticas do comércio de cabotagem e internacional, e os inquéritos concernentes ao movimento bancário, às falências e concordatas e às transmissões de imóveis;
6. a maior atualização das estatísticas já implantadas e a sua oportuna, regular e larga divulgação, em publicações periódicas.

V Como complemento às providências sugeridas no item anterior e com o fim de instituir ou aperfeiçoar as fontes de informação automática e de racionalizar os instrumentos de coleta de que se servem as repartições de estatística, deve-se lembrar:

1. a criação do “registro comercial”, de caráter nacional, segundo as normas já adotadas para a execução do “registro industrial”, ou a modificação das leis em vigor a fim de que os cadastros, já existentes, dos estabelecimentos comerciais possam permitir o levantamento estatístico da organização do comércio em todo o país;
2. a instituição legal de registros nos serviços de transportes rodoviários;
3. a adoção de um guia nacional de exportação, uniforme para todo o país, destinada a servir de instrumento de coleta para toda a estatística da exportação brasileira;
4. desenvolvimento e aprofundamento do plano a que já está obedecendo o levantamento periódico dos estoques das principais mercadorias nas mais importantes praças do país;
5. a utilização, sempre que possível, pelos órgãos estatísticos, de questionários simplificados que, reunidos em cadernos de folhas destacáveis, a serem oferecidos aos informantes para o registro dos fatos inquiridos em períodos curtos e uniformes (semanas, quinzenas, meses), lhes facilitem as anotações e a posse de uma cópia fiel dos dados fornecidos.

VII São especialmente recomendáveis, todavia:

1. a ampliação dos inquéritos relativos à existência, condições de ocorrência e o aproveitamento dos recursos naturais;
2. estudo completo da produção agropecuária, por meio de estimativas trimestrais e levantamento anual, bem assim a divulgação dos resultados com regularidade e a maior atualidade possível;

3. cômputo total da produção industrial do país e, como elemento essencial ao estabelecimento de índices da atividade industrial, o levantamento mensal da produção, e dos seus principais fatores, nas indústrias básicas ou de importância fundamental para a economia do país, incluindo-se ainda na apresentação, se possível, a comparação entre as encomendas recebidas e as executadas, nos períodos considerados;
4. a regularização das estatísticas dos meios de transporte, tendo em vista especialmente a inclusão, nesse setor de pesquisa, dos transportes rodoviários, já por meio da instituição do registro obrigatório dos passageiros e cargas conduzidos e das viagens realizadas, já com o recurso a investigações representativas mediante coleta, nas rodovias, de “amostras de tráfego”, semestral ou anualmente;
5. a instituição do cadastro predial-domiciliário nas sedes municipais do país, ou pelo menos nas capitais, não só para os diferentes fins de administração local, a que tal serviço atende, como ainda para servir aos estudos sobre a propriedade imobiliária, as inversões de capital, o poder aquisitivo da moeda e as variações de densidade das principais aglomerações urbanas tendo em vista seus reflexos econômicos;
6. aperfeiçoamento da estatística bancária, visando, sobretudo, de par com a indispensável padronização das rubricas dos balanços e balancetes, o conhecimento do número e do valor das principais operações efetuadas pelos estabelecimentos de crédito;
7. levantamento estatístico uniforme da organização comercial brasileira, através dos dados colhidos no “registro comercial” já anteriormente referido;
8. a elaboração das estatísticas relativas à renda nacional, segundo o método condizente com a estrutura e as peculiaridades da vida econômica nacional e com os elementos informativos de que se puder dispor;
9. a execução dos inquéritos necessários ao conhecimento das importâncias dos fretes pagos pelo transporte de mercadorias no comércio brasileiro;
10. a melhoria e desenvolvimento das estatísticas tributárias, de modo geral, e especialmente as que se referem aos impostos de consumo, de vendas e consignações e sobre a renda, com o fim de permitir estudos suplementares relativamente à produção industrial, às transações comerciais, aos lucros e rendimentos, etc.;
11. prosseguimento e ampliação das pesquisas concernentes à balança de pagamentos no exterior;
12. prosseguimento das investigações sobre preços, com a inclusão de novos produtos e serviços, e a extensão das pesquisas, concomitantemente, às fontes produtoras, aos distribuidores atacadistas e aos varejistas, tendo em vista orientar a eliminação dos fatores anômalos que estejam prejudicando ou alterando a força reguladora da oferta e da procura;
13. a atualização das estatísticas das falências e concordadas, e sua divulgação discriminadamente por municípios;
14. a melhoria e regularização das estatísticas dos acidentes do trabalho.

VIII São recomendados ao estudo dos estatísticos e economistas brasileiros os seguintes assuntos, de primordial interesse para a orientação da política econômica nacional:

1. a seleção dos elementos que devem servir de fundamento às investigações sobre a conjuntura brasileira e a avaliação, numa possível análise retrospectiva, da correspondência entre os índices conjunturais e as manifestações reais dos fenômenos econômicos;
2. a verificação do comportamento das fases conjunturais, no Brasil, tendo em vista a influência das características diferenciadas e específicas das diversas zonas que constituem o *complexus* da economia nacional;
3. a pesquisa sobre o custo da distribuição – considerado este como a diferença entre o preço da mercadoria na fábrica e o que para a mesma pre- valecer no estabelecimento varejista –, limitada a investigação a certos estabelecimentos e a determinadas categorias de produto;
4. estudo da tributação que grava o exercício das principais atividades e, quando se dispuser de dados sobre a renda nacional, a comparação entre o total dos tributos pagos e a capacidade de contribuição da economia pública;
5. a pesquisa sobre a circulação monetária, abrangendo não apenas a moeda metálica e fiduciária, como ainda o volume e a velocidade dos depósitos bancários;
6. a estimativa da riqueza nacional;
7. a verificação do aproveitamento real da capacidade dos meios de transporte no território nacional, segundo as diversas épocas do ano e as Unidades da Federação;
8. estudo do padrão de vida de determinadas classes da sociedade, nas diversas regiões do país, compreendendo, pelo menos, a alimentação, a habitação, o vestuário, a defesa da saúde e as atividades sociais das unidades submetidas à investigação.

Depois, de 4 a 12 de outubro de 1947, na 6ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, reunida em Montreal, tratou-se dos índices de custo de vida. O relatório publicado na Revista Brasileira de Estatística, dois anos depois, tinha a seguinte estrutura: I *Objetivos dos números-índices do custo da vida* (Medida das flutuações, no tempo, dos preços de varejo dos artigos de consumo; Medidas das diferenças do custo de vida, de uma a outra coletividade, em determinado momento; Grupos econômicos que devem, quando possível, ser cobertos pelos números-índices do custo de vida); II *Técnicas empregadas para levantar e utilizar dados representativos dos preços* (Seleção de uma amostra de armazéns representativos; Métodos empregados na determinação de artigos de qualidades idênticas ou equivalentes; Execução dos programas de levantamento de preços; Critérios empregados na escolha de coletividade onde os preços devem ser levantados); III *Escalas de ponderação* (Escolha dos artigos. Critérios de seleção; Determinação dos coeficientes de ponderação; Necessidade de novos estudos em torno das despesas de consumo) (ESTATÍSTICA..., 1949, p. 634-653).

Os diferentes tipos de números-índices do custo de vida, no período de após-guerra, podem servir a fins ligados a duas categorias gerais: a) comparação do custo da vida em diferentes épocas; b) comparação do custo da vida em diferentes lugares.

Os grupos econômicos, dos quais se calculam os números-índices, podem ser compostos de operários, empregados de vencimentos fixos, agricultores, como, ainda, compreender a totalidade da população. É possível estabelecer números-índices em relação a coletividades particulares, grupos de coletividades, bem assim ao conjunto do país. Define-se o objetivo dos números-índices como referido às modificações ou às diferenças nos preços de varejo, não consideradas as divergências de padrões ou níveis de vida. Como anteriormente se sugeriu, o ponto importante deve, pois, ser colocado sobre a medida das variações nos preços de varejo dos artigos de consumo, os quais formam uma lista de artigos e de serviços que compõe ou exprime o nível especial de vida dos grupos econômicos de uma coletividade, ou de um país, para quem o número-índice é calculado (ESTATÍSTICA..., 1949, p. 634).

### História recente (Isaac Kerstenetzky)

Para haver planos, orientando decisões, e avaliando resultados, naturalmente, estatísticas eram demandadas, em especial, as estatísticas econômicas; demandavam-se estatísticas com qualidade e em profusão, mais que as primárias, também as derivadas. Não obstante, o sistema estatístico vigente padecia de inúmeras limitações: um programa de trabalho rígido, em que todos os temas eram prioritários, uma atividade estatística de caráter censitário, centrada fortemente nos municípios, sem espaço para pesquisas amostrais. Sem olvidar que, até aquele momento, os usuários – os consumidores de estatísticas, como se dizia – jamais haviam expressado suas necessidades aos produtores, os quais, então, davam as cartas.

Nesse contexto é realizado um Seminário de Estatística (primeiro seminário) realizado de 9 a 19 de dezembro de 1958, promovido pela Confederação Nacional da Indústria (sob a presidência de *Lídio Lunardi*) e pelo Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico (sob a presidência de *Pedro Paulo Penido*), “congregando ‘produtores’ e ‘consumidores’ de estatísticas, ou sejam, os técnicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e de diversas entidades públicas e privadas interessadas no aperfeiçoamento do instrumento básico de análise econômico e social” (SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1959, p. 3). O IBGE, por seus órgãos colegiados, numa atitude reveladora, não é um co-patrocinador, mas um simples convidado a participar<sup>704</sup>.

Naquele certame, diversas temáticas foram discutidas. Sobre as estatísticas da produção industrial, fazer um texto inicial, abrindo os debates, coube a *Isaac Kerstenetzky*, da Fundação Getúlio Vargas. Nele, focou três grandes sistemas de informações: “Número índices da produção industrial”, “Contas Nacionais”, “Relações interindustriais”. Nessa linha básica, houve outros textos, bem assim, palestras de *Anibal Villela*, da Fundação Getúlio Vargas, e de *Ovidio de Andrade Júnior*, do Conselho Nacional de Estatística. Surgiram as seguintes recomendações:

1. A concentração dos inquéritos industriais básicos, tais como os Censos, o Registro Industrial anual e o Inquérito Econômico mensal, em um único órgão do sistema estatístico nacional.

<sup>704</sup> Ver o capítulo 18, do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

2. A obtenção, através do levantamento censitário da indústria, das informações indispensáveis à elaboração da tabela de relações interindustriais.
3. A organização de um cadastro permanente da indústria baseada nos Censos e no Registro Industrial, sendo de se recomendara a sua publicação periódica.
4. planejamento dos inquéritos mensais e ajustamento das respectivas séries na base dos levantamentos anuais.
5. A divisão do campo da pesquisa industrial anual em estabelecimentos, maiores e menores, procedendo-se ao levantamento dos últimos, de preferência, pelo método de amostragem.
6. inquérito industrial mensal deve ter em vista não só fornecer elementos para o cálculo dos índices conjunturais, como também as informações indispensáveis para as estimativas trimestrais da renda e produto nacionais.
7. reexame da classificação industrial, visando adaptá-la às condições atuais do parque industrial brasileiro. Deve ser considerada a revisão da lista mínima de produtos, a serem objeto de apuração anual, e os produtos de natureza essencial que devem figurar em apurações mensais.
8. A criação de um Grupo de Trabalho sob a égide do Conselho Nacional de Estatística, com a participação de entidades interessadas, para a formulação dos critérios de elaboração dos índices industriais.
9. A fixação de condições especiais para elaboração de determinados aspectos constantes dos diversos boletins de coleta, não incluídos nos planos normais de apuração, desde que solicitados por organizações oficiais ou não, ressalvados o sigilo previsto em lei.

Sobre as estatísticas financeiras (renda nacional e desenvolvimento econômico), também coube a *Isaac Kerstenetzky*, da Fundação Getulio Vargas, fazer um texto inicial. Houve outros textos, bem assim, entre outras, palestras de *Isaac Kerstenetzky* e de *Octávio Gouveia de Bulhões*, ambos da Fundação Getulio Vargas. Seguiram-se valiosas recomendações:

1. A divulgação, com maior amplitude, de informações relativas ao movimento das Caixas Econômicas Estaduais, principalmente as que se referem às dos Estados de São Paulo e de Minas Gerais;
2. A inclusão, nas estatísticas bancárias, de dados relativos às operações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e particularmente do valor aplicado anualmente nos diversos setores da atividade, por Unidade da Federação;
3. A inclusão, nas estatísticas, com periodicidade anual, de informações sobre salários e ordenados pagos, segundo as Unidades da Federação;
4. Divulgação, com a maior brevidade, dos balanços gerais da União;
5. Discriminação das despesas efetivamente aplicadas pelo Governo da União, em cada Unidade Federada;

6. Apuração e divulgação nos balanços dos Estados, Municípios, Autarquias Federais e Estaduais, dos dados referentes à despesa, segundo a sua natureza (pessoal, material, transferências, subsídios e investimentos);
7. Melhor classificação dos empréstimos bancários, por tipos de atividades, com discriminação das principais indústrias;
8. Realização de um levantamento especial em cada biênio, sobre os empréstimos bancários, com a sua distribuição por classes de empréstimos e ramo de atividade;
9. A realização, pela Divisão do Imposto de Renda (ou pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira), de uma consolidação dos balanços das pessoas jurídicas; e
10. A conveniência de que sejam obtidos dados sobre os débitos dos consumidores, por vendas a prestação, junto aos grandes estabelecimentos das principais cidades do País.

Passados quatro anos, o Presidente do Conselho de Ministros, *Tancredo Neves*, pelo Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962, criou, no âmbito da Comissão Nacional de Planejamento - COPLAN, um Grupo de Trabalho “destinado a examinar em extensão e profundidade o plano dos levantamentos a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o objetivo de possibilitar a sua ampliação e atualização, em função das necessidades do planejamento econômico e social do país” (Art. 1º). Esse grupo seguiu os caminhos do seminário visto anteriormente<sup>705</sup>.

No caso das estatísticas industriais, o relator foi *Isaac Kerstenetzky*, chefe do Centro de Contas Nacionais da Fundação Getúlio Vargas. Tratou dos “Números índices da produção industrial”, das “Estatísticas industriais e as contas nacionais”, das “Relações interindustriais”. Reitera críticas e sugestões feitas em 1958; por demais, defende novamente a concentração e a centralização da elaboração das estatísticas industriais num único órgão: “a situação atual brasileira no tocante às estatísticas industriais é a antítese daquela tecnicamente recomendável”, sendo muitos os órgãos envolvidos e muitas e variadas as pesquisas realizadas. Isso teria que mudar, pois “a indústria é setor estratégico do processo de desenvolvimento econômico do País”.

Um dos progressos recentes mais importantes no campo da estatística econômica aplicada tem sido o desenvolvimento de um sistema inter-relacionado de contas nacionais que mede e focaliza o funcionamento do sistema econômico (KERSTENETZKY, 1962, p. 5, grifo nosso).

O método de análise de relações interindustriais (*input-output*) é, como o sistema de contas nacionais, também uma expressão do novo rumo da investigação econômica moderna. Essa orientação não se limita apenas à descrição em termos absolutos, do comportamento de fenômenos singulares, mas sim procura explicar o funcionamento de um sistema econômico em seu conjunto, com base em dados relativos a fatos concretos. Enquanto o modelo de contas nacionais apresenta as atividades produtivas do país como se fossem partes integrantes de uma grande empresa, o modelo de relações interindustriais procura a maior de desagregação possível, visando identificar a interdependência geral entre todas as forças que operam no âmbito de um sistema econômico nacional (KERSTENETZKY, 1962, p. 7, grifo nosso).

<sup>705</sup> Ver o capítulo 20, do volume 3: **Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)**, desta coleção.

Nesse contexto, *Isaac Kerstenetzky* e *Ovídio de Andrade Júnior*, em texto muito especial, desenham um programa estatístico alternativo. E que dará origem, em 1974, ao Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, na gestão *Isaac Kerstenetzky*, em substituição ao Plano Nacional de Estatísticas Básicas. Nele, como seria esperado, as estatísticas econômicas ganham o devido realce.

O instante seguinte, ainda na senda de 1958 e 1962, virá na missão chefiada por *Tulo Hostílio Montenegro*, de 7 a 29 de maio de 1964. Várias pessoas serão ouvidas, entre as quais *Isaac Kerstenetzky*. O relatório resultante não aborda temáticas específicas, ficando num plano mais geral, focando as mudanças estruturais necessárias ao atendimento das demandas então apresentadas<sup>706</sup>.

A massa crítica, no rastro de 1958, 1962 e 1964, virá em 1966, pela pena de *Henrique Flanzer*, em demanda do Ministério do Planejamento (*Hélio Beltrão* como ministro). As temáticas não são detalhadas, ficando-se numa crítica geral: à estrutura, às práticas de pesquisa, ao seu caráter censitário (municipal), às deficiências do programa estatístico. Em fevereiro de 1967, como fecho dessa longa trilha, virá a criação da Fundação, e que em 1973 será revista por *Isaac Kerstenetzky*.<sup>707</sup> Entrementes, em 1968 e em 1972 serão realizadas a I e a II Conferência Nacional de Estatística, como previsto nos estatutos da Fundação; daquela sairá o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, e desta o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, em ambos as estatísticas econômicas ganhando o destaque devido.<sup>708</sup> Tinha início o tempo presente.

Já presidente, em várias ocasiões, *Isaac Kerstenetzky* prosseguiu refletindo as estatísticas econômicas. Em jun. de 1974, conferenciou no II Seminário de Pesquisa e Análise de Conjuntura. Na ocasião afirmou:

... pelo próprio custo que envolver um sistema estatístico, as estatísticas não devem ser evidentemente produzidas no vazio. Assim elas devem, essencialmente, atender à necessidade de informação do Governo, para a tomada de decisão na área econômica e social, além de permitir, às empresas privadas, uma diminuição da incerteza em relação ao futuro. Nesse sentido, pode-se considerar o sistema estatístico como uma pesquisa de mercado em grande escala, desenvolvida de modo contínuo. Também é importante focalizar que o sistema estatístico deve funcionar visando uma quantificação sem arrogância. Como isso quero dizer que, para que sejam tomadas decisões adequadas, tanto do ponto de vista do Governo, como do ponto de vista do setor privado, é evidente que as informações, dados quantificados, que se somam são suficientes. Existe uma boa dose de intuição, experiência e teoria em todas as dimensões do sistema, que, por sua vez, contém um forte conteúdo de teoria – se não de modo ostensivo, pelo menos implícito. E, na realidade, em muitas áreas de maior dificuldade de desenvolvimento do sistema, o problema não é tanto da disponibilidade de recursos materiais mas de, frequentemente, o de própria insuficiência da orientação e da teoria. [...] Creio que nós podemos imaginar três dimensões na direção dessa quantificação; a primeira, relativa a problema de estrutura; a segunda, de problemas de conjuntura; a terceira, de problemas diretamente relacionados com decisão (KERSTENETZKY, 1973a, p. 465-468, grifo nosso).

<sup>706</sup> Ver o capítulo 21, do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

<sup>707</sup> Ver o capítulo 22, do volume 3, citado na nota anterior.

<sup>708</sup> Ver os capítulos 24 e 27, do volume 3, citado na nota anterior.

Em 1976, interveio no seminário “Sistema de indicadores sociais: instrumento para avaliação de programas e propostas de natureza social”, realizado em Salvador. Eis alguns trechos da oralidade naquele momento improvisada.

Na realidade, sempre vai haver uma defasagem entre o tipo de coisas que nós achamos importantes em termos de decisão e aquilo que ainda está por ser desenvolvido na teoria das informações. Mas, com todo o longo caminho que ainda nos resta percorrer, há, de fato, uma contribuição de enorme importância, representada pela teoria da política econômico-social quantitativa desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial, especialmente a contribuição dada por Keynes, Tinbergen e outros. [...] A partir da teoria econômico-social – e não antes – surgiram os primeiros tipos mais sofisticados de estatística derivada. A preocupação com o sistema de contabilidade social é relativamente recente. Até o surgimento da teoria de política econômico-social, a tradição dos sistemas estatísticos era essencialmente centrada nas chamadas estatísticas primárias: censos, levantamentos universais, estatísticas contínuas de natureza demográfica, econômica e social. A preocupação passou a ser, em termos operacionais, muito mais com agregados do que com o sistema de articulação entre as variáveis (KERSTENETZKY, 1991, p. 18).<sup>709</sup>

Em 1990, já tendo deixado a presidência, em texto pelos novos tempos, em que amplia sua tradicional perspectiva de planejamento, já não mais do estado nacional, mas sim de todos os espaços políticos (regionais, estaduais e municipais), dessa forma recuperando a propriedade de suas antigas visões sobre o sistema estatístico. Sobre a temática das chamadas estatísticas econômicas (indústria, comércio, serviços), afirma:

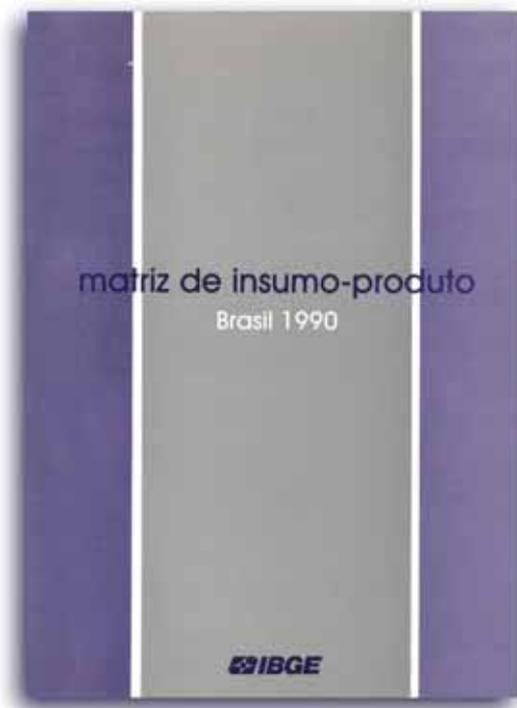
Para a produção industrial é indispensável concatenar de modo adequado, o censo quinquenal, o levantamento anual por amostragem, a pesquisa mensal e a sondagem conjuntural. Consegue-se então, melhor acompanhamento de transformações estruturais, da evolução conjuntural e atendimento das necessidades de dados industriais para a contabilidade social. Os serviços constituem parcela substancial e crescente da produção e do emprego. No entanto, mesmo em países desenvolvidos, o setor terciário não vem recebendo atenção apropriada por parte dos sistemas estatísticos. Revisão de classificações e de instrumentos de coleta, atenção para conexões com investigações domiciliares, são capazes de produzir quadro mais fidedigno do setor, particularmente em relação a emprego, ocupação e nível corrente de atividade (KERSTENETZKY, 1990, p. 186-187).

Isso posto, valerá notar que 45 anos depois das reflexões de *Teixeira de Freitas*, por mais que tenha havido muitas mudanças, aprimorando concepções, e processos de pesquisa, ainda havia tropeços, vale dizer, deficiências e insuficiências. Mais 15 anos, hoje, houve muitos avanços, mas as coisas ainda não são pacíficas, pese haver forte apoio na ciência econômica, desde sempre, a mais dura das ciências sociais.

## Matriz de relações intersetoriais

A revolução implantada na presidência Kerstenetzky teria início na criação da Matriz de Relações Intersectoriais, pela qual seria possível redefinir a Conta de Produção do Sistema de Contas Nacionais, bem assim, “orientar a reconstrução das demais Contas, fossem de periodicidade anual como trimestral, no plano nacional como

<sup>709</sup> Só em 1991 houve a recuperação daquela intervenção de 1976.



Capa de  
Matriz  
Insumo-  
Produto.

no regional”, o que exigiria, ademais, desenvolver “pesquisas econômicas e sociais para ampliar o conhecimento da apropriação da renda pelas famílias, pelo setor público, na formação de capital dos vários agentes econômicos”, e mais: “o arcabouço inicial viria a dar estímulo a uma profunda renovação nos indicadores, os de produção industrial, serviços, agropecuária, emprego, salários, preços e outros”, sem olvidar a geração de um conjunto sistêmico de indicadores sociais (SANT’ANA, 2006, p. 180).

O Sistema Nacional de Estatísticas Primárias viu-se submetido a uma demanda hercúlea, em extensão, em qualidade, em consistência conceitual e metodológica. Emergiu demanda irresistível por ampliar o sistema e integrar as estatísticas primárias do IBGE, econômicas, sociais, demográficas e geográficas, por se integrar com outras fontes estatísticas, em especial com registros administrativos, como os de comércio exterior, construção civil e outros, gerados em órgãos governamentais e privados.

Foram criados novos levantamentos no âmbito do IBGE, em âmbitos como o de órgãos do governo, serviços, construção civil, agropecuária. Foi absorvido o sistema de índices de preços do Ministério do Trabalho e reconstruído, cada área metropolitana passou a ter os seus índices, com conceituação, metodologia e confiabilidade até então desconhecida no país, pautada em experiências bem sucedidas em países avançados nessa área.

Construir a 1ª matriz nacional de *input-output*, para 1970, foi minha primeira tarefa no IBGE e a ela me dediquei de 1971 a 1977, foi publicada em 1979. Uma competente e bem integrada equipe central realizou comigo o intento. Formamos e treinamos várias equipes de apoio, o que mais adiante permitiu criar novos projetos de estatísticas primárias e derivadas. Não havia bibliografia sobre a construção de matrizes e seus modelos, a metodologia foi definida num empenho de vários anos, apoiado em estágios em instituições de estatística de vários países e do concurso de consultores internacionais. Minhas tarefas foram se diversificando, passaram a incluir a reconstrução do sistema de indicadores mensais de produção industrial, emprego e salários, do sistema de índices de preços ao consumidor do país, de um sistema de estatísticas do setor público. Eu formava equipes e monitorava a implantação de projetos e departamentos (SANT’ANA, 2006, p. 180).

Um primeiro resultado, ainda parcial, é apresentado aos estudiosos em 1976, ao sair uma “Matriz de Relações Interindustriais”, como parte da “Matriz de Relações Intersetoriais”, cuja versão final sairia apenas em 1979, em dois tempos, primeiro sem maiores detalhes dos procedimentos metodológicos, e logo depois com minúcias.

No processo de elaboração das tabelas de relações intersetoriais de 1970, os setores industriais – setores das indústrias de transformação e extrativa mineral – foram os primeiros a terem seu processamento concluído. [...] As tabelas de relações interindustriais apresentadas neste volume constituem parte da Matriz de Relações Intersetoriais de 1970, a ser apresentada posteriormente. [...] As tabelas de Relações

Interindustriais, como parte de um quadro intersetorial obedecem, em linha gerais, a disposição de tabelas interrelacionadas – as tabelas de insumos (produtos consumidos x setores produtivos) e de produção (setores produtivos x produtos produzidos) (MATRIZ..., 1976, p. 2).

No prefácio dessa primeira publicação (1976), *Isaac Kerstenetzky* revela sua inserção no programa estatístico, no âmbito das mudanças por ele introduzidas:

O presente estudo representa marco nas atividades do IBGE. A matriz de relações intersetoriais de 1970 e o novo índice da produção industrial são os primeiros frutos da concepção integrada de Contabilidade Social, estabelecida pela legislação vigente. Tem também significação especial como projeto que interliga estatísticas primárias e derivadas e processamento de dados, com reflexos altamente benéficos para o aperfeiçoamento de dados, e para o aperfeiçoamento contínuo do sistema de informações estatísticas.

A elaboração da matriz pode ser focalizada também como parte do programa de construção de visão ampla e articulada da estrutura e evolução econômica e social do País, em que se inserem o Estudo Nacional da Despesa Familiar, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, as Análises Demográficas, os Estudos Geográficos, de Recursos Naturais e Meio Ambiente, os indicadores econômicos e sociais, o conjunto variado de demais levantamentos primários e o experimento de síntese representado pelo modelo de simulação IBGE-OIT. Em suma, grande esforço está sendo desenvolvido pela instituição no sentido de contribuir cada vez mais para o aperfeiçoamento técnico do planejamento nacional (MATRIZ..., 1976).

Ainda naquele prefácio, faz alguns reconhecidos agradecimentos, seja a consultores, nacionais e internacionais, afora os diversos membros equipe<sup>710</sup>:

Os estudos da Matriz de 1970 foram iniciados no primeiro semestre de 1972 e o documento ora apresentado é o resultado, ainda preliminar, do esforço de uma equipe que principiou com três elementos e que hoje se compõe de 12 técnicos e 7 auxiliares. [...] Os primeiros anos de trabalho da equipe foram penosos exigindo que, com espírito crítico e persistência, fossem analisadas experiências de outros países. Colaborou, na fase inicial desse período, durante um ano e meio, o consultor Irving Rottemberg, então membro do “Bureau of Economic Analysis” do “Department of Commerce”, dos Estados Unidos, a quem o IBGE é grato pela colaboração. Também vários especialistas na estrutura produtiva de importantes ramos industriais foram consultados e a eles agradecemos a colaboração. Especial ênfase deve ser dada à valiosa participação dos senhores Franco Vidossich e Amílcar Pereira da Silva, que assessoraram a equipe, respectivamente, em estudos relativos à indústria eletro-metal-mecânica e à indústria química e derivadas. Agradeço à professora Maria da Conceição Tavares pela leitura crítica que comigo fez do texto e pelas sugestões apresentadas. Menção especial deve ser feita a Florentino Vianna Hansted que, com sua grande experiência na produção das estatísticas econômicas do IBGE, muito contribuiu para o preciso tratamento dos dados (MATRIZ..., 2006).

Na seqüência da publicação, uma cuidadosa introdução começa por revelar os objetivos daquele trabalho, no interior do sistema estatístico, bem assim, oferece uma pequena trajetória histórica das experiências havidas anteriormente.

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística inclui em seu programa na área de estudos e pesquisas econômicas o projeto de elaboração da Matriz

<sup>710</sup> O projeto esteve, por bom tempo, sob a responsabilidade de Maristela Afonso de André Sant’Ana, chefe do Departamento de Estatísticas Derivadas (ela prestou valioso depoimento à Memória Institucional, em 8 de março de 2007). Entre os vários técnicos envolvidos, merecem destaque: Lia Haguenaer, Fania Goltsman Izhaki, Magdalena Cronemberger, Rosa Cristina Colosimo Silva, Samuel Sidsamer. Alguns deles tiveram, ao longo do tempo, papel destacado de coordenação.



Maristela  
Sant'Anna,  
[s.d.].

de Relações Intersetoriais da Produção de bens e serviços da economia brasileira para o ano de 1970. A realização deste projeto corresponde à primeira etapa da implantação de um programa mais amplo visando: 1) criação de um marco estrutural para o Sistema de Contabilidade Social; 2) servir de suporte a estudos de interdependência setorial, permitindo o desenvolvimento de análises sobre a estrutura da economia, inclusive através de sua utilização em modelos macroeconômicos; 3) orientar o processo de revisão e aperfeiçoamento das Estatísticas Primárias e sua melhor adequação às exigências da Contabilidade Social.

O projeto de elaboração da Matriz de 1970 pelo IBGE é pioneiro no sentido de procurar a sistematização deste tipo de trabalho. Seu objetivo não se restringe à apresentação dos resultados para o ano de 1970, envolvendo a criação das bases conceituais e metodológicas de matrizes a serem construídas com periodicidade quinquenal.

Resumem-se em duas as experiências anteriores de elaboração de matrizes nacionais de relações intersetoriais para a economia brasileira. Ambas tiveram caráter esporádico, voltadas principalmente para a apresentação de tabelas. Para o ano de 1959, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) apresentou os resultados de uma matriz de 32 setores. As principais limitações desta experiência referem-se à disponibilidade de dados – dados originais dos censos foram usados para os setores industriais (extrativa mineral e transformação), e comercial e de serviços, sendo para os demais setores utilizadas as informações de fontes diversas e das Contas Nacionais. Essa experiência não teve continuidade dentro do IPEA.

Em 1973, uma equipe do Banco Central e do Conselho Interministerial de Preços (CIP) apresentou os resultados da elaboração de uma matriz intersetorial para o ano de 1971. As informações básicas usadas restringiram-se a amostra sobre as guias de recolhimento do Imposto sobre Produtos Industrializados e aos dados sobre estrutura de custos das empresas que tinham seus preços controlados pelo CIP. Em função da inadequação das fontes dos dados, os coeficientes resultaram bastante viesados. Para fechar a matriz, os dados globais das Contas Nacionais de 1960 foram utilizados, comprometendo ainda mais alguns de seus resultados.

A defasagem entre o ano-base de referência das tabelas de relações inter-setoriais e a data de sua apresentação é problema geral enfrentado neste tipo de trabalho, dado o volume e a variedade de dados manipulados. Na elaboração da Matriz da economia brasileira para o ano de 1970 torna-se particularmente acentuado esse problema dado que seu desenvolvimento, dentro dos objetivos expostos, constitui trabalho cujo amadurecimento por si só demanda algum tempo. Sem dúvida, a utilidade destas informações fica comprometida por uma defasagem excessiva, sobretudo quando nesse intervalo a economia experimentou crescimento rápido com evidentes repercussões em suas estruturas de produção e consumo, além de marcadas variações em seus preços relativos (MATRIZ..., 1976, p. 1-2).

Nessa linha, segue uma interessante narrativa, ainda que muito ligeira, das relações entre as matrizes e as contas nacionais, no âmbito da ciência econômica.

A evolução da Contabilidade Social nos anos recentes tem sido no sentido da formulação de um sistema integrado em que se apresentam de forma articulada e coerente dados cujo grau de agregação vão desde as Contas Nacionais em sua concepção tradicional, até os quadros detalhados de relações inter-setoriais e dos fluxos financeiros. Dentro deste espírito, o chamado Novo Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (SNA) foi concebido para constituir 'marco amplo e detalhado para o registro sistemático dos fluxos e estoques da economia'. A novidade do sistema consiste não propriamente em inovações conceituais, mas na integração de sistemas de informações com níveis distintos de agregação. Nesse novo sistema das Nações Unidas, as tabelas de relações inter-setoriais passam a integrar o sistema mais amplo de Contabilidade Social. [...] Como concepção teórica, a Contabilidade Social em sua forma tradicional das Contas Nacionais e as Matrizes de Relações Inter-setoriais tiveram origens distintas, resultado de abordagens teóricas específicas. As Contas Nacionais têm seu desenvolvimento relacionado com o objetivo da mensuração dos agregados macroeconômicos dentro da preocupação Keynesiana quanto aos impactos da demanda final sobre o nível da atividade e do emprego na economia. As Matrizes têm sua concepção relacionada com a análise de aspectos estruturais da produção, especificamente da interdependência das atividades econômicas. A preocupação inicial de Leontief, idealizador e pioneiro dos estudos neste campo, foi criar uma base empírica para os modelos walrasianos de equilíbrio geral. De modo geral, entretanto, os trabalhos empíricos na montagem das matrizes adotaram os mesmos conceitos básicos da teoria Keynesiana – as categorias da demanda final, a distinção entre variáveis autônomas e induzidas, a preocupação com a economia de mercado e com o impacto da demanda final sobre o nível da atividade da economia. Os modelos daí decorrentes são formulações que pretendem indicar as repercussões sobre as atividades setoriais de modificações autônomas em determinadas variáveis, ou seja, quantificar o efeito multiplicador destas variações sobre a produção corrente o nível de emprego, a nível setorial, dada a interdependência da atividade produtiva. Contas Nacionais e Tabelas de Relações Inter-setoriais são, pois, formas complementares de mensuração dos fluxos de produção e rendimento da economia. As Contas Nacionais preocupam-se com o cômputo dos resultados finais da atividade econômica, prescindindo das transações entre os diversos setores produtivos. O exame dessas transações, isto é, da interdependência entre os setores produtivos, constitui, em contrapartida, o objetivo principal das Tabelas que servem de base para a construção de modelos de Relações Inter-setoriais (MATRIZ..., 1976, p. 3).

Em 1979, como dito, saíria a "Matriz de Relações Inter-setoriais", em duas edições, uma com apenas síntese dos procedimentos metodológicos, outra com o detalhamento desses procedimentos<sup>711</sup>. Na ocasião, com a saída de *Maristela Sant'Ana*,

<sup>711</sup> Nessa edição, no crédito das autoridades Speridião Faissol aparece como Diretor Técnico (em lugar de Amaro da Costa Monteiro) cargo para o qual foi nomeado apenas poucos dias antes da saída de Isaac Kerstenetzky. Isso leva a crer que foi uma edição de undécima hora.



Magdalena  
Cronemberger,  
[s.d.]

chefiava o departamento responsável, *Magdalena Cronemberger*, e o projeto da matriz, *Lia Haguenaer*. Na edição integral rendeu-se definitiva homenagem a *Isaac Kerstenetzky*: “que não só criou condições institucionais favoráveis, mas, sobretudo, pelo seu acompanhamento constante e sempre estimulante”, e a *Maristela Sant’Ana*: “que aceitou o desafio de desenvolver o projeto, coordenando-o até praticamente sua conclusão”. Novamente são mencionados *Franco Vidossich*, *Amílcar Pereira da Silva*, e *Florentino Vianna Hansted*, já antes citados.

As tabelas de relações intersetoriais constituem uma forma de organização dos dados dos diferentes setores da economia, de modo a evidenciar a origem e o destino dos bens e serviços produzidos no país e importados num dado ano. Explicitam as relações de dependência no interior do sistema produtivo, detalhando a estrutura de custos e a composição da produção dos setores que o integram e discriminando, para os diversos agentes da demanda final, os produtos e serviços consumidos. Na elaboração dessas tabelas para a economia brasileira seguiu-se, em linhas gerais, a metodologia proposta pela ONU, onde as tabelas são integradas ao Sistema de Contabilidade Social, correspondendo a um detalhamento da Conta de Produção. Os dados básicos são dispostos em tabelas de produção e de insumos a partir dos quais, adotando-se hipóteses específicas, podem ser construídos modelos de relações intersetoriais (MATRIZ..., 1979a, p. 1).

O projeto de elaboração da Matriz de Relações Intersectoriais de 1970 corresponde apenas à conclusão de uma primeira etapa de um programa mais amplo. Esse programa visa primeiramente a sistematização deste tipo de trabalho, preocupando-se especialmente com a montagem das bases metodológicas e conceituais para a elaboração quinqüenal de Matrizes. Visa também o aperfeiçoamento das Estatísticas Primárias e sua melhor adequação aos conceitos econômicos. O processo de retroalimentação dentro do IBGE já foi em parte conseguido através da participação da equipe técnica deste projeto na preparação do Censo de 75, base sobre a qual se montará a nova Matriz de Relações Intersectoriais. Com relação à Matriz de 1970, em 1976 foi divulgada versão preliminar, restrita às indústrias de transformação e extrativa mineral, setores mais expressivos dentro de um esquema de relações intersectoriais e cujos dados se tornaram disponíveis com maior antecedência. Em fins de 1978, foi concluído uma versão também preliminar, incluindo, entretanto, todos os setores. Esta versão foi imediatamente publicada, com notas muito sumárias quanto aos conceitos adotados, metodologia e procedimento utilizados nas estimativas. A presente publicação apresenta a versão definitiva das tabelas básicas de relações in-

tersetoriais de 1970, explicitando sua base conceitual e metodológica, bem como os procedimentos utilizados nas estimativas (MATRIZ..., 1979b, p. 1).

Em 1987, já incorporada ao Departamento de Contas Nacionais, sairia a “Matriz de Relações Intersetoriais” de 1975; e em 1989 sairia a de 1980. Há, então, menção à missão francesa de cooperação, sendo apontados os seguintes técnicos: *Michel Sérurier, Genéviève Honoré, Pierre Muller, Benjamin Camus, Jean Alvernhe*, todos do INSEE.

Matrizes de relações intersetoriais constituem uma organização sistemática dos dados relativos aos principais fluxos reais verificados numa economia em determinado período de tempo. Detalham a composição e a origem dos fluxos de bens e serviços (produção e importação), seu destino (consumo intermediário, consumo pessoal e do governo, exportação e formação de capital), bem com a renda gerada neste processo, sua distribuição primária (salários / excedentes) e setorial. A organização dos dados enfatiza as relações estabelecidas entre os agentes destes fluxos – setores produtivos, famílias, governo e setor externo – através de sua estrutura de produção, consumo e / ou acumulação de capital.

A elaboração de matrizes de relações intersetoriais tem como objetivo básico o registro dos fluxos de bens e serviços e da renda gerada numa economia num dado período de tempo. Neste sentido, é parte integrante do sistema de contabilidade social, explicitando os vínculos que se estabelecem no interior do sistema produtivo, constituindo assim um detalhamento da conta de produção. Por outro lado, tomando-se as estruturas de produção e consumo como parâmetros da economia, tem-se os modelos de relações intersetoriais (modelos de insumo-produto), utilizados para projeções, previsões e instrumento de planejamento econômico. A principal vantagem destes modelos está em que obrigam a projeções consistentes, levando em conta a interdependência setorial no processo de produção.

A primeira matriz de relações intersetoriais foi desenvolvida por Leontief; a partir de então vários países passaram a construir estes quadros e atualmente as recomendações da ONU são no sentido de que todos os países elaborem estas matrizes com periodicidade quinquenal. O IBGE adotou esta recomendação como parte de seu programa, iniciado com a publicação da matriz relativo a 1970, e que prossegue com a presente divulgação dos resultados referentes a 1975 (disponíveis em fita magnética desde o ano passado).

Atualmente, encontram-se em andamento os trabalhos relativos à construção da matriz de 1980 dentro da perspectiva de sua integração ao Sistema de Contas Nacionais, já em fase de implantação no IBGE. Esta nova orientação pode implicar em alterações metodológicas, em relação às matrizes anteriores, principalmente no que diz respeito à abrangência do conceito de produção (MATRIZ...,1987).

A partir de 1 de dezembro de 1986, o IBGE assumiu a responsabilidade pelo cálculo das contas nacionais do Brasil, tarefa que até aquela data delegava à Fundação Getúlio Vargas (FGV). A partir de então, a equipe técnica do Centro de Contas Nacionais da FGV incorporou-se, no IBGE, aos trabalhos de Contas Nacionais que vinham sendo desenvolvidos neste Instituto pelos antigos Departamentos de Contas Nacionais e de Estatísticas do Setor Público. Com a fusão destas três equipes, durante o ano de 1987 e até a metade do ano de 1988, implantou-se dentro da Diretoria de Pesquisas do IBGE um Departamento de Contas Nacionais (DECNA) com nova organização e a atribuição precípua de calcular as contas nacionais do País.

A Matriz de Insumo-Produto de 1980, ora divulgada, e produzida pelo departamento referido, constitui-se num marco por ter sido construída integrada com o Novo Sistema de Contas Nacionais em implantação no IBGE. [...] Quanto à metodologia adotada no desenvolvimento do Novo Sistema de Contas Nacionais – NSCN,

à definição de instrumentos e trabalho e à apresentação dos resultados, o NSCN se apóia mais fortemente na experiência do sistema francês de contas nacionais (Système Elargi de Comptabilité Nationale – Base 1980 – Méthodes), em decorrência de convênio de cooperação assinado pelo IBGE com o Institut National de la Statistique et des Études Économiques – INSEE.

Dessa forma, a Matriz de Insumo-Produto passa a ser um trabalho derivado do Sistema de Contas Nacionais, mais especificamente das tabelas de insumo-produto, formadas pelas contas de oferta e demanda de bens e serviços, de produção e de distribuição operacional da renda, por setores de atividades. Assim sendo, passaremos a contar, doravante, com a possibilidade de se construírem matrizes de insumo-produto anuais. Em decorrência dessa integração com o sistema de contas nacionais, a Matriz de 1980 apresenta alterações metodológicas em relação às matrizes anteriormente publicadas, 1970 e 1975, especialmente no que concerne ao conceito de produção. Em 1980, adotou-se conceito amplo de produção com a finalidade de se estimar, por exemplo, a parcela da economia não registrada nos censos econômicos (MATRIZ..., 1989).<sup>712</sup>

Daí por diante tudo seria feito no âmbito das Contas Nacionais, e já não mais haveriam publicações específicas com Matrizes de Relações Intersectoriais. Na verdade, passam à alçada do Departamento de Contas Nacionais, e sua produção é integrada ao sistema de contas nacionais, logo saindo as tabelas de recursos e usos (desde 1990).

## Contas nacionais (setor público)

As contas nacionais brasileiras, ao longo de quase 40 anos, foram geradas pela Fundação Getúlio Vargas. Por essa função, integrava o programa estatístico brasileiro, sendo, então, membro do Conselho Nacional de Estatística. De extrema importância, tem sua origem em Keynes, ao tempo da 2ª Guerra Mundial:

O primeiro sistema de Contas Nacionais foi elaborado por colabores de Keynes, em particular Richard Stone e James Meade, que trabalharam com ele durante a Segunda Guerra<sup>713</sup>. Assim, o surgimento do sistema de Contas Nacionais tem suas origens no modelo keynesiano e, não por acaso, Keynes necessitou de um modelo contábil para a economia para consolidar suas idéias na prática. Recuperar historicamente esta abordagem, lança luz sobre o fato de que uma agenda de produção de estatísticas oficiais deve ser definida num contexto econômico e social e deve atender prioritariamente às necessidades de gestão de políticas públicas, em particular a política econômica. Keynes não foi explícito sobre a organização das instituições públicas, mas à luz de sua visão, podemos dizer que o papel das instituições públicas como instrumento de ação econômica do Estado deve ser examinado por sua contribuição ao funcionamento eficiente da economia no sentido de gerar crescimento com equidade. No caso particular da instituição produtora oficial de estatística, esta deve ser vista como uma agência que, ao produzir bens e serviços de utilidade pública, deve oferecer ao mercado produtos e serviços que sejam confiáveis e de reconhecida qualidade. Em outras palavras, considerando que as estatísticas oficiais são um insumo para a tomada de decisões por parte de analistas e *policy makers* sua aceitação depende de sua credibilidade (FEIJÓ, [19--], p. 4).

<sup>712</sup> Nesse momento chefiava o Departamento de Contas Nacionais, Cláudio Monteiro Considera, e era diretor da Diretoria de Pesquisas, Lenildo Fernandes Silva (que assina esse prefácio).

<sup>713</sup> Para um ótimo histórico, ver: NUNES, Eduardo Pereira. **Sistema de Contas Nacionais**: a gênese das contas nacionais modernas e a evolução das contas nacionais no Brasil. 197 p. 1998. Tese (Doutorado)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, Campinas, 1998. (Eduardo Pereira Nunes, desde 2002, é presidente do IBGE, o segundo ibgeano a assumir a função; o primeiro foi Sebastião Aguiar Ayres).

As contas nacionais visam a representar a vida econômica do país através de um conjunto de informações quantitativas de modo a possibilitar tanto o conhecimento das características e transformações estruturais como o acompanhamento de sua evolução no médio prazo.

Historicamente, o desenvolvimento das contas nacionais está ligado à ampliação do papel do Estado na gerência da economia e à redescoberta da importância da análise macroeconômica. Neste contexto, o desenvolvimento das contas nacionais em sua forma moderna tem como base a teoria keynesiana e teve em Richard Stone seu principal artífice em termos conceituais e metodológicos. As contas nacionais representam uma resposta à necessidade de o Estado conhecer o meio em que atua e as modificações que o afetam, de modo a determinar sua própria ação e prever suas repercussões. Estatísticas dispersas sobre produção, consumo, rendimentos, preços, comércio exterior, etc., por mais numerosas que sejam, são insuficientes. É necessário que sejam inscritas em um esquema coerente que ponha em evidência suas relações recíprocas. Estabelecer este esquema, quantificar seus elementos a partir da reorganização e síntese das informações econômicas disponíveis e interpretar esta representação de conjunto da economia é a função das contas nacionais.

São múltiplos os usos das contas nacionais. Como meio de informação permitem o conhecimento da estrutura e evolução da economia através de um quadro de informações macroeconômicas integradas e coerentes no tempo. Como instrumento de previsão e projeção econômicas, origem de sua criação e evolução, possibilitam o estudo dos efeitos, sob certas condições, das medidas de política econômica, contribuindo para a tomada de decisões mais racionais. A médio prazo, permitem explorações na forma de variantes de cenários de política econômica, de comportamento de agentes econômicos, etc. As contas nacionais constituem, ainda, um painel essencial para o debate político e social e um eficiente instrumento de pedagogia econômica em diversos contextos, inclusive no ensino da economia. Permitem, também, comparações internacionais.

Por fim, mas não menos importante, as contas nacionais constituem um quadro de referência central para organização e articulação do sistema estatístico. Esta função, pouco conscientizada na sua origem, vem ganhando progressiva importância. A função de síntese das estatísticas econômicas a partir do uso intensivo e extensivo das informações existentes e análise de sua consistência e adequação pelo confronto de fontes, compatibilização de classificações, harmonização de procedimentos de coleta e tratamento dos dados, exploração de novos instrumentos de informação, etc., faz das contas nacionais um instrumento fundamental no aperfeiçoamento do sistema estatístico (BRASIL..., 1988, p. 10).

Com o IBGE tornado uma Fundação (1967), todas as estatísticas de interesse nacional, previstas primeiro no Plano Nacional de Estatísticas Básicas (1968) e depois no Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas (1974), passaram a ser de competência centralizada do próprio IBGE. Se não as produzia, as coordenava, e tão logo as quisesse produzir poderia invocar seu controle. No caso das contas nacionais, *Isaac Kerstenetzky* que coordenou suas produções na Fundação Getúlio Vargas, por bom tempo, tão logo assumiu a direção do IBGE, atuou no sentido de as incorporar ao programa de trabalho ibgeano; não o fez com açodamento, porquanto sendo necessário melhorar, e muito, as estatísticas primárias. Seu primeiro esforço esteve focado na geração da Matriz de Relações Intersectoriais. Ao fim e ao cabo, só em 1986, já na gestão *Edson Nunes*, as contas passariam à atribuição direta do IBGE (entretanto, as negociações de transferência começaram na gestão *Edmar Bacha*).

As contas nacionais brasileiras, como as dos demais países, sofrem revisões mais ou menos periódicas, decorrentes de mudanças conceituais, metodológicas ou de revisão dos dados básicos. Ao longo de sua história, as contas nacionais brasileiras

passaram por várias revisões, resultando em variações significativas, como ocorreu com a revisão publicada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em outubro de 1969. No anos subseqüentes, as novas mudanças não ocasionaram alterações substanciais nos resultados, por se tratar, na maioria das vezes, de simples revisões dos dados básicos, comuns a qualquer rotina de divulgação das contas nacionais.

A partir de dezembro de 1986, o IBGE assumiu a responsabilidade pelo cálculo das Contas Nacionais, permanecendo com o mesmo sistema (posteriormente denominado de Sistema de Contas Nacionais Consolidadas), desenvolvido pela FGV, que era apoiado basicamente na segunda revisão do SNA (1952), embora já incorporasse muitos dos conceitos e definições da revisão de 1968. Nessa época, o IBGE havia iniciado um projeto de implementação de um sistema de contas nacionais mais avançado, dentro da concepção de um sistema que integra a matriz de insumo-produto e apresenta resultados por setores institucionais. Para tanto, contou com o decisivo apoio do governo francês, através de convênio de cooperação técnica com o *Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques - INSEE*.

O atual Sistema de Contas Nacionais, que estamos agora divulgando e que substitui o anterior, segue, basicamente, as mais recentes recomendações das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Comissão das Comunidades Europeias, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Banco Mundial expressas no manual de Contas Nacionais - *System of National Accounts* 1993. O objetivo é produzir dados com maior qualidade, refletindo as transformações de uma economia moderna, melhorando a análise da economia nacional, sua evolução e permitindo maior precisão na análise comparativa com os outros países.

Ao longo do processo de implementação do atual sistema, conceitos, definições e mesmo resultados do novo projeto foram introduzidos no anterior Sistema de Contas Nacionais Consolidadas, aperfeiçoando-o até sua substituição pelo presente Sistema de Contas Nacionais.

Seguindo o cronograma de divulgação, o IBGE, nesta publicação, apresenta os resultados das Tabelas de Recursos e Usos, detalhados por atividade econômica e por produto, para o período 1990/1996 (sendo, para 1996, dados preliminares), a preços correntes e a preços do ano anterior, e os agregados para a economia brasileira. O objetivo dessas contas é proporcionar a análise do processo produtivo do País.

Em uma segunda etapa, a ser finalizada no primeiro semestre do próximo ano, serão divulgados os resultados por setor institucional - empresas financeiras e não-financeiras, administrações públicas e famílias - cujo interesse da análise centra-se na distribuição e uso da renda e na acumulação de ativos. Nessa ocasião, quando todas as fontes de informações já estiverem disponíveis, serão divulgados os dados definitivos para 1996.

O cronograma anual de divulgação das Contas Nacionais, em todos os países, obedece a um programa definido pela disponibilidade dos dados básicos. De modo geral, são elaboradas três versões para as contas de um determinado ano: provisória, semidefinitiva e definitiva, em distintos períodos nos dois anos subseqüentes ao ano de referência das informações. No Brasil, como o sistema se encontra em fase de implantação, essa rotina deverá ser incorporada a partir de 1999 (SISTEMA..., 1997, p. 1-2).<sup>714</sup>

<sup>714</sup> O Departamento de Contas Nacionais recebeu, ainda, consultoria de técnicos do Banco Mundial, com realce para Boris Blaxic-Metxner e Rosalinda Quintanilla Villanueva. Há, ainda, nos textos oficiais, menção a Guillermo Marrero, consultor permanente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

No passar do tempo, o processo de mudanças foi estabilizado, e, além das contas nacionais (inclusive trimestrais), passou-se a calcular as contas regionais, bem assim, o PIB dos municípios (em convênio com organismos de estatística estaduais).

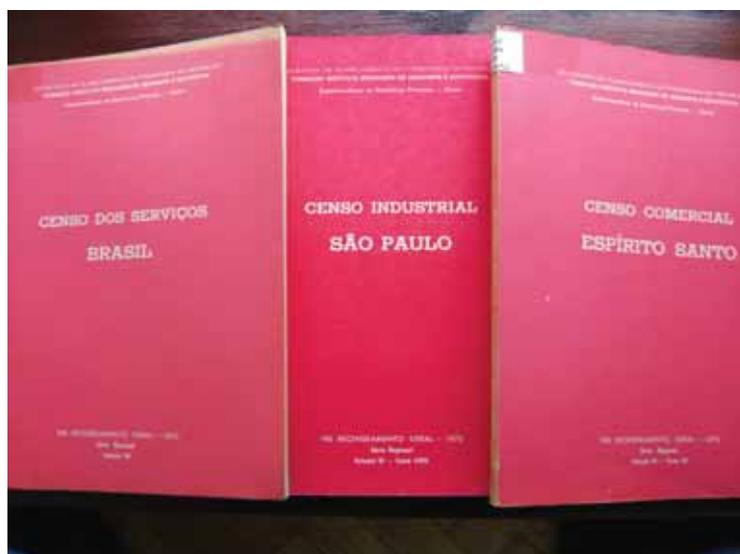
Vários textos foram elaborados e publicados, refletindo o sistema de contas no novo Plano Geral ensaiado no rescaldo da III CONFEST, e que *Eduardo Augusto Guimarães* deixou proposto. Ao mesmo tempo, vários textos avaliaram a dimensão ambiental no sistema de contas, estudos de *Charles Mueller* (1991), bem assim, de *Regina Célia Melo Dantas* (1999) e *Sandra De Carlo* (1999).

Quanto ao setor público, suas estatísticas começaram a ser produzidas nos anos 1970, sob a chefia de *Neide Beres*, em departamento independente. Depois, com o passar do tempo, foram feitas já no âmbito das Contas Nacionais, e hoje compõem um subsistema de informações amplamente divulgadas e ansiosamente esperadas pela sociedade (governos federal, estaduais e municipais, bem assim, estudiosos).

### Censos Econômicos e pesquisas contínuas

Em 1920, *Bulhões Carvalho*, a par com o Censo da População, realiza os Censos da Agricultura e o da Indústria, e que são os primeiros econômicos realizados no Brasil. Em 1940, já sob o IBGE, a par com o Censo Demográfico (era então assim chamado), são feitos os Censos Agrícola, Industrial, Comercial, dos Transportes e Comunicações, dos Serviços, Social e Predial. Em 1950 e em 1960 a coisa muda pouco, e serão feitos os Censos Demográfico, Agrícola, Industrial, Comercial, e dos Serviços e Inquéritos Especiais sobre Transportes e Comunicações. Em 1970 haverá vários outros temas: Demográfico, Predial, Agropecuário, Industrial, Comercial, e dos Serviços, além de Inquéritos Especiais sobre Comércio e Administração de Imóveis, Bancos Comerciais, Financeiras e Seguros. Daí em diante, os econômicos, serão feitos a cada cinco anos, finalmente atendendo ao clamor que nasceu ao tempo das críticas ao sistema estatístico, e ao IBGE, nos anos 1950 e 1960 (e que levaram à formação da Fundação IBGE).

Os Censos Econômicos 1975 abrangeram os Censos Agropecuário, Industrial, Comercial e dos Serviços. Constaram do Censo Comercial os levantamentos sobre Comércio de Mercadorias e sobre o Comércio e Administração de Imóveis e Valores Mobiliários; e do Censo de Serviços, as atividades Alojamento e Alimentação; Confeção, Reparação e Manutenção; Higiene Pessoal; Diversões, Radiodifusão e Televisão; e Serviços Diversos. Integraram, ainda, os Censos Econômicos 1975, os Inquéritos Especiais sobre Indústria da



Capas das publicações do Censo Econômico 1970 (Comércio, Industrial e Serviços).



Capa do  
Censo  
Industrial  
1975.

Construção, Produção e Distribuição de Energia Elétrica; Transportes; Instituições Financeiras; Seguros; Comunicações; Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; Limpeza Pública e Remoção de Lixo<sup>715</sup>.

Em 1980, ano de censo geral, além do Censo Demográfico, serão feitos os Censos Econômicos Agropecuário, Industrial, Comercial e dos Serviços, além de Inquéritos Especiais sobre a Indústria da Construção; Produção e Distribuição de Energia Elétrica; Transportes; Instituições Financeiras; Seguros e Capitalização; Comunicações; Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário; e Limpeza Pública e Remoção de Lixo. Em 1985, salvo o demográfico, todos os demais serão realizados normalmente, já como uma rotina<sup>716</sup>. No entanto, desde então, já não mais

serão feitos Censos Econômicos, conforme explicação de *Magdalena Cronemberger Góes*, logo abaixo, na seção que segue.

Os Censos Econômicos (desde 1970) foram realizados com base na Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965 (anterior à Fundação), na Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973 (que reformou a Fundação, por Isaac Kerstenetzky), no Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974 (que renovou o regulamento da Fundação), Decreto nº 84.221, de 19 de novembro de 1979. A divulgação dos resultados obedeceu ao Decreto n. 67.647, de 23 de novembro de 1970, que definiu a divisão regional do País para fins estatísticos (vale dizer, implantou as chamadas microrregiões homogêneas).

Nos anos 1980 foram criadas pesquisas estruturais e conjunturais referentes à indústria e ao comércio. Depois de várias revisões e reformas, sofreram grandes mudanças no contexto da modernização das estatísticas econômicas (vide a seção seguinte). Hoje existem as seguintes pesquisas: Pesquisa Industrial Anual – Empresas; Pesquisa Industrial Anual – Produto; Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física; Pesquisa Industrial Mensal – Emprego e Salário; Pesquisa Anual de Comércio; Pesquisa Anual de Serviços; Pesquisa Mensal de Comércio.

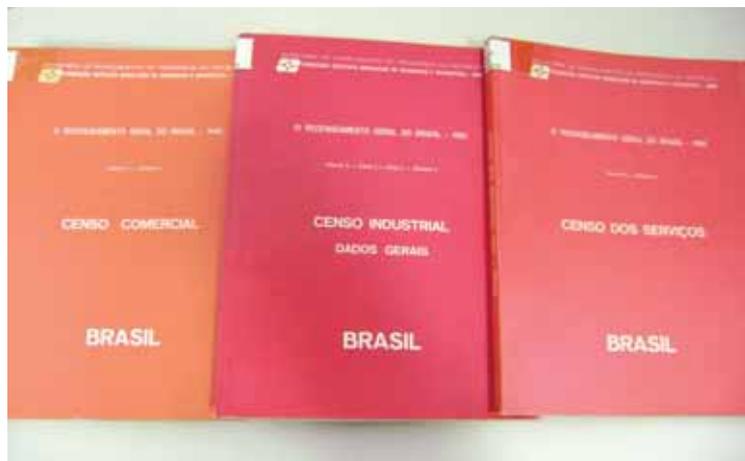
## Modernização das estatísticas econômicas (Magdalena Cronemberger Góes)

Em maio de 1996, na gestão *Simon Schwartzman*, quando da realização do I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (IV Conferência Nacional de Estatística e III Conferência Nacional de Ge-

<sup>715</sup> O Censo 1975 foi especialmente complicado, a começar do trabalho de campo. Sua história mereceria capítulo à parte, o que não faremos neste momento.

<sup>716</sup> Este Censo, realizado sob a coordenação de Carmem de Jesus Garcia, contou com Luisa Maria La Croix na chefia do Departamento de Indústria, e com Eduardo Luiz Mendonça na chefia do Departamento de Comércio e Serviço. Sua divulgação foi inovadora, apresentando expressivos textos analíticos. Em especial, dedicou-se um volume às Microempresas, realizado em parceria com o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE.

Capas de publicações do Censo Econômico  
1980 (Comercial, Industrial e Serviços).



ografia), *Magdalena Cronemberger Góes* ofereceu a excelente comunicação “A modernização das estatísticas econômicas”, que é um marco renovador<sup>717</sup>.

### Razões para modernizar

Num mundo de crescente complexidade e mudanças aceleradas, os atores sociais – governo, empresa, trabalhadores, etc. – têm ampliadas suas necessidades de conhecimento do ambiente em que atual e do sentido e extensão das transformações que ocorrem. Neste quadro, cresce a demanda de estatísticas econômicas, com novas exigências quanto a extensão, qualidade e atualidade dos dados.



O desafio que vem sendo colocado para as instituições de estatística diz respeito justamente a como responder a esta demanda, produzindo informações mais diversificadas, de melhor qualidade e de modo mais rápido, a um custo compatível com a disponibilidade de recursos que não crescem na mesma proporção, ou, em muitos casos, até mesmo se reduzem.

O caminho adotado tem sido, de modo geral, a ampla utilização de pesquisas por amostragem e a articulação com os registros administrativos, dentro da idéia de sistema integrado de pesquisas, capaz de gerar uma base coerente de dados sobre a economia e prover as informações estatísticas necessárias para satisfazer as demandas dos diversos usuários.

O modelo tradicional de produção de estatísticas econômicas do IBGE, organizado sob a égide dos censos econômicos quinquenais, mostrou-se progressivamente inadequado ao perfil das novas demandas, sobretudo no que diz respeito à atualidade dos dados e à articulação entre fontes distintas. A operação censitária é reconhecidamente complexa, cara e demorada. A usual defasagem na disponibilidade de seus produtos – o conjunto de dados sobre os sistema produtivo e a base cadastral para as amostras das pesquisas contínuas – terminava por limitar o potencial

deste instrumento. Outros fatores somavam-se para complicar o quadro: questionários extensos, recorte da unidade informante desvinculado da organização empresarial (questão particularmente presente na indústria), falta de uma classificação de atividades padronizada, etc. os dois últimos pontos foram particularmente graves

Capas de publicações do Censo Econômico 1985 (Comercial, Industrial e Serviços).

<sup>717</sup> Pouco antes, *Carta IBGE* (1995), anunciava: “O IBGE começa este ano uma profunda reformulação de suas estatísticas econômicas. Até aqui, elas se baseavam em censos periódicos, de grande porte. O último Censo Industrial, Comercial e dos Serviços foi feito em 1985: cerca de 1,7 milhão de questionários, com 1,8 mil quesitos, e 30 mil entrevistadores cobrindo 1,1 milhão de empresas. Esta operação levou cinco anos, fazendo com que os dados já saíssem desatualizados. A nova estratégia segue o exemplo da maioria dos países industrializados. Substituiu o censo tradicional por pesquisas por amostra feitas periodicamente. Estas pesquisas se baseiam em cadastro de empresas, sempre atualizado, e que segue moderna classificação de atividades, compatível internacionalmente. Os primeiros passos foram a criação da Comissão Nacional de Classificação de Atividades Econômicas e, ainda este ano, a realização do Censo Cadastro. Este censo coletará informações em todas as empresas de médio e grande porte – e, por amostra, nas menores – a partir dos cadastros administrativos disponíveis. O próximo passo é a reformulação dos conteúdos e bases da amostra das pesquisas anuais da indústria, do comércio e de serviços, além das conjunturais destes setores. Uma Comissão Externa de Acompanhamento das Pesquisas Econômicas, formada pelo IBGE, contribuirá para que estas transformações correspondam às necessidades e demandas dos usuários. Dela fazem parte: Armando Castelar Pinheiro (BNDES), Claudio Considera (IPEA), Clélio Campolina Diniz (UFMG – Cedeplar), Eduardo Augusto Guimarães (UFRJ – IED), Flávio Tavares de Lyra (Ministério da Indústria e Comércio), José Guilherme de Almeida Reis (CNI) e Luiz Henrique Proença Soares (SEADE).”



Indústria  
em Santos  
Dumont,  
MG.

pelas restrições que impuseram à montagem de um cadastro central das unidades econômicas atualizado, base imprescindível para o desenvolvimento de pesquisas por amostragem.

O modelo apoiado nos censos quinquenais vigorou até os anos oitenta. Os últimos censos econômicos referiram-se a 1985, sendo sua descontinuidade motivada pelos cortes orçamentários sofridos pelo IBGE, pós-1990.

A experiência com pesquisas estruturais anuais usando amostras teve início nos anos oitenta, inicialmente restrita à Pesquisa Industrial Anual (PIA), ampliando-se, no final da década, para Pesquisa Anual do Comércio (PAC) e a Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC). O desenvolvimento destas pesquisas enfrentou dificuldades de várias naturezas, ressaltando-se as limitações impostas pela falta de um cadastro atualizado. No caso da Pesquisa Industrial Anual (PIA) pesou, ainda, a complexidade da sua arquitetura, decorrente em grande parte da tripla dimensão da unidade de observação. Nos anos recentes, esforços vem sendo desenvolvidos para viabilizar a produção corrente destas pesquisas (o que implicou alguns ajustes nas pesquisas pós-1992), objetivando disponibilizar seus resultados com menos defasagem. No caso da PIA, são disponíveis neste momento – maio de 1996 – as informações completas para 1992 e parciais (empresas líderes) para 1993. Nas demais pesquisas, foram divulgados os resultados até 1993.

A constatação destas dificuldades – e do seu reflexo em termos da inadequação no atendimento das necessidades de informações atualizadas sobre a estrutura produtiva do País – levou a um esforço de reflexão sobre o modelo e os procedimentos até então adotados na produção das estatísticas econômicas e a uma busca de alternativas condizentes com a realidade do IBGE e do País. Deste processo resultou a proposta do Programa de Modernização das Estatísticas Econômicas, ora em implementação, centrado no objetivo de melhorar a capacidade de responder eficientemente, quanto a qualidade, tempo e custo, à crescente e diversificada demanda de informações nesta área.

Duas questões ganham espaço neste processo. De um lado, a atenção mais efetiva com relação a critérios de padronização, visando tanto ampliar as articulações entre diversas fontes nacionais, como a harmonização com padrões difundidos internacionalmente, dado o crescente interesse com a comparabilidade internacional. De outro, a tônica na simplificação dos instrumentos de coleta, num movimento

de desoneração do informante das pesquisas estatísticas, dada a comprovada perda de qualidade com sua sobrecarga (GÓES, 1996a, p. 1-2).

### **Arquitetura do novo sistema – traços gerais**

O IBGE está em processo de transição para um modelo de produção de estatísticas econômicas que tem como marco um sistema articulado de pesquisas desenhadas a partir de um Cadastro Central de Empresas.

O Cadastro é a pedra angular na arquitetura do novo modelo. É a referência do universo das unidades que compõem o sistema produtivo formal, isto é, as unidades legalmente registradas (com CGC). As pesquisas econômicas tratadas no âmbito deste modelo são aquelas que têm como locus de informação a unidade de produção e como referência, o universo das empresas oficialmente registradas. No Cadastro, cada unidade tem sua identificação referenciada necessariamente a quatro dimensões: a existência física (endereço), a referência legal (CGC), a identidade econômica (código de atividade) e a indicação de porte (variáveis do tipo volume da receita e/ou do emprego). Os levantamentos estatísticos, normalmente de natureza amostral, têm suas amostras desenhadas a partir desta referência cadastral.

As pesquisas – levantamentos de informações – são organizadas por segmentos relevantes da estrutura produtiva – indústria de transformação e extrativa, construção, comércio, transporte, serviços, etc. – formando os subsistemas específicos de produção de estatísticas. De modo geral, os subsistemas contam com um núcleo central, composto pelas pesquisas estruturais, e com um conjunto de pesquisas satélites, cobrindo temas específicos.

A pesquisa estrutural central tem o duplo papel de propiciar informações essenciais relativas à atividade – a identificação de suas características estruturais e o acompanhamento de suas transformações no tempo – e de constituir o núcleo de informações em torno do qual se articulam as demais pesquisas.

A articulação entre os diversos subsistemas é propiciada pela adoção de um corpo conceitual comum, o que garante um conjunto coerente de dados sobre o sistema produtivo. As pesquisas estruturais são fortemente referenciadas aos conceitos da contabilidade nacional, priorizando-se o levantamento de informações econômico-financeiras necessárias à mensuração da renda gerada (valor adicionado) e sua composição, do emprego e da formação de capital.

As pesquisas estruturais centrais têm algumas características metodológicas em comum: o enfoque centrado na unidade-empresa, a referência ao universo do setor, o desenho amostral com estrato certo abrangendo necessariamente todas as grandes empresas (as mais complexas), a representatividade nacional e subnacional, no nível de classe ou grupo da classificação de atividades e periodicidade anual (preferencialmente).

No caso dos subsistemas de estatísticas industriais e de estatísticas comerciais, a extensão do universo de referência confere às pesquisas estruturais o caráter de operação de grande porte, impondo-lhes a necessidade de um desenho de questionário conciso, atendendo prioritariamente aos requisitos de mensuração do valor agregado, emprego e formação de capital.

As pesquisas satélites têm como função ampliar o leque de informações dentro de cada subsistema, cobrindo uma variedade de temas, cuja escolha reflete demandas e prioridades próprias de cada subsistema. São pesquisas que podem



Estabelecimento comercial em São João del Rei, MG.

ter caráter sistemático – periodicidade definida – ou não, enfoque de acompanhamento conjuntural ou aprofundamento de temas específicos. O universo de referência, a representação espacial, o detalhamento da atividade e outros parâmetros são definidos de acordo com as características e os propósitos de cada pesquisa. Via de regra, são pesquisas de abrangência menor e/ou menores exigências em termos de desagregação espacial ou classe de atividade, correspondendo, a subamostras da pesquisa estrutural central. O vínculo entre as pesquisas satélites e a pesquisa estrutural central viabiliza a articulação mais ampla deste conjunto de informações de recortes distintos, possibilitando a efetiva organicidade do sistema de estatísticas econômicas.

[...]

Dada a natureza variada das pesquisas satélites e a possibilidade de sua gestão autônoma, uma vez garantida a articulação com a pesquisa estrutural central, o esquema proposto abre espaço para novos arranjos institucionais e a incorporação de novos agentes na construção do sistema de estatísticas econômicas.

Dentro desta linha, o IBGE reforça seu papel de coordenador do sistema e como produtor prioriza três segmentos de trabalho: a construção e gestão de um Cadastro Central de Empresas, a produção das pesquisas estruturais centrais e de indicadores conjunturais e a elaboração das Contas Nacionais. Estas áreas de trabalho formam, na área econômica, o núcleo duro de competência do órgão central de estatística (GÓES, 1996, p. 3-4).

### **Cadastro e classificação (Magdalena Cronemberger Góes)**

Em dezembro daquele mesmo ano, 1996, ampliando o contexto daquela análise, apresentou uma monografia extraordinária à Escola de Políticas Públicas e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, intitulada “Política Es-

tatística Brasileira: questões atuais”; desta, retiramos algumas menções ao cadastro de empresas<sup>718</sup> e a classificação de atividades, oportunas à matéria deste capítulo (no entanto, o texto em tela merece reflexão abrangente)<sup>719</sup>.

O uso de definições, conceitos e classificações padronizadas no nível dos microdados é o que garante a articulação das estatísticas no tempo (em séries temporais), no espaço (nas comparações internacionais e sub-nacionais) e entre fontes diversas (integração do sistema). Trata-se, no caso, de questão chave na organização das estatísticas do país, uma vez que, como instrumento de conhecimento da realidade social e econômica, as séries estatísticas não são usadas isoladamente, mas articuladas com informações de outras fontes e numa perspectiva temporal (GÓES, 1996, p. 6, grifo nosso).

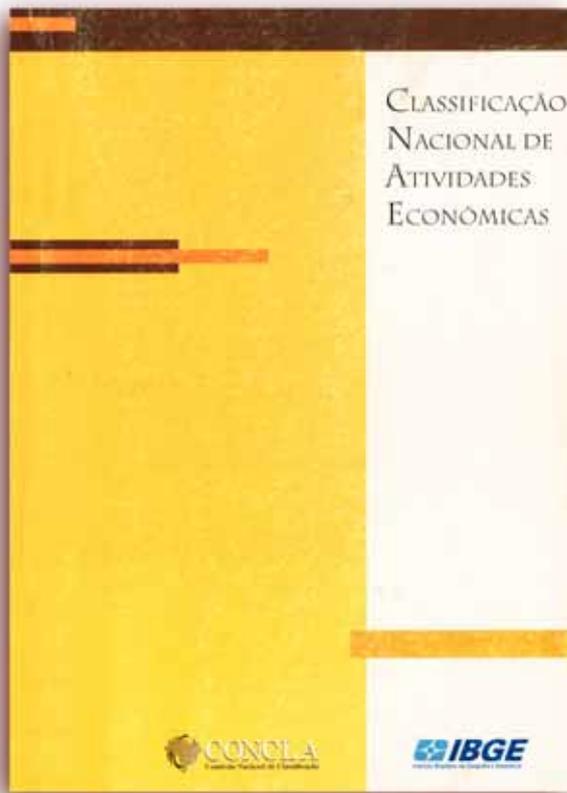
A construção de um cadastro central de empresa<sup>720</sup> obedece lógica distinta da do cadastro de domicílios, sobretudo em função de dois comportamentos típicos do mundo empresarial: a grande volatilidade do universo e o peso diferenciado das grandes empresas. Por estas razões, e em contraste com o cadastro de domicílios, é limitado o potencial de instrumentos como os censos econômicos na organização do cadastro de empresas.

Uma grande dificuldade dos cadastros de empresas é sua manutenção e atualização, dada a velocidade das mudanças no mundo dos negócios. No caso das empresas de menor porte - normalmente representando a grande maioria das unidades registradas, mas com pouco peso na geração da renda - as taxas de mortalidade e natalidade são particularmente altas. Nas grandes empresas - em número bem mais reduzido, mas representando parcela significativa do processo produtivo - a dificuldade maior reside no constante movimento de fusões, incorporações, troca de ramo e alargamento dos negócios. Por outro lado, o ambiente de crescente competitividade e em escala globalizada contribui para o acirramento desta dinâmica da organização empresarial. Estas características do universo empresarial enfatizam a importância da sistemática atualização do cadastro e a conseqüente necessidade do apoio de um fluxo permanente de informações para este fim. Os métodos de atualização do cadastro de empresas usam de forma combinada informações provenientes de registros administrativos, cobrindo o universo das empresas, e das pesquisas estatísticas correntes, com potencial informativo mais completo, mas referido a um universo mais restrito. A qualidade do cadastro de empresas depende primordialmente da qualidade dos registros e do tratamento dado às grandes empresas, o que por sua vez só pode ser garantido com o uso de informações das pesquisas correntes. Daí a necessidade dessas pesquisas, cobrindo os diversos segmentos da atividade econômica, com desenho amostral garantindo a presença das grandes empresas no estrato certo. Refletir este dinamismo do mundo empresarial é tão importante para manter a integridade do cadastro de empresas, quanto os meios para identificação e descrição das unidades básicas, ressaltando-se assim o papel de um conjunto de regras e procedimentos definindo admissões, nascimentos, mudança de *status* e eliminações (GÓES, 1996, p. 9, grifo nosso).

<sup>718</sup> Há textos de Maria Luíz Barcellos Zacharias sobre o cadastro de empresas, devidamente referenciados na bibliografia. Num deles, há agradecimento à consultoria de Joel Richardson, chefe do Economic Surveys Division do US Bureau of the Census (missão em maio de 1988).

<sup>719</sup> Sobre a atividade de classificação, valerá a leitura de DESROSIÈRES, Alain; THÉVENOT, Laurent. **Les catégories socio-professionnelles**. 5ème ed. Paris: La Découverte, 2002. Num sentido mais abrangente, valerá, ainda, ler: POMBO, Olga. **Da classificação dos seres à classificação dos saberes**. Lisboa: Enciclopédia e Hipertexto. Disponível em: <www.educ.fc.ul.pt/hyper/resources/opombo-classificacao.pdf >. Acesso em: 29 nov. 2006.

<sup>720</sup> “O cadastro central de empresas é uma lista de nomes e endereços do universo das empresas e suas unidades locais, à qual é agregado um limitado número de material descritivo padronizado. O registro de cada empresa no cadastro costuma conter: nome, endereço, identificador legal, código de atividade econômica, variáveis indicadoras do tamanho (pessoal ocupado e/ou faturamento). No caso de empresas multiplantas, o registro reproduz este desenho, com a identificação de suas várias unidades locais e respectivos elementos descritivos. Fora estes elementos, o cadastro contém informações necessárias à sua administração tais como as unidades que fazem parte de determinada pesquisa, as fontes de atualização, a evolução cadastral, etc.” (GÓES, 1996, p. 8).



Capa de  
Classificação  
Nacional de  
Atividades  
Econômicas  
- CNAE.

A classificação de atividades é o instrumento de padronização no ordenamento das unidades produtivas capaz de imprimir uma linguagem comum nas estatísticas econômicas e torná-las comparáveis ao longo do tempo (séries temporais) e entre fontes diversas, nacionais ou internacionais.

O IBGE costumava revisar as classificações de atividades por ocasião dos censos econômicos, portanto, a cada cinco anos. De modo geral estes trabalhos eram conduzidos de forma compartimentada pelos Departamentos da Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços. Tanto assim que não há uma seqüência lógica de códigos entre as atividades agropecuárias e as demais. Por outro lado, as atividades fora do âmbito dos censos econômicos, como por exemplo, a saúde, a educação, as atividades associativas, etc., não tinham referência nas classificações do IBGE. Portanto, as revisões da classificação de atividade dirigiam-se essencialmente a objetivos internos ao IBGE, sem qualquer valorização do seu potencial como instrumento de integração das informações econômicas do País. No âmbito da própria Instituição, o compromisso com a padronização dos códigos de atividades era bastante tênue, tanto nas séries históricas de uma mesma pesquisa, quanto

entre pesquisas distintas, como por exemplo entre as pesquisas domiciliares e as econômicas. Tais fatos causavam inúmeros transtornos para os usuários: dificuldade de uso articulado de mais de uma fonte, extensos trabalhos de compatibilização ou a restrição da análise a um nível maior de agregação.

O compromisso com a padronização internacional também era pouco valorizado. Mesmo tendo partido originalmente de uma proposta de classificação-padrão mais agregada (no nível de gêneros industriais, por exemplo), as revisões feitas ao longo do tempo não mais se pautaram nas sucessivas revisões das classificações internacionais. O fato é que o descolamento das classificações adotadas em relação a padrões internacionais teve como conseqüência a progressiva perda de efetiva comparabilidade no plano externo das estatísticas econômicas brasileiras (GÓES, 1996, p. 10, grifo nosso).

A partir de 1993, o IBGE vem reorientando seus trabalhos na área de classificação no sentido de corrigir estas falhas, tanto de padronização dentro do País como de compatibilidade com a linguagem internacional. Em conjunto com diversas entidades produtoras e usuárias de estatísticas econômicas - públicas e privadas - e com órgãos gestores de registros administrativos de âmbito nacional, mencionados acima, promoveu-se uma ampla revisão das classificações adotadas anteriormente, dentro do objetivo de construção de uma classificação-padrão que servisse tanto à produção de estatísticas como aos registros administrativos.

A nova Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE - foi oficializada com a publicação no Diário Oficial da União em 26/12/1994. [...] A CNAE vem sendo adotada por crescente número de agentes gestores de sistemas estatísticos e/ou registros administrativos, numa clara manifestação de receptividade à proposta de padronização. [...] O reconhecimento das vantagens da integração nos sistemas de informação tem levado a movimentos no sentido da adoção de procedimentos padronizados. [...] A implementação da CNAE nas pesquisas estatísticas teve

início com a atualização do Cadastro de Empresas no que se refere ao novo código de atividade. Dada a extensão das modificações introduzidas na nova classificação, fez-se necessária a realização de uma extensa pesquisa - O Censo Cadastro - com o objetivo de atualização dos elementos necessários à alimentação do cadastro estatístico, inclusive com identificação do código CNAE. Este levantamento foi a campo no segundo semestre de 1995, pesquisando aproximadamente 600 mil unidades locais de operação de um conjunto de 430 mil empresas, entre as quais se incluía o universo das empresas de 30 ou mais pessoas ocupadas nas indústrias e de 20 ou mais, nas demais atividades<sup>721</sup> (GÓES, 1996, p. 10-11, grifo nosso)

A partir da experiência com a discussão da CNAE e do entendimento de que as classificações são instrumentos cujo uso excede o interesse exclusivo da instituição de estatística, trabalhou-se no sentido da criação de uma instância interinstitucional para respaldo de decisões relativas à definição e harmonização das classificações e para o monitoramento de sua aplicação pelas entidades produtoras de informações no País. Com esta finalidade foi instituída, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Comissão Nacional de Classificação - CONCLA - pelo decreto nº 1264 de 11/10/94, com participação de 11 Ministérios e sob a presidência do IBGE, a quem também cabe a Secretaria Executiva. [...] Ainda que recente, a experiência da CONCLA já pode ser considerada bem sucedida. De um lado, pela primeira vez órgãos do governo federal participam de fórum voltado especificamente ao acerto de suas ações na produção de informações<sup>722</sup>. Por outro, a proposta de caminhar no sentido da padronização de linguagem, iniciando com a revisão das classificações básicas onde são levados em conta os avanços da experiência internacional na área, certamente constitui uma base importante para a progressiva construção de *sistemas* de informações, de natureza estatística ou administrativa, mais integrados e consistentes (GÓES, 1996, p. 11-12, grifo nosso).

## À guisa de conclusão

Nos últimos tempos, uma década, até mais, coube a *Magdalena Cronemberger Góes* conduzir essas mudanças nas estatísticas econômicas, em especial nas estatísticas industriais, comerciais e de serviços, mas não só, também influenciando nas mudanças havidas nas Contas Nacionais. Por demais, coube-lhe conduzir a formação do cadastro de empresas e, sobretudo, consolidar a classificação de atividades econômicas, peças-chaves, instrumentais, da dimensão técnico-científica da coordenação. A ela, na senda de *Isaac Kerstenetzky*, toda a honra.

<sup>721</sup> “Para garantir a uniformização na implementação da CNAE tanto na produção de estatísticas como nos cadastros administrativos, o IBGE disponibilizou dois tipos de instrumentos: um documento contendo as notas explicativas do conteúdo de cada classe da CNAE e um aplicativo informático voltado a facilitar a identificação do código CNAE, a partir da descrição da atividade principal.” (GÓES, 1996, p. 11).

<sup>722</sup> “Na área de produção de informações cartográficas, data de 1975 a constituição de Comissão de Cartografia - COCAR - como instância de definição da política cartográfica nacional, com a participação dos vários órgãos atuantes neste campo. Tendo sido desativada em 1990, com a Reforma do Governo Collor, foi recriada em 21/06/94, no âmbito do MPO, passando a ser denominada Comissão Nacional de Cartografia - CONCAR.” (GÓES, 1996, p. 12).

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS EM PESQUISAS CONTÍNUAS, SEGUNDO O RELATÓRIO DE CONSULTORIA DE FERNANDO CARDIM DE CARVALHO AO IBGE, EM 1991

Em 1991, sendo chefe do Departamento de Indústria - DEIND, a economista Carmem Feijó, houve uma consultoria ao departamento. *Fernando Cardim Carvalho*, economista e professor na UFF e na UFRJ, foi chamado a refletir o tema “análise conjuntural e pesquisa industrial”. Seu estudo foi editado em janeiro de 1992, tendo os tópicos seguintes: 1) Introdução; 2) O conceito de conjuntura; 3) Conjuntura e ciclo; 4) Questões para uma pesquisa conjuntural da indústria: fundamentos teóricos (A firma industrial; Desdobramentos macroeconômicos; Ciclos industriais e acompanhamento conjuntural); 5) Características da informação conjuntural; 6) Três experiências de inquéritos conjunturais (Estados Unidos; Canadá; França); 7) As pesquisas industriais mensais do DEIND/IBGE; 8) Recomendações para aperfeiçoamento da pesquisa conjuntural da indústria do DEIND (Pesquisas já em andamento; Novas pesquisas). Na introdução apresenta oportunas considerações metodológicas, válidas ainda hoje, razão porque as reproduzimos:

A avaliação da eficácia de uma informação tem de partir de uma definição apropriada e precisa, conceitualmente, do processo cujas regras de operação, ou leis de movimento, se procura apreender. Uma peça de informação é necessariamente uma abstração, construída a partir de uma tentativa de seleção daqueles aspectos de um objeto concreto que se julgue significativos para desvendar a natureza do objeto original. Naturalmente, a realidade não discriminada, por si, quais fatores são essenciais à definição de um objeto e quais são secundários. Esta discriminação é teórica, resultado de uma especulação intelectual que pretende sugerir uma ordenação, uma relação de hierarquia entre os múltiplos aspectos do objeto estudado. O conhecimento não é uma apreensão direta do ambiente mas uma elaboração intelectual, uma reconstrução idealizada do objeto que permite a formulação de hipóteses a respeito de sua natureza.

Uma atividade de pesquisa, destinada a elucidar a natureza de um objeto qualquer, portanto, não pode almejar seja a compreensão “total” do objeto, o que é uma impossibilidade teórica, senão mesmo uma contradição em termos, ou a descrição completa deste objeto, pois esta não se confunde com o processo de compreensão de sua natureza. Entender um objeto é permitir-se separar o essencial do contingente, é, portanto, poder discriminar entre a informação e o ruído, o permanente do passageiro.

A avaliação da atividade de pesquisa industrial realizada pelo Departamento de Indústria do IBGE passa, assim, pela identificação prévia das questões a que cada uma das pesquisas se destina a responder. Assim, é preciso abandonar,

liminarmente, a ambição de se proceder a uma descrição exaustiva da atividade industrial, em favor de uma compreensão desta mesma atividade. A descrição exaustiva se mede pelo número de variáveis que se tenta captar. A compreensão é buscada através da seleção dos processos e estados essenciais para a caracterização da atividade industrial. A compreensão é obtida através da formulação de “teorias”, isto é, de critérios de exclusão de variáveis cuja relevância seja proposta como secundárias. Isto, naturalmente, é uma atividade intelectual, uma idealização, pois objetos concretos só existem enquanto a realização singular de todas as suas características, sem exceção. Por isto, objetos concretos só podem ser descritos, mas não podem ser entendidos.

Pesquisas científicas, na acepção mais geral, isto é, aquelas destinadas a permitir o conhecimento de um objeto, devem almejar a compreensão e não a descrição. Estas pesquisas são realizadas para que, através do conhecimento que oferecem de um objeto, se possa inclusive intervir sobre ele, como ocorre quando agentes privados se baseiam nas informações do IBGE para formular suas estratégias ou quando o governo as utiliza para a formulação de políticas. A pesquisa “completa” no sentido descritivo é mais do que uma quimera, é uma inutilidade porque a probabilidade de repetição de qualquer configuração singular é sempre zero (CARVALHO, 1992, p. 9).

O desenho de uma pesquisa eficaz passa pela resposta a duas ordens de questões: 1) quais os processos ou estados que definem a atividade a ser investigada?, 2) qual o grau desejado de precisão e agilidade no processamento e divulgação dos resultados?.

A primeira questão coloca a necessidade de que a pesquisa seja planejada de acordo com uma “teoria” cujo papel é discriminar e ordenar os processos sobre os quais se definirão as variáveis a serem investigadas. [...] A segunda questão relevante no desenho e avaliação de uma pesquisa refere-se ao grau de precisão e agilidade adequados. Certamente não é supérfluo acentuar que não existem padrões absolutos de precisão. Toda observação, mesmo em condições favoráveis, está sujeita a erros de várias naturezas. Como apontado por Morgenstern em seu clássico estudo sobre a precisão na investigação econômica<sup>723</sup>, há pelo menos cinco fontes de erro que devem ser considerados em pesquisas empíricas em economia:

a) grande parte das informações coletadas [...] não são geradas por procedimentos cientificamente especificados ou controlados, mas são subprodutos de outras atividades, como por exemplo, a preparação de dados para reportar ao Fisco;

<sup>723</sup> O autor se refere a MORGENSTERN, Oskar. *On the accuracy of economic observations*. Princeton: Princeton University, 1963. Há um volume no acervo da Biblioteca Central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky); sua leitura segue oportuna.

b) com frequência, pode ser do interesse do informante ocultar alguma informação ou mesmo mentir;

c) a observação é intermediada por agente de coleta cujo treinamento pode ser deficiente, em contraste com a pesquisa em ciências naturais onde a observação é feita diretamente pelo pesquisador;

d) os questionários utilizados podem conter questões difíceis, ambíguas ou em número excessivo, podendo confundir o informante;

e) podem haver problemas de classificação em que o informante se baseie em sistemas diversos daquele previsto na pesquisa.

Estas dificuldades podem ser conscientemente minimizadas, com maior ou menor dificuldade, mas dificilmente poderiam ser totalmente eliminadas. Por esta razão, a pesquisa empírica em ciências sociais sempre padecerá de algum grau de imprecisão. Isto, em si, só é um problema mais sério pela dificuldade em quantificar o próprio erro de modo a permitir ao usuário da informação proceder as qualificações que forem convenientes. Este é o procedimento em ciências naturais onde o erro também não pode ser eliminado inteiramente.

Nesta discussão introdutória, o primeiro ensinamento a ser retirado, de qualquer forma, é a inutilidade (para Morgenstern, mais do inútil é realmente perigoso) do investimento de esforços de produção de informações em grau de precisão não apenas inatingível como, também, desnecessário. Isto porque, na ausência de padrões absolutos de precisão, o grau de definição em que uma variável deve ser conhecida e apresentada depende do problema que se estiver analisando. Em particular, é preciso reconhecer a existência de um “trade-off” entre precisão e agilidade, isto é, o tempo transcorrido entre a observação e a divulgação da informação. Na análise de conjuntura, ligada como é a tomada de decisões em horizontes relativamente curtos, a escolha claramente pende para a agilidade. Em outros termos, deve-se tentar maximizar o grau de precisão possível de ser obtido nestas pesquisas sujeito ao grau de agilidade que dá sentido e utilidade a própria pesquisa conjuntural. Seria certamente um equívoco importante proceder ao inverso, tentando alcançar a maior agilidade possível sujeita a um padrão prévio de precisão, especialmente se este padrão de precisão é estabelecido abstratamente, sem a devida reflexão seja sobre sua necessidade, seja sobre sua adequação (CARVALHO, 1992, p. 10-12).

**SNIPC, um projeto com filosofia.  
Reflexos na revisão do SINAPI.  
Os rumos da POF**

---

**Tema 06**



e 4 a 12 de outubro de 1947, na 6ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho, reunida em Montreal, tratou-se dos índices de custo de vida. Publicado na *Revista Brasileira de Estatística* (v. 10, n. 40, p. 634-653, out./dez.1949), dois anos depois, tinha a seguinte estrutura: I “Objetivos dos números-índices do custo da vida” (Medida das flutuações, no tempo, dos preços de varejo dos artigos de consumo; Medidas das diferenças do custo de vida, de uma a outra coletividade, em determinado momento; Grupos econômicos que devem, quando possível, ser cobertos pelos números-índices do custo de vida); II “Técnicas empregadas para levantar e utilizar dados representativos dos preço” (Seleção de uma amostra de armazéns representativos; Métodos empregados na determinação de artigos de qualidades idênticas ou equivalentes; Execução dos programas de levantamento de preços; Critérios empregados na escolha de coletividade onde os preços devem ser levantados); III “Escala de ponderação” (Escolha dos artigos. Critérios de seleção; Determinação dos coeficientes de ponderação; Necessidade de novos estudos em torno das despesas de consumo) (ESTATÍSTICA..., 1949, p. 634-653).

Os diferentes tipos de números-índices do custo de vida, no período de após-guerra, podem servir a fins ligados a duas categorias gerais: a) comparação do custo da vida em diferentes épocas; b) comparação do custo da vida em diferentes lugares. Os grupos econômicos, dos quais se calculam os números-índices, podem ser compostos de operários, empregados de vencimentos fixos, agricultores, como, ainda, compreender a totalidade da população. É possível estabelecer números-índices em relação a coletividades particulares, grupos de coletividades, bem assim ao conjunto do país. Define-se o objetivo dos números-índices como referido às modificações ou às diferenças nos preços de varejo, não consideradas as divergências de padrões ou níveis de vida. Como anteriormente se sugeriu, o ponto importante deve, pois, ser colocado sobre a medida das variações nos preços de varejo dos artigos de consumo, os quais formam uma lista de artigos e de serviços que compõe ou exprime o nível especial de vida dos grupos econômicos de uma coletividade, ou de um país, para quem o número-índice é calculado (ESTATÍSTICA..., 1949, p. 634, grifo nosso).

Não tardou muito e tais índices, além de outras estatísticas econômicas, fossem produzidas, e o fossem no contexto do Conselho Nacional de Estatística, como seria natural àquele tempo<sup>724</sup>. A Fundação Getúlio Vargas, que surgira a 20 de dezembro de 1944, idealizada e comandada por *Luiz Simões Lopes* (desde sempre um dos grandes apoios do IBGE na esfera do governo federal), para além da tarefa de ensino, logo daria início à geração do balanço de pagamentos, das contas nacionais e dos indicadores econômicos (inclusive os índices de preços). E o fazia, como dito, afiliada ao Conselho Nacional de Estatística, integrando sua lógica de ação; assim é que muitos dos seus grandes nomes, tais como *Eugênio Gudín*, *Octávio Gouveia de Bulhões*, *Julien*

<sup>724</sup> Ver os capítulos 03 e 06 do volume 3: *Estatísticas organizadas (c.1936-c.1972)*, desta coleção.

*Chacel, Silvio Wanick Ribeiro, Mário Henrique Simonsen, Isaac Kerstenetzky*, e vários outros, de uma forma ou de outra aparecem há história do sistema estatístico de então, e que tinha o IBGE como chave. As Assembléias Gerais e as Juntas Executivas, a Central e as Regionais, afora grupos de trabalho, bem assim, congressos e seminários especiais, tiveram a presença participante desses notáveis homens de ciência, pensadores da economia brasileira.

Assim seguiu sendo até 1967, quando o sistema estatísticos sofreu mudanças profundas, com o IBGE se tornando uma Fundação<sup>725</sup>; na verdade, o ponto de ruptura ocorrerá em 1972-73, com *Isaac Kerstenetzky* na presidência do IBGE, quando dará novo formato à Fundação<sup>726</sup>. De fato, tendo por base a Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, bem assim, o Decreto nº 74.084, de 20 de maio de 1974, que dará caráter oficial ao Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas resultante da 2ª CONFEST e da 2ª CONFEGE<sup>727</sup>, realizadas em 1972, o IBGE tomará a si a produção das estatísticas econômicas, como o Índice de Preços ao Consumidor - IPC, que viria do Ministério do Trabalho<sup>728</sup>; como as contas nacionais, que viriam da Fundação Getulio Vargas<sup>729</sup>; a absorção dessa produção não seria feita por simples cópiação, muito ao contrário, seria feita com profundas inovações. Vejamos neste capítulo, o caso do IPC, pensado em meados dos anos 1970, e tendo início efetivo ao final daquela década.

## SNIPC: aspectos teóricos e práticos

A criação pelo IBGE de um Índice de Preços ao Consumidor - IPC, se daria em meados da década de 1970, ainda na gestão *Isaac Kerstenetzky*, resultando no Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC, desde seu início sendo feitos dois índices, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, mas seus primeiros resultados só seriam tornados disponíveis na gestão *Jessé Montello*, e já em 1979-80 teriam valor oficial, para reajuste dos salários e dos alugueres. Na gestão *Edmar Bacha*, e nas que lhe seguiram, teriam grande projeção, ocupando espaços crescentes nas mídias.

Há três tempos.

Primeiro, 1975-78, ao se tratar da concepção, da estruturação e da implantação: então, métodos foram captados e estudados, em textos e em visitas ao exterior; definiu-se a fórmula de cálculo; extraiu-se a estrutura das despesas das famílias do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF (1974-75)<sup>730</sup>; definiu-se as pesquisas ge-

<sup>725</sup> Ver o capítulo 23 do volume 3 desta coleção (citado na nota anterior), e o capítulo 02 deste volume.

<sup>726</sup> Ver o capítulo 25 do volume 3 desta coleção (citado na nota anterior), e os capítulos 03 e 04 deste volume.

<sup>727</sup> Ver o capítulo 27 do volume 3 desta coleção (citado na nota anterior).

<sup>728</sup> O grupo que atuava no Ministério veio quase que em peso para o IBGE. Eram pessoas muito amáveis, e operosas, cujos nomes não nos foi possível recuperar. Foram coordenados, no IBGE, por Luiza La Croix.

<sup>729</sup> Sua vinda para o IBGE só se daria na gestão Edmar Bacha; um novo método, com consultoria francesa só se daria na gestão Charles Mueller.

<sup>730</sup> A estrutura das despesas (vale dizer, as ponderações utilizadas) foi atualizada a cada nova Pesquisa de Orçamentos familiares - POF, a atual estrutura foi extraída da POF 2002-2003.

radoras dos cadastros: a Pesquisa de Locais de Compra e a Pesquisa de Especificação de Produtos e Serviços; cuidou-se atentamente do processamento, em suas várias etapas. Segundo, 1979-85, quando *Jessé Montello*, estatístico e matemático, não deu trégua aos debates dos métodos em operação; dessa forma, abertamente, sempre através de textos, trouxe valiosos refinamentos metodológicos; por sua formação, repassou minúcias estatísticas. Terceiro, 1985 em diante, um olhar político ao sistema de índices foi aguçado<sup>731</sup>, emergindo demandas variadas, nem sempre de gestão fácil; surgiram os vetores de preços<sup>732</sup>, fruto dos planos econômicos, dando origem a séries novas<sup>733</sup>, bem assim, vez ou outra houve debates sobre expurgos; contudo, mesmo sendo feitas novas séries, a série estatística foi preservada<sup>734</sup>, e é hoje disponível.

A formação e a condução da equipe de criação do SNIPC coube a *Francisco de Assis Moura de Melo*<sup>735</sup>, que o fez com excelente competência, e extrema dedicação, e, pode-se afirmar, com inegável segurança: no início da criação, tudo se deve a ele, claro, tendo o apoio de *Maristela Sant'Ana*, sua chefe imediata, e, em última instância, o apoio sempre presente de *Isaac Kerstenetzky* e de *Eurico Borba*. Por certo, contudo, não atuou sozinho, nem isso seria possível, e recebeu o concurso de diversos técnicos, e, entre os vários, valerá marcar a atuação especial de *Ricardo Augusto Amorim Braule Pinto*, que, como verdadeiro pesquisador, sugeriu refinamentos importantíssimos, também, de *Martha Malard Mayer*, de *Márcia Maria Melo Quintslr*, de *Eulina Nunes Santos*<sup>736</sup>, e do autor deste texto<sup>737</sup>. Ao fim e ao cabo, ao longo do tempo, viveu-se uma história de continuidade, mantidos os melhores nas equipes, aqueles dispostos e disponíveis a suportarem as exigências dos trabalhos: houve, todo o tempo, um sucesso renovado e renovador, que fez escola e história no processo de pesquisa na instituição.



Capa de Para compreender o INPC.

<sup>731</sup> Ver os capítulos 10 e 12 deste volume.

<sup>732</sup> A variação de preços é relativa a comparação dos preços do mês  $t$  aos do mês  $t-1$ . Assim, quando se quer quebrar uma série inflacionária é preciso recriar os preços na origem, usa-se então, em geral, os últimos preços do mês  $t-1$ , logo antes do plano de combate à inflação.

<sup>733</sup> Um histórico dessas criações de índices encontra-se em um *box* ao final deste capítulo.

<sup>734</sup> Vale dizer, nunca houve mudanças metodológicas motivado por razões políticas.

<sup>735</sup> Seu depoimento à Memória Institucional (em 8 de abril de 2004) é bastante valioso, e merece ser escutado atentamente.

<sup>736</sup> Ao deixar a direção dos índices, ela passou a Martha Mayer (depois diretora da Diretoria de Pesquisas), Ricardo Braule, Márcia Quintslr e, hoje, está nas mãos de Eulina Santos.

<sup>737</sup> Em 1987, o autor deixou aquela unidade e foi ocupar a direção das pesquisas de emprego e rendimento, leia-se Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD e Pesquisa Mensal de Emprego - PME (em seguida, quase cinco anos depois, foi dirigido o Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI).

## A) Descrição técnica geral

O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC possibilita a geração de índices vários, valendo destacar, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (cuja população objetivo refere-se a famílias residentes nas áreas urbanas abrangidas, com rendimentos de um a seis salários mínimos, cujos chefes são assalariados) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA (cuja população objetivo refere-se a famílias residentes nas áreas urbanas abrangidas, com rendimentos de qualquer natureza entre um a 40 salários mínimos).

No plano inicial do projeto, os índices (restrito e amplo) seriam feitos apenas para as nove regiões metropolitanas então oficialmente existentes, e mais a capital federal. Essas áreas foram introduzidas paulatinamente, na seguinte ordem (e data): Rio de Janeiro (janeiro de 1979)<sup>738</sup>, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife (junho de 1979), São Paulo, Brasília e Belém (janeiro de 1980), Fortaleza, Salvador e Curitiba (outubro de 1980); depois houve a inclusão de Goiânia (janeiro de 1991)<sup>739</sup>. Nos anos 1980, dada a elevada inflação no Brasil, e dados os vários planos voltados a combatê-la idealizados e executados, os índices produzidos estiveram na ordem do dia, a criar um ambiente de contínua tensão, e a exigir a direta atuação de diretores e presidentes.

A partir dos preços coletados mensalmente<sup>740</sup>, obtém-se, na primeira etapa de síntese, as estimativas dos movimentos de preços referentes a cada produto pesquisado. Tais estimativas são obtidas através do cálculo da média aritmética simples de preços dos locais da amostra do produto que, comparadas em dois meses consecutivos, resultam no relativo das médias. Agregando-se os relativos dos produtos

Além dos estabelecimentos levantados pela PESQUISA DE LOCAIS DE COMPRA (escolas, hospitais, cabeleireiros, alfaiates, médicos, dentistas e outros), é feito um levantamento complementar para obtenção de informações sobre empregados domésticos, condomínio, água, luz, telefone, imposto predial, táxi, ônibus, etc., e um outro que define o CADASTRO DE DOMÍCIlios ALUGADOS — onde mensalmente são pesquisados preços de aluguel.

Até aqui, vimos como foram obtidos todos os instrumentos necessários à produção do índice:

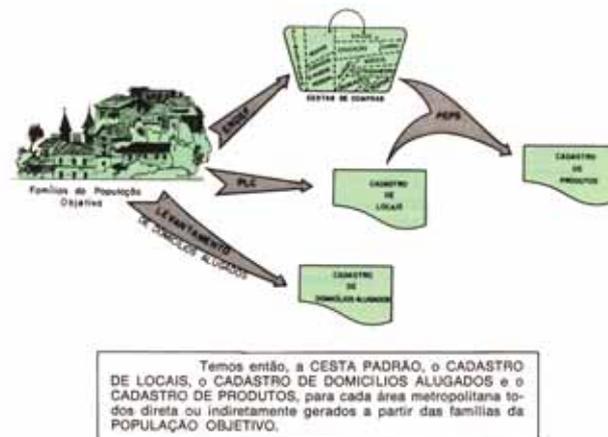


Diagrama da  
Publicação  
“Para enten-  
der o INPC”.

<sup>738</sup> Mês e ano da publicação dos primeiros resultados.

<sup>739</sup> Eis os coordenadores das equipes de campo, por área, dos primeiros aos atuais: **Rio de Janeiro:** Ilse Vieira Neves, Carlos Augusto Gueiros, Reinaldo Escobar, Eurico de Oliveira Júnior, Roberto Rios, Elizabeth Pereira da Costa; **Porto Alegre:** Cantalício Preto de Oliveira Filho, Nestor Schenkel, Dagoberto Blotta Guilhon; **Belo Horizonte:** Miguel Pedra (falecido), Maria Regina Melo Guimarães de Oliveira, Célia de Fátima Madureira Mascarenhas, Nadia Regina de Oliveira Pimentel; **Recife:** João Rosendo da Silva Filho, Valdemir José da Silva Araújo, Edmea Reina Galhardo, Fernanda Estelita Lins; **São Paulo:** Laíse Jacy Monteiro, Nadir Alves Barbosa Ribeiro; **Distrito Federal:** Maria Adélia Sobral, Sônia Maria Baena Maciel, Iara Lustosa Castro Rodrigues, Newbia Feitosa de Azevedo; **Belém:** Edson Santos da Silva (falecido), Antônio Maria Pinheiro Naia, Jonatas Marques da Costa; **Fortaleza:** Regina Costa de Alencar, Anarosa Araújo de Castro, Jerônimo Candea do Nascimento, Maria Tereza Luz Barros, Carlos Maurício Cavalcante; **Salvador:** Rosemary Barreto Marques, Suzana Lúcia Conceição Leal; **Curitiba:** Augusto Colinki, Hilário Gonçalves Costa, Jorge Vieira, Marli Salete Torterolli, Miguel Fiori; **Goiânia:** Genivalda da Silva Caldas Cordeiro, Sebastião Jeovani da Silva.

<sup>740</sup> A pesquisa de preços é realizada em estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços, domicílios e concessionárias de serviços públicos. A coleta integral de preços se dá a cada período de 30 dias que é segmentado, sem interrupção, em quatro sub-períodos. Cada um deles contém cerca de sete dias com datas definidas através do Calendário Anual de Coleta. Os preços obtidos são os efetivamente cobrados ao consumidor, para pagamento à vista. Ser ou não ser um preço efetivamente praticado, não raras vezes, esteve no cerne de várias crises dos anos 1980.

através da média geométrica é calculada a variação de preços de cada subitem, que se constitui na menor agregação do índice que possui ponderação explícita. A partir daí é aplicada a fórmula *Laspeyres*, obtendo-se todos os demais níveis de agregação da estrutura item, subgrupo, grupo e, por fim, o índice geral da região (entre a coleta e a divulgação dos resultados, leva-se, mais ou menos, oito dias). Os índices nacionais INPC e IPCA são calculados a partir dos resultados dos índices regionais, utilizando-se a média aritmética ponderada (a série Brasil encontra-se disponível a partir de setembro de 1981)<sup>741</sup>.

## B) Elucbrações filosóficas

Afora a madura escolha de conceitos e definições, e dos métodos de cálculo, valendo-se de literatura moderna (mas sem descurar a clássica), houve duas inegáveis revoluções: uma, o uso do que havia de melhor na tecnologia então disponível, algo que ainda estava distante da dinâmica tecnológica dos tempos atuais, mas que era rica, e então era pouco usada nas pesquisas ibgeanas, e se o fez, vale frisar, em contínua atualização; outra, a formação continuada das equipes de campo e de análise, aliás equipes exclusivas devidamente estabilizadas, tendo entre si estreitos vínculos, jamais sendo deixadas às indevidas e costumeiras ingerências localizadas. Em suma, as equipes de campo<sup>742</sup>, em cada região metropolitana, e a equipe de análise –, sem olvidar os técnicos de informática envolvidos no processamento e no desenvolvimento –, todas elas eram uma única equipe, tendo formação continuada, através de manuais modernos. Vejamos essa filosofia numa seqüência de citações, como segue:

As estatísticas produzidas no IBGE são resultantes do trabalho da equipe de análise em conjugação com o trabalho da equipe de campo, cada qual realizando seu trabalho separadamente no espaço e até mesmo no tempo, mas nunca isoladamente. A união entre as duas equipes se faz através dos ‘Métodos para o Trabalho de Campo’, estabelecidos pela equipe de análise para a equipe de campo. Tais métodos serão definitivos, permanecendo no tempo, na medida em que o objeto da pesquisa, vale dizer, o dado primário que se quer obter tenha um contorno claro e fechado, não sujeito a mutações. [...] Contudo, dada a dinâmica das relações sociais e econômicas, essa não é a realidade dominante. Um objeto de pesquisa, normalmente, não em um contorno claro e fechado, donde os “Métodos para o Trabalho de Campo”, por mais criteriosamente que tenham sido estabelecidos, não serão definitivos, terão que ser permanentemente aperfeiçoados; ainda assim, evidentemente, terão que ser aplicados enquanto estiverem vigorando. De pronto, a equipe de campo, além de coletar o dado primário, deverá coletar informações outras que estejam no seu entorno, clareando-lhe o contorno. Com essas informações adicionais, a equipe de análise realizará mais facilmente seu trabalho principal, qual seja a validação do dado primário numa perspectiva temporal e espacial que lhe é própria. Assim agindo, ao empenhar-se num trabalho de campo cada vez mais abrangente, para além do imediato, a equipe de campo estará vendo e vivendo os métodos em ação, na busca de novos métodos. Então, o Agente

<sup>741</sup> Os índices ajustados permitem o conhecimento e a interpretação da inflação, sem as variações sazonais, tanto ao nível regional, quanto nacional. Variações sazonais são movimentos periódicos e intra- anuais provocados pelos calendários climáticos ou institucionais (páscoa, carnaval, etc.). Os produtos sazonais identificados pertencem aos grupos “Alimentação e Bebidas” e “Vestuário” e têm seus impactos mais significativos nos meses de janeiro, abril e agosto, aproximadamente. Os resultados dos Índices Ajustados Sazonalmente são obtidos através da aplicação do procedimento X11-ARI-MA - Estela B. Dagum do “Time Series Research and Analysis Division, Statistics Canada”. Versão Microcomputador.

<sup>742</sup> Essas equipes de campo, assim no plural, porque estando postas em várias regiões, na verdade, para efeito do todo da pesquisa, configura uma única equipe de campo, e é como a coisa é posta nas citações a seguir: a equipe de campo como uma coletivo.

de Coleta será mais que um coletor de dados, estará se metamorfoseando em investigador. Como tal viverá a busca vigilante e metódica de permanente re-definição do objeto da pesquisa, num co-exercício legítimo das funções que normalmente são vistas como privativas dos pesquisadores, aqueles que concebem e conduzem a produção das estatísticas (SENRA, 1988, p. 5-6, grifo nosso).

Em seu conteúdo, um manual se dirigirá ao Agente de Coleta tratando-o tanto como coletor, quanto como investigador. Apresentará o questionário que será utilizado na coleta do dado primário, bem como apresentará o relatório que será utilizado na investigação do dado primário. A cada circunstância, um bom manual associará quantas instruções ou métodos se fizerem necessários. Tudo deverá ser tratado na minúcia, nada poderá ser considerado tão obviamente universal que possa ser deixado de fora. Ademais de dissertar sobre o que se quer da equipe de campo e sobre o como será realizado o trabalho de campo, um manual deverá dissertar sobre o porque se quer o dado primário, mostrando-o no contexto da estatística que se quer produzir. Conhecendo sua concepção, seu cálculo, sua divulgação, além de seus usos, a equipe de campo se integra no todo da pesquisa, passando a melhor realizar seu trabalho no imediato e no mediato do tempo (SENRA, 1988, p. 22-23, grifo nosso).

Não será demais repetir que ao Agente de Coleta, na produção das estatísticas no IBGE, cabe tanto o papel de coletor, quanto o papel de investigador. Terá que coletar o dado primário, fazendo-o com os métodos de como coletá-lo, e terá que investigar o dado primário, fazendo-o a partir dos métodos de como coletá-lo. [...] O Agente de Coleta enquanto investigador, como tal e para tal, terá que aprender a separar o joio do trigo. À equipe de análise não interessa qualquer informação, mas a informação justa, ajustada; assim, a equipe de campo precisará conhecer a pesquisa em toda sua complexidade. Trata-se de viver no presente um movimento dialético de destruir para recriar. Mais ainda, trata-se de viver no presente um processo de volta ao passado. O saber científico estará sendo permanentemente reorganizado, numa busca persistente do erro que lhe é inerente. [...] Sabendo o que deve investigar e porque deve fazê-lo, a equipe de campo irá apresentar informações, sugestões, criações, imaginações, tantas e tais, sempre a nos causar espantos, a nos maravilhar. Tantas e tais... surge o problema do tempo. É fundamental que a equipe de análise possa utilizar as informações recebidas, em sua totalidade, imediatamente. E que posso, para além disso, dar um retorno de seu uso à equipe de campo, também imediatamente. Tudo isso em muito pouco tempo, no caso das estatísticas contínuas cujo ciclo se repete a cada mês. Consequentemente, o problema do tempo nos remete à forma de transmissão da informação investigada à equipe de análise. Será preciso trabalhar com relatórios que sejam a um só tempo de fácil confecção pela equipe de campo, de fácil uso pela equipe de análise e de fácil retorno à equipe de campo. Tais relatórios terão a função de dar ordem ao que não tem ordem prévia... (SENRA, 1988, p. 11-12, grifo nosso).

O mais completo veículo de comunicação entre as equipes de campo e de análise é o chamado Relatório Síntese. [...] A equipe de campo direciona suas informações e sugestões a cada segmento da equipe de análise, conforme o bem ou serviço ao consumidor a que se refere. [...] Dessa forma, havendo fácil distribuição e fácil circulação, cada técnico poderá usá-lo em tempo hábil, sem o que toda sua riqueza seria inútil. Por oportuno, ressalte-se que o uso de cada [segmento de] relatório só se completa quando o mesmo é devolvido à equipe de campo, após ser devidamente respondido. [...] Por trás dessa tematização tem-se a tentativa de dar objetividade ao que é essencialmente subjetivo, enquanto fruto da sensibilidade de cada Agente de Coleta. Se de um lado é válida esta tentativa, o que é de compreensão imediata, por outro lado seria autofágico, não for o cuidado tido de não tematizar por inteiro (SENRA, 1988, p. 13-14, grifo nosso).

Para além dessa prática [a do sistema de relatórios], sem dúvida necessária [...] há que se aproximar de fato as equipes de campo e de análise, face-a-face. Por

oneroso que seja, financeiramente, cada equipe carece de se ver, de ver sua própria experiência, pondo-se em circunstâncias alheias. Trata-se de criar uma empatia, refletindo vivências, reaproveitando continuamente a aventura humana de reviver... [...] Duas são as formas de reunião das equipes de campo e de análise. Uma, se dá quando aquela vem ao encontro desta; outra, se dá quando esta acompanha o trabalho daquela. Assim, cada equipe, alternadamente, se põe no próprio ambiente da outra. [...] O fim último de cada reunião, sejam os **Encontros**, sejam os **Acompanhamentos**, será o mútuo aprendizado de cada equipe. Para tanto, o guiador será a equipe de análise, pela iniciativa que lhe cabe de treinar a equipe de campo (SENRA, 1988, p. 27-28, grifo nosso).

Todo e qualquer dado primário, após ser obtido pela equipe de campo, ainda que o seja com vigor e com rigor, precisará ser criticado de modo a ter sua consistência chancelada. Primeiramente, impõe-se uma crítica que resguarde sua microconsistência, vale dizer, sua consistência a nível da unidade básica de informação da pesquisa, vale dizer ainda, sua consistência no âmbito do próprio questionário. [...] Em seguida, impõe-se uma crítica que resguarde sua macroconsistência, vale dizer, sua consistência a nível da unidade espacial básica da pesquisa, em seu todo ou em parte, bem como sua consistência serial no tempo, vale dizer ainda, sua consistência no âmbito de um conjunto de questionários. [...] Por fim, passa-se a outro nível de crítica do dado primário, mais exatamente passa-se a analisá-lo vendo-o em sua transformação na estatística desejada. Trata-se do trabalho próprio da equipe de análise, realizando crítica ou análise de metaconsistência, vale dizer, sua consistência numa perspectiva temporal e espacial completas (SENRA, 1988, p. 42-43, grifo nosso).

A essência do trabalho concernente à equipe de análise é, naturalmente, a crítica de metaconsistência do dado primário, garantindo-lhe a qualidade espacial e temporal, amplamente. Para tanto, deverá fazer uso dos muitos recursos da teoria estatística, valendo-se de medidas descritivas (de posição e de dispersão) do conjunto de dados e de procedimentos computacionais de análise das séries temporais; não há limites neste caso. [...] Para bem cumprir sua função é preciso que cada membro da equipe de análise se prepare devidamente, vindo a se tornar no tempo um especialista na matéria analisada. [...] Em cada momento, a equipe de análise deve se preparar para sua função realizando o que chamamos de pré-análise, na busca de saber antes o que o dado primário lhe dirá depois. [...] Paralelamente, a equipe de análise deve conduzir um gerenciamento à distância do trabalho de campo, na certeza de que a qualidade de uma estatística depende diretamente da qualidade do dado primário que lhe é subjacente. Assim, deverá buscar permanente aprimoramento do manual com as instruções ou os métodos para o trabalho de campo, bem como deverá treinar permanentemente a equipe de campo pela condução dos Encontros e dos Acompanhamentos. Trata-se de uma troca contínua de ensinar e aprender. [...] Em meio a tudo isso, a equipe de análise deve ter permanente preocupação com a documentação e a disseminação da pesquisa (SENRA, 1988, p. 47-49).

No tabuleiro da produção de uma estatística, o informante é uma peça chave. Dele será obtido o dado primário, cuja qualidade depende também dele. Nesse sentido, pode-se dizer que o informante é co-responsável pela qualidade de uma estatística, é seu co-produtor. Contatar o informante, conquistando-o, envolvendo-o, é a função primordial da equipe de campo. Não é por outra razão que a equipe de campo é formada por técnicos habilitados a promoverem tal relacionamento. Cada membro da equipe de campo deverá ter estilo, marcando-o com as qualidades clássicas de lucidez e sobriedade. Deverá mostrar-se empolgado, vibrante; para fazer crer, é preciso crer... Viverá cada entrevista como algo novo, o que de fato é, e como tal um foco de tensão a ser elaborada com serenidade e vigor. O contato com o informante supõe um requinte de criação, num esforço marcadamente individual. O interesse ondula, se confunde, volta; o detalhe conterà atributos de grandeza. Haverá imaginação, além de haver método... [...] Dominando o objeto da pesquisa, o Agente de Coleta dará substância ao diálogo como informante. Saberá convencê-lo

da importância daquela estatística para ele próprio, conquistando-lhe o engajamento. Conhecendo a natureza ideal do dado primário que se deseja, conhecendo-lhe o uso na produção da estatística em causa, terá efetiva condição de se auto-avaliar em sua função de obtê-lo. Assim sendo, o convívio com o informante será ainda mais rico na medida em que se põem à sua disposição o resultado de seu esforço, ou seja, a estatística que ele ajudou a produzir. Tempere-se esta prática com um ou outro agrado, um mimo que seja, ajustado a cada caso, e estaremos diante de um bom informante, devidamente conquistado (SENRA, 1988, p. 17-18, grifo nosso).

Tudo foi novo, diante da tradição de pesquisa ibgeana, até então vigente. Tudo foi feito para não haver atrasos, para haver qualidade, seja do dado primário, seja das estatísticas resultantes (os preços e os índices). As equipes constituídas, para campo e para análise, foram formadas continuamente, seja pelos ótimos manuais, seja pelos convívios dos Encontros e dos Acompanhamentos. A informática foi utilizada no limite de suas possibilidades, por exemplo, gerando-se os questionários eletronicamente, o que facilitava suas atualizações, desde que as bases cadastrais (de produtos e serviços, e de informantes) estivessem atualizadas, o que foi motivo de métodos avançados. A razão dos preços, num mês e noutra, para efeito de análise, foi feita através de intensos recursos de informática, bem assim, ao fim e ao cabo, os relatórios de divulgação de resultados. Nesse sentido, os técnicos de informática envolvidos foram fundamentais<sup>743</sup>.

### C) Promovendo compreensão

Além do mais, deu-se atenção ao explicar o processo de geração dos índices aos leigos. Não bastasse as novidades introduzidas, como visto antes, nos métodos de cálculo, nos métodos de crítica e análise, nos métodos de coleta dos preços, entre vários outros pontos, fez-se mais essa inovação no processo de pesquisa ibgeana. Assim, em 1980 elaborou-se uma publicação, ainda hoje valiosa, e sempre elogiada abertamente: **Para compreender o INPC (um texto simplificado)**, e que saiu em 1981, e já agora em quinta edição (2006). A partir da segunda edição, na gestão *Edmar Bacha*, sua autoria foi reconhecida: *Ricardo Augusto Amorim Braule Pinto, Nelson de Castro Senra e Márcia Maria Melo Quinstlr* (na quinta edição, as atualizações foram feitas por *Eulina Nunes dos Santos e Ana Maria Schultz Câmara*). A obra tem duas partes: “Noções gerais” (Índice de custo de vida e índice de preços ao consumidor; Como calcular o IPC de sua família; Como calcular o IPC de um grupo de famílias), “A produção do INPC pelo IBGE” (Bases para a produção dos índices metropolitanos; A produção mensal dos índices metropolitanos; O Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC). Além da linguagem simplificada, pelas variadas ilustrações, a obra fica ainda mais acessível.

### SINAPI: aspectos teórico e prático

O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, foi implantado em 1969 pelo Banco Nacional da Habitação - BNH.

<sup>743</sup> Em julho de 2002 teve início um processo de harmonização dos índices de preços no âmbito do Mercado comum do Sul - Mercosul e Chile. Uma série harmonizada foi feita para o período jan. 1999/dez. 2004. As principais informações dessa atividade está em um *box* ao final deste capítulo.

Para o BNH, enquanto órgão governamental responsável pelos programas habitacionais, era necessário dispor de informações detalhadas de custos e índices da construção. As informações de custos são fundamentais para análise e avaliação de orçamentos, permitindo a programação de investimentos. As informações de índices permitem o reajustamento e atualização de orçamentos.

O SINAPI visou o preenchimento de lacunas relativas à disponibilidade de custos e índices de custos até então existentes. A Lei de Incorporações determinava que os Sindicatos da Indústria da Construção Civil deveriam calcular mensalmente os custos de construção de projetos padronizados de um, quatro, oito e 12 pavimentos, com apartamentos de dois e três quartos, nos padrões alto, normal e baixo. Como base de cálculo, usariam “cestas de insumos” estudadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, constantes do Projeto de Norma Brasileira (PNB - 140). Com relação a “índices de custos da construção”, na época, somente a Fundação Getúlio Vargas - FGV acompanhava o preço de uma cesta de insumos para o Rio de Janeiro, representativa de um prédio de três andares.

Decidida sua implantação, delegou-se ao IBGE a tarefa de produzir as séries mensais de preços dos materiais de construção e salários da mão-de-obra empregada na construção civil; já as séries de custos e índices, foram produzidas inicialmente pelo Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais - CENPHA, passando em 1975 esta atribuição ao Instituto de Desenvolvimento Econômico e Gerencial - IDEG, em seguida, em 1981, ao próprio BNH. A partir de agosto de 1982, ampliou-se a participação do IBGE, cabendo-lhe também a tarefa de produzir as séries mensais de custos e índices, ainda que seu processamento computacional continuasse a ser realizado no BNH. Em janeiro de 1985, a produção integral do SINAPI, ou seja, a coleta e o processamento, passou a ser responsabilidade do IBGE, permanecendo com o BNH a manutenção do Sistema quanto aos aspectos técnicos de engenharia. Após a extinção do BNH, suas atribuições foram assumidas pela Caixa Econômica Federal – CEF.

Em 1994, a resolução do Conselho Curador do Fundo de Garantia do tempo de Serviço - FGTS determinou que a CEF uniformizasse os procedimentos de sua área de engenharia em nível nacional e implantasse um Sistema de acompanhamento de



Capa do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI.

custos e adequação de materiais, tanto para empreendimentos no setor habitacional quanto para saneamento e infra-estrutura urbana. Atendendo esta resolução, a CEF ampliou os objetivos do SINAPI e, além do convênio para a produção das estatísticas para a área de edificações, assinou outro convênio com o IBGE para a implantação e realização da coleta mensal de preços e salários dos novos setores, cujo início se deu em julho de 1997<sup>744</sup>.

### A) Descrição técnica geral

Os principais resultados do SINAPI, relativos às 27 Unidades de Federação e divulgados mensalmente pelo IBGE, são: a) *preços* de materiais de construção em geral; b) *salários* das principais categorias profissionais que atuam na construção civil; c) *custos de projetos* residenciais e comerciais com tipologias arquitetônicas diferentes sob vários aspectos, tais como: número de salas, quartos, banheiros, etc., número de pavimentos (térreo ou pilotis) e padrões de acabamento (alto, normal, baixo e mínimo), d) *custos médios* referidos às Unidades da Federação - UFs (Calculados através da média ponderada dos custos projetos residenciais no padrão normal de acabamento; a ponderação é atribuída de acordo com o “peso” (importância relativa) de cada projeto, no município mais populoso de cada área geográfica); às Grandes Regiões (Calculados ponderando-se os custos das UFs da Região, sendo o peso estabelecido a partir do crescimento populacional); e para Brasil (Calculado ponderando-se os custos das Regiões, sendo o peso fixado a partir do crescimento populacional)<sup>745</sup>. Há, ainda, os índices mensais, no ano e em 12 meses, referidos às Unidades da Federação, às Grandes Regiões e ao Brasil.

Esses resultados são aplicáveis na elaboração e avaliação de orçamentos, acompanhamentos de custos e adequação de materiais nas áreas de edificações, saneamento e infra-estrutura. Eles são utilizados, no setor privado, por profissionais e empresas que atuam na área de construções, em geral; no setor público, é usado pela Caixa Econômica Federal e outros órgãos como por exemplo: Tribunal de Contas da União - TCU; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico - IPHAN; Fundação Nacional da Saúde - FUNASA; Instituto de Colonização e Reforma Agrária e Ministério da Defesa - INCRA. O SINAPI é referência para delimitação dos custos de execução de obras segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

### B) Resultados existentes

Devido aos vários planos econômicos que resultaram em mudança da moeda, as séries de custos do SINAPI estão expressas da seguinte forma: a) janeiro de 1970

<sup>744</sup> Desde sempre, Luiz Fernando de Oliveira Fonseca (sic) esteve à frente do SINAPI, no IBGE. Sua dedicação, dir-se-ia mesmo, paixão, é marca registrada de quantos o conhecem, e o vêm atuar. Sempre amável, gentil, é um incansável batalhador nas lides do SINAPI.

<sup>745</sup> Decidiu-se pela variação populacional como ponderador aceitando-a como aproximação da demanda por novas construções. Após a realização dos censos populacionais estes pesos são atualizados e incorporados ao SINAPI.

à fevereiro de 1986:Cr\$ (cruzeiro); b) março de 1986 à dezembro de 1988: Cz\$ (cruzado); c) janeiro de 1989 à março de 1990: NCz\$ (cruzado novo); d) abril de 1990 à julho de 1993: CRS (cruzeiro); e) agosto de 1993 à junho de 1994: CR\$ (cruzeiro real); f) julho de 1994 em diante: R\$ (real).

**Quanto aos índices estão disponíveis sete séries:** a) janeiro de 1970 a dezembro de 1984 (data-base: dezembro/73 = 100): resultado do encadeamento da série de janeiro de 1970 a dezembro de 1973 com a série de dezembro de 1973 a dezembro de 1984, interrompida devida a reformulação do Sistema; b) janeiro de 1985 a fevereiro de 1986 (data-base: dezembro/84 = 100): Interrompida devido ao Plano de Estabilização Econômica (Plano Cruzado), implantado pelo governo (Decreto Lei nº 2284/86); c) março de 1986 a maio de 1987 (data-base: fevereiro/86 = 100): interrompida devida a redução da abrangência geográfica da pesquisa; d) junho de 1987 a dezembro de 1989 (data-base: maio/87 = 100): interrompida devida a implantação de novas bases cadastrais e alteração no calendário de coleta; e) janeiro de 1990 a junho de 1994 (data-base: dezembro/89 = 100): interrompida devido ao Plano de Estabilização Econômica (Plano Real); f) julho de 1994 a dezembro de 1998 (data-base: junho/94 = 100): interrompida devida a implantação de novas referências técnicas de engenharia; g) série atual com início em janeiro de 1999 (data-base: dezembro/98 = 100).



Capa de Harmonização dos índices de preços ao consumidor dos países do Mercosul e Chile.

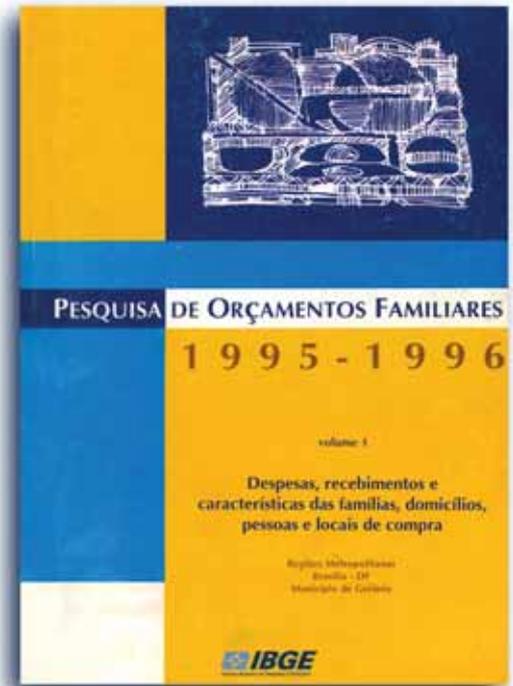
### C) Influências do SNIPC

Em 1986, a equipe do SINAPI foi incorporada ao Departamento (hoje chamado Coordenação) de Índices de Preços. Daquela quadra em diante, muito da filosofia de trabalho do SNIPC foi sendo levada ao SINAPI.

Ajustamentos operacionais foram introduzidos. Por exemplo, a ampla cobertura municipal da coleta de preços e salários foi bastante reduzida, o que deu ensejo a uma melhor formação continuada das equipes de campo. Foram feitos encontros, no Rio de Janeiro, e foram realizados acompanhamentos nas Unidades da Federação; um corpo de relatórios, nos moldes do Relatório Síntese do SNIPC, foi criado, tornando-se uma ferramenta indispensável. Manuais e folhetos divulgando resultados aos informantes foram criados (ou inovados); as bases cadastrais foram renovadas. A equipe de análise foi melhor formada, tornando-se mais integrada. O ambiente da equipe do SNIPC, sempre afável e unido, contagiou a equipe do SINAPI, promovendo um amálgama bastante valioso. Nisso tudo, foram chaves, além de *Luiz Fernando de Oliveira Fonceca* (sic), entre vários outros, *Pedro Luiz de Sousa Quinstlr*, *José Carlos Geraldo dos Santos*, *Oreval Alves Pereira*, *Alan Thomaz Barbosa*.

## POF: aspectos teórico e prático

O IBGE realizou, até hoje, quatro pesquisas sobre orçamentos familiares. A primeira, 1974-75, foi o Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, com âmbito espacial nacional, a menos da área rural da Região Norte e parte do Centro-Oeste (feita na gestão *Isaac Kerstenetzky*). Vieram depois a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF de 1987-88, nas gestões *Edson Nunes* e *Charles Mueller*, e a de 1995-96, na gestão *Simon Schwartzman*, concebidas, ambas, para atender, prioritariamente, a atualização das estruturas de consumo dos índices de preços ao consumidor produzidos pelo IBGE, sendo assim, foram feitas apenas nas Regiões Metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, bem como, no Distrito Federal e no município de Goiânia. A POF seguinte, feita em 2002-03 na gestão *Eduardo Pereira Nunes*, também atende aos índices, como as anteriores, contudo, cobre outros temas, como as “condições de vida a partir do consumo”, as “aquisições não-monetárias”, as “opiniões das famílias sobre a qualidade de vida”, para tanto, cobre todo o território brasileiro. Já agora, em 2007, nova POF está sendo pensada, devendo ser realizada em 2008-09, e já se pensa também em realizá-la em caráter contínuo.



Capa da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF.

### A) Descrição técnica geral

A POF é uma pesquisa realizada por amostragem, na qual são investigados os domicílios particulares permanentes. No domicílio, por sua vez, é identificada a unidade básica da pesquisa – unidade de consumo – que compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham da mesma fonte de alimentação ou compartilham as despesas com moradia, pois a essa “unidade de consumo” se chama “família” na pesquisa. É importante ressaltar que esta definição segue as recomendações e práticas internacionais referentes a pesquisas similares.

O desenho da amostra foi feito de modo a propiciar a publicação de resultados para o Brasil, as Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) e por situação urbana e rural. Para as UFs, os resultados referem-se ao total e à situação urbana. Nas nove regiões metropolitanas e nas capitais das UFs os resultados correspondem à situação urbana. Para o todo do Brasil foram selecionados 3 984 setores; quanto aos domicílios da amostra foram selecionados 60 911 (com uma previsão de reposição), sendo esperados 44 248, e sendo entrevistados 48 470.

A pesquisa foi realizada de julho de 2002 a junho de 2003 (tendo o 15 de janeiro de 2003 como o ponto médio de referência para apresentação dos resultados). Até o momento, cinco foram as publicações já disponibilizadas: a) pri-

meios resultados; b) análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil; c) aquisição alimentar domiciliar *per capita*; d) antropometria e análise do estado nutricional de crianças e adolescentes; e) perfil das despesas no Brasil, indicadores selecionados. Outras, talvez ainda saiam, numa incrível variedade de possibilidades.

## B) Principais definições

Domicílio é a unidade amostral da pesquisa (e consiste também em unidade de investigação e análise para caracterização das condições de moradia das famílias). É a moradia estruturalmente separada e independente, constituída por um ou mais cômodos, sendo que as condições de separação e independência de acesso devem ser satisfeitas. A condição de separação é atendida quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas, e outros, é coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia. A independência é atendida quando o local de moradia tem acesso direto, permitindo que seus moradores possam entrar e sair sem passar por local de moradia de outras pessoas.

Unidade de Consumo (ou família) é a unidade básica para pesquisa e análise dos orçamentos. A unidade de consumo compreende um único morador ou conjunto de moradores que compartilham da mesma fonte de alimentação, isto é, utilizam um mesmo estoque de alimentos e / ou realizam um conjunto de despesas alimentares comuns. Nos casos onde não existia estoque de alimentos nem despesas alimentares comuns à identificação ocorreu através das despesas com moradia.

Pessoa moradora é a que tinha o domicílio como residência única ou principal e se achava presente por ocasião da pesquisa. A pessoa é moradora ausente se, por ocasião da coleta, estava afastada temporariamente, por período não superior a 12 meses. O número de pessoas moradoras, conceito derivado, utilizado no plano tabular, consiste na estimativa do total do número de pessoas moradoras presentes e ausentes das unidades de consumo na população ou em uma determinada classe de rendimento. Equivale à estimativa da população residente a partir da POF.

As despesas, objetivo principal a pesquisar, foram definidas como monetárias e não-monetárias. Despesas monetárias são aquelas efetuadas através de pagamento, realizado à vista ou a prazo, em dinheiro, cheque ou com utilização de cartão de crédito. (Entendeu-se como rendimento monetário a todo e qualquer tipo de ganho monetário recebido durante o período de referência de 12 meses anteriores à data de realização da coleta das informações.) Despesas não-monetárias correspondem a tudo que é produzido, pescado, caçado, coletado ou recebido em bens (troca, doação, retirada do negócio e salário em bens) utilizados ou consumidos durante o período de referência da pesquisa e que, pelo menos na última transação, não tenha passado pelo mercado.

Os alimentos adquiridos pelas famílias (alimentos e bebidas) e destinados ao consumo domiciliar, consistiu no registro diário, durante sete dias consecutivos, da descrição detalhada de cada produto adquirido, da quantidade, da unidade de medida e respectivo peso ou volume, quando pertinente, do valor da despesa monetária ou



Equipe da POF em campo, cruzando ponte tosca, [s.d.].

não-monetária, do local de compra e da forma de obtenção do produto. A quantidade anual de alimentos adquiridos *per capita* para consumo nos domicílios é uma estimativa de razão, na qual o numerador é a quantidade anual adquirida correspondente a um determinado conjunto de dados de interesse de análise, e o denominador é a estimativa de total do número de pessoas moradoras referente a este mesmo conjunto.

Ao final da entrevista na Unidade de Consumo, um conjunto de quesitos relativos à qualidade de vida das famílias foi pesquisado. Estas questões, de caráter subjetivo, foram obtidas através de entrevista com a pessoa responsável pela família ou quem assim foi considerada pelos demais moradores. Foram abordados os seguintes aspectos: o grau de dificuldade ou de facilidade da família para chegar ao fim do mês com seu rendimento; o valor monetário mínimo necessário para cumprir com este objetivo e, de forma equivalente, o valor necessário para cobrir os gastos com alimentação; a avaliação quanto à quantidade e ao tipo de alimentação consumida, e as razões de não estar se alimentando como quer; as condições de sua moradia em relação a alguns serviços e a existência de problemas nos domicílios e vizinhança; e a capacidade de pagamento de algumas despesas. Estas informações ampliam abordagens de estudos sobre condições de vida e, em especial, pobreza e desigualdade que, associadas às demais informações da POF, oferecem um conjunto de indicadores que enriquecem as possibilidades analíticas da pesquisa.

### Ponto final

A POF, enquanto voltada aos índices, esteve afeta ao Departamento (hoje Coordenação) de Índices de Preços. Com seu escopo ampliado ficou melhor alocada na Coordenação (antes Departamento) de Emprego e Rendimento, como parte do sistema de pesquisas domiciliares: PNAD, PME e POF; o que não significa, definitivamente, um não atendimento às necessidades específicas do SNIPC, é bom frisar. Essas três pesquisas domiciliares, tendo junto o censo da população, promete uma revolução nas estatísticas sociais do país, o que vem sendo um sonho já de longo tempo. O tempo dirá do grau de sucesso alcançado.

## EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS ÍNDICES DO SNIPC

Consiste na produção mensal de índices de preços ao consumidor nacionais, a partir da agregação de resultados regionais, segundo a mesma concepção metodológica no que diz respeito a fórmula de cálculo, pesquisas básicas, bases cadastrais, montagem da estrutura de pesos e métodos de coleta. A atualização do sistema se dá através da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, cujos dados propiciam a construção de novas estruturas de pesos para o cálculo dos índices de preços; da Pesquisa de Locais de Compra - PLC, que atualiza o cadastro de informantes onde se coletam os preços dos produtos e serviços; e da Pesquisa de Especificação de Produtos e Serviços - PEPS, que gerou o Cadastro de Produtos, fornecendo a especificação ou descrição dos produtos consumidos. Os cadastros são atualizados quando necessário.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, compõem tradicionalmente o Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, independente de serem utilizados pelo governo como indexadores oficiais.

Dando seqüência a exposição do sistema, são apresentados três quadros que mostram as características que distinguem cada índice de preços ao consumidor - os tradicionais e os criados a partir destes - a síntese dos seus aspectos metodológicos e os objetivos de cada um; estão postos na seguinte ordem:

Quadro I - Índices que compõem tradicionalmente o sistema

Quadro II - Índices criados a partir do sistema - em produção

Quadro III - Índices criados a partir do sistema - fora de produção

Ao final, há um quadro com um histórico das alterações da moeda nacional, e que é muito procurado pelos interessados.

Quadro IV - Histórico das alterações da moeda nacional

QUADRO I - ÍNDICES QUE COMPÕEM TRADICIONALMENTE O SISTEMA

					(continua)
	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO - OBJETIVO	PERÍODO DE COLETA (aproximado)	DATA LIMITE DE DIVULGAÇÃO	OBJETIVOS
I	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 6 salários mínimos	Dia 1 a 30 do mês de referência	Até o dia 15 do mês seguinte ao de referência, de acordo com cronograma de divulgação disponível na Internet	Produzido pelo IBGE desde março de 1979, e divulgado a partir de abril de 1979, como medida de correção do poder de compra dos salários. Foi utilizado para reajuste salarial, através da Lei nº 6708, de 30.10.1979 e para correção dos aluguéis, através da Lei nº 7.069 de 20.12.1982. Deixou de ser indexador oficial de salários e aluguéis em 11/1985. Foi utilizado pelo governo para diversos fins, destacando-se as Leis nº 8.222 de 05.09.1991 e nº 8.419 de 07.05.1992 que identificam a utilização do INPC na política nacional de salários até agosto de 1992; nº 8.200 de 28.06.1991, que dispõe sobre a correção monetária das demonstrações financeiras para efeitos fiscais e societários (revogada pela Medida Provisória nº 312, de 11.02.1993); e nº 8.212 e nº 8.213, de 24.0.1991, que dispõem sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social - ajuste dos salários-de-contribuição (em vigor até 12/92). Foi utilizado para reajustar os valores do depósito recursal (Art. 899 da CLT), de acordo com o parágrafo 4º, Art. 8º da Lei nº 8.542, de 23.12.1992. A Medida Provisória nº 1.053, de 30.06.1995 estabelece que o INPC substitui o IPC-r para os fins previstos na Lei nº 8.880, de 27.05.1994, parágrafo 6º, Art. 20 (correção dos valores dos benefícios pagos com atraso pela Previdência Social); e parágrafo 2º, Art. 21 (correção dos salários-de-contribuição computados no cálculo do salário-de-benefício). O Decreto no 1.544, de 30.06.1995, estabelece que na hipótese de não existir previsão de índice de preços substituto, e caso não haja acordo entre as partes, a média dos índices de preços de abrangência nacional a ser utilizada nas obrigações e contratos anteriormente estipulados com reajustamento pelo IPC-r, a partir de 1ª de julho de 1995, será a média aritmética simples do INPC e do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI. A Medida Provisória no 1.415, de 29.04.1996 estabelece que a partir da referência maio de 1996, o IGP-DI substitui o INPC para os fins previstos no parágrafo 6º, art. 20 e no parágrafo 2º, Art. 21, ambos da Lei no 8.880, de 27.05.1994.
S					
N					
I	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com rendimento mensal entre 1 e 40 salários mínimos	Dia 1 a 30 do mês de referência	Dia 15 do mês seguinte ao de referência, de acordo com cronograma de divulgação disponível na Internet	Produzido pelo IBGE desde dezembro de 1979, e divulgado a partir de janeiro de 1980, como medida de inflação da economia. Foi utilizado como indexador oficial do País, corrigindo salários, aluguéis, taxa de câmbio, além de todos os demais ativos monetários, de acordo com o Decreto nº 91.990, de 27.11.1985. Deixou de ser indexador oficial em 10.03.1986. Utilizado para reajuste dos contratos de locação residencial (anteriormente vinculados ao Índice de Salários Nominais Médios - ISN - extinto em 01.08.1992), de acordo com o proposto na Lei nº 8.494, de 23.11.1992, do Ministério da Fazenda. A partir de janeiro de 1998 começou a ser calculado e divulgado o IPCA sazonalmente ajustado. A partir de julho de 1999, através da Resolução nº 2.615, o Banco Central do Brasil passou a adotar o IPCA como diretriz do sistema de metas de inflação para o balizamento da política monetária.
P					
C					

NOTA: A partir da POF 2002-2003 a população objeto do INPC passa a ser 1 a 6 salários mínimos. Anteriormente e não mais de 1 a 8 salários mínimos. Goiânia foi integrada ao sistema em janeiro de 1991.

QUADRO II - ÍNDICES CRIADOS A PARTIR DO SISTEMA - EM PRODUÇÃO

ÍNDICES NACIONAIS	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO - OBJETIVO	PERÍODO DE COLETA (aproximado)	DATA LIMITE DE DIVULGAÇÃO	OBJETIVOS
ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO ESPECIAL (IPCA-E)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com rendimento mensal entre 1 e 40 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	Até o penúltimo dia útil do trimestre, de acordo com cronograma de divulgação disponível na Internet	<p>Criado a partir da Lei nº 8.383, de 30.12.1991, passou a ser divulgado em janeiro de 1992, com o objetivo de reajustar a Unidade Fiscal de Referência – UFIR. O Decreto no 1.066, de 27.02.1994, indica a utilização do IPCA-E como uma das bases no cálculo da Unidade Real de Valores - URV.</p> <p>A Lei nº 8.880, de 27.05.1994 ratifica a utilização do IPCA-E para reajustar a UFIR.</p> <p>A Medida Provisória no 812, de 30.12.1994, convertida na Lei nº 8.981, de 20.01.1995, estabelece que a partir de janeiro de 1995, o IPCA-E será divulgado trimestralmente, conforme a UFIR que passa a ser fixa por períodos trimestrais.</p> <p>A Medida Provisória nº 1.053, de 30.06.1995 estabelece que a partir de 01.01.1996, a UFIR, criada pela Lei no 8.383, de 30.12.1991, será reajustada semestralmente, sem contudo alterar a periodicidade de divulgação do IPCA-E.</p> <p>A Medida Provisória nº 1.540-21, de 13.02.1997 estabelece, no Art. 6º, que a partir de 1º de janeiro de 1997 a UFIR será reajustada anualmente.</p> <p>A UFIR foi extinta a partir de 27.12.2000, de acordo com a Medida Provisória no 2.095-70, Art. 29, parágrafo 3º.</p>
ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR-15 (IPCA-15)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com rendimento mensal de 01 a 40 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	De acordo com cronograma de divulgação disponível na homepage do IBGE	<p>A partir de maio de 2000, o IBGE passou a disponibilizar em sua homepage este resultado com o objetivo de instrumentalizar análises sobre a inflação.</p>

QUADRO III - ÍNDICES CRIADOS A PARTIR DO SISTEMA - FORA DE PRODUÇÃO

ÍNDICES NACIONAIS	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO - OBJETIVO	PERÍODO DE COLETA (aproximado)	DATA LIMITE DE DIVULGAÇÃO	OBJETIVOS
ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR ESPECIAL (INPC-E)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 8 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	Até o penúltimo dia útil do mês de referência	Fornecer a evolução mensal de preços ao nível do consumo com abrangência nacional. Passou a ser divulgado em 11/92, com a série iniciada em 01/92. Deixou de ser divulgado em 07/94 após a implantação do Real.
ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR (IPC)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 8 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	Último dia útil do mês de referência	Regulamentado em 13.05.1986, através da Portaria nº 64, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, considerando o disposto no Decreto-lei nº 2.284, de 10.03.1986, para ser o indexador oficial da economia. Foi utilizado como tal até março de 1990, sendo calculado até fevereiro de 1991. Foi extinto através da Medida Provisória nº 294, em 31.01.1991.
ÍNDICE DE REAJUSTE DE VALORES FISCAIS (IRVF)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 8 salários mínimos	Dia 23 do mês anterior a 22 do mês de referência	Último dia útil do mês de referência	Regulamentado em 26.06.1990, através da Portaria nº 368 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, considerando o disposto no art. 1º da Medida Provisória nº 189, de 30.05.1990, para correção do Bônus do Tesouro Nacional - BTN. Foi extinto através da Medida Provisória nº 294, em 31.01.1991.
ÍNDICE DA CESTA BÁSICA (ICB)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal de até 2 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	Último dia útil do mês de referência	Regulamentado em 13.07.1990, através da Portaria nº 416 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, visando a execução do disposto no Art. 5º da Lei nº 8.030, de 12.04.1990 (cesta básica), com o objetivo de corrigir o salário mínimo. Foi extinto através da Medida Provisória nº 294, em 31.01.1991.
ÍNDICE DE REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO (IRSM/1991)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com rendimento mensal de até 2 salários mínimos	Dia 1 a 30 do mês de referência	Até o oitavo dia útil do mês seguinte ao de referência	Regulamentado em 09.05.1991, através da Portaria nº 359 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, visando a execução do disposto no parágrafo 2º do Art. 9º da Lei nº 8.178, de 01.03.1991 (política salarial/cesta básica), com o objetivo de reajustar os abonos concedidos no período de 01.03.1991 a 31.08.1991. A Lei nº 8.222, de 05.09.1991 instituiu uma nova política nacional de salários, inclusive para o salário mínimo com reajustes através do INPC.

QUADRO III - ÍNDICES CRIADOS A PARTIR DO SISTEMA - FORA DE PRODUÇÃO

(continuação)

ÍNDICES NACIONAIS	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO - OBJETIVO	PERÍODO DE COLETA (aproximado)	DATA LIMITE DE DIVULGAÇÃO	OBJETIVOS
IPC-RJ e IPC-SP (faixa restrita)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 8 salários mínimos	1ª quadrissemana: dia 8 do mês anterior a 7 do mês de referência  2ª quadrissemana: dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	De quatro a cinco dias úteis após o término da coleta do período de referência	Fornecer a evolução a cada semana dos preços ao nível do consumo nas duas principais metrópoles brasileiras. Seguem integralmente a metodologia do SNIPC. Passaram a ser divulgados em 19Z. Deixaram de ser divulgados em 07/94, após a implantação do Real.
IPC-RJ e IPC-SP (faixa ampla)		Famílias com rendimento mensal entre 1 e 40 salários mínimos	3ª quadrissemana: dia 23 do mês anterior a 22 do mês de referência  4ª quadrissemana: dia 1 a 30 do mês de referência		

QUADRO III - ÍNDICES CRIADOS A PARTIR DO SISTEMA - FORA DE PRODUÇÃO (conclusão)

ÍNDICES NACIONAIS	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	POPULAÇÃO - OBJETIVO	PERÍODO DE COLETA (aproximado)	DATA LIMITE DE DIVULGAÇÃO	OBJETIVOS
ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR, série r (IPC-r)	Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador, Curitiba, além de Brasília e o Município de Goiânia	Famílias com chefes assalariados e rendimento mensal entre 1 e 8 salários mínimos	Dia 16 do mês anterior a 15 do mês de referência	Até o penúltimo dia útil do mês de referência	<p>Fornecer a variação mensal do custo de vida em REAL. Regulamentado em 29.06.1994, através da Portaria nº 389 do Ministério da Fazenda e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, visando o disposto no Art. 17 da Lei nº 8.880, de 27.05.1994.</p> <p>Através da Lei nº 8.880 fica estabelecida a aplicação do IPC-r, em Política Salarial, para reajuste dos salários dos trabalhadores em geral; do salário mínimo; e das tabelas de vencimentos, soldos e salários e de funções de confiança e gratificadas dos servidores públicos, civis e militares da União. E também para correção dos benefícios da Previdência Social e dos proventos da inatividade e das pensões decorrentes do falecimento do servidor público civil e militar.</p> <p>No Art. 27 da Medida Provisória nº 542, de 30.06.1994, fica estabelecido o uso do IPC-r para correção, por disposição legal ou estipulação de negócio jurídico, da expressão monetária de obrigação pecuniária, contratada a partir de 01.07.1994, exceto para alguns tipos de contrato.</p> <p>E no Art. 28, tem-se como opção o uso do IPC-r para amortização de saldo devedor nos contratos com prazo superior a um ano.</p> <p>A Medida Provisória nº 1.053, de 30.06.1995 estabelece que o IBGE a partir de 01.07.1995 deixa de calcular e divulgar o IPC-r.</p>

NOTA: Goiânia foi integrada ao sistema em janeiro de 1991.

QUADRO IV - HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES DA MOEDA NACIONAL

PLANO ECONÔMICO	MOEDA VIGENTE	SÍMBOLO	PERÍODO DE VIGÊNCIA	FUNDAMENTO LEGAL	EQUIVALÊNCIA
	Real	R	Período colonial até 07.10.1833	Alvará S/N de 01.09.1808	R 1\$2000 = 1/8 de ouro de 22K.
	Mil Réis	Rs	08.10.1833 a 31.10.1942	Lei nº 59, de 08.10.1833	Rs 2\$500 = 1/8 de ouro de 22K.
	Cruzeiro	Cr\$	01.11.1942 a 30/11/1964	Decreto-lei nº 4.791, de 05.10.1942	Cr\$ 1,00 = Rs 1\$000 (um cruzeiro corresponde a mil-réis)
	Cruzeiro (eliminados os centavos)	Cr\$	01.12.1964 a 12.02.1967	Lei nº 4.511, de 01.12.1964	Cr\$ 1 = Cr\$ 1,00
	Cruzeiro Novo (volta dos centavos)	NCr\$	13.02.1967 a 14.05.1970	Decreto-lei nº 1 de 13.11.1965	Ncr\$ 1,00 = Cr\$ 1.000
	Cruzeiro	Cr\$	15.05.1970 a 14.08.1984	Resolução do Banco Central no 144, de 31.03.1970	Cr\$ 1,00 = NCr\$ 1,00
	Cruzeiro (eliminados os centavos)	Cr\$	15.08.1984 a 27.02.1986	Lei nº 7.214, de 15.08.1984	Cr\$ 1 = Cr\$ 1,00
Cruzado I - Fev. 86 Cruzado II - Jun. 87	Cruzado (volta dos centavos)	Cz\$	28.02.1986 a 15.01.1989	Decreto-lei nº 2.283, de 27.02.1986	Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000
Verão I - Jan. 89 Verão II - Maio.89	Cruzado Novo	NCz\$	16.01.1989 a 15.03.1990	Medida Provisória nº 32, de 15.01.1989, convertida na Lei nº 7730, de 31.01.1989	NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00
Color I - Mar. 90 Color II - Jan. 91	Cruzeiro	Cr\$	16.03.1990 a 31.07.1993	Medida Provisória nº 168, de 15.03.1990, convertida na Lei nº 8.024, de 12.04.1990	Cr\$ 1,00 = NCz\$ 1,00
Transição para o Real Ago. 93	Cruzeiro Real	CR\$	01.08.1993 a 30.06.1994	Medida Provisória nº 336, de 28.07.1993, convertida na Lei nº 8.697, de 27.08.1993, e Resolução BACEN nº 2.010, de 28.07.1993	CR\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00
Real - Jul. 94	Real	R\$	Desde 01.07.1994	Leis nº 8.880, de 27.05.1994 e nº 9.069, de 29.06.1995	R\$ 1,00 = CR\$ 2.750,00

FONTE: Banco Central e Informações Objetivas - IOB.

## Harmonização dos Índices de Preços ao Consumidor dos Países do Mercosul e Chile

**Quadro 1 - Cobertura da cesta harmonizada**

País	Níveis de cobertura (%)
Argentina	94
Brasil	94
Chile	91
Paraguai	98
Uruguai	86

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 2 - Divisões do Sistema de Classificação Comum dos Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados - MERCOSUL e Chile**

- 01 - Alimentos e bebidas não-alcoólicas
- 02 - Bebidas alcoólicas, fumo e narcóticos
- 03 - Artigos do vestuário e calçados
- 04 - Aluguel, água, eletricidade, gás e outros combustíveis
- 05 - Móveis, artigos para habitação e para a conservação da habitação
- 06 - Saúde
- 07 - Transporte
- 08 - Comunicações
- 09 - Recreação e cultura
- 10 - Educação
- 11 - Restaurantes e hotéis
- 12 - Bens e serviços diversos

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 3 - Categorias de nível mais agregado, dos classificadores dos IPCs oficiais**

Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
1. Alimentos e bebidas	1. Alimentos e bebidas	1. Alimentação	1. Alimentação	1. Alimentos e bebidas
2. Indumentária	2. Habitação	2. Habitação	2. Roupas e calçados	2. Vestimenta e calçados
3. Habitação e serviços básicos	3. Artigos de residência	3. Equipamentos para o domicílio	3. Habitação	3. Habitação
4. Equipamentos e manutenção do domicílio	4. Vestuário	4. Vestuário	4. Gastos com saúde	4. Móveis, utensílios e cuidados da casa
5. Atendimento médico e gastos com saúde	5. Transporte	5. Transporte	5. Transporte	5. Cuidados médicos e conservação da saúde
6. Transporte e comunicações	6. Saúde	6. Saúde	6. Educação e leitura	6. Transporte e comunicações
7. Recreação	7. Despesas pessoais	7. Educação e recreação	7. Gastos diversos	7. Recreação, equipamentos recreativos e culturais
8. Educação	8. Educação	8. Outros		8. Educação
9. Outros bens e serviços	9. Comunicações			9. Outros gastos de consumo

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 4 - Ponderações das divisões do Sistema de Classificação Comum**

Divisões	Ponderações (%)				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
ALIMENTOS E BEBIDAS NÃO-ALCOÓLICAS	25,24	17,68	23,89	33,20	24,34
BEBIDAS ALCOÓLICAS, FUMO E NARCÓTICOS	2,55	1,91	2,55	1,86	2,74
ARTIGOS DE VESTUÁRIO E CALÇADOS	5,59	5,59	7,66	6,36	7,24
ALUGUEL, ÁGUA, ELETRICIDADE, GÁS E OUTROS COMBUSTÍVEIS	12,84	14,73	11,15	11,04	14,63
MÓVEIS, ARTIGOS PARA HABITAÇÃO E PARA CONSERVAÇÃO DA HABITAÇÃO	6,69	8,88	10,20	9,39	7,87
SAÚDE	5,55	6,22	3,79	6,11	4,30
TRANSPORTE	14,06	20,49	13,31	8,88	12,55
COMUNICAÇÕES	4,27	3,88	3,24	0,33	2,53
RECREAÇÃO E CULTURA	7,86	5,41	7,28	5,86	6,46
EDUCAÇÃO	3,43	4,25	6,90	3,74	4,73
RESTAURANTES E HOTÉIS	8,13	6,30	4,42	5,70	7,59
BENS E SERVIÇOS DIVERSOS	3,79	4,67	5,61	7,53	5,02

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 5 - Cobertura, em percentual,  
da população urbana de cada país**

País	Percentuais da população urbana das localidades da coleta de preço em relação ao total da população urbana (%)
Argentina	40
Brasil	39
Chile	40
Paraguai	57
Uruguai	48

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 6 - Tratamento dos bens e serviços sazonais nos IPCs oficiais**

Bens e serviços sazonais		Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
São incluídos na cesta		sim	sim	sim	sim	sim
Existe uma única cesta anual		sim	Frutas e vegetais 12 cestas mensais	sim	sim	sim
Tratamento especial no cálculo	Frutas e vegetais frescos	não	Índice Paasche ponderações variáveis	Cestas ampliadas	não	não
	Vestuário e calçados	Estão definidas variedades distintas por temporada	não	Estão definidas variedades distintas por temporada	não	Estão definidas variedades distintas por temporada
Tratamento especial em imputação	Frutas e vegetais frescos	não	É resolvido com as ponderações variáveis	Fora de temporada se imputa com o resto dos produtos	Fora de temporada se mantém o último preço real	não
	Vestuário e calçados	não	Fora de temporada se imputa com o nível de agregação imediato superior	Fora de temporada se mantém o nível anterior de variedade do estabelecimento	não	Fora de temporada se mantém o o último preço

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 7 - Fórmulas de cálculo nos IPCs oficiais**

Fórmula geral	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
A- Cálculo de preços médios	Média geométrica ponderada por tipo de local de compra	Média aritmética	Não calcula preços médios (médias de índices aritméticas e geométricas)	Média aritmética	Média aritmética ponderada
B- Fórmula geral	Laspeyers	Laspeyers	Laspeyers	Laspeyers	Laspeyers
C- O cálculo dos índices elementares se faz como:					
Cociente de preços médios	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Média dos cocientes de preços	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 8 - Serviços para a conservação e reparação do domicílio  
Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	0,530
Brasil	0,017
Chile	1,168
Paraguai	-
Uruguai	0,988

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 9 - Serviços médicos/Serviços de hospital/  
Seguros médicos  
Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	4,555
Brasil	3,194
Chile	2,587
Paraguai	0,680
Uruguai	11,422

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 10 - Patentes e licença para circulação de veículos**  
**Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	-
Brasil	0,611
Chile	0,308
Paraguai	-
Uruguai	0,696

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 11 - Jogos de azar**  
**Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	-
Brasil	0,533
Chile	0,160
Paraguai	-
Uruguai	0,281

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 12 - Seguros em geral**  
**Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	0,490
Brasil	0,348
Chile	0,606
Paraguai	-
Uruguai	0,444

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

**Quadro 13 - Serviços de intermediação financeira/  
Outros serviços financeiros**  
**Ponderação excluída**

País	Ponderação (%)
Argentina	-
Brasil	0,065
Chile	3,573
Paraguai	-
Uruguai	0,179

Fonte: Índices de Preços ao Consumidor Harmonizados do Mercosul e Chile.

## Síntese

### linha do tempo

#### Reverendo a moldura teórica:

O Império fixaria o desejo às estatísticas. A República seguiria naquela senda, dando garantias às produções; o faria centrada numa legislação, oficial ou oficiosa, que tivera começo já na Constituição Republicana que preceituara a feitura dos censos nos anos “zero”. Pela variada legislação, ampliada e reiterada, queria-se resolver os dilemas da peculiar natureza da elaboração estatística, à época.

Na elaboração das estatísticas, as fontes básicas, quase únicas, afora os censos, eram os registros administrativos, de posse, naturalmente, dos órgãos que os criara e que deles dependiam para administrarem; e o maior deles era, certamente, o registro civil (dos nascimentos, dos casamentos, dos falecimentos) sonhado no Império e executado na República. Os registros afetos a uma área temática (por exemplo, a agricultura, a polícia, a justiça, e outras) podiam estar em várias de suas unidades (estações climáticas, delegacias de polícia, prisões, e outras), que estariam em diferentes localidades (numa mesma cidade, ou, o que era mais comum, em várias cidades). Era muito difícil derivar-lhes estatísticas; até porque, não raro, eram ruins, em conteúdo e em cobertura.

E era difícil acessá-los e manuseá-los para as necessárias agregações estatísticas. Ficava-se a depender da boa vontade dos seus “proprietários”, por exemplo, os tabeliães nos cartórios, que, para atender à produção estatística deveriam preencher algum formulário de agregação; eram muitas as negações. Essa situação se agravava na extremada federação então praticada; imperando uma “deficiência de informações”, como dizia Bulhões Carvalho. Como resolver esses problemas? Tentou-se a catequese, discursando-se a importância e a necessidade das estatísticas, na linha do Império; e novos passos foram ensaiados, discursando-se as características específicas e peculiares da elaboração das estatísticas; tentou-se acordos com os estados, como se apenas faltasse a declaração formalizada da importância e da necessidade das estatísticas; mas foram poucos os sucessos, quase nunca continuados e sistemáticos.

A repartição estatística federal. Diretoria Geral de Estatística – DGE tentou se chegar aos registros, fazendo-se presente nos estados, por delegados em delegacias. Mas isso também não resolvia o problema, pois lhes faltava estrutura. Tentou-se reformas e reformas na DGE, mudou-se o conjunto legislativo pertinente; fazia-se

muito, com poucos sucessos. Nesse grande esforço humano, tendo à frente figuras valiosas, o consumo de energia era imenso, mas era mínima a iluminação. A oferta seguia irregular, descontínua e assistemática; no dizer de *Teixeira de Freitas* “Dispersos, desestimulados, tolhidos de todos os modos, com limitadíssimos meios de estudo, de trabalho e de eficiência, não tínhamos nenhum sentimento de grupo, nenhum espírito de solidariedade” (TEIXEIRA..., 1990a, p. 106).

A saída da crise seria o IBGE, cabeça do sistema estatístico. O início estaria nos debates animados por *Teixeira de Freitas* nos anos 1930, fazendo surgir em 1934 o Instituto Nacional de Estatística, devidamente instalado em 1936, e já em 1938 chamado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O ano chave, na tradição institucional, não é nem 1934 e nem 1938, mas 1936 (29 de maio) tomado, então, como Natal do IBGE, na expressão de *Teixeira de Freitas*. O que então se criava era impar, fosse o Instituto, fosse o sistema estatístico; contudo, *Teixeira de Freitas* afirma que nada mais se fazia, então, do que retomar as tentativas de solução do passado (e rende louvor a Bulhões Carvalho, o declarado “Fundador da Estatística Geral Brasileira”, e agora fazê-las factíveis, graças ao Estado que, com sua vontade de governar, demandava estatísticas. Um órgão central era criado, mas surgia um sistema estatístico federativo, já que as fontes seguiam sendo os registros administrativos.

Figurou-se um programa estatístico, executado nas campanhas estatísticas. A prática era a das pesquisas completas, vale dizer, censitárias. Isso decorria dos compromissos municipalistas, essenciais na concepção ibgeana; as agências de estatística, para acesso aos registros, eram municipais, e o era, também, a maior fonte dos recursos, qual seja, a quota de estatística arrecadada nos municípios. Mais tarde, no esgotar do modelo, e no contexto das demandas por estatísticas para planejamento, em especial as estatísticas econômicas, afiliadas às estatísticas derivadas, as pesquisas por amostragem serão introduzidas, e o município será abandonado como espaço básico de coleta. Pouco a pouco, de um sistema colegiado, nacional e não federal, com ênfase na dimensão organizacional (ou social), passa-se a um sistema centralizado e concentrado, ibgeano e federal, nacional apenas na dimensão informacional (ou cognitivo). Ao se tornar um centro de pesquisa, no amparo das ciências e dos métodos de pesquisa, ganha-se muito, sem dúvida; mas perde-se também, uma visão cultura é esmaecida.

Depois de muitas críticas (1958, 1962, 1964 e 1966), mostrando o esgotamento do modelo original, o IBGE seria tornado uma Fundação (1967). Pretendia-se, com isso, recuperar-lhe as autonomias e as independências que, pouco a pouco, foram perdendo envolvimento em burocracias (as federais e as próprias). Surge, então, a grande figura de *Isaac Kerstenetzky*, homem de grande visão social, economista renomado, com excelente experiência em planejamento. Ele reporia a Fundação no caminho correto, ela que se perdera na primeira concepção; em 1973, finalmente, uma nova estrutura administrativa, em formato de diretorias, dá amálgama às esferas de atuação da Casa; em definitivo se aglutinam as antigas alas: estatística, geografia e censo. O sistema estatístico, então, por sua visão e atuação, faz-se a parte central do sistema de planejamento, e é nesse contexto que emergem, em bases modernas, conceituais e processuais, as tão desejadas estatísticas econômicas; as estatísticas primárias e as derivadas conformam um novo programa estatístico.

### Em poucas palavras:

Num primeiro momento, a esfera estadual cede lugar à esfera federal. O Estado federal revela-se disposto a governar, e demanda estatísticas. Quer saber muito, e melhor, da população, em si, e em sociedade, no território; este, será ordenado, estabilizado nas fronteiras internas. Nesse contexto a presença do Instituto Nacional de Estatística - INE (logo IBGE) será vital, dando curso à ação, fazendo estatísticas de modos continuado e sistemático; experiências antes fracassadas pela força da federação, são agora plenas de sucesso pela força do estado central. Ao dar-se freios à federação, surgiam as chances de existir um órgão nacional (central) de estatística com capacidades normalizadora e sistematizadora. Mas, o sistema formado seria federativo, pela razão das fontes chaves o serem, os vários registros administrativos; assim sendo, um sistema estatístico federativo (de cunho técnico-administrativo) seria viabilizado pela diminuição da federação política.

Num segundo momento, essa concepção originária, com a intensa demanda por estatísticas econômicas para planejamento, será posta em cheque. Já vinha sendo minado, mais e mais se integrava à esfera federal, deixando o nacional na sombra. Os mecanismos operacionais perdiam autonomia, e eram amarrados às decisões federais; a idéia de um órgão (*sui generis*) acima das esferas políticas (federal, estadual e municipal) e transtematizado, e por isso mesmo vinculado à Presidência da República, pouco a pouco perde o vigor, e se esmaece. Assim, a mudança em Fundação, seu novo estatuto jurídico, será uma natural e inevitável reposição de ordem, uma nova ordem, é fato, diferente daquela da origem. O sistema estatístico ganha centralidade, o pacto federativo se desmancha, a vontade do IBGE vira lei; enquanto vigorou a prática do planejamento nacional, com um atuante Estado Nacional, estimulador do crescimento (e do desenvolvimento), o IBGE pontificou na atividade estatística; mas, com as crises do Estado Nacional, com o advento do neoliberalismo, mais e mais, globalizado, movido por uma tecnologia de processamento, e sobremodo de comunicação, sem olvidar uma recuperação federativa no Brasil, o IBGE viveria uma enorme crise; os movimentos reivindicativos dos funcionários, com vocação grevista, agravaram a situação interna, e a imagem institucional ficou, no mínimo, esmaecida. A recuperação aconteceria a partir de meados dos anos 1990, com *Simon Schwartzman* na presidência.

### A dança das cadeiras:

Em 1967, ao se tornar uma Fundação, assume a presidência *Sebastião Aguiar Ayres*, o primeiro ibgeano na função. Não fica muito tempo na função, cedendo posição a *Isaac Kerstenetzky*, cuja gestão começa em 1970 e termina em 1979. A ele segue *Jessé Montello*, ficando no cargo até 1985. Foi um tempo (mais ou menos) estável, com razoável existência de orçamento, e de recursos financeiros; o quadro de pessoal é renovado, abrindo as equipes de trabalho. Nesse período, a demanda se apresenta ajustada, estando associada ao planejamento, a seu turno, as condições de produção são estáveis, e a oferta é equilibrada e bem estruturada.

No período 1985-1995, com o arrefecimento do planejamento nacional, e o advento do liberalismo globalizado (o chamado neoliberalismo) desajusta a demanda por estatísticas, e por isso, bem assim por outras razões, a oferta se torna instável. Falta

como que um mote, ao IBGE; falta perceber uma nova demanda e a ela se ajustar, em programa, em recursos, em pessoal; isso será demorado. Nesse longo período, há dois grupos de gestões: primeiro, *Edmar Bacha*, *Edson Nunes*, *Charles Mueller* e *Eduardo Augusto Guimarães*; segundo, *Eurico Borba* e *Silvio Minciotti*. Em cada grupo, as gestões guardam elos comuns, ainda que tendo, cada qual, suas feições próprias.

No período seguinte, 1995-2002 (e, de certa forma, até hoje), ganha clareza um necessário redesenho da demanda, e ela terá uma especial influência internacional; as novas plataformas tecnológicas, finalmente, entram no IBGE, promovendo uma revolução na produção, que assim ganha estabilidade. O promotor dessa inflexão, de renovação institucional, é *Simon Schwartzman*, grande pensador, como poucos, sendo pessoa de destaque na sociologia das estatísticas. Seu sucessor, *Sérgio Besserman*, lhe seguirá os passos, fazendo uma administração de continuidade.

Em três dessas várias gestões, a de *Isaac Kerstenetzky*, a de *Charles Mueller* e a de *Sérgio Besserman*, os diretores-gerais são figuras chaves, respectivamente, *Eurico Borba*, *David Wu Tai* e *Nuno Duarte Bittencourt*, deixando marcas fortes. Assim, para melhor nomear essas gestões melhor seria dizê-las em duplas, ou seja, gestão *Isaac Kerstenetzky / Eurico Borba*, gestão *Charles Mueller / David Wu Tai* e gestão *Sérgio Besserman / Nuno Duarte Bittencourt*. Nas demais gestões, não raro houve diretores-gerais competentes e de personalidades fortes, contudo, seja por suas formas de serem e atuarem, seja pela força do titular, não é o caso de marca-las duplamente.

História do Brasil		História das Estatísticas
1969-1974 Emílio Médici, 3º general-presidente	1970	1970-1979: Isaac Kerstenetzky
1974-1979 Ernesto Geisel, 4º general-presidente	1973	Nova fase da Fundação (Lei n. 5.878, de 11 de maio de 1973). Novo PGIEG.
1979-1985 João Batista Figueiredo, 5º general-presidente	1975	Censos Econômicos quinquenais
1985-1990 Tancredo Neves (faleceu antes de assumir) José Sarney (vice no exercício da presidência)	1979	1979-1985: Jessé Montello (primeiro, e único, estatístico na presidência do IBGE)
1990-1994 Fernando Collor (set. 1992 sofreu <i>impeachment</i> ) Itamar Franco (vice no exercício da presidência)	1980	1985-1986: Edmar Bacha 1987-1988: Edson Nunes 1988-1990: Charles Mueller
1995-1998 Fernando Henrique Cardoso (1º mandato)	1985	1990-1992: Eduardo Augusto Guimarães 1992-1993: Eurico Borba 1993-1994: Silvio Minciotti
1999-2002 Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)	1991	1994-1998: Simon Schwartzman
	1995	1998-2002: Sérgio Besserman

## ANTES c.1972, início do período estudado

1958 (dezembro)	Seminário de Estatístico, promovido conjuntamente pela Confederação Nacional da Indústria e pelo Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico, faz críticas ao sistema estatístico vigente desde 1936.
1962 (junho)	Grupo de Trabalho, criado no âmbito da Comissão Nacional de Planejamento, oferece sugestões para reforma do sistema estatístico vigente desde 1936 (vale-se das críticas de 1958).
1962 (junho)	Como parte do Grupo de Trabalho, criado no âmbito da Comissão Nacional de Planejamento, Isaac Kerstenetzky e Ovídio de Andrade Júnior, oferecem a debate uma proposta de programa estatístico.
1964 (abril)	Depois do golpe militar contra João Goulart, Castelo Branco assume a presidência da República (1ª general-presidente).
1964 (maio)	Missão Externa dirigida por Tulo Hostílio Montenegro oferece novas sugestões para reforma do sistema estatístico vigente desde 1936 (vale-se das críticas de 1958 e 1962).
1966 (abril)	Grupo de Trabalho, criado no âmbito do ministério (ainda chamado de extraordinário) do Planejamento e Coordenação Econômica, sintetiza as críticas no sentido da reforma do sistema estatístico, com cerne no papel do IBGE (vale-se das críticas de 1958, 1962 e 1964).
1967 (13 de fevereiro)	O Decreto-lei nº161, o IBGE se torna uma fundação. A nova estrutura, em lugar de apresentar novidades positivas, esgarça a estrutura anterior, e vêm as frustrações. Sebastião Aguiar Ayres, primeiro ibgeano na função, assume a presidência. O IBGE é formado pelo IBE e pelo IBGE (depois, já sob Isaac Kerstenetzky, viria o IBI).
1967 (fevereiro)	É elaborado o Projeto Atlântida que daria ensejo à futura criação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.
1967 (março)	Costa e Silvia assume a presidência da República (2ª general-presidente).
1967 (2 de agosto)	Os Decretos nº61.126 e nº61.127 ditam o estatuto da Fundação.
1967 (dezembro)	É instalada a Comissão Nacional de Planejamento e Normas Estatísticas, no comando técnico do sistema estatístico brasileiro.
1968 (1ª de abril)	Decreto nº62.497, regulamenta a profissão de estatístico.
1968 (29 de maio a 4 de junho)	ICONFEST – Conferência Nacional de Estatística (Isaac Kerstenetzky, futuro presidente, faz notável discurso na sessão de abertura, tratando das estatísticas derivadas), da qual sai o Plano Nacional de Estatísticas Básicas.

1968	O IBGE cria o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Agropecuárias - CBEA. Também seriam criados o Centro Brasileiro de Estudo e Pesquisas Demográfica - CBED e o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas da Educação - CBEE.
1968 (18 de julho)	Decreto nº 63.010, aprovando o Plano Nacional de Estatísticas Básicas, resultante da I CONFEST.
1968 (19 de agosto)	Decreto nº 63.111 ajusta o Decreto nº 62.497 que regulamentou a profissão de estatístico
1968 (23 a 30 de setembro)	É realizada a I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia - CONFEGE.
1968 (14 de novembro)	Lei nº 5.534 trata da obrigação na prestação de informações individuais para fins estatísticos e da garantia do sigilo.
1968 (19 de dezembro)	Decreto-lei nº 369 dá início legal ao Censo 1970.
1969 (28 de abril)	Sebastião Aguiar Ayres instala a Comissão Censitária do Censo 1970 (Isaac Kerstenetzky, próximo presidente, é um de seus membros)
1969 (15 de maio)	Decreto nº 64.520 regulamenta o Decreto-lei nº 369 que deu início legal ao Censo 1970.
1969 (setembro e outubro)	Costa e Silva adoece, e fica impedido de exercer a presidência. Uma Junta Militar assume o poder.
1969 (30 de outubro)	Emílio Médici assume a presidência da República (3º general-presidente)
1970 (25 de março)	Isaac Kerstenetzky assume a presidência, e refunda a Fundação. Foi indicado por João Paulo dos Reis Velloso, Ministro do Planejamento (no governo Médici).
1970 (18 de maio a 15 de junho)	Tulo Hostílio Montenegro lança novo olhar sobre o IBGE, já agora uma Fundação. Retoma suas reflexões anteriores (de 1964).
1970 (1º de setembro)	Ao início do Censo 1970, Carlos Drummond de Andrade publica no Jornal do Brasil crônica alusiva sob o título "Um cidadão". (Também haverá os censos econômicos e agropecuário).
1971 (maio)	É criada a Comissão Especial de Planejamento, Controle e Avaliação das Estatísticas Agropecuárias - CEPAGRO.
1972 (28 de novembro a 11 de dezembro)	II Conferência Nacional de Estatística - CONFEST, e II Conferência Nacional de Geografia e Cartografia - CONFEGE. Sai uma proposta de Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas.
1972 (novembro)	O IBGE implanta o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, de modo a prever as safras.

## Demanda ajustada, oferta estável: c.1972 – c.1985

[*Cobre os governos Emílio Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979), e João Batista Figueiredo (1979-1985)*]

1972-1974	Sai o I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, preparado sob a coordenação de João Paulo dos Reis Velloso.
1973	Primeiro grande choque do petróleo, o preço do barril passa de três a 12 dólares, ficando mais ou menos estável até 1978.
1973 (janeiro)	É criado na ENCE um Curso de Especialização em Processo de Pesquisa em Ciências Sociais (sem continuidade).
1973 (11 de maio)	Lei nº 5.878 reforma a Fundação (em seu Art. 6º ajusta a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968)
1973 (20 de novembro)	Decreto nº 73.177 regulamenta a Lei nº 5.534, de 14 de novembro de 1968, ajustada pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973.
1973	O IBGE integra o chamado Movimento de Indicadores Sociais, sendo criado o Grupo Projeto de Indicadores Sociais.
1974 (20 de maio)	Decreto nº 74.084 oficializa o Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, resultante da II CONFEST e da II CONFEGE.
1974 (15 de março)	Ernesto Geisel assume a presidência da República (4º general-presidente)
1974 (11 de dezembro)	Lei nº 6.183 define o caráter de “nacional” atribuído ao Sistema Estatístico, e disciplina as relações com os órgãos oficiais de estatística nas esferas federal, estadual e municipal.
1974-1975	O IBGE realiza o Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF.
1975	É realizado o primeiro Censo Econômico em meio de década. Também haverá o Censo Agropecuário.
1975 (dez.) – 1976 (jan.)	Missão Francesa avalia a ENCE, e propõe mudanças. A missão foi chefiada por J. C. Milleron, diretor da ENSAE.
1975-1979	Sai o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, preparado sob a coordenação de João Paulo dos Reis Velloso.
1975 (24 de novembro)	Decreto nº 76.664 baixo o novo estatuto ao IBGE, reformado pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973.
1976 (8 de janeiro)	Decreto nº 77.003 altera um artigo do estatuto do IBGE baixado pelo Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975.
1976 (17 de maio)	Decreto nº 77.624 regulamenta a utilização pelo IBGE dos registros administrativos.

1976	Bicentenário da declaração de Independência dos Estados Unidos, e da publicação do livro “A riqueza das nações”, de Adam Smith.
1976 (outubro)	Isaac Kerstenetzky recebe o cobiçado Prêmio Moinho Santista de Economia. Em seu discurso festeja o bi-centenário da primeira edição da Riqueza das Nações, de Adam Smith.
1976	O IBGE dá início à produção dos Índices de Preços ao Consumidor.
1976	Sai a versão preliminar da Matriz de Relações Intersetoriais.
1979	Sai a versão final da Matriz de Relações Intersetoriais.
1979	Segundo grande choque do petróleo, o preço do barril chega a 30 dólares o barril, ficando mais ou menos estável por cinco anos.
1979	O IBGE dá início à Pesquisa Mensal de Emprego – PME.
1979 (15 de março)	João Batista Figueiredo assume a presidência da República (5ª e último general-presidente)
1979 (agosto)	Jessé Montello assume a presidência do IBGE, em substituição a Isaac Kerstenetzky.
1979	Sai o primeiro relatório de indicadores sociais.
1980	É realizado o Censo Demográfico. Também haverá os censos econômicos e agropecuário.
1983 (novembro)	Tem início a campanha das Diretas Já.
1984	O SEADE dá início à Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED.
1984 (abril)	A emenda Dante de Oliveira, pelas eleições diretas para o próximo presidente da República, não atinge o quorum mínimo no Congresso (298 x 65 votos).

## **Demanda desajustada, oferta instável: c.1985 – c.1995**

*[Cobre os governos Tancredo Neves / José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello / Itamar Franco (1990-1994), e o início do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999; 1º mandato)]*

1985 (janeiro)	Tancredo Neves, ex-governador de Minas Gerais, é eleito (por um Colégio Eleitoral) presidente da República. Seu vice é José Sarney.
----------------	---

1985 (14 de março)	Na véspera da posse no cargo de presidente da República, Tancredo Neves adoece e é internado. O vice José Sarney toma posse (15, perante o Congresso Nacional).
1985 (21 de abril)	Tancredo Neves falece. Tem exéquias solenes nacionais. O Congresso Nacional o declara presidente.
1985 (maio)	Edmar Bacha assume a presidência do IBGE, em substituição a Jessé Montello
1985 (maio)	Na gestão Edmar Bacha, é criada a Comissão de Reforma Administrativa que, entre outras propostas, sugere a extinção da ENCE, que passaria a alguma Universidade federal.
1985	É realizado o segundo Censo Econômico em meio de década. Também haverá o censo agropecuário.
1986 (março)	Sai o Plano Cruzado de combate à inflação; logo será um fracasso.
1986 (março)	O Projeto RADAM é incorporado ao IBGE (o que for autorizado em maio de 1985).
1986 (maio)	Isaac Kerstenetzky, em entrevista à <i>Nova Imagem, house-organ</i> do IBGE, criada na gestão Edmar Bacha, revisita sua concepção do sistema estatístico, na ocasião amplia a noção de planejamento, abrindo-o ao regional e ao local.
1986 (julho)	Comissão externa, sob a direção de Simon Schwartzman, entende que a ENCE deveria permanecer na estrutura do IBGE.
1986 (outubro)	Edmar Bacha, em conferência no Ministério da Educação, anuncia a próxima realização do I Encontro do Sistema Estatístico da Nova República (que não se realiza).
1987 (janeiro)	Edson Nunes assume a presidência do IBGE, em substituição a Edmar Bacha.
1987 (maio)	Edson Nunes cria no IBGE o Conselho Consultivo de Chefias Intermediárias, de modo a formar um sentimento de unidade nas decisões (pertencimento institucional).
1987 (maio)	Edson Nunes estimula o Projeto Especial de Previsão de Safras, sob a coordenação de Charles Mueller (que o criara quando Diretor na gestão Edmar Bacha).
1987 (jun./jul.)	Edson Nunes anuncia a próxima realização da III CONFEST – Conferência Nacional de Estatística, mas que só sairia na gestão seguinte, de Charles Mueller.
1987	A produção das Contas Nacionais, depois de longa negociação, iniciada na gestão Edmar Bacha, até então na alçada da Fundação Getúlio Vargas, passa ao IBGE.

1988 (abril)	Charles Mueller assume a presidência do IBGE, em substituição a Edson Nunes.
1988 (outubro)	É assinada a nova Constituição da República, chamada pelo Deputado Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”.
1989	Queda do Muro de Berlim, símbolo da polarização capitalismo / comunismo. Logo terei fim a União Soviética.
1989	Bicentenário da Revolução Francesa e da Inconfidência Mineira. Centenário da República brasileira.
1989 (novembro)	É realizada, na gestão Charles Mueller, a III CONFEST. (Como motivação interna, Eduardo Augusto Guimarães, a pedido de Lenildo Fernandes Silva, escreve “Produção de estatística e sistema estatístico”, um texto seminal, que causa muitas polêmicas)
1990	Na gestão Charles Mueller, é concluído o primeiro Planejamento Estratégico do IBGE (para 1990-1994), mas que não é aplicado na gestão seguinte, de Eduardo Augusto Guimarães.
1990 (15 de março)	Fernando Collor de Melo assume a presidência da República, sendo o primeiro presidente eleito por voto direto desde a eleição de Jânio Quadros em 1960.
1990 (abril)	Eduardo Augusto Guimarães assume a presidência do IBGE, em substituição a Charles Mueller.
1990 / 1991	O censo (apenas) demográfico é adiado para 1991. Não haverá censos econômicos, nem agropecuário.
1991 (julho)	Morre Isaac Kerstenetzky, aos 65 anos (presidente que refunda a Fundação IBGE, criada em 1967)
1991	Fim da União Soviética (fim do governo de Mikhail Gorbachev)
1991 (nov./dez.)	Eduardo Augusto Guimarães desencadeia um projeto no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Tem início a elaboração de uma Sinopse Estatística do Mercosul, sob a coordenação de Nelson Senra.
1992 (janeiro)	Na gestão Eduardo Augusto Guimarães, sob a atenção direta de Lenildo Fernandes Silva, é preparado um novo Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas, infelizmente não levado adiante pelas futuras gestões.
1992 (março)	Eurico Borba assume a presidência do IBGE, em substituição a Eduardo Augusto Guimarães.
1992 (outubro)	Fernando Collor de Melo sofre <i>impeachment</i> no Congresso Nacional, acusado de corrupção. O vice Itamar Franco assume a presidência.

1992	O IBGE se insere nos festejos dos 500 anos da descoberta da América, publicando “ <b>Nossa América: geopolítica comparada</b> ”, de Therezinha de Castro.
1992 (dezembro)	Eurico Borba promove a oficialização do projeto MERCOSUL, inclusive a elaboração da Sinopse Estatística, então em curso.
1993 (julho)	É lançado no Palácio do Itamaraty, em Brasília, a Sinopse Estatística do Mercosul, na presença do chanceler Celso Amorim.
1993 (junho)	Silvio Minciotti assume a presidência do IBGE, em substituição a Eurico Borba.
1994 (fevereiro)	Morre Jessé Motello (segundo presidente depois da fundação da Fundação IBGE).
1994 (maio)	Simon Schwartzman assume a presidência do IBGE, em substituição a Silvio Minciotti.
1994 (julho)	Sai o Plano Real, que põe fim ao dragão da inflação, que há muitos anos assolava o Brasil. Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda, se habilita à presidência da República.
1994 (ago./set.)	Missão Canadense, chefiada por Jacob Ryten, avalia o IBGE, e oferece sugestões de mudanças.
1994 (outubro)	É criada a Comissão Nacional de Classificação.
1994 (dezembro)	É oficializada a Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

## Demanda reajustada, oferta estável: c.1995 – 2002

[*Cobre os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1º mandato; 1998-2002, 2º mandato)*]

1995 (janeiro)	Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República, dando início ao primeiro mandato.
1995	<i>Boom</i> da Internet.
1996 (maio)	É realizado o (I) Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (IV CONFEST e III CONFEGE). Em seu contexto, uma exposição comemora os 60 anos de criação do IBGE.
1996	Será realizada uma Contagem da População, bem assim, o censo agropecuário.

1997	O IBGE realiza a primeira pesquisa de Economia de Economia Informal Urbana. (Seria repetida em 2003).
1998 (julho)	O IBGE assina com os ministérios da Administração e Reforma do Estado e do Planejamento, Protocolo de Intenções, no sentido de participar da Reforma do Estado, então em marcha. Dá início a elaboração de um Planejamento Estratégico, sob a diligente coordenação de Fernando José Abrantes.
1999 (janeiro)	Fernando Henrique Cardoso assume a presidência da República, dando início ao segundo mandato.
1999 (janeiro)	Sérgio Besserman assume a presidência do IBGE, em substituição a Simon Schwartzman.
1999	O IBGE põe em prática o acordo “Special Data Dissemination Standard – SDDS”, sob o seguro comando de Martha Mayer.
1999 (maio)	As discussões do Planejamento Estratégico são expandidas às unidades estaduais e municipais do IBGE (Projeto Presença).
1999-2001	É posto em prática o acordo de “Cooperação estatística com os países do Mercosul”, assinado com a Comunidade Européia (Eurostat), para o triênio 1999-2001.
1999 (dezembro)	É criada a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística - ANIPES, agregando os produtores estaduais e municipais de estatísticas oficiais.
2000	O IBGE se insere nos festejos dos 500 anos de descoberta do Brasil, editando “ <b>500 anos de povoamento</b> ”, organizado pelo historiador Ronaldo Vainfas
2001-2003	É posto em prática o Planejamento Estratégico no IBGE, com grande proveito institucional.

## APÓS 2002, final do período estudado

2003 (janeiro)	Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República, dando início ao primeiro mandato.
2003 (fevereiro)	Eduardo Pereira Nunes assume a presidência do IBGE, em substituição a Sérgio Besserman.
2003	O IBGE edita “ <b>Estatísticas do século XX</b> ”, organizada por Wanderley Guilherme dos Santos e por Marcelo de Paiva Abreu.

2006 (fevereiro)	Seminário no IBGE rende homenagem a Teixeira de Freitas, aos 50 anos de seu falecimento.
2006 (abril)	Seminário no IBGE rende homenagem a Fábio de Macedo Soares Guimarães, aos 100 anos de nascimento. Sai a publicação <b>“O pensamento de Fábio de Macedo Soares Guimarães: uma seleção de textos”</b> .
2006 (junho)	O IBGE realiza um Encontro Nacional de Chefes de Agências, com a presença das chefias da DPE e da DGC, bem assim, da alta direção.
2006 (agosto)	Seminário no IBGE rende homenagem a Isaac Kerstenetzky, que se vivo fosse estaria fazendo 80 anos (15 anos de morte). Sai a publicação <b>“Isaac Kerstenetzky: legado e perfil”</b> .
2006 (agosto)	É realizado o II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (V CONFEST e IV CONFEGE). O IBGE completa 70 anos de criação.
2007 (janeiro)	Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da República, dando início ao segundo mandato.
2007 (abril)	Seminário no IBGE rende homenagem a Giorgio Mortara, aos 40 anos de falecimento. Sai a publicação <b>“Giorgio Mortara, ampliando os horizontes da demografia brasileira”</b> .
2007 (julho)	Seminário no IBGE lembra os 70 anos da criação do Conselho Nacional de Geografia. São reeditadas, em parceria com a Petrobrás, quatro livros de Alberto Ribeiro Lamego: <b>“O homem e o brejo”</b> , <b>“O homem e a serra”</b> , <b>“O homem e a restinga”</b> , <b>“O homem e a Guanabara”</b>
2007	O Conselho Diretor do IBGE declara 2007 “O ano Bulhões Carvalho da Estatística Brasileira”, comemorando o centenário de sua assunção ao comando da antiga Diretoria Geral de Estatística (ancestral direta do IBGE), quando então realiza uma revolução na atividade estatística brasileira.

## Referências

### Periódicos

- CARTA IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, ano I, n. 4, jul. 1995.
- JORNAL DO IBGE. Rio de Janeiro, n. 11, abr. 1988.
- NOVA IMAGEM. Rio de Janeiro: IBGE, n.5, jun./jul. 1986.

### Documentos Oficiais

- ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL DOS ESTATÍSTICOS DO BRASIL. **Contribuição dos estatísticos à nova administração do IBGE**. Documento preliminar. Rio de Janeiro, 1985.
- BRASIL. Decreto nº 97.434, de 5 de janeiro de 1989. Altera o estatuto da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Diário Oficial** [da República Federativa do Brasil]. Brasília, DF, v. 127, n. 5, 6 jan. 1989. Seção 1, p. 369.
- CONSELHO NACIONAL DE GEOGRAFIA (Brasil). Resolução nº 18 de 12 de julho de 1938. Dispõe sobre a criação da Revista Brasileira de Geografia como órgão oficial de divulgação do Conselho. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 7-8, jan./mar. 1939.
- COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO (Brasil). **Relatório final**. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. (Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962).
- ENCE. **Ordem de Serviço nº 1**, de 3 de julho de 1986.
- \_\_\_\_\_. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 134, p. 325-328, abr./jun.1973.
- IBGE. **Carta ao ministro Wilson de Souza Aguiar do Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro: IBGE, 26 ago. 1974.
- \_\_\_\_\_. **A Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal face à projetada reforma administrativa do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, jun. 1985. Referência ao Memorando PR. nº 45, de 15 de maio de 1985.
- \_\_\_\_\_. Discussão sobre [o] Sistema Estatístico Nacional – SEN. In: \_\_\_\_\_. **Anais da reunião**. Rio de Janeiro: IBGE, jul. 1998. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **Memorando de 7 de abril de 1986, endereçado ao Prof. Edmar Bacha, Presidente do IBGE**. Rio de Janeiro, 1986a. Encaminha documento resultante do trabalho da Comissão encarregada de elaborar o programa de eventos comemorativos do cinquentenário do IBGE, apresentado pela Coordenadora da Comissão, Valéria da Motta Leite. Uma cópia se encontra em uma pasta sobre o cinquentenário, na Memória Institucional do IBGE.
- \_\_\_\_\_. **Memorando de 27 de agosto de 1976, endereçado ao Presidente do IBGE, Isaac Kerstenetzky**. 4 p. Apresenta comentários de Luiz Parga Nina, Assessor da Presidência e Coordenador

do ENDEF, acerca do documento Summary report on a mission to Brazil, elaborado por Marcel Ganzin, Diretor da Food Policy and Nutrition Division, FAO, Rome.

\_\_\_\_\_. **Ofício de Tânios Abibe a Edmar Bacha, de 11 de novembro de 1985.** Rio de Janeiro, [1985].

\_\_\_\_\_. **Problemas de base do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 1945. 70 p.

\_\_\_\_\_. **Problemas de base do Brasil.** 5. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. 70 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual: IBGE 1995.** Rio de Janeiro: IBGE, 1996. 47 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório 1977.** 4 p. Apresenta comentários de Luiz Parga Nina, Assessor da Presidência e Coordenador do ENDEF, acerca das condições de trabalho do projeto especial sobre situação de pobreza.

\_\_\_\_\_. **Roteiro de trabalho, de 26 de maio de 1986, elaborado pela comissão executiva do Projeto Memória.** Rio de Janeiro, 1986b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (Brasil). **Convenção nacional de estatística.** Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1936. 31 p. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: abr. 2008.

KERSTENETZKY, Isaac. Discurso do representante da Fundação Getulio Vargas, Sr. Isaac Kerstenetzky. In: IBGE. **Relatório geral da I Conferência Nacional de Estatística.** Rio de Janeiro: IBGE, [1968?]. p. 40-42.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE GEOGRAFIA. Relatório das atividades da sociedade durante o ano de 1945. **Revista da Sociedade Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro, t. 52-53, p. 137, 1945-1946.

STATISTICS CANADA. **Report on Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** Statistics Canada Mission 26 August-9 September 1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994a.

\_\_\_\_\_. Sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. In: \_\_\_\_\_. **Relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** missão do Statistics Canada 26 de agosto a 9 de setembro, 1994. Rio de Janeiro: IBGE, 1994b. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/stastcnp.htm>>. Acesso em: 2008.

## Literatura

4ª ASSEMBLÉIA anual do American Congress on Surveying and Mapping. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 2, p. 299-302, abr./jun. 1944.

ABIBE, Antônio Tânios. Formação e aperfeiçoamento de estatísticos. Programação condicionada ao nível cultural e ao prazo. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1., 1968, Rio de Janeiro. **Relatório geral.** Rio de Janeiro: IBGE, 1968.

ABREU, Sílvio Fróis de. Esboço das regiões naturais do Estado da Bahia. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro: IBGE, v.1, n. 1, p. 68-74, jan./mar.1939.

\_\_\_\_\_. Fundamentos geográficos da mineração brasileira. **Revista Brasileira de Geografia,** Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 4, p. 509-530, out./dez.1946.

ALBIERI, Sonia. **A unidade de metodologia e a evolução do uso de amostragem no IBGE.** Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 2003. (Texto para discussão, n. 8).

ALMEIDA, Roberto Schmidt de. **A Geografia e os geógrafos do IBGE no período 1938-1998.** 2000. 712 f. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

ÁLVARO, Maria Angela Gemaque. **O IBGE bate à porta:** vivência e perspectiva dos que trabalham na coleta de dados. 2006. Trabalho apresentado ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Estatísticas, Sociais, Econômicas e Territoriais, no Rio de Janeiro, 25 ago. 2006.

ALVES, Marilda Dias; NINA, Luiz Parga. **Estudo de caso de uma família de Ilhéus:** aspectos das condições de vida em agosto de 1974 e em fevereiro de 1979. Rio de Janeiro: IBGE, 1979. Documento elaborado pelo grupo de Trabalho da Assessoria da Presidência, responsável pelo estudo de Configuração de situações de pobreza, com base em dados do caderno de pesquisa do ENDEF de 1974. 30 p.

AMARAL, Luiz. **Jornalismo:** matéria de primeira página. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.

- APRESENTAÇÃO. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 3-6, jan./mar. 1939.
- ARAÚJO, Maria Angélica Vasconcelos de. **Educação corporativa nos Institutos Nacionais de Estatística**. O caso do IBGE. 2005. Dissertação (Mestrado)- Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2005.
- ARAÚJO, Maria Angélica Vasconcelos de; WARNER, Maria Leticia Duarte; DIAS, Sonia Val. **Do discurso à prática**: a trajetória da nova área de treinamento no IBGE. Rio de Janeiro: FGV/IBGE, maio 1997.
- AYRES, Sebastião Aguiar. A Escola Nacional de Ciências Estatísticas e a Estatística Brasileira. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 30, n. 117, p. 3-7, jan./mar. 1969.
- BACHA, Edmar Lisboa. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, em 13 de julho de 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.
- \_\_\_\_\_. **Discurso de abertura da exposição do cinquentenário do IBGE**. Rio de Janeiro, 17 jun. 1986.
- \_\_\_\_\_. IBGE e SEEC/MEC: três desafios para a ação conjunta. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 35, n. 1731, p. 1, 28 nov. 1986b.
- \_\_\_\_\_. Mensagem da Presidência no Cinquentenário do IBGE. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 1725, p. 1, 30 maio 1986a.
- \_\_\_\_\_. Primeira prestação de contas. Discurso no 29 de maio, aos 49 anos do IBGE. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 1691, p. 1, 3 de jun. 1985b.
- \_\_\_\_\_. Segunda prestação de contas. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 1710, p. 1-3, 14 out. 1985c.
- \_\_\_\_\_. Um novo IBGE para a Nova República. Discurso de posse. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 1689, p. 1-2, 13 maio 1985a. Edição especial.
- BERNARDES, Lysia. Expansão do espaço urbano no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 23, n. 3, p. 495-526, jul./set.1961.
- \_\_\_\_\_. Geografia e poder nacional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 3, p. 267-281, jul./set.1966.
- BERNARDES, Nilo. A influência estrangeira no desenvolvimento da geografia no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 44, n. 3, p. 519-527, jul./set. 1982.
- BERQUÓ, Elza; ROCHA, Maria Isabel Baltar da. A ABEP no contexto político e no desenvolvimento da demografia nas décadas de 1990 e 1970. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, SP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 22, p. 233-246, jul./dez. 2005.
- BESSERMAN, Sérgio. Apresentação. In: DESAFIOS institucionais e objetivos estratégicos 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. p. 5-6.
- \_\_\_\_\_. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, em setembro de 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.
- \_\_\_\_\_. O descaso do governo com o IBGE. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 fev. 2005. Opinião, p. 7.
- \_\_\_\_\_. **Discurso de assunção à presidência do IBGE, em 25 de janeiro de 1999**. Rio de Janeiro, 1999.
- BEVILAQUA, José Sant'Anna. Até 1990 o IBGE deverá estar informatizado. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 3, jun. 1988.
- BEZERRA, Andrade. O papel do município entre os elementos formativos do espírito da nacionalidade. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 2, p. 243-252, abr./jun.1940.
- BIANCHINI, Zélia Magalhães et al. **Grupo de sigilo**: atividades realizadas, desafios e perspectivas para o futuro. Rio de Janeiro: IBGE, dez. 1999.
- BLOCH, Marc. **Apologia da História**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOMENY, Helena Maria Bousquet. Infidelidades eletivas: intelectuais e políticas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Constelação Capanema**: intelectuais e políticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Var-

- gas, 2001. p. 11-35. Baseado no seminário Tempos de Capanema Revisitados, realizado em Belo Horizonte, 21 e 22 de setembro de 2000.
- BORBA, Eurico de Andrade Neves. **Discurso de posse, em 30 de março de 1992**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.
- \_\_\_\_\_. [Entrevista com o ex-presidente do IBGE]. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Entrevista concedida a Roberto Schmidt de Almeida, realizada em jan. 1998.
- \_\_\_\_\_. **Isaac Kerstenetzky** [mensagem pessoal]. Mensagens recebidas por <nelson.senra@ibge.gov.br> em maio/jun. 2006.
- BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. In: \_\_\_\_\_. **Questões de Sociologia**. Tradução de Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 89-94.
- \_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004.
- BRASIL: novo sistema de contas nacionais: metodologia e resultados provisório. Ano base 1980. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1988. (Textos para discussão, n.10).
- BRAUDEL, Fernand. As estruturas do cotidiano. In: \_\_\_\_\_. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII**. Tradução de Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1996. v. 1.
- BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história: a incrível saga de um país**. São Paulo: Ática, 2002. 447 p.
- BULMER, M. **Social policy research**. London: Macmillan, 1978.
- BUSSAB, Wilton de Oliveira; DINI, Nádia Pinheiro; MANCINI, Sílvia Regina. Plano amostral Pesquisa de Emprego e Desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, v. 17, n. 3-4, p. 125-134, jul./dez. 2003.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1974. p. 47-78.
- CÂMARA, Lourival. **Exame crítico da estatística brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1951. Mimeografado.
- CAMÕES, Luís Vaz de. **Os Lusíadas**. Canto 1. Prefácio de 1881. Disponível em: <<http://lusiasdas.gertrudes.com/poesia1.html>>. Acesso em: 14 ago. 2007.
- CARVALHO, André de Oliveira; EDUARDO, Maria Bernadete de Paula. **Sistemas de informação em saúde para municípios**. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998. 98 p. (Saúde & Cidadania, v. 6).
- CARVALHO, Delgado de. A excursão geográfica. In: GEOGRAFIA e educação. Rio de Janeiro: IBGE, 1942. p. 131-142. Coletânea de estudos publicados na Revista Brasileira de Geografia. Especialmente editada pelo IBGE como contribuição ao VIII Congresso Brasileiro de Educação, Goiânia, julho de 1942.
- CARVALHO, Fernando J. Cardim de. **Análise conjuntural e pesquisa industrial**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1992. (Textos para discussão, n. 60).
- CARVALHO, José Murilo de. No furacão da história. **Nossa História**, Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional; São Paulo: Vera Cruz, ano 1, n. 2, dez. 2003. Entrevista.
- CARVALHO JÚNIOR, César Vaz de et al. Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do Sistema Estatístico Nacional. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 15, n. 1, p. 55-66, jun. 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1).
- CASTRO, Christovam Leite de. Atualidade da cartografia brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 3, p. 462-470, jul./set. 1940.
- \_\_\_\_\_. Mário Augusto Teixeira de Freitas e o Conselho Nacional de Geografia. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 369, p. 508-529, out./dez. 1990.
- CENSURA e silêncio. **Isto É**, São Paulo: Editora Três, ano 9, n. 458, p. 15, 2 out. 1985. Editorial.
- CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. 2. ed. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 1996. 351 p.

CICOUREL, Aaron Victor. **Method and measurement in sociology**. [New York]: Free Press of Glencoe, 1964.

CODATO, Adriano Nervo; GUANDALINI JUNIOR, Walter . Os autores e suas idéias: um estudo sobre a elite intelectual e o discurso político do Estado Novo. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, v. 32, p. 145-164, 2003. Disponível em: <<http://www.fgv.br/fgvportal/>>. Acesso em: abr. 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 3., 1991, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 1., 1968, Rio de Janeiro. **Relatório geral**. Rio de Janeiro: IBGE, 1968. v. 1.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA, 2., 1972, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1972.

CONSUMO alimentar: antropometria. Rio de Janeiro: IBGE, 1977. (Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, v. 1).

CORRÊA FILHO, Virgílio. José Carlos de Macedo Soares e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 33-73, out./dez. 1963a.

\_\_\_\_\_. O Instituto Histórico e José Carlos de Macedo Soares. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, v. 261, p. 80-105, out./dez., 1963b.

COSTA, Icléia Thiesen Magalhães. **Memória institucional do IBGE**: em busca de um referencial teórico. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 1992. 39 p.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento A. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 36, n. 142, p. 167-175, abr./jun. 1975.

CRONENBERGER, Magdalena. **Homenagem ao prof. Isaac**. Depoimento no Seminário em homenagem a Isaac Kerstenetzky, realizado em 18 de agosto de 2006. Rio de Janeiro: IBGE / Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.

CURSO de desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa. Relatório de avaliação. Rio de Janeiro: IBGE/ENCE, 1997.

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969. 215 p. (Societas, 7).

DANTAS, Regina Célia Melo. **Conta da Terra**: considerações sobre sua realização no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1999. (Textos para discussão, n. 97).

DANTAS, Regina Célia Melo; DE CARLO, Sandra. **Reflexões sobre um programa de estatísticas ambientais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1999. (Textos para discussão, n. 94).

DAOU, Ana Maria. Tipos e aspectos do Brasil: imagens e imagem do Brasil por meio da iconografia de Percy Lau. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro: Ed. da UERJ, 2001. p. 135-165. (Geografia cultural, v. 8).

D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia (Org.). **IPEA 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília, DF: IPEA, 2005. Depoimentos ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC.

\_\_\_\_\_. O vice-presidente executivo: Edson Nunes. In: \_\_\_\_\_. **IPEA 40 anos**: uma trajetória voltada para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília, DF: IPEA, 2005. p. 261-278. Depoimentos ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC.

DAVIDOVICH, Fanny. **Um informe sobre a posição da geografia no IBGE**. Rio de Janeiro: [IBGE], mar. 1985. Documento para discussão interna. Mimeografado.

DÁVILA, Jerry. **Diploma de brancura**: política social e racial no Brasil (1917-1945). Tradução de Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Ed. da UNESP, 2006. 400 p.

DE CARLO, Sandra. **Meio ambiente**: sua integração nos sistemas de informações estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1999. (Textos para discussão, n. 96).

- DELFIM NETO, Antonio. Curto e longo prazos. **Valor Econômico**, São Paulo, 31 jul. 2007. Caderno A, p. 2.
- DESROSIÈRES, Alain. **Do singular ao geral**: a informação estatística e a construção do Estado Rio de Janeiro: IBGE, 1996. 20 p. Trabalho apresentado no I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, promovido pelo IBGE, em 1996.
- \_\_\_\_\_. **The politics of large numbers**: a history of statistical reasoning. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1998. 368 p.
- DIA do estatístico e do geógrafo. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 110, p. 162-168, abr./jun. 1967.
- DOWBOR, Ladislau. Prefácio. GADREY, Jean; JANY-CATRICE, Florence. **Novos indicadores de riqueza**. São Paulo: SENAC, 2006. Disponível em: <www.dowbor.org/colab.asp>. Acesso em: 17 out. 2006.
- ECONOMIA informal urbana. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. (Série relatórios metodológicos, v. 35).
- ESTATÍSTICA do custo da vida. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 10, n. 40, p. 634-653, out./dez. 1949.
- ESTATÍSTICAS, estudos e análises demográficas: uma visão do Departamento de População. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Pesquisas, 1990. (Textos para Discussão, n. 30).
- ESTUDO das informações não estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados. Parte 1. Rio de Janeiro: IBGE, 1976.
- \_\_\_\_\_. Parte 2. Rio de Janeiro: IBGE, 1978. 2 v.
- EVANGELISTA, Hélio de Araújo. Geografia tradicional no Brasil: uma geografia tão mal-afamada quanto mal conhecida!. **Revista Geo-paisagem**, Niterói: Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense, v. 5, n. 10, p. 1-27, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://feth.ggf.br/Geotrad.htm>. Acesso em: abr. 2008.
- EXPOSIÇÃO Nacional dos Municípios. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 3, p. 448-461, jul./set. 1940.
- FEIJÓ, Carmem Aparecida. **Estatísticas oficiais, uma reflexão**. Rio de Janeiro: IBGE, [19--]. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. **A política de capacitação e educação continuada no IBGE**: uma experiência bem sucedida. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 1998.
- FELLEGI, Ivan P.; WOLFSON, Michael. Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada. **Journal of Official Statistics**, Stockholm : Statistics Sweden, v. 15, n. 3, p. 373-393, 1999.
- FIGUEIREDO, Lima. A ferrovia Corumbá-Santa Cruz de la Sierra. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 1, p. 61-82, jan./mar. 1943.
- FLANZER, Henrique. **Diagnóstico do sistema estatístico nacional**. Rio de Janeiro: [S.n.], 1966. 188 p.
- FLEIUSS, Max. L'institut historique et géographique du Brésil – esquisse de son histoire. In: CONGRESSO DE HISTÓRIA NATURAL, 3., 1938, Rio de Janeiro. **Histórico**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1938.
- FLEMMING, Thiers. Pelo Brasil unido: limites, territórios federais e símbolos nacionais face à Constituição de 1946". **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 51, p. 259-262, jul. 1947.
- FONSECA, Sílvia Maia. **A notícia da estatística**: a divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas. 2005. Dissertação (Mestrado)- Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2005.
- FÓRUM IBGE E ÓRGÃOS REGIONAIS DE ESTATÍSTICA, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- FOUCAULT, Michel. Omnes et singulatim: uma crítica da razão política. In: \_\_\_\_\_. **Estratégia, poder-saber**. 2. ed. Organização e seleção de textos de Manoel Barros da Motta; tradução de Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006. p. 355-385.
- \_\_\_\_\_. La 'governmentalité'. In: \_\_\_\_\_. **Dits et écrits**: 1954-1988. Paris: Gallimard, 1994a. v. 3: 1976-1979. (Bibliothèque des sciences humaines).

- \_\_\_\_\_. Verdade e poder. In: \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. p 1-14. (Biblioteca de Filosofia e História das ciências, 7).
- \_\_\_\_\_. A governamentalidade. In: \_\_\_\_\_. **Microfísica do poder**. Tradução de Roberto Machado. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984. p. 277-293. (Biblioteca de Filosofia e História das ciências, 7).
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Tradução de Roberto Machado. 15. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. p 277-293. (Biblioteca de Filosofia e História das ciências, 7).
- FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Discurso proferido no ato de instalação do Instituto [Nacional de Estatística], em 29 de maio de 1936. In: \_\_\_\_\_. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990a. (Documentos para disseminação. Memória institucional, n. 1). p. 101-110.
- \_\_\_\_\_. A estatística e o equilíbrio econômico-social. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 17, p. 107-116, jan./mar. 1944.
- \_\_\_\_\_. O reajustamento territorial do quadro político do Brasil. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 29, p. 109-124, jan./mar.1947.
- \_\_\_\_\_. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para disseminação. Memória institucional, n. 1).
- FREITAS, Mário Augusto Teixeira de; LARA, João de Mesquita. Estatísticas necessárias ao estudo e orientação da economia brasileira. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 21, p. 29-34, jan./mar. 1945.
- FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa;revisão de Paulo Guimarães do Couto. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975. 210 p.
- FURET, François; OZOUF, Jacques. **Lire et écrire: l’alphabétisation des français de Calvin à Jules Ferry**. Paris: Éditions de Minuit, 1977. 2 v. (Le sens commun).
- GALVÃO, Marília Velloso; FAISSOL, Speridião. A revolução quantitativa na geografia e seus reflexos no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 32, n. 4, p. 5-22, out./dez. 1970.
- GARLAN, Yvon. **Guerra e economia na Grécia antiga**. Tradução de Cláudio Cesar Santoro. Campinas, SP: Papyrus, 1991. 208 p.
- GAY, Peter. **O cultivo do ódio**. Tradução de Sérgio Goes de Paula e Viviane de Lamare Noronha. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 675 p. (A experiência burguesa da Rainha Vitória e Freud, v. 3).
- GEIGER, Pedro Pinchas. Ensaio para a estrutura urbana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 22, n. 1, p. 3-46, jan./mar. 1960.
- \_\_\_\_\_. Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas regiões homogêneas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, n. 2, p. 59-64, abr./jun. 1967a.
- \_\_\_\_\_. Geografia e planejamento. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, n. 3, p. 111-118, jul./set. 1967b.
- \_\_\_\_\_. Industrialização e urbanização no Brasil, conhecimento e atuação na geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 50, n. 2, p. 59-84, abr./jun. 1988. Número especial.
- GEIGER, Pedro Pinchas; DAVIDOVICH, Fany Rachel. Aspectos do fato urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 23, n. 2, p. 263-362, abr./jun. 1961.
- GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991. 177 p.
- GOBETTI, Sérgio. Fazem tempestade em copo d’água – Ministro diz que portaria é idéia do IBGE e garante que não haverá manipulação. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 1 fev. 2005.
- GÓES, Magdalena Cronemberger. **A modernização das estatísticas econômicas**. Rio de Janeiro: IBGE, maio 1996a. Trabalho apresentado no I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais.
- \_\_\_\_\_. **Política estatística brasileira: questões atuais**. Monografia apresentada à Escola de Política Pública e Governo, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, dez. 1996.
- GRANGER, Gilles Gaston. **Pensée formelle et sciences de l’homme**. Paris: Aubier-Montaigne, 1967.

GUERRA, Antônio Teixeira. Contribuição ao estudo de geomorfologia e do quaternário do litoral de Laguna (Santa Catarina). **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 4, p. 535-564, out./dez. 1950.

\_\_\_\_\_. A geografia aplicada na conservação dos recursos naturais básicos, tendo em vista o poder nacional e a segurança nacional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 1, p. 57-60, jan./mar. 1966.

\_\_\_\_\_. Importância da geografia no poder nacional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 25, n. 4, p. 485-492, out./dez. 1963.

GUERRA, Vandeli dos Santos. **A evolução do sistema de pesquisas domiciliares por amostragem no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. 22 f. Documento apresentado na 3ª Reunião sobre Estatística Pública do Instituto Interamericano de Estatística, durante o Seminário Internacional sobre Metodologias para Pesquisas Domiciliares por Amostragem, realizado de 25 a 27 de junho de 2001, no Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, dado em 13 de março de 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.

\_\_\_\_\_. Produção de Estatística e Sistema Estatístico. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 51, n. 195, p. 5-12, jan./jun. 1990.

GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. Conceito de geografia regional e terminologia das divisões geográficas. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 82, p. 1089-1092, jan. 1950.

\_\_\_\_\_. Divisão regional do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 3, n. 2, p. 318-373, abr./jun. 1941.

\_\_\_\_\_. A propósito do problema da delimitação das unidades políticas. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 5, n. 4, p. 638-645, out./dez. 1943.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, PE: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v. 7, n. 1, p. 73-90, maio 2005.

GURVITCH, Georges. **Déterminismes sociaux et liberté humaine; vers l'étude sociologique des cheminements de la liberté**. Paris: Aubier Montaigne, 1982.

HABERT, Nadine. **A década de 70: apogeu e crise da ditadura militar brasileira**. São Paulo: Ática, 1992. (Princípios, 222).

HACKING, Ian. **The taming of chance**. Cambridge: New York: Cambridge University, 1990. 264 p. (Ideas in context).

HACKING, Ian. **The taming of chance**. Cambridge: Cambridge University, 1995. 264 p.

HARMONIZAÇÃO dos índices de preços ao consumidor dos países do MERCOSUL e Chile: relatório técnico: resultados 1999-2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 281 p. Acompanha 1 CD-ROM.

HANDBOOK of statistical organization : the operation and organization of a statistical agency. 3. rd. New York : United Nations Statistical Division, 2003. 219 p. (Studies in methods. Series F, n. 88). Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/-statorg.htm>>. Acesso em: set. 2004.

HEMERLY, Jorge Antonio Morrot. **A revista brasileira de geografia e a produção geográfica no Brasil (1939-1950)**. 1996. 97 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <[http://www.ppgsa.ifcs.ufrj.br/mestrado\\_dissertacoes\\_1996.html](http://www.ppgsa.ifcs.ufrj.br/mestrado_dissertacoes_1996.html)>. Acesso em: abr. 2008.

HISTÓRICO da criação do Conselho Nacional de Geografia. Organizado pela Secretaria Geral do Conselho. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 9-18, jan./mar. 1939.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1936.

HOLSTI, Ole R. **Content analysis for the social sciences and humanities**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1969.

IBGE: administração professor Jessé Montello 1979/1984. Rio de Janeiro: IBGE, [198-]. 58 p.

IBGE e o projeto agência executiva: documentos técnico-setoriais para o planejamento estratégico. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

O IBGE na década de 1950. Rio de Janeiro: IBGE, [1986a]. Texto elaborado para figurar em painéis da Exposição Comemorativa do Cinquentenário do IBGE. Disponível para consulta na Memória Institucional do IBGE.

O IBGE na década de 1960. Rio de Janeiro: IBGE, [1986b]. Texto elaborado para figurar em painéis da Exposição Comemorativa do Cinquentenário do IBGE. Disponível para consulta na Memória Institucional do IBGE.

IBGE: plano estratégico quinquenal 1990/1994. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenadoria de Planejamento, Organização e Controle, 1990.

IBGE: plano estratégico 2001-2003. Rio de Janeiro: IBGE, [2002].

O IBGE que queremos. **Jornal da Associação**, Rio de Janeiro, ASSIBGE, ano II, n. 9, p. 1-8, out. 1985.

IBGE recupera sua história para não perder a memória. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 1, p. 11, nov./dez. 1985.

JAPIASSU, Hilton. **Francis Bacon: o profeta da ciência moderna**. São Paulo: Letras & Letras, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração e estudos socioeconômicos**. 2. ed. Campinas, SP: Alínea, 2003. 141 p.

KAFURI, Jorge F. A cooperação da Estatística com a Economia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 23, p. 393-410, jul./set. 1945.

KERSTENETZKY, Isaac. 36º aniversário do IBGE. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 1138, p. 1-3, 31 maio 1974a. Discurso pronunciado pelo Presidente do IBGE.

\_\_\_\_\_. 40º aniversário do IBGE". **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 1242, 28 maio 1976a. Discurso pronunciado pelo Presidente do IBGE.

\_\_\_\_\_. **A estatística no planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1972. Palestra em 28 de abril de 1972.

\_\_\_\_\_. Estatística para o planejamento. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE: v. 31, n. 123, p. 274-275, jul./set. 1970a. Transcrito do *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 ago. 1970.

\_\_\_\_\_. Estatísticas industriais. In: COMISSÃO NACIONAL DE PLANEJAMENTO (Brasil). **Relatório final**. Rio de Janeiro: IBGE, 1962. Grupo de Trabalho: Decreto nº 1.283, de 25 de junho de 1962.

\_\_\_\_\_. Estatísticas, teoria social e planejamento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais-ANPOCS, ano 6, n. 17, p. 15-27, out. 1991.

\_\_\_\_\_. A palavra do presidente. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, ano XXI, p. 1-3, 26 jun. 1973. Edição especial. Discurso proferido em 29 de maio de 1973, no Clube da Aeronáutica.

\_\_\_\_\_. Palestra do presidente do IBGE na abertura do II Seminário de Pesquisa e Análise de Conjuntura. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 34, n. 135, p. 465-471, jul./set. 1973a.

\_\_\_\_\_. O papel da informática no desenvolvimento. In: SILVA, Benedicto et al. **Da documentação à informática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. p. 87-98.

\_\_\_\_\_. Posse do novo presidente da Fundação IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 31, n. 121, p. 60-74, jan./mar. 1970. Reportagem com o discurso de posse pronunciado pelo Presidente do IBGE, e com o discurso de transmissão do cargo, pronunciado por Sebastião Aguiar Ayres.

\_\_\_\_\_. Prêmio Moinho Santista de Economia. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n. 148, p. 557-563, out./dez. 1976.

\_\_\_\_\_. "Quo vadis" sistema estatístico? **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, SP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 7, n. 2, p. 184-190, 1990.

\_\_\_\_\_. [Retrato da fome]. **Isto é**, São Paulo: Três, ano 9, n. 459, 9 out. 1985. Com a Palavra. Carta do leitor, p. 64.

- \_\_\_\_\_. Um “mestre” que vê longe e grande. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 4, p. 44-45, maio 1986. Entrevista concedida a Irineu Guimarães. Número especial.
- \_\_\_\_\_. Um retrato completo do País. **P & D: Planejamento e Desenvolvimento**, Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, v. 2, n. 14, p. 12-15, set. 1974b. Entrevista.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira; Nelson Boeira. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. 257 p. (Coleção debates, 115).
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil, observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 29-50.
- LATOURE, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. Tradução de Ivone C. Benedetti; revisão de tradução de Jesus de Paula Assis. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000a. 438 p. (Biblioteca básica).
- \_\_\_\_\_. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Org.). **O poder das bibliotecas: a memória dos livros no Ocidente**. Tradução de Marcela Mortara. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2000. p. 21-44.
- LAZARFELD, Paul Felix. **Qualitative analysis; historical and critical essays**. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- LEAL, Jorge Tadeu Borges. “Quem pensa faz melhor”: dois casos de miopia em comunicação e a proposta de construção de utopias. **Comum**, Rio de Janeiro: Faculdade de Comunicação e Turismo Hélio Alonso, v. 12, n. 27, p. 142-170, jul./dez. 2006.
- LE GOFF, Jacques (Coord.). Memória e história. In: ENCICLOPÉDIA Einaudi. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1984. v. 1.
- LEITÃO, Miriam. Panorama econômico. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 out. 2004. Economia, p. 32.
- LEITE, Márcia Bandeira de Mello. **Estatísticas e indicadores sociais para a década de 90: um projeto de revisão**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1989. (Textos para Discussão, n. 19).
- LEVI, Giovanni. Usos da biografia. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). **Usos e abusos da história oral**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 167-183.
- LESSA, Ricardo. Retrato proibido da fome. **Isto É**, São Paulo: Três, ano 9, n. 458, p. 30-34, 2 out. 1985.
- LÉVY-STRAUSS, Claude. Aula inaugural. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (Org.). **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. p. 211-244.
- LIMA, Renato Sérgio de. **Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. 202 f. 2005. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- LINHARES, Yedda Maria et al. **Conversas com historiadores brasileiros**. [entrevistas por] José Geraldo Vinci de Moraes e José Márcio Rego. São Paulo: Ed. 34, 2002. 399 p.
- LOURENÇO FILHO, Ruy de Carvalho B. **A criação de um programa de pós-graduação na ENCE**. Rio de Janeiro: Superintendência de Ensino da ENCE, DF/IBGE, 1981b. 7 p.
- \_\_\_\_\_. **ENCE: análise e sugestões**. Rio de Janeiro: Superintendência de Ensino da ENCE, DF/IBGE, set. 1979. 10 p.
- LOURENÇO FILHO, Ruy de Carvalho B.; FONSECA, Sonia Maria da; MONTEIRO, Jorge Vianna. **A formação do estatístico e a ENCE**. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.
- MAGNOLI, Demétrio. **O corpo da pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil: 1808-1912**. São Paulo: Ed. da UNESP: Moderna, 1997.
- MALINOWSKI, B. Objeto, método e alcance desta pesquisa. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (Org.). **Desvendando máscaras sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. p. 39-63.
- MARTINE, G. Prólogo. In: GUIMARÃES, J. R. S. (Org.). **Demografia dos negócios: campo de estudo, perspectivas e aplicações**. Campinas: ABEP, 2006. (Demografias, v. 3). p. 7-10.
- MATRIZ de insumo-produto Brasil 1980. Rio de Janeiro: IBGE, 1989. (Relatórios metodológicos v. 7).
- MATRIZ de relações interindustriais: versão preliminar restrita as indústrias de transformação e extrativa mineral, Brasil – 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1976.

- MATRIZ de relações intersetoriais Brasil – 1970. Rio de Janeiro: IBGE, 1979a.
- \_\_\_\_\_. Versão final. Rio de Janeiro: IBGE, 1979a.
- MATRIZ de relações intersetoriais Brasil – 1975. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.
- MERCOSUL: inventário das estatísticas nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 1994. 4 v. Tradução de: MERCOSUR: inventario de las estadísticas nacionales.
- MERCOSUL: sinopse estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. v.1: 1993. Tradução de: MERCOSUR: sinopsis estadística.
- MILLERON, J. C. **Primeiros elementos de reflexão para uma reforma da ENCE (Rio de Janeiro, Brasil)**. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques: École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique, 1976. 21 p. Mimeografado.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. rev. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 2006.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves; SOUZA, Edinilsa Ramos. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- MINCIOTTI, Silvio. **Discurso de posse, em 15 de junho de 1993**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Mimeografado.
- MIRANDA-RIBEIRO, Paula. **Os primeiros 30 anos da Associação Brasileira de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte: A Associação, set. 2006.
- MONTAGNER, Paula; HAGA, Atsuko. Pesquisa de Emprego e Desemprego, sua importância como metodologia de pesquisa. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003.
- MONTEIRO, Carlos Augusto de Figueiredo. **A Geografia no Brasil (1934-1977): avaliação e tendências**. São Paulo: IGEOG-USP, 1980. 155 p. (Série teses e monografias, 37).
- MONTENEGRO, Tulo Hostílio. **Observações e sugestões para a reformulação do Sistema Estatístico Brasileiro e a reorientação das suas atividades**. Rio de Janeiro: IBGE, 1964. 67 p.
- \_\_\_\_\_. **Relatório apresentado ao presidente da Fundação IBGE**. Rio de Janeiro: [s.e.], jun. 1970. 41 p. (Mimeografado).
- MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1985. 138 p.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, n. 8, p. 166-176, jul./dez. 1991. Número História e natureza. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>>. Acesso em: abr. 2008.
- MOREAU DE JONNÈS, Alexandre. **Éléments de statistique: principes généraux de cette science, sa classification, sa méthode, ses opérations, ses divers degrés de certitude, ses erreurs et ses progrès, avec son application à la constatation des faits naturels, sociaux et politiques, historiques et contemporains**. 2. éd. Paris: Guillaumin, 1856. 464 p.
- MOREIRA, Earle Diniz Macarthy; BRANCATO, Sandra Maria Lubisco (Org.). **O Arquivo de José Carlos de Macedo Soares: correspondência ativa e passiva selecionada**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. 123 p.
- MUELLER, Charles C. **A dimensão ambiental no sistema de contas nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1991. (Textos para discussão, n. 47).
- \_\_\_\_\_. Discurso de abertura da III Conferência Nacional de Estatística. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 31, p. 1, nov. 1989.
- \_\_\_\_\_. **As estatísticas e o meio ambiente**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1991. (Textos para discussão, n. 50).
- \_\_\_\_\_. É meta prioritária melhorar as condições de trabalho no IBGE. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 3, maio 1988.
- \_\_\_\_\_. Este é o nosso grande ano em termos de preparo do Censo. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 3, jan. 1989a.
- \_\_\_\_\_. Há muito, muito o que fazer ainda. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 3, dez. 1989b.

\_\_\_\_\_. Se a realidade é uma caixa-preta... as ações ficam complicadas e as decisões saem erradas. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 3, jan. 1990.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; ZACCHI, José Marcelo. Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de Segurança Pública no Brasil. In: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR: PROPUESTAS E RECOMENDACIONES**, 2004, Santiago do Chile. São Paulo: Santiago do Chile: Friedrich Ebert Stiftung, 2004. (Cadernos PROSUR).

NEUMANN-SPALLART, Frances Xaver Ritter von. Medida das variações do estado econômico e social dos povos. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 10, n. 38, p. 230-235, abr./jun. 1949. Há uma nota do editor da revista, sobre o autor.

NINA, Luiz Parga. **Configuração de situações de pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. da PUC/Centro de Ciências Sociais, 1983.

\_\_\_\_\_. **Etapas e metodologia na elaboração da pesquisa social**. Trabalho apresentado ao I Ciclo de Palestras sobre Aspectos Sociais do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 30 out. 1979. 14 p.

\_\_\_\_\_. **Proposta de um método de trabalho para suplementar as grandes pesquisas de âmbito nacional**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Documento elaborado pelo grupo de Trabalho da Assessoria da Presidência, responsável pelo estudo de configuração de situações de pobreza, encaminhado ao Presidente do IBGE através de Memorando, em 6 de fevereiro de 1980. 41 p.

\_\_\_\_\_. [Retrato da fome]. **Isto é**, São Paulo: Três, ano 9, n. 459, 9 out. 1985. Com a palavra. Carta do leitor, p. 64.

NORA, Pierre. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Tradução Yara Aun Khoury. **Projeto História**, São Paulo: Programa de Pós-Graduação em História, PUC-SP, v. 10, p. 7-28, dez. 1993.

NUNES, Edson de Oliveira. O ABC paulista, no Rio. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 set. 1988.

\_\_\_\_\_. (Org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 86-121. (Biblioteca de Ciências Sociais. Sociologia e Antropologia).

\_\_\_\_\_. A cada um dos funcionários. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, dez. 1987e. Conversa com o Presidente, n. 7, p. 3.

\_\_\_\_\_. Com a palavra Edson Nunes. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, 1986. p. 5. Editorial.

\_\_\_\_\_. **Depoimento à Memória Institucional do IBGE, em 11 de abril de 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006. Este depoimento encontra-se no Acervo da Memória Institucional do IBGE.

\_\_\_\_\_. A diretoria-geral deve ser pensada como a vice-presidência. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, ago. 1987d. Conversa com o Presidente, n. 3, p. 3.

\_\_\_\_\_. **A divisão do trabalho e a rotina da pesquisa**. 1976. 121 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 1976.

\_\_\_\_\_. É fundamental que se encare a situação com realismo. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, fev. 1988b. Conversa com o Presidente, n. 9, p. 3.

\_\_\_\_\_. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Prefácio de Luiz Carlos Bresser Pereira. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

\_\_\_\_\_. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <nelson.senra@ibge.gov.br>, em jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Modernização, desenvolvimento e serviço público: notas sobre a reforma administrativa no Brasil. In: **Perspectivas da economia brasileira, 1992**. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p. 211-227.

\_\_\_\_\_. Nossos trabalhos são de domínio público e pertencem à sociedade que os financia. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, jul. 1987c. Conversa com o Presidente, n. 2, p. 3.

\_\_\_\_\_. Os preços coletados são aqueles efetivamente cobrados ao consumidor. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, jun. 1987b. Conversa com o Presidente, n. 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. Ou tocamos juntos o IBGE que a gente quer ou não teremos sucesso. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, maio 1987a. Conversa com o Presidente, n. 0 [zero], p. 3.

OFFUTT, Susan. Good indicators are hard to find. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRICULTURAL STATISTICS, 3., 2004. **Papers/Presentations**. México: [s.n.], 2004. Disponível em: <http://www.nass.usda.gov/mexsai/>. Acesso em: 13 out. 2007.

OLIVEIRA, Antonio Tadeu de. A experiência de parceria IBGE – SEADE na coleta das estatísticas vitais. **Boletim Estatísticas Públicas**, Salvador, BA: Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística - ANIPES, n. 1, p. 16-17, jan. 2005.

OLIVEIRA, Jane Souto de. **O espaço econômico das pequenas unidades produtivas: uma tentativa de delimitação**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1990. (Textos para discussão, n. 27).

\_\_\_\_\_. Isaac Kerstenetzky: um tributo ao mestre. In: ISAAC Kerstenetzky: legado e perfil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 182-187.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: IBGE. **Indicadores Sociais: relatório 1979**. Rio de Janeiro, 1979. p. 3-18.

OLIVEIRA, Luiz Antônio Pinto de; SIMÕES, Celso Cardoso da Silva. O IBGE e as pesquisas demográficas. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, SP: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, v. 22, n. 2, p. 291-302, jul./dez. 2005. Edição especial.

PAIXÃO, Antônio L. **Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978**. Trabalho apresentado no Seminário sobre Violência, Crime e Poder, realizado em Campinas, SP, na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, em 1982.

PENEFF, Jean. The observers observed: french survey researchers at work. **Social Problems**, Brooklyn, NY, US: Society for the Study of Social Problems, v. 35, n. 5, p. 520-535, dez. 1988.

PENHA, Eli Alves. **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. 124 p. (Documentos para disseminação. Memória institucional, n. 4).

PERÍODO de consolidação. Rio de Janeiro: IBGE, [1986]. Texto elaborado para figurar em painéis da Exposição Comemorativa do Cinquentenário do IBGE. Disponível para consulta na Memória Institucional do IBGE.

PETTY, William. Aritmética política. In: \_\_\_\_\_. **Obras econômicas**. Apresentação de Roberto Campos; tradução de Luiz Henrique Lopes dos Santos e Paulo de Almeida. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 105-158. (Os economistas).

PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado autoritário (no 20º aniversário do Regime de Exceção, 1964-1984)**. São Paulo: Brasiliense, 1984. 268 p.

PINHO, Ana Madureira de. Retratos do Brasil. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 maio 1996. *Revista Domingo*, n. 1.046, Ano 21, p. 34-41.

PESQUISA mensal de emprego. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. (Série Relatórios Metodológicos, v. 23).

POLLAK, Michael. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.

PORTER, Theodore M. **The rise of statistical thinking, 1820-1900**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988. 333 p.

POSSE do novo presidente do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 28, n. 109, p. 62-64, jan./mar. 1967.

PROJETO memória do IBGE. Anteprojeto de pesquisa. Rio de Janeiro, 1985.

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo. **Dicionário de comunicação**. Rio de Janeiro: Co-decri, 1978. Colaboração de Muniz Sodré.

RADAMBRASIL, retrato de corpo inteiro do nosso país. **Nova Imagem**, Rio de Janeiro: IBGE, n. 5, p. 26-31, jun./jul. 1986.

RAPPORT des travaux des réunions plénières du Congrès International de Statistique, 1853-1876. Madrid: Instituto Nacional de Estadística de España, 1983. 341 p.

RÉMOND, René. Do político. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Por uma história política**. Tradução de

Dora Rocha. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996. p. 441-450.

RODRIGUES, Marly. **A década de 80, Brasil: quando a multidão voltou às praças**. São Paulo: Ática, 1992. (Princípios, 223).

- ROUSSO, Henry. A memória não é mais o que era. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). **Usos e abusos da história oral**. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 93-101.
- RUBINSTEIN, Licia. **O censo vai contar para você: design gráfico e propaganda no Estado Novo**. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-graduação em Design, Departamento de Artes & Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- RUELLAN, Francis. O trabalho de campo nas pesquisas originais de geografia regional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 1, p. 35-50, jan./mar. 1944.
- SÁ, Graciano. Cadastros, tabelas e padrões: um exame do Sistema Estatístico Nacional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 20, n. 2, p. 25-34, abr./jun. 1980.
- SANT'ANNA, Maristela Afonso de André. Professor Isaac. In: ISAAC Kerstenetzky: legado e perfil. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 179-181.
- SANTOS, Herberth Duarte dos. **Estatísticas públicas: tempos e significados (o espaço da sociologia das estatísticas)**. 2006. 129 f. Dissertação (Mestrado)-Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2006.
- SAYAD, João. Discurso na posse de Edmar Bacha. **Boletim de Serviço**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 33, n. 1689, p. 2, 13 maio 1985. Edição especial.
- SCHUTZ, A. **Commonsense and scientific interpretations of human action**. Hague: Martinus Nijhoff, 1982. (Collected papers, I).
- \_\_\_\_\_. Concept and theory formation in the social sciences. In: THONPSON, Kenneth; TUNSTALL, Jeremy (Ed.). **Social perspectives**. Harmondsworth: Penguin Books, 1967.
- SCHWARTZMAN, Simon. Apresentação ao Programa Final. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Trabalhos apresentados...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Apresentação ao Sumário das publicações, relações de trabalhos apresentados e de autores e palestrantes. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1., 1996, Rio de Janeiro. **Trabalhos apresentados...** Rio de Janeiro: IBGE, 1996c.
- \_\_\_\_\_. Apresentação ao Sumário das recomendações do relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. In: STATISTICS CANADA. **Relatório sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: missão do Statistics Canada 26 de agosto a 9 de setembro, 1994**. Rio de Janeiro: IBGE, 1994a.
- \_\_\_\_\_. Raça e etnia. In: \_\_\_\_\_. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. Cap. 4, p. 101-117.
- \_\_\_\_\_. **A coordenação do Sistema Nacional de Informações Estatísticas e Geocientíficas**. Rio de Janeiro: IBGE, [1996]. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. Os dinossauros de Roraima (ou a sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, n. 39, p. 172-179, jul. 1994b.
- \_\_\_\_\_. Entrevista. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 maio 1996. Revista Domingo, n. 1.046, Ano 21. p. 35.
- \_\_\_\_\_. O Espelho do Brasil. In: IBGE. **Relatório anual: IBGE 1995**. Rio de Janeiro: IBGE, 1996a. p. 3-4.
- \_\_\_\_\_. As estatísticas públicas e a medição da pobreza. In: \_\_\_\_\_. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 69-99.
- \_\_\_\_\_. **Expansion and inclusiveness of statistics**. Trabalho apresentado na LI edição do International Statistical Institute em Istambul, 18-26 ago. 1997. 5 p. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/istambul.htm>>. Acesso em: 2008.
- \_\_\_\_\_. **O futuro das estatísticas internacionais – uma visão do Sul**. Trabalho apresentado na Conferência conjunta da International Association of Survey Statisticians e da International of Official Statistics. Aguascalientes, México: INEGRI, set. 1998. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/iaosp.htm>>. Acesso em: 2008. ,

- \_\_\_\_\_. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia, n. 2, dez. 1997a.
- \_\_\_\_\_. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <senra@ibge.gov.br>, em 22 jun. 2007. Armazenada na Memória Institucional do IBGE.
- \_\_\_\_\_. Palavra do Presidente. **Carta IBGE**, Rio de Janeiro, a. I, n. 0, maio 1995a.
- \_\_\_\_\_. **O presente e o futuro do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Relatório da Comissão Externa para a avaliação dos vínculos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**. Rio de Janeiro, 20 out. 1986. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon>>. Acesso em: 06 nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Transmissão de cargo da presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna**. Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm>>. Acesso em: 2008.
- SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA, 1., 1958, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [Instituto Roberto Simonsen para o Desenvolvimento Econômico], 1959. 876 p.
- SENRA, Nelson de Castro. **O IBGE e o atendimento à sociedade**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. (Documentos para Disseminação, n. 1).
- \_\_\_\_\_. **O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os estados nacionais e com as ciências**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 332 p.
- \_\_\_\_\_. Um sistema estatístico para e pela federação: uma incursão na sociologia das estatísticas. **Bahia Análise & Dados**, Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v. 15, n. 1, p. 121-131, 2005a.
- \_\_\_\_\_. As sociedades científicas e a informação estatística. O SBPC/GT-Informação, (des) encontro marcado entre usuários e produtores?. **Revista ANPEC**, Brasília, DF: Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, n. 4, p. 199-211, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Uma análise do cotidiano da pesquisa no DEREN: as estatísticas do trabalho**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1989. (Textos para Discussão, n. 20).
- \_\_\_\_\_. **Uma filosofia de trabalho, as experiências com o SNIPC e o SINAPI**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1988. 87 p. (Textos para discussão, v. 1, n. 3).
- SENRA, Nelson de Castro; SOUZA, Lídia Vales de. **O IBGE e o atendimento à sociedade: prefácio ao projeto técnico do CDDI**. Rio de Janeiro: IBGE / CDDI, 1990. 43 p. (Documentos para disseminação; 1).
- SÉRIES estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1986. Edição fac-simile. 2 v.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Isaac Kestenetxky: in memoriam. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n. 3, p. 339-340, jul./set. 1991.
- SIMONSEN, Roberto C.; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea polêmica Simonsen x Gudim ... Tradução de Carlos Kronauer**. Rio de Janeiro: IPEA / INPES, 1977. 236 p.
- SIRINELLI, Jean-François. Os intelectuais. In: RÉMOND, René (Org.). **Por uma história política**. Tradução de Dora Rocha. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996. p. 231-269.
- SISTEMA de contas nacionais: tabelas de recursos e usos: metodologia. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1997. (Textos para discussão, n. 88).
- SOCIEDADE Brasileira de Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 1, p. 172-173, jan./mar. 1946.
- SOUZA, Amaury de. Método e improvisação, ou como conseguir uma entrevista naquele setor que vai dos fundos da igreja matriz até o córrego e dali às margens da Rio-Bahia. In: NUNES, Edson de Oliveira (Org.). **A aventura sociológica: objetividade, paixão, improviso e método na pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 86-121. (Biblioteca de Ciências Sociais. Sociologia e Antropologia).
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William; STARR, Paul (Org.). **The politics of numbers**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1987. p. 7-58.
- STORINO, Gylcilene Ribeiro. **O conceito de *learning organization* aplicado à administração pública brasileira**. Trabalho apresentado no 24º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração, 2000.

SWANN, Carlos. Estatística. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 4, 15 set. 1974.

VALENTE, Elvio. **As estatísticas agropecuárias e a III Conferência Nacional de Estatística**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1989. (Textos para discussão, n. 16).

\_\_\_\_\_. **Estatísticas agropecuárias: sugestões para o novo plano geral de informações**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Pesquisas, 1991. (Textos para discussão, n. 59).

\_\_\_\_\_. **Transformações estruturais e sistemas estatísticos nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas, 1996. (Textos para discussão, n. 82).

VALVERDE, Orlando. Fábio de Macedo Soares Guimarães: in memoriam. In: GUIMARÃES, Fábio de Macedo Soares. **O pensamento de Fábio de Macedo Soares Guimarães: uma seleção de textos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 271-274. (Documentos para disseminação. Memória institucional, n. 7).

\_\_\_\_\_. Contribuição de Leo Waibel à geografia brasileira. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 30, n. 1, p. 74-83, jan./mar. 1968.

VASCONCELLOS, Maurício Teixeira Leite de. **Análise crítica dos métodos de avaliação nutricional de populações, a partir de dados de consumo familiar de energia**. 231 p. 2001. Tese (Doutorado)- Fundação Oswaldo Cruz, Escola de Saúde Pública, 2001.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Metodologia do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF: objetivos, descrição e metodologia usada no ENDEF**. Rio de Janeiro: IBGE, 1983. 134 p. Este trabalho foi elaborado com a colaboração de Ana Elizabeth Richiga e Carlos Alberto Grilo.

VAZ, Marlene. **O “meu” ENDEF**. Rio de Janeiro, 2006. 3 p. Trabalho inédito.

VIACAVA, Francisco; DACHS, Norberto; TRAVASSOS, Claudia. Os inquéritos domiciliares e o Sistema Nacional de Informações em Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, v. 11, n. 4, p. 863-869, dez. 2006.

UMA VISITA muito importante. Rio de Janeiro: IBGE, 1974. Fotonovela.

WAIBEL, Leo. **Capítulos de geografia tropical e do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979. 326 p.

\_\_\_\_\_. Princípios de colonização européia no sul do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 11, n. 2, p. 159-222, abr./jun. 1949.

\_\_\_\_\_. O que aprendi no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 3, p. 419-428, jul./set. 1950.

\_\_\_\_\_. A teoria de Von Thünen sobre a influência da distância do mercado relativamente à utilização da terra. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 10, n. 1, p. 3-40, jan./mar. 1948.

\_\_\_\_\_. Uma viagem de reconhecimento ao sul de Goiás. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 9, n. 3, p. 313-342, jul./set. 1947.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica Gabriel Cohn. Brasília, DF: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica Gabriel Cohn. 4. ed. Brasília, DF: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 2 v.

\_\_\_\_\_. **Max Weber, the methodology of social sciences**. New York: Free Press of Glencoe, 1949.

WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. Tradução de Maria Jorge Vilar de Figueiredo. 4.ed. Lisboa: Presença, 1995. (Textos de apoio, n. 21).

WU TAI, David. O que estamos mudando na área administrativa é a descentralização das decisões. **Jornal do IBGE**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 3, jul. 1988.

ZARUR, Jorge. Geografia: ciência moderna ao serviço do homem. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 3, p. 313-326, jul./set. 1944.

\_\_\_\_\_. A Geografia no curso secundário. In: GEOGRAFIA e educação. Rio de Janeiro: IBGE, 1942. p. 1-32. Coletânea de estudos publicados na Revista Brasileira de Geografia. Especialmente editada pelo IBGE como contribuição ao VIII Congresso Brasileiro de Educação, realizado em Goiânia, em julho de 1942.

## Anexo

### lista de imagens



#### Introdução ao volume

Embaixador Macedo Soares discursando, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 49



Teixeira de Freitas discursando, [s.d.].  
Acervo da Família Teixeira de Freitas.  
pág. 50



Isaac Kerstenetzky discursando, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 53



Bulhões Carvalho discursando, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 57



Seminário Teixeira de Freitas, realizado no Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI, no IBGE, em 2006.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 58



Seminário Fábio de Macedo Soares Guimarães, em 2006.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 58



Seminário Giorgio Mortara, em 2007.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 59

---

---



Seminário Isaac Kerstenetzki, em 2007.

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.

Acervo do IBGE.

pág. 59



Mesa do Seminário Bulhões Carvalho, com os pesquisadores Nelson Senra, Maria Rachel Fróes da Fonseca e Alexandre de Paiva Rio Camargo, em 2007.

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos. Acervo do IBGE.

pág. 59



Mesa principal do Seminário em homenagem a Macedo Soares, com Joaquim Paiva, Eduardo Nunes, Cícero Sandroni e Arno Wehling, em 2008.

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos. Acervo do IBGE.

pág. 60



Mesa do Seminário Perfil dos Municípios Brasileiros, com os técnicos Margareth da Silva Pereira, Sol Garson e Luiz Antonio Pinto, em 2008.

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos. Acervo do IBGE.

pág. 60



Exemplares da Série Documentos para Disseminação referentes aos seminários homenageando datas e figuras da História do IBGE.

Foto: Marco Santos

pág. 61

## Capítulo 1



Capa de I SEMINÁRIO DE ESTATÍSTICA.

Acervo do IBGE.

pág. 69



Manchete do Jornal do Brasil, de 9 de setembro de 1961, anunciando o início do parlamentarismo no Brasil.

Acervo do Jornal do Brasil.

pág. 74



Lauro Sodré Viveiros de Castro, [s.d.].

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 76



Tulo Hostílio entrega o relatório a Senna Campos, 1964.

Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 24, n. 97/98, p. 63, 1964

pág. 76

---

## Capítulo 2

---



Mural de uma exposição de Estatística na Bienal, no Parque do Ibirapuera, em São Paulo, em 1965.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 90

---



Na I CONFEST, o presidente do IBGE Sebastião Ayres discursa, tendo ao lado o ministro do Planejamento Helio Beltrão, em 1968.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 96

---



A Platéia da I CONFEST, na primeira fila João Paulo dos Reis Velloso, em 1968.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 97

---



I CONFEGE, com Miguel Alves discursando, Speridião Faissol, Rubem Porto, em 1968.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 98

---



Renée de Mattos, último secretário-geral do CNG, discursa diante de Miguel Alves de Lima e do então presidente do IBGE, Sebastião Ayres de Aguiar.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 99

---



Quadro representativo sobre IBGE em exposição de Estatística na Bienal, no Parque do Ibirapuera em São Paulo, em 1965.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 101

---

## Capítulo 3

---



Mesa principal da II CONFEST/CONFEGE, com o presidente Isaac Kerstenetzky discursando e o ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, em 1972.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 110

---



Platéia da II CONFEST, em 1972.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 113

---



Isaac Kerstenetzky e Mario Belfort Galvão, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 119

---



Isaac Kerstenetzky visita a IBM. Na foto, também aparecem o procurador do IBGE, Mario Belfort Galvão e Edson Catette Reis, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 122

#### Capítulo 4



Isaac Kerstenetzky, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
Foto colorizada por Eduardo Sidney Rodrigues de Araújo, da Coordenação de Marketing do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE.

pág. 129



Isaac Kerstenetzky recebe Prêmio Moinho Santista, em 1976.  
Acervo da Família Kerstenetzky.

pág. 131



Isaac Kerstenetzky, [s.d.].  
Acervo da Família Kerstenetzky.

pág. 135



Jane Souto, [s.d.].  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 142



Eurico Borba, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 143



Maristela Sant'Anna e Nelson Senra, [2006].  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 144



Primeira Mesa do Seminário Isaac Kerstenetzky, com Jacques, seu filho, Sara, sua viúva, o presidente do IBGE Eduardo Pereira Nunes, Magdalena Cronenberg e João Paulo dos Reis Velloso, em 2006.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 146



Objetos pessoais de Isaac Kerstenetzki, destacando-se um ábaco.  
Foto Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 149



Amigos e familiares de Isaac Kerstenetzki, no seminário lembrando os 25 anos de seu passamento, 2006.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 155

## Capítulo 5



Página do IPEA na Internet.  
pág. 161



Busto de Teixeira de Freitas no CDDI.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 163



Isaac em seu gabinete na presidência do IBGE, [s.d.].  
Acervo da Família Kerstenetzki  
pág. 167



O presidente Isaac Kerstenetzki em comemoração com geógrafos, vendo-se à esquerda Speridião Faissol, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 171



Placa que dá nome à Biblioteca Isaac Kerstenetzky.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 178

## Capítulo 6



Rapaz cortador de cana, entrevistado pelo ENDEF em Campos, RJ, em outubro de 1977.  
Foto: Antonio Carlos Medeiros.  
pág. 183



Parga Nina, [s.d.].  
Acervo da Família Parga Nina.  
pág. 185



Folha de rosto do “Estudo das informações não-estruturadas do ENDEF e de sua integração com os dados quantificados.”

Acervo do IBGE.

pág. 186



Trabalho de campo ENDEF.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 187



Família entrevistada pelo ENDEF.

Foto: Antonio Carlos Medeiros.

pág. 188



Trabalho de campo na pesquisa ENDEF.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

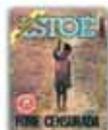
pág. 199



Editorial da IstoÉ.

Arquivo Editora Três.

pág. 205



Capa da revista IstoÉ, Rio de Janeiro: Três, n. 458, 2 out. 1985.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 205



Parte da matéria “Retrato proibido da fome” publicada na revista

IstoÉ, Rio de Janeiro: Três,

n. 458, p. 31, 2 out. 1985.

Arquivo Editora Três.

pág. 207



Parte da matéria “Retrato proibido da fome” publicada na revista

IstoÉ, Rio de Janeiro: Três,

n. 458, p. 32, 2 out. 1985.

Arquivo Editora Três.

pág. 208



Parte da matéria “Retrato proibido da fome” publicada em IstoÉ,

Rio de Janeiro: Três,

n. 458, p. 33, 2 out. 1985.

Arquivo Editora Três.

pág. 211

---

---

Capítulo 7



Cristovam Leite de Castro fala diante de Macedo Soares e Teixeira de Freitas no curso de Cartografia, em dezembro de 1941. Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 232



Universidade do Brasil.  
Foto: Marco Santos.

pág. 235



Macedo Soares, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE

pág. 237



Homenagem ao Embaixador Macedo Soares realizada na segunda reunião Pan-americana de Geografia e Cartografia, em 1944. Acervo do IBGE.

pág. 239



Primeiro número da *Revista Brasileira de Geografia* – RBG.

pág. 241



Vargas, “o inspirador da Marcha para o Oeste”, [s.d.].  
Acervo do IBGE.

pág. 244



Presidente Vargas visita o estande de São Borja na Exposição de Mapas.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 246



Folha de rosto de “Tipos e Aspectos do Brasil”.  
Acervo do IBGE.

pág. 250



Perfil de Fábio de Macedo Soares Guimarães, [s.d.].

pág. 261



Painel “Um dos estudos de Fábio de Macedo Soares sobre a transferência da Capital Federal.”

pág. 263



Tânios Abibe, Isaac Kerstenetzky, Miguel Alves de Lima, Rudolf Wuenshe e Speridião Faissol.

pág. 267



Logomarca do Projeto RADAM.

Acervo do IBGE.

pág. 270

---

---

### Capítulo 8



Lourival Câmara, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 277



Mesa de reunião com os professores fundadores da ENCE, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 279



Mesa principal da formatura da turma de 1961, com  
Jessé Montello, Lourival Câmara, o então presidente Rafael Xavier,  
Lyra Madeira e outros dois professores.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 281



Página da ENCE na internet.  
pág. 291

---

---

### Capítulo 9



Jessé Montello, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 297



Valéria da Motta Leite, acompanhada de David Wu Tai e Edson  
Catette Reis, [s.d.].  
Foto Álvaro da Silva Vasconcellos.  
pág. 298



O ministro Delfim Netto visitando o IBGE, em 1983.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 299



O presidente do IBGE Jessé Montello foi a Brasília recensear o  
então Presidente João Figueiredo, em 1980.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 300



Texto de Jessé Montello sobre a fórmula de cálculo no IPC.  
Acervo de Francisco de Assis Moura de Mello.  
pág. 304

---

---

### Capítulo 10



Posse de Edmar Bacha na presidência do IBGE, com a  
presença do ministro João Sayad. Na foto também aparecem Andrea  
Calabi e Regis Bonelli, em 1985.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 320



Bacha dando entrevista, no gabinete da presidência do IBGE, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 321



Treinamento do Censo Agropecuário de 1985, no Rio de Janeiro.  
Memória Institucional do IBGE.

pág. 328



“Eu sou fiscal do Sarney”, da época do Plano Cruzado, [Bottom].  
Blog Lambe-Lambe.

pág. 333



Edson Nunes, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 335



Carteirinha de recenseador de Edson Nunes, de 1970.  
Acervo de Edson Nunes.

pág. 337



Greve dos funcionários do IBGE, na Unidade Mangueira,  
Rio de Janeiro em 1985.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 338



Greve dos funcionários do IBGE, em Mangueira,  
Rio de Janeiro, [s.d.].

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 339

## Capítulo 11



Montagem com fotos da Memória Institucional do IBGE.  
Trabalho executado no photoshop por Sylvia Eugenia da Silva.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 349



Revista *Nova Imagem* com sapinho Bartolomeu – símbolo do Projeto  
Memória.

pág. 353



Edmar Bacha e Suzana Mueller inauguram a Exposição 50 anos do  
IBGE. Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 354



Cristovam Leite de Castro visitando a Exposição dos 50 anos do IBGE. Foto: Cristina Zappa.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 355



Local onde estava a Exposição 50 Anos do IBGE.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 356



Funcionários do IBGE na inauguração da Exposição 50 Anos do IBGE.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 357



Jornal *O Nuclear*, Rio de Janeiro, 1957.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 358



Jornal *O Irameano*, Rio de Janeiro, 1956.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 358



Capa de "Estatísticas Históricas do Brasil".  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 359



Página da Memória Institucional no portal do IBGE, na Internet.  
pág. 363



Nelson Senra e Manoel Antônio descerram a placa inaugurando a Sala Manoel Antonio Soares da Cunha, no CDDI, em 1992.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 368



Revista *Domingo*, encarte do *Jornal do Brasil*.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 370



Grupo Ao Akaso em 1989.  
Acervo de Margareth Cardozo.  
pág. 371



Grupo Ao Akaso, em 2008.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 372

---

---

Capítulo 12



Edmar Bacha, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 375



Edson Nunes, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 375



Charles Curt Müller, presidente do IBGE, 1988.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 376



Anais da III CONFEST.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 384



Primeira página da edição especial do *Jornal do IBGE*  
dedicada à III CONFEST.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 385



Eduardo Augusto Guimarães, presidente do IBGE, 1990.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 389



Mesa de abertura do Seminário sobre o Centenário de Teixeira de Freitas, com o então presidente Eduardo Augusto Guimarães e o pioneiro Benedito Silva.  
Foto de Marco Santos a partir de vídeo do evento que existe na Memória Institucional do IBGE.  
pág. 392



Coleção Documentos para a Disseminação.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 393



Propaganda do censo econômico de 1985 na imprensa.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 399



Publicação “Censo”, feita pela Coordenação de Acompanhamento e Controle Operacional dos Censos – COC, do IBGE.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 403

### Capítulo 13



Tanios Abibe, diretor da ENCE, Jessê Montello, Presidente do IBGE

[s.d.].

pág. 408



Placa da fundação da ENCE.

Foto: Nelson Senra.

pág. 411



Placa com fundadores da ENCE.

Foto: Nelson Senra.

pág. 412



Simon Schwartzman em aula inaugural do Curso de Desenvolvimento e Habilidades em Pesquisa, [s.d.].

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 415

### Capítulo 14



Eurico Borba na presidência do IBGE, [s.d.].

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 420



Reserva Ecológica do Roncador, no Distrito Federal.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 425



O membro da Casa Imperial D. João de Orleans e Bragança visita a Reserva Ecológica do Roncador. Na foto, aparece com o então chefe da Unidade Estadual do Distrito Federal Antônio Marinho e Tarcísio Filgueiras, na estação meteorológica da Reserva, em junho de 1997.

pág. 426



Posse de Paulo de Assis Ribeiro, na presença de Amaro Monteiro e Eurico Borba.  
Acervo de Anna Maria de Assis Ribeiro.  
pág. 427



Silvio Minciotti – presidente do IBGE, 1993.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 428

## Capítulo 15



Simon Schwartzman – presidente do IBGE, 1994.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 443



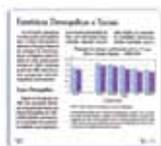
Jacob Rytten, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 445



Simon Schwartzman, na presidência do IBGE, 1994.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE  
pág. 447



Relatório Anual do IBGE em 1995.  
Acervo de Nelson Senra.  
pág. 452



Trecho do Relatório Anual de 1995.  
Acervo de Nelson Senra.  
pág. 453



Simon Schwartzman na CEPAL, [s.d.].  
Acervo de Simon Schwartzman.  
pág. 461



Simon Schwartzman e Pedro Sainz, [s.d.].  
Acervo de Simon Schwartzman.  
pág. 464

---

Capítulo 16

---



Adolphe Quetelet. [s.d].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 477



Folha de rosto de Congrès International de Statistique.  
Acervo de Nelson Senra.  
pág. 482



O saber e o poder das estatísticas.  
Acervo do IBGE.  
pág. 489



No II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, em agosto de 2006, Nelson Senra fala na sessão sobre Sociologia das Estatísticas.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos .  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 493



Logomarca do ISI.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 499



Sede da FAO.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 500

---

Capítulo 17

---



Posse de Sérgio Besserman, no auditório do BNDES, (na foto com Simon Schwartzman), em 1999.  
Acervo de Simon Schwartzman.  
pág. 508



Sérgio Besserman, [s.d].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 510



Projeto Presença – Relatório final .  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 515



Capa do Documento de normas especiais para a divulgação de dados pelo FMI.

Acervo de Nelson Senra.

pág. 519



Sérgio Besserman exhibe mapa da DGC, [s.d.].

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 520



### Capítulo 18

Mergulhando em papéis. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2006.

Por dentro do Globo, p. 2.

pág. 539



Reportagem de capa sobre a PNAD.

Renda cresce [...] perda. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 set. 2006.

pág. 542



Reportagem sobre a PNAD.

GÓES, Antônio; LAGE, Janaína.

Renda aumenta pela 1ª vez desde 1996, Folha de São Paulo, São Paulo, 16 set. 2006. Dinheiro2, p. b13.

pág. 543



Reportagem de capa sobre a PNAD.

Educação melhora, mas mais crianças trabalham.

O Estado de São Paulo, São Paulo, 16 set. 2006.

pág. 544



Reportagem sobre a PNAD.

TEREZA, Irany; RODRIGUES, Karine.

Cai desigualdade social, mas cresce trabalho infantil no País.

*O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 set. 2006.

Retratos do Brasil, p. A18.

pág. 545



Reportagem de capa sobre a PNAD.

Renda melhora, mas educação não.

*O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2006. Capa.

pág. 546



Reportagem sobre a PNAD.  
PNAD 2005.  
*O Globo*, Rio de Janeiro, 16 set. 2006.  
Economia, p. 28.  
pág. 547

---

## Capítulo 19



Centro de Documentação e Disseminação de Informações –  
CDDI, do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 563



David Wu Tai no auditório Teixeira de Freitas, [s.d.].  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.  
pág. 565



Sala de Leitura da Biblioteca Central do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 566



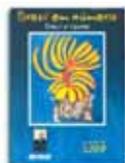
Acervo de Obras Raras na Biblioteca Central do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 566



Acervo da Biblioteca Central do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 567



Capa do Brasil em números, edição 2007.  
Acervo do IBGE.  
pág. 569



Capa do Brasil em números, edição 2008.  
Acervo do IBGE.  
pág. 569



Capas dos volumes I, II e III da Coleção História das Estatísticas  
Brasileiras (1822-2002).  
Foto: Marco Santos.  
pág. 570



Capa de Brasil 500 anos.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 571



Capa de Vamos compreender o Brasil.  
pág. 571



Capa de Estatísticas do século XX.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 571



Lançamento do Países@ na Sala Manoel Antônio.  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 572



Páginas do IBGE na Internet.  
In: Desafios institucionais e objetivos estratégicos 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. p. 50.  
pág. 573



Placa que dá nome ao Auditório Teixeira de Freitas, no Centro de Documentação e Disseminação de Informações – CDDI, do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 577



Sala da Memória Institucional, do IBGE.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 578



O Semeador” enfeita mesa de reunião na sede do IBGE onde aparecem Rubem Porto, Teixeira de Freitas, Macedo Soares, Simões Lopes e Rafael Xavier.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 581



Capa de Raízes do Brasil.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 582



O Semeador, conforme está atualmente no hall de entrada do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE  
Foto: Marco Santos.

pág. 584

## Capítulo 20



Pedro Luís Nascimento e Silva falando na comemoração dos 53 anos da ENCE. Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 590



Alunos e professores da ENCE em evento no auditório da Escola, [s.d.].

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.

Acervo do IBGE.

pág. 593



A segunda turma do Curso de Desenvolvimento de habilidades em Pesquisa - CDHP, no dia 18 de maio de 1998.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 596



Trabalho de grupo no CDHP.

Foto: Marco Santos.

pág. 599

## Capítulo 21



Capa do cordel "Competência e credibilidade, por um Brasil melhor e mais desenvolvido!" de Rouxinol do Rinaré.

Acervo de Nelson Senra.

pág. 611



No I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, a presença do então presidente do IBGE, Simon Schwartzman, Martha Meyer, Lenildo

Fernandes Silva, Micheline Christophe e David Wu Tai.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 617



Participantes do I Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, diante do prédio do Centro de Documentação e Disseminação de Informações do IBGE, no Rio de Janeiro.

pág. 618



Sumário da monografia "Política estatística brasileira: questões atuais", de Magdalena Cronemberger Góes.

Acervo do IBGE.

pág. 619



Portal da ANIPES na Internet  
pág. 633



Sumário da Revista da SEI sobre Sistema Estatístico.  
pág. 635



Capa de Contas Regionais do Brasil 2002.  
Acervo do IBGE.  
pág. 637

#### Tema 01



Capa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.  
Acervo do IBGE.  
pág. 649



Capa do Estudo Nacional da Despesa Familiar – ENDEF.  
Acervo do IBGE.  
pág. 656



Pesquisador da PNAD entrevistando informante, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 661



Pesquisador da PNAD a cavalo.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 663



Um domicílio respondendo ao pesquisador do ENDEF.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 664



Capa da Pesquisa Mensal de Emprego – PME.  
Acervo do IBGE.  
pág. 666



Capa da Economia informal urbana.  
Acervo do IBGE.

pág. 673



Fotonovela “Uma visita muito importante”,  
com a atriz Regina Duarte.

Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 676



Imagens da fotonovela “Uma visita muito importante”.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 677



*Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 24 ago. 1974.

pág. 679

## Tema 02



Capa e Sumário de Indicadores sociais.  
Acervo do IBGE.

pág. 690



Jane Souto, [s.d.].

Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.

pág. 691



Indicadores Sociais – Relatório Anual para o  
Conselho de Desenvolvimento Social – Com restrição  
e proibição de citação.

Acervo do IBGE.

pág. 695

## Tema 03



Capas de publicações dos Censos 1980, 1991,  
Contagem 1996 e 2000.

Foto: Marco Santos.

pág. 733



Logomarca do Censo 1990, criada por Marco Santos.  
Este censo não foi realizado, sendo transferido para 1991.  
Acervo do IBGE.  
pág. 733



Cartaz do Censo Demográfico 1991.  
Acervo do IBGE.  
pág. 734



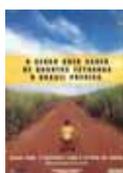
Cartaz do Censo Demográfico de 1991.  
Acervo do IBGE.  
pág. 734



Cartaz do Censo 1991, distribuído pelas escolas.  
Acervo do IBGE.  
pág. 735



Cartaz da Contagem Populacional de 1996 e Censo Agropecuário.  
Acervo do IBGE.  
pág. 738



Cartaz do Censo Demográfico 2000.  
Acervo do IBGE.  
pág. 739



Cartaz do Censo Demográfico 2000.  
Acervo do IBGE.  
pág. 739



Capa de Estatísticas do Registro Civil.  
Acervo do IBGE.  
pág. 741



Os primeiros 30 anos da ABEP.  
Acervo de Nelson Senra.  
pág. 744

---

---

Tema 04

---



Indicadores agropecuários 1996-2003.  
Acervo do IBGE.  
pág. 753

---



Capas do Levantamento sistemático da produção agrícola - LSPA.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 756

---



Produtos agrícolas levantados na pesquisa de Previsão de Safras.  
Acervo do IBGE.  
pág. 758

---



Capas das publicações do  
Censo Agropecuário 1970, 1975, 1980, 1985.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 759

---



Entrevista coletiva no Auditório da Presidência do IBGE, sobre o  
Censo Agropecuário de 1985. Na foto, Austregésilo Athayde,  
Eduardo Augusto Guimarães, Charles Moeller, Régis Bonelli  
e Alexandre Amaral.  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.  
pág. 760

---



Cartaz do Censo Econômico 1975.  
Acervo do IBGE.  
pág. 761

---



Cartaz do Censo Econômico 1985.  
Acervo do IBGE.  
pág. 761

---



Capa do Censo Agropecuário 1995-96.  
Acervo do IBGE.  
pág. 764

---



Produtos agrícolas.  
Foto: Marco Santos.  
pág. 764

---



Capas das publicações Pesquisa Agrícola. Municipal, Produção Extrativa Vegetal e Produção Pecuária Municipal.  
Foto: Marco Santos.

pág. 765



Capa da Estatística da Pesca.  
Acervo do IBGE.

pág. 766



Mauricio Rangel Reis, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 768



Amaro da Costa Monteiro, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 769



Manoel Antônio Soares da Cunha, [s.d.].  
Foto: Marco Santos.

pág. 770



Cachaças artesanais de fazendas mineiras.  
Foto: Marco Santos.

pág. 781

#### Tema 05



Capa de Matriz Insumo-Produto.  
Acervo do IBGE.

pág. 800



Maristela Sant'Anna, [s.d.].  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 802



Magdalena Cronemberger, [s.d.].  
Foto: Álvaro da Silva Vasconcellos.  
Acervo do IBGE.

pág. 804



Capas das publicações do Censo Econômico 1970 (Comércio, Industrial e Serviços).  
Foto: Marco Santos.

pág. 809



Capa do Censo Industrial 1975.  
Acervo do IBGE.

pág. 810



Capas de publicações do Censo Econômico 1980 (Comercial, Industrial e Serviços).

Foto: Marco Santos.

pág. 811



Capas de publicações do Censo Econômico 1985 (Comercial, Industrial e Serviços).

Foto: Marco Santos.

pág. 811



Indústria em Santos Dumont, MG.

Foto: Marco Santos.

pág. 812



Estabelecimento comercial em São João del Rei, MG.

Foto: Marco Santos.

pág. 814



Capa de Classificação nacional de atividades econômicas – CNAE.  
Acervo do IBGE.

pág. 816



#### Tema 06

Capa de Para compreender o INPC.

Acervo do IBGE

pág. 825

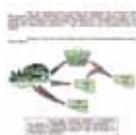


Diagrama da Publicação “Para entender o INPC”.

Acervo do IBGE.

pág. 826



Capa do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

Acervo do IBGE.

pág. 831



Capa de Harmonização dos índices de preços ao consumidor dos países do Mercosul e Chile.

Acervo do IBGE.

pág. 833



Capa da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF.  
Acervo do IBGE.

pág. 834

---

---



Equipe da POF em campo, cruzando ponte tosca, [s.d.].  
Acervo da Memória Institucional do IBGE.

pág. 836

---

---



#### Apêndice

Nelson, Marco, David e Alexandre, [2006].

Foto: Álvaro da Silva Vasconcelos.

Acervo do IBGE.

pág. 909

---

---



Nelson Senra e família, [2006].

pág. 911

---

---



Marco Santos, [2008].

Foto: Alexandre Paiva Rio Camargo.

pág. 923

---

---



Alexandre Paiva Rio Camargo, [2008].

Foto: Marco Santos.

pág. 933

---

---

# A História por nossas histórias

---

## Apêndice

A David Wu Tai,  
como fiador deste projeto

A Manoel Antônio Soares da Cunha,  
como guardião da memória

# A

o término da redação dessa **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**, uma coleção em quatro volumes, – tarefa de quatro anos, em meio a várias eventos, como seminários, encontros e publicações de documentos –, nada mais justo ao futuro, do que contar-lhe a história. Na verdade, contar-lhe não uma única história, já que ela teve várias, mas antes contar-lhe nossas histórias realizando-a. Com esse propósito, seguem as histórias de **Nelson de Castro Senra**, seu idealizador, coordenador e redator da grande maioria dos capítulos, nos quatro volumes, de **Marco Aurélio Martins Santos**, que desde o início, já no primeiro volume, participou como assistente de pesquisa, atuando em arquivos, e redigindo capítulos, e de **Alexandre de Paiva Rio Camargo** que, sem ser do quadro de pessoal do IBGE, redigiu capítulos dos volumes terceiro e quarto. Outras pessoas também redigiram capítulos no volume quarto, e textos (em *boxes*) nos volumes terceiro e quarto, mas, por razões naturais, não lhes tomaremos depoimentos.



Nelson, Marco, David e Alexandre, [2006].

**Minha história da História,**  
por NELSON SENRA

*Escrever um livro é uma aventura. Principia um brinquedo e um gosto. Vira uma amante, depois um tutor, depois um tirano. Na fase final, já conformado em ser seu escravo, você o mata e arremessa o corpo ao público.*

*Sir Winston Churchill*

Graduado Economista, pela Universidade Candido Mendes (1968-1971), desde o início lecionei, em várias ocasiões e lugares, diversas disciplinas, com realce para “História econômica geral” (o comércio, as navegações, a revolução industrial, etc.; foi bom lecionar Fernand Braudel, e depois Eric Hobsbawn), “Formação econômica do Brasil” (pelas mãos de Celso Furtado), “Sistemas econômicos comparados” (o mundo ainda não era global como hoje, com a potência das comunicações), e “História do pensamento econômico” (era bom falar de Adam Smith, de Thomas Malthus, de Alfredo Marschall, entre outros, e foi bom apreender o pensamento de Sir Willian Petty, de Jean-Baptiste Say, de Heinrich von Thunem, de Jeremy Benthan, e outros, todos eles ligados aos números das realidades).

Depois, Mestre em Economia (1971-1972), na Escola de Pós-graduação em Economia, da Fundação Getulio Vargas, mesmo sofrendo influência de Mário Henrique Simonsen, o maior de todos os mestres, e sendo atraído à cadeira de “Desenvolvimento econômico”, onde aprendi melhor Keynes, Leontief, Kuznets, entre outros, não perdi o gosto por história. Nesse tempo, percebi a efetiva importância das mensurações das realidades, de modo que, quando entrei no IBGE em 1974, selecionado por Speridião Faissol e Maristela Sant’Ana, ao tempo de Isaac Kerstenetzky, gostei muito de ver de perto, e praticar mesmo, o processo produtivo das estatísticas. Percebi seu papel como um meio de análise, ou seja, sendo usada para validar ou negar hipóteses nas pesquisas acadêmicas, ou contribuindo na formulação de políticas, mais que isso, conformando os planejamentos nacionais, aqueles que mudariam rapidamente a economia e a sociedade; nesse ponto, éramos filhos de Lord Keynes, e liamos Gunnar Myrdal, Jan Tinbergem, Oskar Lange, John Kenneth Galbraith, entre outros.

Mais eu vivia o IBGE, mais fazia leituras em metodologia da pesquisa social, e me dava conta que pouco, quase nada, se sabia da pesquisa praticada no IBGE. Ignorava-se seu cotidiano tão peculiar, por exemplo, seu trabalho de campo, praticado por delegação do olhar, suas técnicas de inserção, sem olvidar que sempre se trabalha sem uma hipótese, ao menos sem uma hipótese bem definida e explicitada. Na ocasião, editei pela Ática o livro **O cotidiano da pesquisa**, um título pouquíssimo esclarecedor do conteúdo, bem traindo minha arrogância de considerar como verdadeira “pesquisa” apenas a pesquisa estatística, melhor dizendo, a pesquisa quantitativa. É um livro que, infelizmente, não tem o fôlego que queria que tivesse; vejo hoje o tanto que lhe falta, e o vejo assim na conta dos vários anos que lecionei “Metodologia da Pesquisa Social” no mestrado da ENCE / IBGE; enfim, tenho o desejo de retomar aquele sonho e fazer outro livro, que espero seja bastante diferente.

Depois de viver por quase 15 anos o ambiente de pesquisa, passei ao ambiente da documentação e da disseminação, que havia tangenciado em metodologia. Sim, em 1990 (e até 1994), dirigi o Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI. Foi quando conheci o esforço que vinha sendo feito de recuperação sistemática da Memória Institucional do IBGE, então, apenas um simples projeto, tendo à frente Icléia Thiesen Magalhães Costa. Sabia pouco da história das estatísticas, das instituições estatísticas e do IBGE; não obstante, não sei bem por quais razões, sempre me colocavam em comissões de festejos históricos, como as exposições dos 50 e 60 anos, e outros eventos. Vi, então, no CDDI o quanto nossa história era grandiosa, e apoiei, sem reservas, e sem hesitações, várias iniciativas de homenagens, em especial a Teixeira de Freitas; e promovi a criação da série “Documentos para Disseminação”, com várias subséries, entre as quais “Memória Institucional”.

Aí, com licença integral do IBGE, veio o doutorado em Ciência da Informação (1995-1998), promovido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT / CNPq, através da Escola de Comunicação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – ECO/UFRJ. E tudo mudou quando apreendi que as estatísticas podiam ser vistas como algo mais do que meio de análise, podendo ser tomadas também como objeto de estudo, figurando, assim, um campo de pesquisa possível. E descobri uma “Sociologia das Estatísticas”, na expressão de Paul Starr, na qual fui estimulado a me aprofundar por meus orientadores Aldo de Albuquerque Barreto e Maria Nelida Gonzales de Gomez (por certo, eles viram antes de mim a força dessa linha de estudo e pesquisa). Li Michel Foucault, Bruno Latour, Nikolas Rose, Alain Desrosière, Ian Hacking, Ivan Fellegi, os próprios Aldo e Nélida, e vários outros autores, e mais ia lendo, mais percebia o quanto não soubera por tanto tempo. Li muito nessa linha, tanto que até me descuidei da necessária reflexão dos autores clássicos da Ciência da Informação, o que ainda ressinto. Das leituras que fazia, retomei contato



Nelson Senra e família, [2006].

com Petty, Graunt, Quesnay, e outros, meus velhos conhecidos do magistério da histórica econômica. Fiz minha tese na temática da coordenação da atividade estatística, e fui titulado (Edson Nunes e Charles Mueller, dois ex-presidentes do IBGE estiveram na minha banca).

Voltei ao IBGE, já então presidido por Simon Schwartzman, cujos textos lera no doutorado; ver-me diante dele foi muito rico, contudo, embora gentil, não é nada fácil ter com ele, por assim dizer, uma tertúlia intelectual, e ganhei menos do que queria. A leitura dos vários textos por ele escritos sobre o sistema estatístico me estimularam a prosseguir estudando na linha da “Sociologia das Estatísticas”. Passei 1998 e 1999 envolvido em atividades institucionais, como a elaboração do Planejamento Estratégico (sob a atenta direção de Fernando Abrantes e de Nuno Duarte Bithencourt), no contexto da reforma do Estado, ao tempo do governo Fernando Henrique Cardoso, e com a criação de um manual de conduta para o pessoal da Casa, e que nunca foi debatido, talvez por não ter saído bom, ou adequado, embora tenha mirado grandes institutos de estatística. Ao mesmo tempo, retomei minha tese, e com as novas leituras que então fizera, escrevi o livro **O saber e o poder das estatísticas** (uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências), editado pelo IBGE em 2005 (graças a Maria Tereza Passos Bastos que o levou a David Wu Tai que, ouvido o Conselho Diretor, o editou como publicação inaugural da série “Estudos & Análises”). Por essa obra, ficou-me ainda mais claro o domínio da “Sociologia das Estatísticas”, seu grande potencial, e a possibilidade de se tomá-la como moldura teórica para uma “História das Estatísticas Brasileiras”.

Nisso Sérgio Besserman assume a presidência do IBGE, e já no seu discurso inaugural revelou interesse pela histórica, e se disse mais historiador do que economista. Achei que havia encontrado um terreno fértil, ainda mais quando fui convidado por Lídia Vales de Souza, sua chefe de gabinete, e minha amiga, a ser Assessor da Presidência. Não obstante, essa proximidade com o presidente, e seu interesse pela história, não rendeu uma chancela oficial e formal às minhas propostas de estruturar um projeto de história. Mas reconheço que não houve obstáculos aos trabalhos que então comecei a desenvolver, todos em história das estatísticas brasileiras. Assim, depois de andar às voltas com os arquivos, descobrindo documentos, e ficando estupefato, atônito mesmo, vi que havia um tesouro escondido, daí, em 2001 e 2002, escrevi oito textos que circularam internamente, sendo elogiados, pese terem recebido, visivelmente, leituras apenas superficiais; como seja, vivi os prazeres das realizações.

Eis os textos:

- A Diretoria Geral de Estatística no Brasil Império, primeira instituição brasileira de estatística (fev./mar. 2001). 19 p.
- O censo no Brasil Império, inscrições à margem da coleta, da apuração e da divulgação (mar./abr. 2001). 28 p.
- Da DGE ao IBGE: 65 anos de continuidade institucional na elaboração da estatística nacional (maio 2001). 34 p.

- O censo que não houve: relato de uma revolta, 1851 e 1852 (set./out. 2001). 24 p.
- Análise do relatório de José Cândido Gomes “Bases apresentadas para a organização da estatística geral do Império, em dez. de 1862” (ago. 2002). 17 p.
- Análise do relatório de Joaquim Norberto de Souza e Silva “Investigação sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de *per si* tentados desde os tempos coloniais até hoje, em maio de 1870” (set./out. 2002). 43 p.
- Análise do relatório de Jerônimo Martiniano Figueira de Mello “O arrolamento da população do município da Corte, em set. de 1870” (out. 2002). 21 p.
- Análise do relatório de Francisco Adolfo de Varnhagem, Barão (e depois Visconde) de Porto-Seguro “Acerca dos trabalhos do Congresso Estatístico de S. Petersburgo, em ago. de 1872” (nov. 2002), 17 p.

todos disponíveis na Biblioteca Central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky). Em junho de 2001, elaborei “Notas sobre a história do IBGE. Tentativa de periodização”, em atenção a pedido do presidente Besserman (um texto simples, em oito páginas).

Em 2003 mudaria o presidente, entrando Eduardo Pereira Nunes, que decidiu mudar a assessoria da presidência. Pensei, então, em me agregar à Escola Nacional de Ciências Estatísticas - ENCE / IBGE, onde, desde 1998, lecionava no programa de mestrado em “Estudos populacionais e pesquisas sociais” a disciplina “Metodologia da pesquisa social”, e logo também a disciplina “Sociologia das Estatísticas”. Estava eu às voltas de tomar um rumo quando, no dia da posse do novo diretor da escola (Pedro Luiz do Nascimento Silva), fui contatado por David Wu Tai, diretor do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, que, tendo recém tomado contado com o livro **História da estatística em Portugal**, de Fernando de Sousa, redigido a pedido do Instituto Nacional de Estatística – INE / PT, que eu bem conhecia (e tinha em minha biblioteca), e sabendo de meu interesse em história, perguntou-me se não estaria interessado em retornar ao CDDI, com a missão de escrever uma história naqueles moldes. Aceitei, e ele então pediu-me um projeto escrito, que submeteria ao Conselho Diretor do IBGE. Fiz uma versão preliminar, discuti com ele, fiz outra versão, houve a aceitação do Conselho e, em meados do segundo semestre daquele ano fiz a volta do filho pródigo, retornando ao CDDI. Só então, em caráter oficial, me dedicava à história das estatísticas brasileiras.

Decidi que afiliaria o trabalho à “Sociologia das Estatísticas”, e que tomaria o conteúdo do meu livro **O saber e o poder das estatísticas** como moldura teórica no projeto; nele, como é visto, procuro considerar a intimidade das estatísticas e das instituições estatísticas através das noções de saber e de poder, fazendo conexões ao Estado Nacional e às Ciências. Assim sendo, estaria tratando das “estatísticas” enquanto mensurações das realidades, no escopo de uma atividade, e não da “estatística” como ciência (ou técnica?, ou método?), donde o título “História das Estatísticas Brasileiras”. E, por demais, não estaríamos fazendo uma história do IBGE, e isso é importante explicitar, porquanto falar do IBGE implica também falar do “G”, o que tomaria uma

dimensão imensa (e, para mim, muito difícil), estaria, sim, fazendo uma história do Brasil pela ótica do querer e do fazer as estatísticas

Na primeira proposta, imaginei tratar apenas [sic] dos 150 anos iniciais, 1822-1972, mas, depois das ponderações de David Wu Tai, ficou acertado que os 30 anos seguintes, 1972-2002, também deveriam ser tratados. Restava então dividir aqueles 180 anos, bem assim, nomeá-los devidamente.

Os últimos 30 anos, estava claro que formavam um período, em que a dimensão técnico-científica predominou na produção das estatísticas brasileiras, vale dizer, em que a instituição estatística se tornou uma instituição de pesquisa, ou, na expressão de Bruno Latour, se tornou, em caráter definitivo, um centro de cálculo. O corte em 1972 não fora feito apenas para dar um número redondo ao período anterior (150 anos), ele trazia um distinto significado, qual seja, foi naquele ano que estiveram maduras as mudanças que logo seriam introduzidas por Isaac Kerstenetzky (na presidência desde 1970).

Como tratar o tempo anterior: como um bloco?, com alguma subdivisão, nem que fosse apenas para efeito de exposição? Esse foi um dilema provocante, e mesmo apaixonante. Naquele período de 150 anos houvera o domínio da dimensão técnico-administrativa, onde embora houvesse saberes técnicos, não há que negar, não era os saberes dominantes, na verdade, quando os havia, havia ao tempo dos usuários, primeiro, através dos chamados demógrafos (não propriamente demógrafos), preocupados em balizar com números as ações de saneamento das cidades, de combate às epidemias, etc., no contexto do sanitarismo, segundo, através dos chamados estatistas, aqueles que, envolvidos na organização das estatísticas, e cientes dos grandes problemas nacionais, usavam-nas para propor-lhes soluções.

Os anos extremos, 1822 e 1972, estavam postos, faltando perceber sua trajetória. Entre o Império e a República houvera uma grande ruptura na atividade estatística, em dois sentidos: primeiro, pela ousadia (até imprudência, face às condições vigentes) de mandar fazer um novo censo, conforme previsto na legislação imperial, para tanto promovendo (leia-se: Aristides Lobo, Timóteo da Costa, e outros, por certo influenciados pelo positivismo) a restauração (há 40 dias do golpe) da antiga Diretoria Geral de Estatística - DGE, criada em 1871 (no gabinete São Vicente), e que faria o censo de 1872 (gabinete Rio Branco); segundo, porque a primeira constituição republicana (1891) consagraria a prática decenal dos censos (nos moldes da constituição estadunidense), o que levaria à permanência da repartição de estatística, não sem altos e baixos, é fato, mas de todo modo dando continuidade à atividade estatística.

Assim, o corte poderia ocorrer em 1889, 1890 ou 1891, sendo escolhido, por razões óbvias, 1889, uma data da nossa história. O primeiro volume estava definido: cobriria o período 1822 a 1889, recuando ou avançando quando necessário.

Como seguir? Pareceu-nos bastante claro que a realização das promessas da revolução vitoriosa, que deu fim à primeira República, exigiria muitas estatísticas, donde um corte podia ser o ano de 1930, mas, naquele momento, e ainda por algum

tempo, as mudanças na atividade estatística se mostravam inoperantes. O novo tempo só viria mesmo a partir das concepções de Teixeira de Freitas, discípulo de Bulhões Carvalho, que o dirigira na Diretoria Geral de Estatística. Um sistema estatístico é idealizado, tendo como cerne o Instituto Nacional de Estatística, criado em 1934, que então podia ser o ano de corte, mas, como sua efetivação só aconteceria em 1936, com a posse de Macedo Soares na sua presidência, esse foi o ano usado. O terceiro volume estava posto, 1936 a 1972 (pese a tentativa de cortá-lo em 1958 quando o IBGE, melhor dizendo, o sistema estatístico começou a sofrer fortes críticas).

E como nomear aqueles períodos? Fiz vários ensaios, e nada satisfazia. Foi quando, na defesa de dissertação de Marco Santos, que orientara no mestrado na ENCE, pude conversar com José Murilo de Carvalho, grande historiador brasileiro (e que iria participar da banca). Falei do projeto, falei dos cortes, falei dos nomes e dele ouvi valiosas ponderações. Ele não deu títulos, mas deu indicações preciosas, com as quais cheguei aos títulos. Com tudo aquilo na cabeça, ruminei uma semana, e, já tendo Marco Santos atuando no projeto, a meu convite, troquei algumas mensagens eletrônicas com José Murilo, e cheguei aos nomes finais: I – Estatísticas desejadas, II – Estatísticas legalizadas, III – Estatísticas organizadas, IV – Estatísticas formalizadas.

O passo seguinte foi a definição de sumários, volume a volume. Não é mais possível mostrar os sumários sucessivos desenhados para cada volume, o que daria um estudo comparado da evolução do processo da pesquisa, no mínimo, curioso (mas o tê-los tido em meio eletrônico, infelizmente, “facilitou” a “limpeza” da memória). Ora saía um capítulo ou por falta de algum documento, que, embora devesse existir, fora perdido, ou por documentação insuficiente, a menos do esperado; ora entrava algum outro graças a uma ou outra descoberta inesperada de documento, verdadeiro eldorado, seguindo alguma pista dada pelas leituras. No que ficou, há capítulos em cada volume que formam um caminho principal, algo como a linha dorsal da exposição daquele período, e há outros que são como que caminhos secundários, e não há nenhum demérito nessa afirmação, já que são plenos de qualidade, e bem mostram possíveis desdobramentos ao pesquisado na linha focal.

O primeiro volume, monarquista que sou, foi o que mais prazer me deu em fazer. Nele, o mais difícil foi contar a história dos primeiros anos após a Independência. É claro que devia haver uma histórica estatística naquele tempo inicial, tendo em vista a formação do parlamento, sempre a depender do conhecimento da população, sem olvidar o querer números para governar. Ora, só havia os números herdados do período colonial, e que quase nunca ofereciam a formatação necessária, então, descobrir as saídas adotadas era importante, e foi muito difícil consegui-lo. Então achamos trabalhos dos irmãos Andrada, José Bonifácio e Martin Francisco, afora outros, o que nos deu chances de alinhar uma argumentação. Naquele período preliminar, e um pouco adiante também, os dilemas da produção estatística permaneceram, e dois eventos exigiram pesquisa especiais: primeiro, o “Arquivo de Estatística”, criado pelo então Conde de Caxias depois da Farroupilha, o que me levou a pesquisar no Rio Grande do Sul, com realce à figura genial do Cons. Corrêa da Câmara; segundo, a

revolta popular contra o Censo de 1851/52, que me levou a Pernambuco, *locus* inicial da revolta. Seguiram duas situações especiais, provocadas pela inexistência (ou insuficiência) das estatísticas: primeira, a tentativa de produzi-las por uma Sociedade científica nos moldes da Royal Statistical Society, em Londres, ou da Société Statistique, em Paris; segunda, os incríveis malabarismos para compensar suas ausências, quando das exposições universais, donde chegamos às corografias provinciais, a merecerem estudos mais fundos. Daí, até o Censo de 1872, houve a proposta de sistematização oferecida por José Cândido Gomes, uma figura que, não obstante nossos esforços, nos ficou nebulosa; houve a Lei do Censo, através da grande figura de Paulino José Soares de Souza (filho do Visconde do Uruguai), bem assim, por sua decisão, a elaboração dos relatórios de Joaquim Norberto, sobre o estado das estatísticas da população, o de Figueira de Mello (que nos deu ensejo de recuperar a contribuição de Haddock Lobo), sobre o censo da Corte em 1970, o de Francisco Adolfo de Varnhagem, sobre a atuação do Império do Brasil num dos congressos internacionais de estatística, idealizados por Adolphe Quetelet, o de São Petersburgo. E veio o Censo, e me delicieei em analisá-lo, a ponto de me permitir uma divagação, qual seja, analisar a tentativa de criação da Província do Rio São Francisco. Nessa linha, estudar os relatórios da Diretoria Geral de Estatística - DGE, primeira instituição estatística brasileira, deu-me um prazer indizível, embora também muito cansaço, pois que foi preciso consultar microfiches existentes na Biblioteca Central do IBGE, utilizando máquinas demasiado defasadas. Estudar o destino da DGE, quase ao final do Império, me provocou emoções fortes, pois foi preciso valer-me de documentos do Conselho de Estado, que estão no Arquivo Nacional; ora, nem todas as sessões tiveram documentos preservados, ao ver então a sessão que queria, meu coração disparou de alegrias; por outro lado, ver aquela preciosidade se dissolvendo deu um aperto no peito (em pouco tempo tudo estará perdido). Por fim, valerá realçar que o diretor da DGE, Manuel Francisco Correia, mereceu estudo biográfico, feito por Marco Santos. De minha parte, estudei Sebastião Ferreira Soares, cuja obra é ímpar, em boa medida disponível na Biblioteca Central do IBGE. Na feitura desse volume, além do acervo do IBGE, foram vitais os acervos do Arquivo Nacional, da Biblioteca Nacional, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, entre outros, sem olvidar as pesquisas em Pernambuco e no Rio Grande do Sul. E, claro, os documentos brasileiros disponíveis no site da Universidade de Chicago; isso facilitou enormemente as necessárias pesquisas. Ao leitor atento não terá escapado que na feitura desse volume, dando-lhe agilidade, utilizei os textos que havia feito quando integrei a assessoria da presidência.

O segundo volume foi o que, no início da redação, menos me empolgou, mas, ao fim e ao cabo, me deixou saudades. Foi empolgante compreender a complexidade da atividade estatística na primeira República, com a excessiva autonomia das províncias. Naquele período dominou três temáticas: primeira, a questão do fazer os censos a cada dez anos, como previsto na Constituição da República; segunda, a questão dos registros civis (nascimento, casamento e morte), não apenas o utilizar seus resultados, mas também o organizar sua implantação que, num rasgo (talvez) inédito mundo afora, a República atribuiu à DGE; terceira, a questão da definição de

um *modus vivendi* entre a DGE, na esfera federal, e suas congêneres (quando existiam) nas províncias, o que importava muitíssimo, dado que a fonte-chave de informações individuais fundadoras das estatísticas, os registros administrativos, estavam localizados nas províncias, melhor dizendo nos municípios. Sobre os censos, analisamos os de 1890 e de 1900, e as não realizações dos de 1910 e de 1930; e muito nos aplicamos em consideração ao de 1920, tendo à frente o genial Bulhões Carvalho, um dos gigantes da estatística brasileira. A este censo dedicamos diversos capítulos, por sua natural importância, mas também pela oportunidade de contar com a dissertação de mestrado de Marco Santos (“Pátria de questionário: o clamor dos tipos quando o Brasil fez 100 anos”), que orientei no programa de mestrado. Ainda sobre censo, fizemos emergir a notável figura de Aureliano Portugal, à frente do censo de 1906, no Distrito Federal de Pereira Passos. Sobre o registro civil, abordando sua organização, dedicamos diversos capítulos, bem assim, outros tantos às polêmicas no entorno dos seus resultados, vale dizer, as polêmicas travadas por médicos sanitaristas e demografistas, um assunto inédito tratado por Marco Santos. Além disso, como a DGE tinha um programa estatístico a concretizar, num esforço para além de agir nos censos e no registro civil, tivemos a preocupação de mostrar-lhe o cotidiano. Antes de seguir, vale notar que demos muita atenção às exposições que comemoraram dois centenários: o da abertura dos portos, pelo então Príncipe-Regente D. João, tão logo chegou ao Brasil, em 1808; e o da Independência, em 1822, pelas mãos (e gritos) do então Príncipe-Regente do Reino do Brasil, unido a Portugal e Algarve, D. Pedro, o nosso futuro primeiro imperador. Sobre o *modus vivendi* das esferas federal e estaduais, pese o esforço de vários diretores da DGE, a figura que salta aos olhos é a de Bulhões Carvalho (perfilado por Marco Santos), ensaiando várias saídas, nas com poucos sucessos face à exacerbada federação então vigorando (que Oziel Bordeaux analisou, e cujo relatório teve prazer de estudar). A visão de mundo de Bulhões Carvalho, já bastante distinta, cresceu com suas participações em duas reuniões do ISI (em Roma e no Cairo), donde (provavelmente) trouxe a idéia de se fazer uma grande reunião dos produtores de estatísticas nas três esferas políticas, a federal, a estadual e a municipal, de modo a definir um programa estatístico pactuado por vontade livre das partes. A queda da primeira República, e a vitória de Getúlio Vargas, no mesmo mês em que ela estava agendada, abortou aquela idéia. Mas dela ficou um valioso documento de Teixeira de Freitas, discípulo de Bulhões Carvalho, onde ensaia propostas que mudariam em profundidade a atividade estatística brasileira. Logo após 1930, ao saber enfeixado em Teixeira de Freitas, vendo mais longe por sobre os ombros do gigante Bulhões Carvalho, se somaria o poder na figura de Juarez Távora, com acesso direto a Vargas. Daí sairia o então Instituto Nacional de Estatística - INE, e que logo seria o IBGE. As fontes principais que utilizamos na redação desse volume estão no acervo do IBGE (os relatórios da DGE, infelizmente, não estão em série completa), mas nos valemos também dos documentos disponibilizados na Universidade de Chicago. O livro ao final editado, contudo, nos deixou algumas frustrações, tantos foram os erros que trouxe, de digitação, de citação, nos índices, e até na capa, onde o período tratado aparece errado: 1899-1936 em lugar de 1889-1936; bem merece uma revisão numa eventual reedição.

O terceiro volume, achei que seria fácil fazê-lo. Uma vastíssima documentação estava disponível, quase toda no acervo do próprio IBGE, e isso devia facilitar sobremodo. Na verdade, facilitou, mas, diante da complexa concepção da atividade estatística que fora trazida por Teixeira de Freitas, inspirado em sua vivência de uma década em Minas Gerais, nos anos 1920, e nas ações do mestre Bulhões Carvalho, ficou difícil garimpar a essência daqueles documentos. Teria sido preciso muito mais tempo. Antes de seguir adiante, vale notar que, àquele tempo, ao próprio sistema estatístico fora cometido legislar sobre si, o que nos legou quase 2 000 resoluções da Assembléia Geral e da Junta Executiva Central, do Conselho Nacional de Estatística (sem contar as das Juntas Executivas Regionais, nos estados, que parecem perdidas), afora o sentido de história daqueles decisores, ao criarem os Anais do IBGE, nos quais eram postos textos que, não fora por isso, teriam se perdido; esse é o cerne da abundância documental existente, mas não só, há ainda as Revistas Brasileiras de Estatística e de Geografia, os relatórios anuais enviados à presidência da República, entre várias outras fontes. Por tudo isso, ficou muito difícil narrar a origem dos tempos, o que, infelizmente, está refletido nos capítulos da primeira seção do volume, com suas repetidas intercessões, tornando suas leituras algo pesadas (maçantes também?); vejo hoje que uma nova redação devia ter sido feita, afora que vários dos temas tratados mereciam abordagens alternativas; os dois últimos capítulos dessa seção inicial, feitos com qualidade por Alexandre Camargo, embora tenham perfeita autonomia argumentativa, também poderiam / deveriam passar por esses ajustes. Nas seções seguintes, a narrativa ganha melhor fluidez. Para tratar da crise Polli Coelho, um dos momentos mais dramáticos da história estatística brasileira, paradoxalmente, faltavam documentos; ao que parece, quiseram apagar aquela *tsumani* não apenas nas atitudes, mas também nos seus registros; nosso salvador foi Waldemar Freire Lopes, um dos líderes da reação à crise, abrindo seus arquivos implacáveis. Só o fez, nos cedendo preciosos documentos, porque àquela altura já lhe tinha ganhado a confiança, e, *last but not least*, pela ação de Artur Ferreira da Silva, outro antigo ibgeano, seu grande amigo, de quem, aliás, sobre outros tempos e eventos, também recebemos preciosos documentos. Entre vários outros, três nomes foram chaves na fixação da técnica na atividade estatística: Giorgio Mortara, Teixeira de Freitas e Macedo Soares (os dois primeiros foram perfilados por Marco Santos, e o último por Alexandre Camargo). As duas seções que fecham o volume tratam, a primeira, das críticas externas à atividade estatística, com foco no IBGE, a segunda, das mudanças decorrentes, com especial destaque à atuação de Isaac Kerstenetzky. Vale notar que saímos de um sistema estatístico idealizado e implantado numa prática descentralizada, muitíssimo colegiada, com decisões debatidas à exaustão, para um sistema estatístico centralizado, sem decisões colegiadas. No início, o IBGE, cabeça do sistema, seria um órgão fortemente coordenador, e só em resíduo produziria estatísticas, ao passo que no final se torna um órgão fortemente produtor, relegando a coordenação a uma copiosa retórica.

O quarto volume foi o que menos gostei de fazer, e, como visto antes, ele não estava nos meus planos iniciais; mas, felizmente, o resultado não desagrada. É um volume centrado na dimensão técnico-científica que predominou na atividade esta-

tística, o que o fará árido a muitos olhares. É o que mais se ajusta ao quadro teórico da "Sociologia das Estatísticas", e nele usei muito as partes 3 a 5 do meu livro **O saber e o poder das estatísticas**. Além dessa visão teórica pessoal trazida à análise, como fui um dos atores naquele período, pode ser que não me tenha afastado isentamente dos acontecimentos, ou seja, posso ter visto mais os eventos dos quais participei, com perda de outros que podem ter sido tão ou mais importantes. E ficam postas essas ressalvas importantes. Tive que lutar para não tratar apenas do IBGE, pese sua inevitável relevância na atividade estatística nesses anos, tentei trazer à tona o sistema estatístico, e a esse tema, além de ter procurado pontuá-lo ao longo do volume, dediquei o capítulo final. O volume dedica vários capítulos à presença de Isaac Kerstenetzky, o que não podia ser diferente, diante de seu papel-chave no período. Em seis capítulos tratamos das gestões que se lhe seguiram; em três capítulos tratamos da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (um deles feito com o apoio de Maria Angélica Vasconcelos de Araújo, cuja dissertação foi orientada por mim); em todos eles, nos nove capítulos referidos, tentamos trazer a ótica do sistema estatístico. Dois capítulos abordam pontos-chaves da gestão Isaac Kerstenetzky, realçando sua dimensão de cientista social: a abordagem qualitativa na pesquisa social, de um lado, e, de outro, a evolução da pesquisa em geografia (ambos foram feitos por Alexandre Camargo). Há três capítulos especiais: sobre a "Sociologia das Estatísticas" (por Alexandre Camargo); sobre as relações com a imprensa (por Silvia Maia Fonseca, cuja dissertação foi orientada por mim); sobre a criação do projeto memória (por Marco Santos). Fiz um capítulo sobre documentação e disseminação, onde também tratei da pesquisa histórica no IBGE, já não mais como um projeto, tipo este, mas como uma atividade continuada. Afora esses capítulos, foram feitos seis outros temáticos com aspectos históricos do programa estatístico. A documentação existente é irregular: para a gestão Simon Schwartzman há um sem número de documentos, em geral ótimos, reflexo de sua facilidade, talvez mesmo compulsão, como escritor; para as gestões Edmar Bacha, Edson Nunes, Eduardo Augusto Guimarães, e Sérgio Besserman há seus depoimentos à Memória Institucional (o mais e melhor ordenado é o de Edson Nunes), e alguns textos oficiais; para as gestões Eurico Borba e Silvio Minciotti foi preciso contatar-lhes e com eles travar uma correspondência eletrônica valiosa; para a gestão Jessé Montello há alguns textos oficiais, e muita troca de idéias com pessoas da época. Os textos técnicos, restritos à lógica da justificação, sem (quase) revelar da lógica da descoberta (na linha de Kant), estão na coleção ibgeana existente na Biblioteca Central do IBGE; na busca da lógica da descoberta, com as incertezas, indecisões e inseguranças naturais nos processos de pesquisa, tentamos diálogos com vários técnicos, do passado e do presente, mas com poucos resultados efetivos. Ao final do período estudado, pouco a pouco, foram mudando as mídias em que são apresentadas a documentação, do papel aos CDs, aos DVDs, aos arquivos no portal do IBGE, entre outras formas; pois, vem daí vários problemas potenciais: conservação e durabilidade; classificação, indexação, catalogação da documentação; permanência operativa das máquinas leitoras, sempre a passar por renovações tecnológicas; seu não depósito obrigatório, e rotineiro, nas unidades tra-

dicionais, como a Biblioteca Central do IBGE e/ou na Memória Institucional, o que poderá dificultar os futuros pesquisadores.

Bom, nos quatro volumes, alguns capítulos têm formato mais acadêmico, com claros objetivos, defendendo mesmo teses; isso permite que recebam leituras autônomas e independentes. Outros, por certo a maioria, são sobretudo descritivos de documentos, e não são muito analíticos, ou seja, não seguem os cânones acadêmicos. Uma visão assim, contudo, é insuficiente e inadequada. Na verdade, os capítulos precisam ser vistos na lógica do volume, e os volumes na lógica da coleção, e, assim sendo, têm todos a desejada e desejável dimensão acadêmica, respeitada sua afiliação à “Sociologia das Estatísticas”. Nesse sentido, até mesmo aqueles capítulos com formato mais acadêmico, ganham outro sentido quando vistos no todo do volume onde estejam insertos, bem assim, no todo da coleção. Em suma, esta é uma obra que deve ser lida no todo, do início ao fim, dando ao leitor uma clara (aí de nós!) percepção da atividade estatística brasileira sendo sistematicamente institucionalizada, ao longo de 180 anos (e estamos falando em instituição no sentido de Douglass North, prêmio Nobel de Economia, da atividade, no caso a atividade estatística, com as regras e as normas claras que a estabilizam, bem assim, das organizações, com foco, primeiro, na Diretoria Geral de Estatística, no Império e na República, e, segundo, no IBGE).

Os volumes foram prefaciados por acadêmicos conhecidos, e consagrados, o que muito os valoriza. Nem sempre foi simples escolhê-los, mas, pela qualidade dos prefácios, as escolhas se mostraram bastante acertadas.

Os volumes foram dedicados, *in memoriam*, lembrando seus pontífices: o volume IV reconhece a figura de Isaac Kerstenetzky; o volume III, as figuras de Teixeira de Freitas e de Macedo Soares; o volume II, as figuras de Aureliano Portugal e Bulhões Carvalho; outros nomes poderiam ser lembrados, mas esses marcam aqueles períodos. Já no período do volume I, não houve um único nome, nem dois ou três, como nos demais volumes, o que nos levou a relacionar uns tantos políticos e técnicos.

Ao longo da pesquisa, no acesso aos acervos, fomos assistidos por Regina Maria Fucci, sempre sorridente, sempre muitíssimo competente; ela sabe onde está tudo, até o que não está nos arquivos (fora do CDDI, mas no IBGE, devo marcar a atenção de Marília Carla Maciel de Brito). À sua falta no acesso aos acervos, bem assim, na feitura dos índices, o nome que nos releva é o de Edna Maria de Sá Moraes, sempre séria, e muito competente. Uma pessoa que nunca nos negou atenção na digitalização de documentos, mesmo quando visivelmente fatigada, foi Josianne de Miranda Pangaio. Na Memória Institucional, o nome que realça é o de Vera Lucia Cortes Abrantes. Na atividade de documentação, duas pessoas sempre nos atenderam com competência, e com grande polidez: Ana Raquel Gomes da Silva e Solange de Oliveira Santos. Na editoração dos volumes, nos vem o nome de Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro, uma artista inegável, e uma pessoa bastante agradável. Por certo faltam nomes, igualmente importantes, mas esses foram aqueles com quem mais de perto convivemos. A todos, aos citados, e aos demais, o meu mais emocionado reconhecimento.

Por fim, alguns números: trabalhei quatro anos neste projeto, mas não 48 meses, tantas foram as outras atividades desenvolvidas paralelamente; menos esse tempo, e as férias, e uma ou outra licença médica, ao fim e ao cabo, terá sido algo como 40 a 42 meses. Dos 133 textos (introdução, conclusão, capítulos, apêndices, e sem falar dos *boxes*) fiz 112 (84%), 13 foram feitos por Marco Santos (10%), 7 por Alexandre Camargo (5%), e 1 por Silvia Maia Fonseca (1%); quanto aos *boxes*, poucos não foram feitos por Marco Santos, que também organizou sozinho a iconografia dos volumes 3 e 4, e partilhou a do volume 2. O volume 4 contém vários *boxes* feitos por pessoas externas, todos a nosso pedido. Nas versões editadas chegou-se a cerca de 3 000 páginas, sem olvidar os conteúdos dos CDs que estão anexos aos volumes.

Tudo pronto, ficou-me um grande prazer, e uma enorme satisfação, bem assim, um persistente desconforto muscular nas costas e nos ombros. Acho que valeu a pena, e gosto de pensar que se eu tivesse tido a chance de ler uma obra dessa quando entrei no IBGE, eu teria sido um melhor pesquisador; entretanto, não alimento a veleidade que muitos no IBGE a lerão, ainda que acredite fortemente que o devam fazer. Como modo de “ganhar” pessoas, no plano interno, penso que essa obra poderia ser utilizada em palestras em eventos do IBGE (como nas reuniões de chefes das unidades estaduais, como na entrada de novos servidores, e coisas assim), ou do sistema estatístico, dando realce a aspectos próprios àquelas ocasiões; fica a idéia.

Ao fim e ao cabo, no plano externo, tendo em mente o mundo acadêmico, espero ter aberto um campo de pesquisa promissor, qual seja o da aplicação da sociologia das estatísticas – pela qual, como visto antes, toma-se as estatísticas como objeto de estudo e não como meio de análise – aos estudos históricos. Sem dúvida alguma, as estatísticas e as instituições estatísticas precisam ser estudadas posto que são peças-chaves à compreensão das constituições das nações, dos estados e das sociedades, em todos os tempos, no afã de serem ordenados pelas mensurações. Enfim, valerá repetir, nesses quatro livros, sob a égide da sociologia das estatísticas, buscamos focalizar a história do Brasil sob a ótica do querer e do fazer as estatísticas, lançando-lhe, assim quero crer, novos olhares, novos enfoques, novas percepções.

A partir desses livros, tidos como obras referenciais pelos prefaciadores, sonho que, em breve tempo, inúmeros pesquisadores, vindos de centros de pesquisa diversos, terão assento diuturno e cotidiano no salão de leitura da Biblioteca Central do IBGE (Biblioteca Isaac Kerstenetzky), e lá, com razoável conforto, terão o prazer de muitas e sucessivas descobertas na documentação. E sonho ainda mais, que esses pesquisadores não terão apenas a atenção de competentes profissionais de documentação (arquivistas, bibliotecárias e memorialistas), tendo também, sobretudo, o conforto de poderem dialogar com pesquisadores permanentes em história, numa clara expansão da atividade de pesquisa do IBGE, não mais apenas voltada à observação das realidades presentes, mas também aplicada à análise da trajetória dessas observações.

## Minha história da *História*, por MARCO SANTOS

Em um certo dia de fins de 2003, *Nelson Senra*, meu orientador de dissertação de mestrado, diz que quer falar comigo. Não, eu não estava fazendo nada de errado no caminhar de minhas pesquisas rumo ao título de mestre. Tranquilo quanto a isto, ali, em plena Escola Nacional de Ciências Estatísticas- ENCE, recebi o convite para ser seu assistente de pesquisa no projeto de uma grande obra que visava levantar a história da atividade estatística no Brasil.

Naquele momento, “voltei a fita”, relembrando o dia em que tinha resolvido fazer mestrado. O meu desejo era fazer algo vinculado à História, paixão desde os tempos de menino. Para obter a necessária licença integral para cursar com tranquilidade, seria preciso um tema que fosse do interesse do IBGE, onde eu estava trabalhando há mais de 20 anos. De interesse para a Casa e, principalmente, de interesse para mim.

Pensei em fazer alguma coisa ligada à história da atividade censitária no País. Mas onde encontrar fontes? Quem me daria uma luz sobre este assunto? Um dia, vejo nos comunicados internos da Casa que Nelson de Castro Senra faria uma palestra no auditório da unidade do IBGE na Avenida República do Chile sobre os 150 anos de atividade estatística no Brasil. A luz começava a acender.

Eu já o conhecia de nome. Amigos comuns já tinham comentado sobre seu extraordinário conhecimento, sua eterna tranquilidade, seu apego às coisas da História, especialmente à História do IBGE. Fui para a palestra com o intuito de pedir auxílio na definição de rumos que eu poderia tomar. Saí de lá duplamente encantado: pela palestra, e pelo orientador que acabara de conseguir. Lucro total.

O nosso convívio orientado/orientador foi o melhor possível. Eu seguia fielmente suas indicações, não deixava de cumprir os prazos que me dava e procurava ir além do que me tinha sido pedido. Talvez por conta desta disciplina e dedicação ele tivesse lembrado de mim para assessorá-lo nos trabalhos de pesquisa da obra que pretendia fazer.

O convite encheu meu coração de júbilo. Era tudo o que eu queria naquele momento! Mas trouxe uma certa angústia. Para aceitá-lo, talvez eu tivesse que decepcionar quem tinha me estendido a mão. Explico.

Quando resolvi fazer mestrado, minha vida profissional estava estagnada no IBGE. Trabalhava na área de treinamento já havia algum tempo e sentia que precisava de um novo rumo, buscar novos desafios, sob pena de me acomodar. Decidi tentar o mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais na ENCE para ver o que aconteceria. Aconteceu que passei. Em excelente colocação.

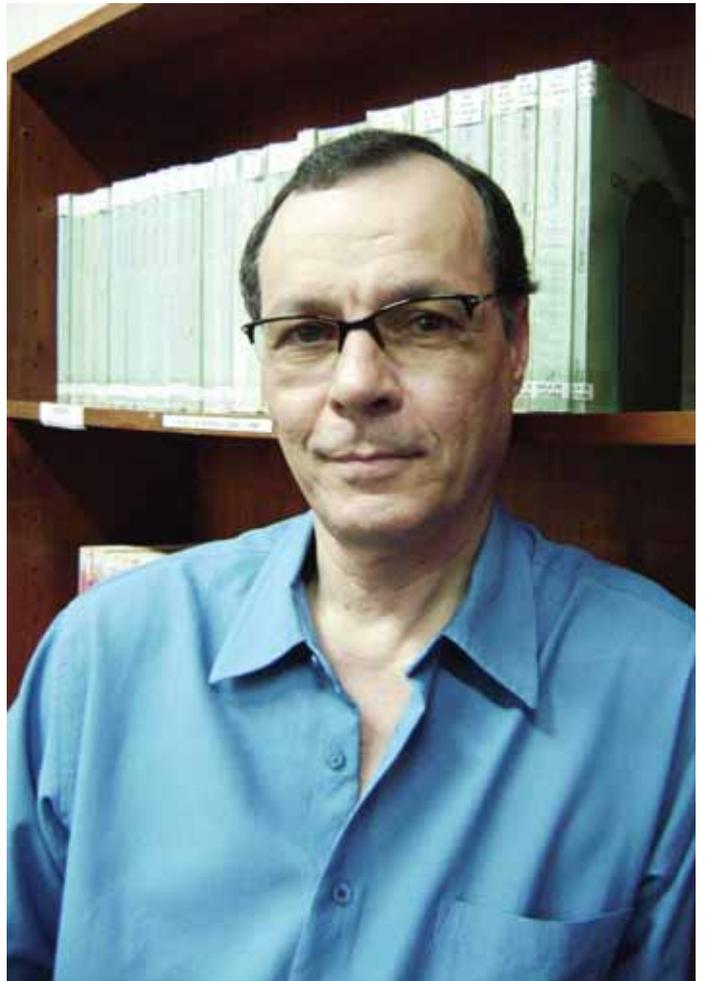
Todavia, minhas chefias superiores decidiram estranha e absurdamente que eu não poderia trabalhar na ENCE e fazer mestrado... na ENCE! Não que houvesse impedimento legal ou regulamentar. Decidiram que não podia e pronto. Num certo dia, recebo o recado que eu deveria providenciar minha transferência para outro

lugar sob pena de ser colocado em disponibilidade. Pedi ajuda ao meu amigo *Aristides Lima Green*, que me encaminhou para o chefe da Coordenação de Pesquisas e Indicadores Sociais – COPIS, *Luiz Antonio Pinto Oliveira*, recomendando que me recebesse por transferência. Luiz Antonio teve a fidalguia que faltou aos meus superiores. Estendeu-me a mão naquele momento em que eu tanto precisava. Minha transferência foi feita em tempo recorde e me tornei funcionário da COPIS, um dia antes de começar o meu mestrado.

Quando Nelson Senra me convidou para ser seu assistente, senti que tinha a chance de fazer parte de um trabalho que, além de ser de meu amplo e total interesse, muito me acrescentaria profissionalmente falando. Mas como dizer “sim” se estava comprometido com quem me acolhera em momento de precisão? Graças ao bom Deus, o Universo conspirou a meu favor. Novamente a fidalguia e compreensão de Luiz Antonio Pinto, a quem serei eternamente grato, tirou-me da indecisão. Eu estaria “emprestado” ao Projeto História das Estatísticas Brasileiras por tempo indeterminado, até a sua conclusão.

Tão logo acabou minha licença para o mestrado, me apresentei ao Nelson em meu novo local de trabalho. Assumi minhas tarefas, *pari passu* com a conclusão da dissertação. Muito do que descobrira durante o processo me seria de extrema valia nos trabalhos do projeto.

Uma das primeiras tarefas em que fui chamado a participar foi o da escolha do nome da obra e dos volumes. Nelson e eu tínhamos trocado correspondência eletrônica sobre o assunto, sem, contudo, chegarmos a uma conclusão. Posteriormente, ele perguntou o que eu achava sobre a obra geral se chamar **História das estatísticas brasileiras**. De fato, um excelente nome, concordei de pronto. Faltava os nomes dos volumes. Eu tinha imaginado alguma coisa com a concisão dos títulos da obra de um jornalista que muito admiro, Élio Gáspari, acabando de lançar uma série de livros sobre os tempos da ditadura militar. Cada um de seus volumes tinha um adjetivo depois de “A Ditadura...”. Depois de ter conversado com Nelson sobre o que conteria cada livro da série que estávamos preparando, recebi dele um correio eletrônico com os nomes que ele tinha imaginado: “[*Tempo de*] *Fundação: o querer fazer as estatísticas (1822 - c.1889)*”, “[*Tempo de*] *Legalização: o poder fazer as estatísticas (c.1889 - c.1936)*”, “[*Tempo*



Marco Santos,  
[2008].

*de] Sistematização: o saber fazer sociopolítico das estatísticas (c.1936 - c.1972), [Tempo de] Formalização: o saber fazer técnico-científico das estatísticas (c.1972 - 2002). A partir destes, criei um título para cada volume, mantendo o nome “Estatísticas” fixo, adjetivando verbos-chave para a compreensão de cada livro e seu respectivo período. E sugeri estes: “Estatísticas Desejadas (1822-1889)”, “Estatísticas Legalizadas (1889-1936)”, “Estatísticas Organizadas (1936-1972)”, “Estatísticas Formalizadas (1972-2002)”. Nelson os aprovou de pronto. E assim ficaram definitivamente.*

O primeiro volume tratava das atividades estatísticas acontecidas ao tempo do I e II Reinados. Por ser um tempo tão distante, imaginei que teríamos alguma dificuldade em descobrirmos fontes documentais. Qual não foi a minha surpresa ao saber que elas existiam e estavam doidas para falar!

Recebi de Nelson a incumbência de elaborar um capítulo biográfico sobre o senador Manuel Francisco Correia, primeiro diretor da Diretoria Geral de Estatística. Além deste, ele me pediu que fizesse todos os perfis biográficos que relacionaria, sobre pessoas importantes na história da estatística. Será que eu conseguiria indicações biográficas fidedignas sobre pessoas do século XIX? Admito que não foi difícil. Um ou outro tinha sua história de vida oculta em brumas do tempo, mas a imensa maioria tinha dados suficientes para a elaboração de perfis biográficos satisfatórios. Foi um enorme prazer conhecer aquelas vetustas criaturas e suas histórias curiosas. Escrevi 43 perfis, sendo que alguns foram agregados em um mesmo texto.

Ao começar a pesquisa para elaborar o capítulo sobre o senador Correia, confesso que muito pouco conhecia a respeito dele. Sabia que tinha sido o criador das famosas Conferências da Glória (Nelson já me tinha explicado isso) e que fora o primeiro diretor da Diretoria Geral de Estatística - DGE. Parti, pois, para pesquisar tudo o que encontrasse sobre este homem notável. E, à medida em que os fatos iam surgindo, eu ia me tornando seu confesso admirador. Que grande figura! Que pessoa rara! Lia sobre suas múltiplas atribuições e ia somando: advogado, deputado, ministro, senador, conselheiro, educador, animador cultural... 7! Um número místico. Ele seria, assim, um homem de 7 faces. Ali estava um belo título para o capítulo! Ao concluí-lo, verifiquei que estava um tanto extenso, 42 laudas de texto! O mais volumoso capítulo até ali. Deixei o Nelson à vontade para fazer os cortes necessários. Ele disse que entraria na íntegra. Exatamente do jeito como eu escrevera.

Por ocasião do centenário de seu falecimento, tive o prazer de apresentar uma comunicação sobre ele no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, casa onde ele pontificou como membro e como vice-presidente.

Volume pronto, faltava elaborar a iconografia. Foi-nos indicado um professor da Universidade Federal Fluminense - UFF, que já tinha trabalhado com o IBGE em outras publicações. Nós o contatamos, ele veio conversar conosco e aceitou a empreitada. Ao fim de algum tempo, ele apresentou uma relação de fotos que julgamos de número insuficiente para o que pretendíamos. Pedi ao Nelson para complementá-la e, com a sua anuência, fui em busca de novas imagens que ilustrassem a obra de modo mais eficaz, incluindo a escolha das folhas de guarda, com imagens pintadas

reproduzindo a Praça 15 de Novembro, no Rio de Janeiro, no século XIX. Restava a foto de capa do livro.

A idéia era descobrir uma imagem do Rio de Janeiro ao tempo do Império. Uma foto que fosse pouco conhecida. Lembrei que tinha assistido a uma palestra de um professor que falara sobre o artista espanhol José Maria Villaronga, que viera para o Brasil em meados do século XIX, e aqui fizera várias pinturas e obras arquitetônicas. Na tal palestra, o professor apresentara um belíssimo mural retratando o Rio de Janeiro de 1860/1870, pintado como afresco na sala de jantar da Fazenda Paraíso [sic], no Município de Rio das Flores. Entrei em contato com o proprietário, *Paulo Roberto Belfort Carneiro da Silva*, solicitando permissão para fotografar um trecho do mural. Ele concordou e lá fui eu.

Verdadeiramente, era uma obra deslumbrante! Naquela parede imensa, estava retratado todo o Recôncavo da Guanabara, do ponto de vista de alguém que estivesse dentro de um barco, no interior da Baía, de frente para a cidade do Rio de Janeiro. Aparecia do Pão de Açúcar até a Serra dos Órgãos! E com detalhes!

Lembrei meus tempos de fotógrafo profissional e tirei várias fotos, enfatizando o trecho que aparecia o Paço Imperial e arredores. Escolhi uma das fotografias e a submeti ao Nelson e ao coordenador-geral *David Wu Tai*. Eles aprovaram e a foto foi para a capa.

Além desta, fiz outras fotos para o primeiro volume, contando com a ajuda de *Sylvia Eugenia da Silva* no tratamento digital das imagens (retirando postes, fios, pichações etc.).

Ao fazer o primeiro sumário para o volume 2 de **História das estatísticas brasileiras**, Nelson Senra me alertou que, desta vez, eu teria mais capítulos sob minha responsabilidade. Especialmente, eu iria aproveitar minha dissertação, denominada “Pátria de questionário: o clamor dos tipos quando o Brasil fez 100 anos”, para elaborar os capítulos referentes ao recenseamento geral de 1920. E foi exatamente por ali que eu comecei. Sobre esta temática, escrevi os capítulos 19, 20 e 23, com os seguintes e respectivos títulos: “Em 1920, quarto Censo Geral: papel dos jornais”, “Em 1920, quarto Censo Geral: estratégia e processo de trabalho” e “Exposição do centenário: o Brasil comemorou 100 anos no ‘bazar das maravilhas’”. Nestes capítulos, coube-me realçar o preponderante papel de *José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho*, o grande “general do censo de 1920” naquela operação censitária. E também abordei a Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência Brasileira, local onde foram exibidos ao mundo os resultados do recenseamento geral de 1920. Lá, inclusive, havia, pela primeira vez em Exposições Universais, um pavilhão dedicado à Estatística. Descobri em um número da revista *A Exposição de 1922* (dedicada ao evento) que um jornalista anônimo tinha escrito um artigo para lá de ufanista, descrevendo os principais pavilhões com palavras entusiasmadas, e que se referiu ao de Estatística dizendo que ele simbolizava “a Ciência da Certeza”. Nelson gostou muito desse pequeno exagero do articulista que, infelizmente, não assinou o artigo. Embora ninguém chamasse assim o Pavilhão da Estatística, naquela época, a expressão fez sucesso nos

dias atuais e já foi citada por Nelson em palestras e até em artigo para revista. A despeito de achar simpática esta definição do jornalista anônimo, pessoalmente acho mais correta a dada por Ali Kamel, jornalista do jornal *O Globo*, que se referiu à Estatística como “Ciência das Quantidades”.

O Capítulo 5, intitulado “Aureliano Portugal: doutor em estatística municipal”, redescobre esta figura importantíssima na história da estatística nacional, o notável demógrafo-sanitarista, autor do primeiro anuário federal do Brasil. E se há algum mérito no capítulo, é a oportunidade de tirar *Aureliano Gonçalves de Sousa Portugal* dos escaninhos obscuros do passado. Ele é alguém que mereceria um estudo mais aprofundado, no sentido de se resgatar sua atuação nas estatísticas federais e municipais cariocas. Infelizmente há poucas obras assinadas por ele. Além do *Anuário de Estatística Demógrafo-Sanitária de 1890*, cabe destacar uma célebre polêmica com o médico-oftalmologista Hilário de Gouveia, que por suas ligações com a Liga contra a Tuberculose, escreveu um alentado trabalho sobre o assunto.

No volume 2 da coleção **História das estatísticas brasileiras** – HEB, o leitor terá a chance de conhecer um pouco a respeito do trabalho de Aureliano, a sua influência sobre Bulhões Carvalho, que, por sua vez, iria influenciar Teixeira de Freitas, o grande fundador do IBGE.

O Capítulo 7, cujo título é “O Censo perfeito do Prefeito Passos”, analisa o Recenseamento Municipal ocorrido em 1906 e que teve no prefeito *Francisco Pereira Passos* um chefe atento e um gestor incansável. Em sua administração, ele deu especial atenção à estatística. Não fosse assim, não teria convidado Aureliano Portugal, então chefe da Seção de Estatística da Prefeitura, para ser seu secretário particular. Passos escolheu o próprio Portugal para ser o chefe da Comissão Central do Recenseamento Municipal, e este convidou os demais participantes: *Nascimento Silva*, *Félix Pacheco*, *Sabino Damasceno* e o citado Bulhões Carvalho. Em que pese o capítulo ser predominantemente descritivo, elaborei algumas reflexões que facilitam o entendimento do período e da atividade analisada.

Do Capítulo 8 – “Demógrafos-sanitaristas: vida e morte pelas estatísticas”, tenho particular orgulho. Estou certo de que nele criei conhecimentos sobre um assunto pouquíssimo estudado e até mesmo citado. Quando estava elaborando minha dissertação de mestrado, tive acesso à coleção do periódico *Brasil-Médico*, editado pela Academia Nacional de Medicina. Nestas revistas, tomei contato com os demógrafos-sanitaristas, que eram médicos com especialização em estatísticas de endemias. Eu os citei na dissertação. Quando Nelson Senra estava mexendo na estrutura do sumário do volume 2, ele me perguntou se o assunto “demógrafos-sanitaristas” renderia um curto capítulo ou pelo menos um *box*. Acreditei que pudesse dar num bom capítulo e saí em campo, pesquisando sobre o tema. Estive na Fundação Oswaldo Cruz, no Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE (SP), e em várias bibliotecas, levantando fontes sobre demografia-sanitária.

O mais curioso é que ao procurar entre os atuais demógrafos, inclusive os de linha histórica, por quem soubesse de algo sobre os demógrafos-sanitaristas só me

deparei com negativas e evasivas. Não encontrei nenhum que me pudesse dar indicações de caminho seguro para percorrer. Estava diante de um assunto, podemos dizer, “virgem”, sobre o qual teria chance de assentar bases e alicerces para quem viesse após mim. Ao concluir o texto, vi que ele tinha rendido bem mais que um *box* – rendeu o capítulo mais extenso do volume. E mais: criou referência para outros pesquisadores e esclareceu demógrafos sobre o tema. Além do capítulo, minhas reflexões sobre o assunto renderam palestras, que ministrei em diversos lugares e um artigo na *Revista do Instituto Histórico e Geográfico* do Rio de Janeiro. Já houve pesquisadores utilizando as minhas descobertas nesta área, sem, contudo, me citar ou ao meu trabalho. Como diziam os romanos: “*Naturae sequitur semina quisquis suae*” (Cada qual conforme seu natural).

O último capítulo que escrevi no segundo volume recebeu o título: “Dr. Bulhões Carvalho: por quatro décadas um médico zelou pela saúde das estatísticas brasileiras”. Este foi um texto de cunho eminentemente biográfico, como eu já o fizera no volume 1 sobre o senador Correia. Tudo o que eu consegui descobrir sobre o memorável homem de ciência eu narrei neste capítulo. Infelizmente, a vida de Bulhões tem inúmeras lacunas que precisariam ser preenchidas, desde que se descubram fatos inéditos sobre ele em algum lugar.

Além deste capítulos, tive ao meu encargo a elaboração de 17 perfis biográficos, alguns, agrupados em um único texto. Com poucas exceções, não foi difícil encontrar fontes sobre os biografados.

Como aconteceu no primeiro volume, julgamos a iconografia reunida pela pessoa contratada como insuficiente. Pedi autorização ao Nelson para complementá-la e acabei co-assinando o levantamento iconográfico da obra, visto que mais que dobrei o número de imagens inicialmente propostas pelo encarregado da tarefa. Fiz um profundo levantamento das necessidades de cada capítulo e as disponibilidades de imagens que teria. Estive em diversos lugares, e consegui gratuitamente a imensa maioria das imagens. Onde foi necessário pagar, como na Biblioteca Nacional, por exemplo, eu paguei pelas reproduções às minhas expensas.

Sugeri ilustrações para as folhas de guarda (Arcos da Lapa, em 1903; Praça 15 de Novembro, em 1911, ambas com direitos cedidos graciosamente pelo Instituto Pereira Passos) e fui em busca da fotografia para a capa do livro. Nelson Senra sugeriu que aparecesse o Pavilhão de Estatística, da Exposição Internacional Comemorativa do Centenário da Independência do Brasil. Após criteriosa pesquisa, encontrei uma que atendeu ao desejo de Nelson. Solicitei que *Eduardo Sidney*, da Coordenação de Marketing do Centro de Documentação e Disseminação de Informações - CDDI, fizesse a colorização e desse um tratamento de pintura, com o resultado saindo de forma magistral.

Pelo ponto de vista da redação dos capítulos, este foi o volume que mais me satisfez e muito me alegrou pelas descobertas que fiz. E me entristeci deveras ao constatar o conjunto de pequenas falhas de edição que infestaram o belo volume. Desde a data grafada na capa e folha de rosto (1899, ao invés da que seria correta, 1889),

passando por legendas trocadas e pequenos erros de revisão. Nada que empanasse o brilho da obra, mas que arranharam um belo trabalho de equipe.

No terceiro volume de **Histórias das estatísticas brasileiras**, estaríamos abordando o próprio Instituto. O que significou andar sobre gelo fino. Ou ter muito cuidado com o andor e seus muitos santos de barro...

Além dos perfis, como é de praxe, Nelson me destinou quatro capítulos no volume: “Os anos heróicos – 1936-1939: as primeiras Assembléias Gerais do Conselho Nacional de Estatística”, “Veja, ilustre passageiro, o belo tipo faceiro de propaganda dos censos”, “Giorgio Mortara – a excelência em demografia chega ao IBGE” e “Teixeira de Freitas: figura solar do sistema estatístico”.

No primeiro destes, o Capítulo 4, tive que mergulhar fundo nas atas das primeiras assembléia do Conselho Nacional de Estatística - CNE. O que me deu inegável prazer. Foi, de fato, extremamente prazeroso conhecer o cotidiano das assembléias, ver a atuação radiante de Teixeira de Freitas em cada sessão, em como ele acabava impondo suas vontades, apenas com a força de sua argumentação, sem precisar recorrer a nenhum subterfúgio autoritário. Ali, a mística ibgeana começava a ser montada, nas salas do Itamaraty, o nobre fundador traçava com régua e compasso a missão institucional do IBGE.

No Capítulo 9, sobre a propaganda censitária, tive a chance de conhecer a estratégia utilizada para angariar a simpatia e a colaboração da população para a grande operação censitária que aconteceria em 1º de setembro de 1940 e posteriormente, em 1950, 1960 e 1970. Muita coisa foi herdada da campanha vitoriosa de 1920, mas novas *mass medias* estavam em ação naqueles tempos heróicos. Se antes, Bulhões Carvalho tinha conferências e cartas, além dos jornais e do incipiente cinema, 20, 30 anos depois, a comissão de Recenseamento teria estas e mais Rádio e carros de som. E bem mais jornais e revistas. Até *Carmen Miranda* entrou no esforço de divulgação do censo! Nos recenseamentos mais recentes, surgiu um poderosíssimo meio de comunicação: a televisão, que seria opção estratégica para levar a mensagem do censo até rincões distantes. Na pesquisa de fontes para este capítulo, contei com o acervo da Memória Institucional do IBGE e fui também ao setor de periódicos da Biblioteca Nacional.

O Capítulo 15 foi dedicado ao demógrafo *Giorgio Mortara*, que marcou o IBGE por ter trazido para o Instituto o saber técnico-científico que perduraria posteriormente. Era uma figura humana admirável! Sua produção acadêmica era fantástica. Pouco depois de ter vindo para o Brasil, fugindo de perseguições fascistas, ele já estava produzindo e em português! Um de seus trabalhos me trouxe preocupação, ainda na fase de elaboração da dissertação. Mortara fez uma revisão de todos os recenseamentos gerais históricos brasileiros. E tinha concluído que o de 1920 fora super dimensionado. Para quem estava discorrendo sobre a excelência daquela operação censitária, ler algo assim poderia jogar pela ribanceira meses de trabalho.

Contando com inspiração e mais ainda com transpiração, consegui provar que se houve enganos, eles foram cometidos à margem das instruções corretíssimas de Bulhões Carvalho. No Distrito Federal, onde ele comandou pessoalmente o censo, os números tiveram precisão cirúrgica. De qualquer forma, o trabalho de resgate dos números feito por Mortara é digno de aplausos. De 1939 a 1956, ele comandou as estatísticas ibgeanas e fez inúmeros discípulos. Ele é, definitivamente, um dos grandes *avatars* do IBGE. Com o imenso volume de textos que ele deixou, incluindo alguns autobiográficos, e mais os escritos por contemporâneos seus, não foi difícil montar um capítulo sobre ele. Em 2007, ao perceber que ele completaria 40 anos de passamento, sugeri e insisti junto aos meus superiores que se fizesse uma sessão-saudades em sua homenagem, o que foi feito, em 2 de abril, inclusive com a presença de familiares do notável demógrafo.

O Capítulo 16 foi inteiramente dedicado à figura solar de Mário Augusto Teixeira de Freitas. Não é tarefa simples elaborar biografia de alguém com a dimensão deste grande homem. Ele era um pensador do Brasil e espalhou seus interesses por áreas além da estatística. No capítulo, procurei privilegiar a sua produção intelectual, além de destacar aspectos importantes de sua vida. Qualquer coisa que se escreva sobre ele será pouco diante de sua gigantesca obra. Entrevistei pessoas da família, além de consultar muitas fontes documentais no próprio IBGE. Em 2006, insisti muito para que se fizesse alguma homenagem por ocasião dos 50 anos de seu passamento (ocorrido em 22 de fevereiro de 1956). Nelson Senra concordou e levou a sugestão para o coordenador-geral, *David Wu Tai*, que deu total apoio. Foi o primeiro seminário feito sob a organização do Projeto História das Estatísticas Brasileiras. Até o momento, já foram feitos outros oito, homenageando, a saber: Fábio de Macedo Soares Guimarães, Isaac Kerstenetzky, Giorgio Mortara, Os 70 anos da Geografia no IBGE, Bulhões Carvalho, Embaixador Macedo Soares, Teixeira de Freitas e Rafael Xavier no municipalismo, Lyra Madeira e os 100 anos de Teixeira de Freitas na Estatística.

Existe no Arquivo Nacional um acervo com mais de 13 500 peças e documentos sobre o fundador do IBGE. Este acervo, neste momento, está em fase de organização e catalogação, com vistas a ser digitalizado, com uma cópia vindo para o IBGE. Neste material, inclusive, está a tentativa de Teixeira de resolução do Teorema de Fermat, enigma que por mais de 300 anos intrigou sábios e matemáticos. Teixeira propôs a sua solução nos anos 1950 do século passado e não inscreveu a sua proposta para fazer jus ao prêmio. No volume 3 da HEB, apresentamos um *box* com a solução de Teixeira de Freitas e mais um texto meu, sobre Fermat e seu teorema.

O volume já estava fechado quando nos foi comunicado que o notável estatístico tinha sido chefe do glorioso escritor e diplomata *João Guimarães Rosa*. E mais: foi o grande incentivador para que ele aprendesse esperanto com o intuito de manter comunicação com estatísticos do mundo neste idioma criado por *Zamenhof*. Fiz mais um *box*, sobre este assunto, baseado no trabalho do esperantista que nos prestou esta informação.

Depois de ter escrito os capítulos, recebi de Nelson a incumbência de elaborar os 34 perfis biográficos que ele selecionara. Embora se refiram a pessoas que faleceram há não muitos anos, tive dificuldade em conseguir informações sobre alguns dos perfilados. Em alguns casos, tive que acessar o arquivo morto da Casa, em busca de antigas fichas funcionais. Em outros casos, pude me valer do depoimento e informações de amigos e/ou parentes de pessoas a serem perfilados.

Se no primeiro volume eu apenas colaborei no levantamento iconográfico, co-assinando a iconografia do segundo, no terceiro volume eu assumi totalmente a tarefa. Desta vez me coube a definição da busca das imagens que ilustrariam os 27 capítulos. Para isso, recorri a diversas fontes, sendo a principal o próprio setor de Memória Institucional do IBGE. Outra fonte valiosa foram os acervos familiares, com destaque para o da família Teixeira de Freitas, que nos cedeu diversas imagens. Procurei imagens nos acervos de periódicos da Fundação Casa de Ruy Barbosa e em diversas entidades, como a Academia Brasileira de Letras, Fundação Getúlio Vargas, Museu do Itamaraty, Museu Histórico Paulo Camilher Florençano, de Taubaté/SP, Museu Histórico Abílio Barreto, de Belo Horizonte, Museu Internacionald e Arte Naïf, Editora Manchete, Senado Federal, arquivos pessoais, como o da Família *Daniel de Carvalho*, Família Mortara, *Paulo Fernando Kasseb*, aos quais agradecemos profundamente.

Para a foto de capa, Nelson Senra, autor do livro e responsável pelo projeto, sugeriu que eu conseguisse uma imagem do Palácio do Catete, local onde primeiro esteve sediado o IBGE. Não foi tarefa fácil conseguir uma foto de época, no enquadramento ideal. Eis que um dia, acidentalmente me deparo com uma cópia fac-similar do livro **Cidade e arredores do Rio de Janeiro – A jóia do Brasil**, editado pela Kosmos. Neste belo livro, com textos do ibgeano *Delgado de Carvalho*, encontro uma ótima imagem do Palácio das Águias. Pedi permissão para utilizá-la na obra, no que fui muito atenciosamente atendido pelos responsáveis pela editora, ficando aqui nosso agradecimento de coração pela gentileza. Mais uma vez Eduardo Sidney fez o trabalho de colorização e aplicação de efeito-tela e ali estava a foto para a capa do volume **Estatísticas organizadas**. Para folhas de guarda, selecionei duas imagens elaboradas pelo Instituto Pereira Passos (Arcos da Lapa, 1958; Praça Mauá, 1930).

Meu sentimento em relação a este volume é de que temos um ótimo material, fizemos um bom trabalho, mesmo andando, como disse anteriormente, em terreno que exige cuidados. Foi importante para que eu conhecesse os primórdios da Casa onde trabalho há quase 30 anos. Creio que outros funcionários vão apreciar também conhecer a gênese deste Instituto.

No volume 4 da obra, escrevi um capítulo sobre a Memória Institucional do IBGE, incluindo informações sobre a Exposição Comemorativa do Cinquentenário da Casa. Neste capítulo há, também, um *box* meu sobre a Exposição dos 60 anos do IBGE, outro sobre as manifestações artísticas que haviam na Casa e outro ainda sobre a campanha publicitária do ENDEF.

Como nos outros volumes, também elaborei os perfis biográficos. Desta vez, Nelson pediu que eu escrevesse apenas sobre os ex-presidentes do período, a saber: Isaac Kerstenetzky, Jessé Montello, Edmar Bacha, Edson Nunes, Charles Muller, Eduardo Augusto Guimarães, Eurico Borba, Silvio Minciotti, Simon Schwartzman e Sergio Besserman.

Destes, apenas os dois primeiros não mais pertencem ao mundo dos vivos. Mas as duas famílias muito gentilmente me auxiliaram, tirando dúvidas e me passando informações que necessitava. Os demais, com enorme fidalguia, me atenderam por endereço eletrônico ou por telefone e alguns foram especialmente rápidos nas respostas. Agradeço muitíssimo pela gentileza e atenção de todos perfilados que me atenderam em meus pedidos de informações sobre suas vidas e não me omitiram nada do que pedi.

Quanto à iconografia deste volume, desta vez não a estou assinando em sua totalidade, conforme no volume terceiro. Nelson e Alexandre, que escreveram a maioria dos capítulos, me apresentaram uma lista de imagens que desejavam ver ilustrando seus escritos e o meu trabalho se limitou em providenciá-las. Eventualmente, tive que substituir uma ou outra da lista deles, por não encontrá-la ou mesmo por conta da inexistência das mesmas. Apenas no capítulo que me coube e nos *boxes* que escrevi pude determinar as imagens que desejava. Desta forma, assino apenas a pesquisa iconográfica. O roteiro das imagens, em grande maioria, não foi definido por mim.

Boa parte das imagens solicitadas foram encontradas na Memória Institucional e na Biblioteca do IBGE. Algumas pessoas nos forneceram imagens, como Sara Kerstenetzki, Anna Maria de Assis Ribeiro, Família Teixeira de Freitas, Simon Schwartzman, Edson Nunes, Margareth Cardozo, Nelson Senra e Antonio Medeiros. Agradecemos imensamente à Editora Três, que nos cedeu em cortesia imagens da revista *IstoÉ*. Usei algumas fotos de meu acervo e tirei algumas fotos. Foram usadas várias fotografias tiradas por Álvaro da Silva Vasconcelos, da Coordenação de Marketing, do CDDI.

Sobre a capa do volume, a decisão ficou por conta de Nelson e David Wu Tai.

Para finalizar, quero deixar registro de minha inteira satisfação em fazer parte deste projeto, uma das melhores coisas que eu fiz nos meus 30 anos de IBGE e até de toda a minha vida. Foi e tem sido extremamente prazeroso trabalhar com Nelson, que tem me ajudado sobremaneira em meu desenvolvimento profissional. Esta História (das Estatísticas Brasileiras) fica na História e certamente na **minha** história.

## Minha história da *História*, por Alexandre Camargo

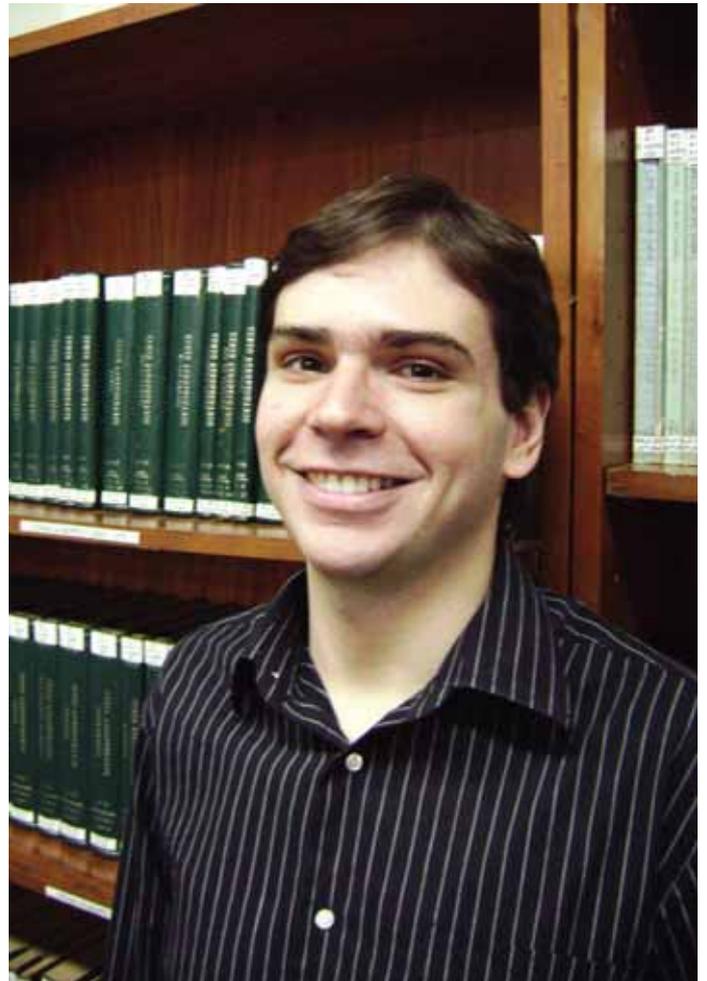
Para a maioria de nós, uma narrativa pessoal é sempre bem-vinda, porque traz à tona os lugares mais recônditos da vida humana, feita de realizações e frustrações, de encontros e desencontros. Sentimentos tão subjetivos e, por isso mesmo, tão fascinantes e envolventes, que facilmente atraem a atenção das pessoas. Algo diferente ocorre com o historiador de formação. No exercício cotidiano de seu ofício, ele é obrigado a duvidar da memória, sempre seletiva, e a relativizar as grandes personalidades, os grandes acontecimentos, e, com eles, a si próprio. Exigências da objetividade. Clio, a musa da História, pode ser implacável com aqueles que a cultuam. Para todos os efeitos, a catarse lhes é proibida. Este preâmbulo deve alertar para o tipo de relato que o leitor encontrará aqui. Que não cause surpresa a preocupação com análises e interpretações processuais, mesmo quando o que está em jogo é uma trajetória em primeira pessoa.

Há alguns anos atrás, meu interesse em estudar a atividade estatística seria de se estranhar. Afinal, não fui um aluno brilhante em matemática; nunca soube de que lado ficar nas equações. Nascido e criado em uma família de juristas, não fui muito original quando escolhi refugiar-me no curso de Direito. A dúvida profissional logo brotou e um sopro providencial levou-me aos meandros da História. Na Universidade Federal Fluminense, fui logo selecionado como bolsista de iniciação científica, para um projeto sobre escravidão atlântica. Aprendi bastante, elaborando bancos de dados alimentados por registros paroquiais do século XVIII, mas sentia-me subaproveitado. Já ansiava por relacionar as leituras das aulas e orientações ao tecido vivo de uma sociedade distante, que se fazia ler nos vestígios desmanchados em minhas mãos. No ano seguinte, já integrava um novo projeto da mesma orientadora, Dra. Hebe Maria Mattos, professora titular de História do Brasil da Universidade Federal Fluminense - UFF, que cedo percebera meu gosto pelas relações entre intelectuais e poder. Iria pesquisar as flutuações na investigação racial dos censos de 1872, 1890 e 1920. Começava minha aventura na estatística.

De início, deveria me ater aos discursos dos comentaristas censitários sobre as categorias raciais. Ao avançar a pesquisa, me dei conta da solidariedade que havia entre os discursos dos estatísticos sobre a realidade social, sinais de uma consciência de grupo. Percebi que muitos dos nomes obstinados e proeminentes da República Velha que se dedicavam às estatísticas tinham visões difusas sobre as relações raciais, que destoavam da alta intelectualidade do período. Eram homens que, premidos pelos poucos recursos destinados à Diretoria Geral de Estatística, lutavam a todo custo pela estabilização da atividade estatística. Souberam fazer da centralidade do argumento racial nas discussões sobre a nacionalidade uma estratégia para dar visibilidade à produção estatística e sensibilizar o poder público e os letrados sobre a sua relevância. Com esta conclusão, constatei que não era possível dissociar a flutuação das investigações raciais nos censos do esforço de construção do campo científico da estatística. Tempos

depois, iria mais longe nesta constatação, tão mais válida quanto mais a atividade estatística ganha formalização e autonomia de ação, o que ocorre a partir da criação do IBGE, em 1936. Com estas considerações em mente, elaborei minha monografia de bacharelado “Os números no País de Alice: identidade nacional, pensamento racial e campo científico na estatística brasileira (1870/1914)”, novamente sob os cuidados da Dra. Hebe Maria Mattos. Em janeiro de 2005, fazia-me um historiador.

Neste ínterim, tornei-me um assíduo freqüentador da biblioteca do IBGE. Em uma de minhas idas e vindas, fui introduzido a Nelson Senra, por indicação da prestimosa e eficiente bibliotecária Regina Fucci, a quem serei sempre agradecido. Desde o primeiro instante, me encantara com sua verve intelectual, amabilidade e prestatividade. Suas sugestões de pesquisa me foram de grande valia para a conclusão de meu trabalho de fim de curso. O tempo diria que foi mais do que isso. Ao término de minha monografia, conquistara sua confiança em minha dedicação e capacidade de pesquisa. Em meados de 2005, o autor desta coleção me tornaria integrante do Projeto História das Estatísticas Brasileiras. Com recursos do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX, fui contratado pelo Dr. Eustáquio José Reis, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Ao fim de três meses o acordo expirava, mas já havia pesquisado em arquivos, redigido um capítulo para o volume 3 e “descoberto” o Fundo Teixeira de Freitas, no Arquivo Nacional. Meu vínculo formal com o Projeto terminava, mas fora longe o suficiente para que minha participação fosse garantida pela especial atenção do Dr. David Wu Tai, e pelo empenho pessoal de Nelson Senra. Desde então, pude contar com suas orientações sempre consistentes para redigir outros dois capítulos no volume 3 e mais quatro no presente volume. Foram textos particularmente difíceis de realizar, propositadamente densos e analíticos. Nesta opção, quis evidenciar a grandeza da história do IBGE, não apenas para seus técnicos e dirigentes, mas para o conjunto da comunidade acadêmica, interessada na história social da ciência, na história política e na histórica cultural. Procurei, a todo custo, mostrar o papel do IBGE na transformação do mundo social e na representação da dimensão nacional.



Alexandre  
Paiva Rio  
Camargo,  
[2008].

Foi uma tarefa árdua, mas gloriosa. Em **O ideário cívico do IBGE**, descortinei um IBGE formulador de políticas públicas para o País e profundamente engajado nas reformas sociais em curso no governo Vargas, além de descobrir um pensador vigoroso e um técnico poderoso como Teixeira de Freitas. Em **Aquarela dos números** tive a oportunidade de desdobrar o tema de minha monografia e destacar os conflitos de interpretação sobre as categorias raciais, que envolveram a afirmação da atividade estatística. Em **Um homem de fronteiras**, pude perceber a dinâmica das representações mútuas entre instituições científicas e culturais, além das negociações que envolvem a formação de um homem público de escol como o imortal embaixador José Carlos de Macedo Soares.

Veio o volume 4, e com ele novos desafios. Ao tempo da dimensão técnico-científica das estatísticas, pensei que minha visão de historiador, valorizando a atuação externa do IBGE, ficaria comprometida, mas fui agradavelmente surpreendido. No capítulo **“O inventário do passado”**, me debrucei sobre a importância do esforço de construção e enquadramento da memória institucional para uma administração reformadora como a de Isaac Kerstenetzky. Escrever o texto “Conhecendo os dissidentes” foi muito emocionante, pois me permitiu compreender como narrativas pessoais dos agentes de campo puderam balizar uma pesquisa qualitativa sobre a fome no Brasil, apontando e corrigindo as incongruências dos dados estruturados do Estudo Nacional de Despesa Familiar. Mais do que isso, me deu a gratificante missão de resgatar as angústias vividas por estes agentes, em seu contato permanente com a pobreza. Foi impossível não me envolver com a força dramática e o valor humano de seus relatos. Já em **Território modelado** perquiri o papel do IBGE na formação do campo geográfico, mostrando as lutas em torno do monopólio de definição da carreira e da disciplina. Tentei demonstrar as implicações administrativas da produção geográfica para a prática política, bem como esboçar uma cronologia para um estudo mais profundo e sistemático da geografia do IBGE. Este me parece o texto mais difícil e desafiador que compus para o Projeto, e seu resultado foi o que mais me satisfaz. Por fim, em **O outro lado do espelho**, mergulhei no universo da sociologia das estatísticas, apontando para as ambigüidades constitutivas do espaço das instituições estatísticas, premidas pela demanda sócio-política e pela exigência de formalização científica. Tentei mostrar como a pesquisa histórica pode fortalecer o ainda incipiente campo da sociologia das estatísticas, tanto no nível temático como no de suas associações formais.

A pesquisa histórica, aliás, foi alvo de diversas tertúlias minhas com Nelson Senra. Motivados pelas inúmeras revelações de arquivo e reflexões de pesquisa suscitadas por esta coleção, conversamos sobre a necessidade de se constituir um núcleo de estudos históricos permanente no IBGE. As conversas foram ganhando tons mais formais. Escrevemos um documento que principiasse na formalização teórica-metodológica desta linha, apontando seus temas de investigação, assim como seu retorno para o programa institucional. Auxiliei-o informalmente na organização de dois encontros sobre a pesquisa histórica. Nestas ocasiões, reunimos a comunidade de historiadores e de instituições de pesquisa, para nos ajudar a pensar temas, objetos e abordagens adequados à perspectiva histórica das atividades estatística e geocientí-

fica. Desses encontros, resultaram promissoras parcerias acadêmicas, para atuar em projetos paralelos, que aumentem a demanda pela pesquisa histórica no IBGE.

Ao longo de todo este tempo, atuando em arquivos, na redação de capítulos e no relacionamento com historiadores de renome, minha visão profissional se apurou bastante. Graças à vivência adquirida no Projeto, evolui muito como pesquisador. Aprendi a encurtar as distâncias entre as teses feitas no limbo da academia, onde o que impera são apenas o gosto pessoal e a aceitação dos pares, e a realidade de uma instituição como o IBGE, cujas pesquisas devem atender demandas e sofrem contestações.

Não foi fácil dividir esta trajetória com o mestrado, especialmente porque o curso coincidiu com os dois anos e meio em que participei deste Projeto. E o que dizer, se o mestrado for na área de história antiga? Desde o início da graduação, minhas atenções se dividiram entre o gosto pela Antiguidade e as pesquisas em escravidão e questão racial no pós-abolição. Mas, eram os gregos que me falavam à alma. Pouco após iniciar o mestrado, recebi o convite irrecusável de Nelson Senra, e me tornaria ainda mais esquizofrênico. Afinal, precisava encarar uma dissertação sobre a dissidência política na filosofia grega e dar conta da história da atividade estatística no Brasil.

Os dilemas me cercaram, o tempo foi exíguo, o convívio familiar e o namoro foram sacrificados. Para continuar firme em meus intentos, foram indispensáveis a compreensão e o estímulo incansável de Nelson Senra, a quem ouvi como a um amigo mais velho e experiente. Os caminhos bifurcados encontraram seu fim quase ao mesmo tempo. Concluí minhas atividades nesta obra em janeiro de 2008 e, três meses depois, titulava-me Mestre em História pela UFF. No apagar das luzes, uma coisa é certa. A paixão pelos gregos tornou-se muito mais o cultivo de uma virtuosidade intelectual, enquanto o horizonte de pesquisa do IBGE, perfilado por figuras tão carismáticas, poderosas e silenciadas como Teixeira de Freitas e Macedo Soares, me vivificaram o espírito. Que frutifiquem as revelações desta coleção. Que o IBGE tenha a consciência histórica e a sabedoria de seus mestres para cultivar este horizonte tão promissor. Parafrazeando Teixeira de Freitas: “Faça o IBGE a história que deve ter e a história fará o IBGE como deve ser”<sup>746</sup>. Eis aí a lição dos clássicos.

---

<sup>746</sup> Em alusão à sua famosa máxima: “Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”.

## Índice de assuntos

### A

ABEP 728, 729, 730, 740, 745, 747

*ver também Simpósio sobre o progresso da pesquisa demográfica no Brasil*

Abertura dos portos brasileiros 714, 725, 915

*ver também Boletim Comemorativo da Exposição de 1908*

Administração pública 79, 94, 113, 115, 116, 132, 246, 260, 323, 341, 375,  
451, 454, 459, 460, 491, 494, 592, 631

*ver também DASP*

Agências de estatística 95, 477, 571, 850

*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*

Agroindústria rural 773, 774

*ver também Indústria rural*

Aliança para o progresso 649

*ver também Carta de Punta Del Este*

ANIPES 632, 633, 860

*ver também Órgãos regionais de estatística*

Aritmética política 37, 474, 475, 476, 723, 724

*ver também Economia política*

Assembléia Constituinte 319

*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*

*Assessoria de imprensa ver Coordenação de Comunicação Social*

*Associação Brasileira de Estudos Populacionais ver ABEP*

*Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística*

*ver ANIPES*

Associação Profissional dos Estatísticos do Brasil 409, 410

*ver também ENCE*

Atividade estatística 50, 54, 55, 57, 59, 71, 72, 75, 77, 79, 89, 97, 129, 130,  
229, 230, 232, 278, 280, 370, 383, 385, 388, 400, 401, 444, 463, 469, 471,  
476, 481, 482, 483, 487, 489, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 499, 501,  
502, 612, 618, 620, 624, 636, 685, 726, 755, 768, 769, 770, 779, 795, 851,  
861, 910, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 920, 930, 931, 932, 933  
demógrafos-sanitaristas 44, 684, 726, 742, 924  
legitimidade e credibilidade 487, 496, 502

*ver também Bureau Statistique de la Republique*

*ver também Estatísticas agropecuárias*

*ver também Estatísticas econômicas*

*ver também Estatísticas industriais*

*ver também Registros administrativos*

*ver também Registros estatísticos*

*ver também Sociedades científicas*

*ver também Tecnologia de governo*

## B

Biblioteca 39, 56, 119, 283, 310, 350, 363, 368, 379, 397, 410, 415, 457, 502,  
567, 572, 577, 579, 731, 758, 911, 914, 917, 918, 919, 925, 926, 929, 931

pesquisa histórica 577, 578, 579, 917

*ver também Biblioteca Isaac Kerstenetzky*

*ver também CDDI*

*ver também Organizações especializadas*

Biblioteca Isaac Kerstenetzky 310, 457, 758, 911, 919

*ver também Biblioteca*

Boletim Comemorativo da Exposição de 1908 367

*ver também Abertura dos portos brasileiros*

*ver também Diretoria Geral de Estatística*

Bureau Statistique de la Republique 477, 481

*ver também Atividade estatística*

*ver também França Napoleônica*

## C

CAPES 602, 716, 717

*ver também Educação superior*

Carta de Punta del Este 649

*ver também Aliança para o progresso*

CDDI 27, 46, 57, 171, 341, 342, 362, 364, 365, 366, 367, 368, 378, 379, 392,  
397, 400, 540, 551, 552, 554, 565, 575, 579, 581, 596, 625, 770, 771, 909,  
911, 918, 925, 929

Documentação 27, 365, 409, 457, 565, 567, 568, 569, 579, 633, 660, 737,  
917, 918, 919

- identidade documental na disseminação 567  
política de disseminação 341, 365  
*ver também Biblioteca*  
*ver também IBGE*  
*ver também Memória Institucional*  
*ver também SIDRA*
- CDHP 416, 591, 596, 597, 598, 599, 600, 601  
*ver também ENCE*
- Censo agropecuário 557, 558, 759, 760, 761, 769, 771, 774, 778, 780, 781,  
784, 855, 857, 859  
*ver também Estatísticas agropecuárias*
- Censo das Américas 735, 737  
*ver também Censo de 1980*
- Censo das Nações Americanas ver Censo das Américas*
- Censo de 1852 724, 911  
resistência popular 497  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*
- Censo de 1920 497, 725, 923  
*ver também Propaganda*
- Censo de 1960 150, 356  
técnica de amostragem moderna 70, 650  
*ver também Estatísticas*
- Censo de 1980 728  
*ver também Censo das Américas*
- Censo de 1990 383  
intenso planejamento 343, 647  
*ver também Censo de 1991*
- Censo de 1991 403  
apuração e divulgação 422  
*ver também Censo de 1990*
- Censo de 2000 569, 736  
*ver também Mercosul*
- Censo de 2007 555, 557, 558, 560  
*ver também Censo agropecuário*  
*ver também Contagem da população*
- Censos econômicos 71, 81, 82, 173, 328, 330, 397, 672, 753, 806, 809, 810,  
811, 812, 815, 816, 852, 854, 856, 858  
meta ambiciosa 328  
*ver também Estatísticas econômicas*
- Centros de cálculo 37, 38, 198, 208, 209, 210, 484, 485, 486, 709  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*

*ver também Organizações especializadas*

*Centro de Documentação e Disseminação de Informações ver CDDI*

*Centros de produção de conhecimento ver Instituições estatísticas*

Classificação Nacional de Atividades Econômicas 398, 816  
instrumentos de coordenação 398, 463, 629, 638  
*ver também IBGE*

Classificação racial 498  
*ver também Racismo científico*

Comissão de Reforma Administrativa 324, 325, 411, 857  
“nova imagem” 144, 329, 336, 357, 857  
*ver também IBGE*  
*ver também Jornal do IBGE*  
*ver também Revista Nova Imagem*

Comunidade Européia 518, 860  
*ver também Eurostat*

*Conferência Nacional de Geografia ver CONFEGE*

*Conferência Nacional de Estatística ver CONFEST*

CONFEGE 97, 112, 163, 266, 854, 855, 859, 861

CONFEST 97, 99, 110, 112, 163, 285, 286, 330, 344, 366, 377, 385, 400, 402,  
622, 626, 764, 809, 824, 854, 855, 857, 858, 859, 861  
*ver também Fórum nacional de usuários*  
*ver também PGIEG*  
*ver também Pesquisa domiciliar por amostragem*

Congresso Internacional de Estatística 725  
*ver também Diretoria Geral de Estatística*  
*ver também Governo (Império)*

Conjuntura econômica na força de trabalho 666  
*ver também PME*

Conselho Nacional de Estatística 51, 52, 58, 73, 76, 81, 85, 90, 92, 93, 151,  
259, 273, 277, 279, 280, 297, 349, 366, 715, 727, 730, 742, 743, 754, 789,  
795, 796, 806, 823, 916, 926  
Junta Executiva Central 52, 53, 80, 92, 97, 277, 727, 742, 743, 916  
*ver também IBGE*  
*ver também Instituto Brasileiro de Estatística*  
*ver também Revista Brasileira de Estatística*

Conselho Nacional de Geografia 52, 58, 78, 86, 130, 171, 229, 230, 231, 233,  
234, 236, 238, 239, 240, 243, 249, 259, 261, 262, 263, 264, 268, 272, 273,  
754, 861  
sistematizar e analisar informações sobre o território 230  
*ver também IBGE*  
*ver também Revista Brasileira de Geografia*

- Conservação da natureza 426  
*ver também Recursos naturais e meio ambiente*  
*ver também Reserva do Roncador*  
*ver também Série Paulo de Assis Ribeiro*
- Constituição federal 115, 319, 533  
“constituição cidadã” 301, 319, 858  
*ver também Constituição de 1988*
- Constituição de 1988 452, 453, 620, 622, 706, 711  
*ver também Constituição Federal*
- Consumo alimentar 183, 189, 197, 650, 657, 658, 659, 665, 676  
*ver também POF*  
*ver também ENDEF*
- Contagem da população 471, 555, 557, 558, 560, 737, 739, 761, 859  
atualização das estimativas 738  
*ver também Censo 2007*
- Contas Nacionais 60, 74, 77, 84, 109, 111, 124, 134, 141, 149, 153, 156, 160,  
289, 332, 343, 376, 382, 387, 391, 398, 452, 463, 518, 520, 533, 551, 555,  
556, 666, 673, 764, 791, 795, 797, 799, 802, 803, 805, 806, 807, 808, 809,  
814, 817, 823, 824, 857  
produto interno bruto 111, 159, 382, 531, 532, 657, 684, 685  
estrutura da economia 111, 802  
*ver também Sistema de contas nacionais*
- Convenção Nacional de Estatística 51, 78, 79, 92, 98, 233, 235, 236, 240, 279,  
dispositivo legislativo 78  
*ver também IBGE*
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior ver CAPES*
- Coordenação de Comunicação Social 525, 528, 529, 548, 550, 551, 552, 556,  
557  
assessorias de imprensa 526  
regionalização das divulgações 550, 551  
*ver também IBGE*  
*ver também Imprensa*
- Curso de Desenvolvimento de Habilidades em Pesquisa ver CDHP*

## D

- DASP 72, 73, 79, 93, 132  
*ver também Administração pública*
- Departamento Administrativo do Serviço Público ver DASP*
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos ver Mercosul*
- Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal 115, 283, 284, 287,

351, 407  
treinamento interno 284, 412  
*ver também ENCE*

Diretoria Geral de Estatística 355, 358, 359, 367, 495, 496, 497, 714, 724,  
725, 741, 742, 754, 759, 849, 861, 910, 912, 913, 914, 918, 922, 930  
*ver também Boletim Comemorativo da Exposição de 1908*  
*ver também Congresso Internacional de Estatística*  
*ver também Estatísticas educacionais*

## E

ECINF 647, 672, 673, 674, 675  
*ver também Mercado de trabalho*  
*ver também Sistema de contas nacionais*

Econometria 265, 289, 790  
*ver também Economia*

Economia  
*ver também Econometria*

Economia política 34, 35, 36, 37, 384, 476, 703, 723  
informação estatística 34, 70, 134, 270, 436, 568, 575, 603  
tecnologia de governo 34, 37, 40, 471, 492, 496  
*ver também Aritmética política*  
*ver também Índice de preços ao consumidor*

Educação superior 714, 715, 716, 717, 718, 719  
*ver também CAPES*  
*ver também Estatísticas educacionais*  
*ver também INEP*

ENCE 22, 93, 98, 277, 279, 282, 284, 287, 298, 307, 326, 340, 351, 407, 410,  
411, 423, 431, 448, 452, 554, 591, 605, 633, 911, 917, 920  
treinamento de pessoal 451, 591  
habilitação em pesquisa 416, 592, 594  
*ver também Associação Profissional dos Estatísticos do Brasil*  
*ver também CDHP*  
*ver também Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal*  
*ver também Laboratório de estatística*  
*ver também Statistics Canada*

*Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e  
Territoriais ver CONFEGE*

*Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e  
Territoriais ver CONFEST*

ENDEF 22, 62, 141, 143, 148, 150, 165, 166, 177, 179, 183, 184, 185, 186,  
187, 189, 191, 196, 197, 198, 200, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 212, 213,  
215, 218, 219, 310, 647, 651, 655, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664,  
665, 675, 676, 677, 678, 679, 711, 713, 824, 834, 855, 928

estudo sistemático sobre nutrição no Brasil 177, 183  
 “fome censurada” 204, 656  
 pesquisa qualitativa 177, 183, 184, 187, 197, 203, 215, 218, 220, 223, 224,  
 932

*ver também Consumo alimentar*

*Escola Brasileira de Estatística ver ENCE*

*Escola Nacional de Ciências Estatísticas ver ENCE*

*Estado nacional ver Estado, Estados, Estados Nacionais*

Estado Novo 50, 56, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 255, 259, 262, 366, 452,  
 501, 583

*ver também IBGE*

*Estado republicano ver Governo(República)*

Estado, Estados, Estados Nacionais 33, 41, 42, 45, 56, 471, 483, 484, 579,  
 615, 910

arte do governar 390, 474, 475

centralização administrativa 450, 473, 496

esferas pública e privada 33, 601

estabilidade institucional 443, 453

Carta Magna 50, 79

estados liberais 37

forças centrípetas e forças centrífugas 33

formulação das políticas públicas 28, 167, 246, 470, 482, 502

natureza política 33, 137

avanço das ciências e das técnicas 33

saber estatístico no Brasil 496

*ver também Agências de estatísticas*

*ver também Aritmética política*

*ver também Censo de 1852*

*ver também Centro de cálculo*

*ver também Constituição Federal*

*ver também Crise no setor público*

*ver também Governo (República)*

*ver também Organismos internacionais de estatística*

*ver também Poder*

*ver também Reforma do Estado*

Estatísticos 42, 43, 471, 478, 488, 489, 490, 492, 493, 517, 910

*ver também Estatísticas*

*Estatística agropecuária ver Estatísticas Agropecuárias*

Estatísticas

coletivos organizados 40

instrumento material do poder 473

linguagens de representação 38

vigilância do estado 473

*ver também Censo de 1960*

*ver também Estatísticos*

Estatísticas agropecuárias 367, 391, 753, 754, 756, 757, 758, 764, 770, 771,  
 780, 781, 783, 784

*ver também Atividade estatística*  
*ver também Censo agropecuário*

Estatísticas criminais 706, 707, 708, 709, 710  
*ver também Segurança pública*

Estatísticas desejadas 43, 45, 913, 922  
*ver também Governo (Império)*

Estatísticas econômicas 49, 52, 54, 60, 69, 75, 79, 80, 90, 91, 133, 143, 152,  
160, 166, 384, 387, 391, 397, 445, 460, 509, 564, 630, 631, 703, 738, 755,  
789, 791, 795, 798, 799, 801, 807, 810, 811, 812, 813, 814, 816, 817, 823,  
824, 850, 851

*ver também Atividade estatística*  
*ver também Censos econômicos*  
*ver também Índice de preços ao consumidor*  
*ver também LSPA*

Estatísticas educacionais 714, 715, 716, 718, 719  
estabelecimentos de ensino 84, 714, 718  
*ver também CAPES*  
*ver também Educação superior*

Estatísticas industriais 69, 71, 76, 77, 91, 99, 397, 758, 766, 767, 797, 813, 817  
grupo especial de trabalho 91  
*ver também Atividade estatística*

Estatísticas públicas e oficiais 432, 435  
*ver também Mercosul*  
*ver também Eurostat*

*Estatísticas sobre instrução ver Estatísticas educacionais*

*Estudo Nacional de Despesa Familiar ver ENDEF*

*Estudo Nacional por Amostra de Domicílios ver PNAD*

Eurostat 400, 434, 435, 437, 518, 633, 860  
*ver também Comunidade Européia*  
*ver também Estatísticas públicas e oficiais*

Exposição do Cinquentenário 350, 353  
evolução da instituição 354  
*ver também IBGE*  
*ver também Memória Institucional*

## F

Fórum nacional de usuários 456  
*ver também CONFEG*  
*ver também CONFEST*  
*ver também Seminário de estatística*

França Napoleônica 477  
*ver também Bureau Statistique de la Republique*

## G

Governo (Império) 44, 129, 242, 355, 358, 454, 496, 499, 564, 706, 724, 725,  
741, 849, 910, 911, 912, 914, 918, 923  
*ver também Estatísticas desejadas*

Governo (República) 43, 51, 52, 78, 89, 96, 117, 169, 205, 206, 208, 224,  
238, 243, 259, 261, 262, 263, 271, 277, 281, 301, 302, 305, 310, 319, 322,  
332, 334, 344, 345, 355, 358, 360, 375, 377, 381, 419, 438, 443, 449, 460,  
465, 496, 497, 498, 507, 518, 555, 564, 583, 584, 611, 679, 725, 737, 738,  
741, 742, 753, 766, 849, 851, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861,  
912, 914, 915, 916, 918, 930  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*  
*ver também Presidente da República*

Grupo Executivo de Pesquisas Domiciliares 99, 650  
*ver também PNAD*

Grupo Projeto de Indicadores Sociais 154, 651, 689, 690, 692, 855  
*ver também “Movimento de indicadores sociais”*  
*ver também “Sistema de indicadores sociais”*

## H

Harmonização das pesquisas estatísticas 435  
carta de intenções 425, 435, 436  
*ver também Mercosul*

## I

### IBGE

agência executiva 431, 458, 460, 510, 604, 622, 625, 629  
construção da imagem pública 524  
credibilidade e legitimidade 44, 49, 491, 493  
demandas sindicais 427  
“filosofia de marketing” 366, 427, 429, 431, 432, 433, 434  
ideário cívico 49, 162, 165, 170, 174, 176, 582, 932  
informações básicas municipais 636  
Junta Executiva Central 52, 53, 80, 92, 97, 277, 727, 742, 743, 916  
organização social 431, 625  
planejamento estratégico 160, 379, 382, 461, 510, 514, 604, 605, 858, 860,  
910  
planejamento nacional 42, 45, 55, 60, 658, 801, 851  
sistema de informações municipais 624, 629  
estatísticas desagregadas 624  
sistema estatístico centralizado 613, 916

*ver também CDDI*  
*ver também Classificação nacional de atividades econômicas*  
*ver também Comissão de Reforma Administrativa*  
*ver também Conselho Nacional de Estatística*  
*ver também Conselho Nacional de Geografia*  
*ver também Convenção nacional de estatística*  
*ver também Coordenação de Comunicação Social*  
*ver também Estado Novo*  
*ver também Instituições estatísticas*  
*ver também Liga Esperantista Brasileira*  
*ver também Memória Institucional*  
*ver também Organizações especializadas*  
*ver também PGIEG*  
*ver também Plano nacional de estatísticas básicas*  
*ver também Projeto Presença*  
*ver também RADAMBRASIL*  
*ver também Serviço Nacional de Recenseamento*  
*ver também Sigilo*  
*ver também Statistic Canadá*

*Império ver Governo (Império)*

Imprensa 27, 39, 144, 184, 204, 212, 216, 241, 278, 280, 302, 327, 331, 342,  
 355, 432, 459, 363, 470, 487, 490, 495, 499, 507, 508, 509, 516, 517, 523,  
 524, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 548,  
 550, 551, 552, 553, 554, 555, 557, 558, 559, 560, 564, 678, 679, 694, 917  
*ver também Coordenação de comunicação social*  
*ver também IBGE*  
*ver também Internet*

Indicadores demográficos 104, 123, 647, 684, 724, 745  
*ver também Indicadores sociais*

Indicadores econômicos 118, 120, 160, 165, 166, 176, 179, 186, 684, 686,  
 705, 801, 823  
*ver também Indicadores sociais*

Indicadores sociais 26, 120, 123, 139, 141, 153, 154, 170, 184, 185, 213, 332,  
 343, 386, 535, 537, 538, 551, 620, 647, 665, 666, 683, 685, 686, 687, 688,  
 689, 690, 692, 693, 694, 696, 699, 702, 703, 704, 705, 728, 739, 799, 800,  
 855, 856, 921

*Ver também Indicadores demográficos*  
*ver também Indicadores econômicos*

Índice de Preços ao Consumidor 204, 327, 516, 575, 659, 824, 830, 837, 839,  
 840, 842  
 aferição das variações dos preços 328  
 índice de custo de vida 124, 830  
*ver também Economia política*  
*ver também Estatísticas econômicas*

Indústria rural 761, 773, 774, 775, 778, 779  
*ver também Agroindústria rural*

INEP 501, 715, 716, 717, 719

*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*  
*ver também Educação superior*

Inflação 838, 839  
*ver também Real (Moeda)*

Instituições de estatística 191, 193, 485, 628, 699, 700, 707, 800, 811  
credibilidade técnico-científica 490, 501  
formulação das políticas públicas 167, 470, 482, 502  
marketing institucional 432, 434  
*ver também IBGE*

*Instituto Brasileiro de Estatística ver IBGE*

*Instituto Brasileiro de Geografia ver IBGE*

*Instituto Nacional de Estatística ver IBGE*

*Instituto Nacional de Estadística ver Mercosul*

*Instituto Nacional de Estadística y Censo ver Mercosul*

*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ver INEP*

*Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos ver INEP*

*Institutos de Estatística ver Instituições de estatística*

Institutos Nacionais de Estatística 425, 435, 463, 579, 606  
*ver também Mercosul*

Internet 364, 365, 432, 433, 448, 449, 454, 457, 462, 516, 518, 527, 528, 530,  
532, 533, 534, 535, 548, 552, 553, 560, 564, 571, 572, 573, 574, 577, 578,  
634, 636, 654, 669, 709, 712, 744, 838, 859  
disseminação generalizada 432  
*ver também Imprensa*

Inventário das estatísticas nacionais 437  
*ver também Mercosul*

## J

Jornal do IBGE 376, 378, 382, 388  
*ver também Comissão de Reforma Administrativa*

Justiça criminal 706, 707, 708, 709, 710  
*ver também Segurança pública*

## L

Laboratório de Estatística 73, 91, 93, 278, 415, 727  
*ver também ENCE*

Liga Esperantista Brasileira 367  
língua auxiliar da estatística 367  
*ver também IBGE*

*Levantamento sistemático da produção agrícola ver LSPA*

LSPA 531, 532, 549, 756, 758, 764  
safras agrícolas 756, 757  
*ver também Estatísticas econômicas*

## M

Matriz de relações interindustriais 150, 800  
*ver também Matriz de relações intersetoriais*

Matriz de relações intersetoriais 111, 141, 143, 659, 666, 791, 799, 800, 801,  
802, 803, 804, 805, 856  
*ver também Matriz de relações interindustriais*

Memória Institucional 56, 57, 58, 62, 63, 159, 175, 230, 236, 303, 328, 333,  
337, 340, 345, 350, 352, 361, 362, 363, 365, 366, 367, 368, 369, 391, 392,  
397, 398, 403, 457, 516, 660, 677, 731, 735, 770, 909, 917, 918, 926, 928,  
929, 932  
documentos para disseminação 57, 364, 365, 366, 909  
*ver também Exposição do Cinquentenário*  
*ver também CDDI*  
*ver também IBGE*

Mercado de trabalho 72, 95, 281, 286, 292, 327, 409, 411, 665, 666, 667, 670  
*ver também ECINF*  
*ver também PME*  
*ver também PED*

Mercosul 400, 425, 434, 435, 436, 437, 509, 518, 732, 738, 844, 858, 859, 860  
*ver também Censo de 2000*  
*ver também Estatísticas públicas e oficiais*  
*ver também Harmonização das pesquisas estatísticas*  
*ver também Institutos nacionais de estatística*  
*ver também Inventário das estatísticas nacionais*

Missão canadense 416, 444, 445, 449, 450, 588, 591, 606, 607, 859  
*ver também Statistics Canada*

“Movimento de indicadores sociais” 688, 689, 855  
*ver também Grupo Projeto de Indicadores Sociais*

## O

Organismos internacionais de estatística 156, 279, 480, 487, 490, 499, 604,  
624, 627, 633, 694, 699  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*

Organizações especializadas 37

ciências atuantes 37

pesquisadores 28, 37, 43, 50, 136, 139, 177, 179, 188, 189, 190, 193, 195,  
198, 202, 208, 209, 210, 211, 213, 215, 220, 222, 362, 365, 392, 393, 411,  
448, 450, 451, 453, 456, 485, 486, 488, 491, 494, 502, 513, 516, 517, 524,  
527, 531, 535, 537, 538, 563, 577, 579, 602, 661, 663, 664, 676, 690, 697,  
828, 918, 919, 925

*ver também Biblioteca*

*ver também Centros de cálculo*

*ver também IBGE*

*ver também Poder*

*Órgãos municipais de estatística ver Órgãos regionais de estatística*

Órgãos regionais de estatística 72, 244, 377, 519, 612, 614, 616, 618, 620,  
621, 622, 625, 631, 632, 633, 636, 641

fórum IBGE 616, 621, 622, 625

*ver também ANIPES*

*ver também Sigilo*

*ver também Sistema estatístico nacional*

## P

PED 620, 670, 671, 672, 675, 856

*ver também Mercado de trabalho*

*Pesquisa de economia informal urbana ver ECINF*

Pesquisa domiciliar por amostragem 598, 648, 649, 659, 671

*ver também Projeto Atlântida*

*ver também CONFEST*

*Pesquisa Mensal de Emprego ver PME*

*Pesquisa de Emprego e Desemprego ver PED*

*Pesquisas agropecuárias ver Estatísticas agropecuárias*

PME 306, 327, 423, 531, 532, 551, 647, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 675,  
836, 856

indicadores de conjuntura econômica 306

*ver também Mercado de trabalho*

*Pesquisas de Orçamento Familiares ver POF*

PGIEG 81, 103, 112, 113, 117, 119, 122, 123, 147, 743, 755, 764, 852

reforma do programa estatístico 755

*ver também CONFEST*

*ver também IBGE*

*Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas ver PGIEG*

Plano nacional de estatísticas básicas 94, 98, 100, 102, 103, 104, 105, 111,  
112, 113, 163, 611, 727, 743, 755, 798, 807, 854  
*ver também IBGE*

Plano Real 319, 334, 419, 449, 507, 833, 859  
*ver também Real (Moeda)*

PNAD 22, 99, 149, 150, 154, 163, 343, 355, 383, 398, 423, 524, 535, 540, 551,  
617, 647, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 657, 661, 667, 669, 675, 676,  
695, 708, 713, 717, 836, 853  
*ver também Grupo executivo de pesquisas domiciliares*

Poder 24, 26, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 50, 91, 96, 113, 200, 224, 231, 241, 245,  
246, 251, 252, 257, 259, 260, 299, 300, 309, 333, 361, 380, 407, 456, 463,  
471, 473, 474, 475, 476, 479, 489, 494, 496, 501, 502, 569, 571, 574, 581,  
605, 607, 629, 691, 709, 729, 791, 854, 910, 911, 915, 917, 930  
capacidade transformadora 34  
disciplinas e regulações 34, 36  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*  
*ver também Organizações especializadas*

POF 22, 183, 617, 647, 713, 834, 835, 836, 837, 838  
*ver também Consumo alimentar*

Presidente da República 51, 52, 78, 96, 224, 277, 281, 302, 303, 319, 345,  
375, 377, 419, 438, 443, 465, 507, 725, 738, 856, 857  
Impeachment 319, 391, 419, 443, 852, 858  
*ver também Governo (República)*

*Primeira República ver Governo (República)*

Projeto Atlântida 649, 650, 853  
estatísticos latino-americanos 649  
*ver também Pesquisa domiciliar por amostragem*

*Projeto Memória ver Memória Institucional*

*Projeto Presença 341, 515, 860*  
*ver também IBGE*

*Projeto RADAMBRASIL ver RADAMBRASIL*

Propaganda 355, 396, 496, 497, 732, 926  
*ver também Censo de 1920*

## R

*Raça ver Classificação racial*

Racismo científico 498  
*ver também Classificação racial*

*RADAMBRASIL 329, 330*  
*ver também IBGE*

Real (Moeda) 443  
*ver também Inflação*  
*ver também Plano Real*

*Recursos naturais e ambientais ver Recursos naturais e meio ambiente*

Recursos naturais e meio ambiente 119, 123, 124, 125, 343, 801  
*ver também Conservação da natureza*  
*ver também Reserva do Roncador*  
*ver também Série Paulo de Assis Ribeiro*

Rede nacional de informações estatísticas 307  
*ver também Sistema Estatístico e Cartográfico*

Reforma de Estado 431, 515  
*ver também Estado, Estados, Estados Nacionais*

*Registros administrativos 37, 41, 42, 43, 44, 49, 51, 99, 112, 116, 119, 146, 147, 398, 402, 460, 463, 464, 475, 483, 514, 603, 613, 614, 615, 616, 617, 620, 624, 626, 630, 631, 635, 636, 641, 647, 665, 675, 708, 711, 712, 717, 726, 781, 784, 800, 811, 815, 816, 849, 850, 851, 855, 915*  
*ver também Atividade estatística*  
*ver também Registros estatísticos*

Registros estatísticos 41, 42, 43, 45, 49, 75, 99, 116, 119, 147, 398, 641  
*ver também Atividade estatística*  
*ver também Registros administrativos*

*Reserva Ecológica do IBGE ver Reserva do Roncador*

Reserva do Roncador 144, 425  
*ver também Conservação da natureza*  
*ver também Recursos naturais e meio ambiente*

Revista Brasileira de Estatística 110, 366, 499, 501, 690, 730, 794, 823  
*ver também Conselho Nacional de Estatística*  
*ver também Vultos da estatística brasileira*

Revista Brasileira de Geografia 229, 240, 241, 247, 249, 251, 254, 255, 257, 263, 266, 268, 272  
organização do campo geográfico 229, 240, 241, 255  
*ver também Conselho Nacional de Geografia*

Revista Nova Imagem 144, 329, 336, 357, 857  
*ver também Comissão de Reforma Administrativa*

## S

Segurança pública 470, 693, 706, 708, 710  
*ver também Estatísticas criminais*  
*ver também Justiça Criminal*

Seminário de Estatística 69, 74, 77, 81, 133, 648, 755, 795  
 produtores e consumidores de estatísticas 69, 795  
*ver também Fórum nacional de usuários*

Série Paulo de Assis Ribeiro 426  
*ver também Conservação da natureza*  
*ver também Recursos naturais e meio ambiente*

Serviço Nacional de Recenseamento 74, 277, 355, 726, 727, 768  
*ver também IBGE*

SIDRA 307, 379, 527, 552, 553, 573, 576  
 disseminação de informações 26, 56, 306, 307, 309, 341, 379, 527, 552,  
 553, 573, 576  
*ver também CDDI*

*Sigilo de informações ver Sigilo*

Sigilo 41, 96, 100, 113, 119, 311, 312, 323, 390, 473, 514, 519, 532, 534, 535,  
 568, 573, 618, 621, 623, 625, 631, 637, 638, 734, 737, 738, 796, 854  
 Microdados 112, 139, 145, 146, 306, 307, 311, 312, 365, 512, 573, 576, 618,  
 636, 637, 654, 669, 674, 699, 738, 744, 815  
*ver também IBGE*  
*ver também Órgãos regionais de estatística*

Simpósio sobre o Progresso da Pesquisa Demográfica no Brasil 728  
*ver também ABEP*

Sistema de contas nacionais 153, 343, 376, 391, 551, 555, 556, 673, 797, 799,  
 803, 805, 806, 808  
*ver também Contas nacionais*

“Sistema de indicadores sociais” 703, 705, 799  
*ver também Grupo de Projeto de Indicadores Sociais*

*Sistema de Informações de Dados Regionais Agregados ver SIDRA*

Sistema estatístico e cartográfico 117, 120, 124, 307  
*ver também Rede de informações estatísticas*

Sociedades científicas 456, 495, 499  
 terceira via de investigação 499  
*ver também Atividade estatística*

Sociologia das estatísticas 62, 209, 211, 212, 469, 470, 471, 488, 490, 491,  
 492, 501, 502, 503, 571, 578, 579, 612, 852, 909, 910, 911, 917, 918, 919,  
 932  
*ver também Utilização das estatísticas públicas*

Statistics Canada 444, 446, 447, 448, 449, 460, 575, 588, 589, 590, 591, 592,  
 594, 595, 704  
*ver também ENCE*  
*ver também IBGE*  
*ver também Instituições estatísticas*  
*ver também Missão canadense*

## T

Tecnologia de governo 34, 37, 40, 471, 492, 496  
*ver também Atividade estatística*

## U

Utilização das estatísticas públicas 44, 469, 485  
*ver também Sociologia das estatísticas*

## V

Vultos da estatística brasileira 499, 730  
*ver também Revista Brasileira de Estatística*

# Índice onomástico

## A

Abibe , Antônio Tânios  
285, 286, 351, 408, 410

Abrantes, Fernando José de Araújo  
910

Abrantes , Vera Lucia Cortes  
363, 918

Abreu, Marcelo de Paiva  
570, 860

Abreu, Silvio Fróis de  
249, 252, 272

Accioli , Roberto  
85

Accioly , Pompeu  
72

Achenwall, Gottfried  
474

Aguiar , Marco Antônio de Souza  
302

Aguiar, Wilson de Souza  
678, 679

Ajara, Cesar  
603

**Alexandre, Marco Antônio dos Santos**

Almeida, Franklin Moreira de  
740

Almeida, Julio Sérgio Gomes de  
693

Almeida, Rômulo de  
322

Alvernhe, Jean  
805

Alves, José Eustáquio Diniz  
603

Alves, Márcio Moreira  
508

Alves, Maria Isabel Coelho  
696, 697, 698

Alves Júnior, Antonio José  
520

Amorim, Celso  
437, 544, 859

Anderson, James R.  
427

Andrade Júnior , Ovídio de  
77, 81, 141, 142, 771, 795, 798, 853

Andreazzi, Marco  
697

Araújo, Maria Angélica Vasconcelos de  
372, 606, 917

Araújo, Oscar Egídio de  
790

Araújo, Tânia Bacelar de  
740

Araújo, Teresa Cristina Nascimento de  
154, 368, 651, 697

Averbug, Marcelo  
385

Ayres, Sebastião Aguiar  
95, 99, 100, 103, 163, 280, 282, 283, 385, 650, 730,  
755, 851, 853, 854

Azevedo, Salvador de  
697

Azevedo, Fernando de  
53, 262, 501

**B**

Bacha , Edmar Lisboa

56, 144, 271, 284, 290, 293, 299, 303, 305, 307,  
309, 313, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327,  
328, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 339, 341,  
342, 343, 344, 351 , 353, 354, 356, 360, 375, 385,  
389, 393, 394, 407, 409, 410, 414, 416, 422, 423,  
438, 454, 508, 564, 565, 587, 611, 656, 693, 694,  
757, 807, 824, 830, 852, 857

Backheuser, Everardo  
252, 272

Baer, Werner  
149, 150

Barbeiro, Heródoto  
558

Barbosa, Alan Thomaz  
833

Barbosa, Carlos Marcos  
351, 648, 650

Barbosa, Gustavo  
528

Barbosa, Rubens Antônio  
436

Barreto, Daniela Santos  
698

Barros, Wanderbilt Duarte de  
144, 426

Barros, Ricardo Paes de  
740

Bastide, Roger  
500

Bauer, Raymond  
688

Becker, Bertha Koiffmann.  
520

Bell, Daniel  
688

Beltrão, Hélio  
89, 95, 96, 159, 281, 798

Beltrão, Kaizô Iwakami  
364, 415, 416, 424, 603

Beraba, Marcelo  
535

Bercovich, Alicia Maria  
367, 629, 740

Beres, Neide Almeida  
141, 809

Bernardes, Fátima  
537

Bernardes, Lysia Maria Cavalcanti  
257

Bernardes, Nilo  
269

Berquó, Elza Salvatori  
343, 367, 456, 520, 728

*Besserman , Sérgio ver Vianna, Sérgio Besserman*

Besson, Jean-Louis  
575

Bevilaqua, José Sant'Anna  
376, 377, 520

Bianchini, Zélia Magalhães  
306, 519, 597

Bittencourt, Nuno Duarte da Costa  
391, 415, 416, 424, 460, 507, 520, 737, 740, 852,  
910

*Bittencourt, Pedro Calmon Moniz de ver Calmon,  
Pedro*

*Blair, Anthony Charles Lynton ver Blair, Tony*

Blair, Tony  
509

Block, Maurice  
725

Boechat, Ricardo Eugênio  
541, 557, 558

Bollinger, Flávio Pinto  
63, 518

Bonelli, Regis  
320, 322, 335, 415, 760

Borba , Eurico de Andrade Neves  
57, 143, 144, 153, 160, 167, 171, 175, 206, 287,  
298, 391, 404, 414, 419, 420, 421, 423, 424, 425,  
427, 430, 435, 437, 438, 443, 565, 587, 612, 678,  
728, 737, 825, 852, 858, 859

Boucher, Louis  
575

Bourdieu, Pierre  
242, 257, 502

*Branco, Helena Alvim Castelo ver Castelo Branco,  
Helena Alvim*

Braga, João dos Santos  
524

Braga, Odilon  
232

Braga, Roberto Saturnino  
301, 302

Bravo, Paulo Carneiro  
415

Bruni, Sérgio de Almeida  
424, 430

Bruno, Miguel Antônio Pinho  
603

Buckle, Henry Thomas  
478, 480

Buhr, Eric Alves  
372

Bulhões, Augusto de  
72

Bulhões, Octávio Gouveia de  
70, 796, 823

Bussab, Wilton de Oliveira  
344, 415, 740

## C

Cabral, Pedro Álvares  
57, 242, 738

Cabral Filho, Severino Bezerra  
400, 436

Caillaux, Elisa Lustosa  
693, 696, 697

Calabi, Andréa Sandro  
320, 322, 334, 335

Calmon, Pedro  
237

Câmara, Ana Maria Schultz  
830

Câmara, Lourival  
44, 277, 278, 280, 281, 606, 647

Camargo, Alexandre de Paiva Rio  
62, 156, 581, 880, 907, 931

Campbell, Rosemary  
575

Campello, Edna Rodrigues  
572

Campos, Eduardo Lima  
603

Campos, Luiz Henrique Pereira de  
725

Campos, Roberto de Oliveira  
89, 132, 169

Campos, Senna  
76, 77

Camus, Benjamim  
805

Capanema, Gustavo  
56, 162, 233, 235, 331, 353, 499

Cardoso, Ciro Flamarion  
473

Cardoso, Elisabeth  
696

Cardoso, Fernando Henrique  
319, 389, 404, 419, 431, 436, 443, 453, 458, 464,  
507, 539, 543, 547, 604, 620, 738, 852, 856, 859,  
860

Cardoso, Ruth  
465, 507

Carneiro, José Paulo Quinhões

Carvalho, Alan Francisco de  
696

Carvalho, Alceu Vicente Wightman de  
364, 693

Carvalho, Bulhões  
44, 57, 58, 129, 130, 336, 358, 367, 397, 421, 606,  
684, 725, 726, 742, 753, 754, 759, 809, 849, 850,  
879, 913, 915, 916, 918, 923, 924, 925, 926, 927, 927

Carvalho, Delgado de  
237, 248, 252, 500, 928

Carvalho, Jorge Henrique dos Santos  
734

Carvalho, José Alberto Magno de  
344, 740

Carvalho, José Carmello Braz de  
693, 696

Carvalho, Márcia Marques de  
62, 714

Carvalho, Maria Alice Machado de  
693

Carvalho, Maria Beatriz Pontes de  
350, 364

Carvalho, Paulo Gonzaga Mibielli de  
603

Carvalho Júnior, César Vaz de  
634

Cascaes, Maria  
693

Casoy, Boris  
548

Castells, Manuel  
523, 573

Castelo Branco, Helena Alvim  
693

Castro, Antônio Barros

Castro, Fidel  
544, 649

Castro, Christovam Leite de  
230, 231, 232, 246, 249, 251, 253, 256, 354, 355,  
577, 754

Castro, Lauro Sodré Viveiros de  
44, 76, 279

Castro, Margareth Cardoso Álvares de  
515

Castro, Paula V. M. da Cunha  
697

Castro, Therezinha de  
57, 436, 859

Catão, Yolanda Salles Duque  
693

Cavenaghi, Suzana Marta  
603

Certeau, Michel de  
473

César, Nirceu da Cruz  
72

Chacel, Julian  
823

Clode, Teresa  
519

Coelho, Djalma Polli  
102, 277, 278, 280, 297, 398, 647, 760, 916

Considera, Cláudio Monteiro

Coombs, John  
445

Cordovil, Carlos Augusto Guimarães  
291

Correia, Manoel Francisco  
724, 741, 914, 922

Correia Filho, Virgílio  
252, 256

Costa, André Wallace Nery da  
697, 698

Costa, Célia Diogo Alves da  
696

Costa, Icléia Thiesen Magalhães  
361, 362, 363

Costa, Manoel Augusto  
727, 728, 732

Costa, Manoel Timóteo da  
725, 912

Costa, Tereza Cristina Nascimento Araújo  
689, 690

*Costa, Timóteo ver Costa, Manoel Timóteo da*

Crespo, Cláudio Dutra  
63, 698, 711

Croot, David  
445

Crusius, Yeda Rorato  
419, 425

Cruvinel, Tereza  
541

Cruz, Olga Lopes da  
693

Cruz Neto, Otávio  
217, 222, 224

Cunha, Lúcia Maria  
698

Cunha, Manoel Antônio Soares da  
56, 63, 364, 367, 368, 397, 770

Cunha, Márcio Antônio  
697

Cunha, Paulo Henrique Ribeiro da

## D

D. João VI, Rei de Portugal  
39, 915

Dantas, Regina Célia Melo  
809

Dasmann, Raymond Fredric  
426

Davidovich, Fanny Rachel  
142, 351

Dávila, Jerry  
501

De Carlo, Sandra  
809

Delfim Netto, Antônio  
299

Desrosières, Alain  
455, 475, 480, 481, 482, 488, 489, 490, 495

Dias, Antônio José Ribeiro  
596, 597

Dias, Catharina Vergolino  
142

Dias, Guilherme  
517

Dines, Alberto  
526

Dowbor, Ladislau  
686

Duarte, Regina  
676, 677, 678, 679

Duarte, Roberto Augusto Soares  
756, 764

Duncan, Otis D.  
688

Durkheim, Émile  
478, 479

## E

Egler, Walter Alberto  
243

Ehlers, Raul Fernando  
141

Elpern, Noé  
293

Engel, Ernst 684,  
700

Ervatti, Leila  
698

Este, Maria das Graças Mangueira  
693, 696

## F

Faissol, Speridião  
98, 142, 171, 266, 267, 268, 269, 728, 908

Feijó, Carmem Aparecida do Valle Costa  
364

Felix, Cleber  
696

Fellegi, Ivan  
445, 704, 909

Fernandes, Armindo Carvalho  
520

Ferrão, Maurício de Souza Rodrigues  
431

Ferraz, Sampaio  
252

Ferreira, Carlos Eugênio de Carvalho  
744

Ferreira, Horácio Coelho da Costa  
351

Ferreira, Jurandyr Pires  
75, 102, 256, 425, 760, 768

Ferreira, Lilibeth Maria Cardozo Roballo  
696, 697

Ferreira, Marilourdes Lopes  
364

Ferreira, Marise Maria  
740

Figueiredo, João Batista de Oliveira  
297, 852, 855, 856

Figueiroa, Edmundo Sá Barreto  
634

Filchtiner, Maurício  
71

Flanzer, Henrique  
90, 755, 798

Flores Jr. , Renato Galvão  
368

Florido, Antonio Carlos Simões  
557

Fonseca, Hermes Rodrigues da  
725

Fonseca, Luiz Fernando de Oliveira  
833

Fonseca, Sílvia Maia  
62, 917, 919

Forjaz, Djalma  
237

Fortes, Luiz Paulo Souto  
554

Foucault, Michel  
34, 35, 166, 473, 474, 476, 479, 489, 579, 723, 909

Foville, Alfred de  
702

Franco, Itamar Augusto Cautiero  
319, 375, 404, 419, 425, 443, 543, 852, 856, 858

Freire, Francisco José Queiroz  
345, 350

Freitas, Antonio Augusto Limpo Teixeira de  
354

Freitas, Mário Augusto Teixeira de  
49, 77, 130, 230, 366, 500, 927

Freyre, Gilberto  
500

Frias, Luiz Armando de Medeiros  
728, 734

Frischtak, Ricardo Milton  
411, 415

Funaro, Dilson  
322, 332

Furtado, Celso  
69, 436, 908

## G

Gabaglia, Alberto Raja  
243

Gadrey, Jean  
686

Gallotti, Luiz Octávio  
679

Garcez, Antônio Roberto Pereira  
697

Garcia, Carmem de Jesus  
364

Garcia, Maria Vilma Salles  
740

Garcia, Rosely  
371, 372

Gaspari, Élio  
517, 526, 921

Gazzaneo, Luiz Mário  
157, 525, 537, 548, 551, 553, 554, 557

Geiger, Pedro Pinchas  
142, 152, 171, 255, 258, 267, 269, 368, 728

Geisel, Ernesto  
204, 297, 299, 665, 852, 855

Gelli, Guido  
507, 510, 518

Giddens, Anthony  
470, 579

Gill, Tom  
426

Godolphim, Waldyr da Costa  
86, 142

Góes, Magdalena Cronemberger  
141, 152, 155, 368, 619, 621, 804, 810, 811, 814,  
817

Góis, Ancelmo  
541

Gomes, Ângela Castro  
501, 583

Gomes, Hulda Maria  
730

Gomes, José Cândido  
725, 911, 914

Gomes, Maria de Nazareth Furtado  
351

Gouveia, Hilário de  
726, 924

Gouveia, Victor Hugo de Carvalho  
416

Granado, Elizabeth  
351

Graunt, John  
37, 475, 684, 910

Green, Aristides Pereira Lima  
372, 594, 596, 597, 921

Gross, Bertran  
688

Grosskoff, Rosa  
435

Gudin, Eugenio  
823

Guerra, Antônio Teixeira  
257

Guimarães, Alberto Passos  
75, 508

Guimarães, Eduardo Augusto  
55, 56, 313, 320, 325, 327, 329, 336, 339, 341, 346,  
362, 364, 367, 375, 382, 383, 388, 389, 392, 419,  
422, 423, 425, 434, 435, 436, 437, 438, 443, 457,  
508, 515, 520, 565, 587, 611, 703, 735, 737, 760,  
764, 770, 809, 852, 858, 917, 929

Guimarães, Fábio de Macedo Soares  
49, 58, 248, 252, 253, 254, 261, 264, 366, 861, 927

Guimarães, Irineu  
144

Guimarães, José Ribeiro Soares  
634, 699

Guimarães, Leonardo José Rolim  
520

Guimarães, Ulysses  
301, 319, 858

## H

Hacking, Ian  
41, 480, 489, 909

Haddad, Paulo Roberto  
327, 419

Haguenauer, Lia  
141, 804

Hansted, Florentino Vianna  
141, 801, 804

Hardy, Ernest E.  
427

Hobbes, Thomas  
474

Holanda, Sérgio Buarque de  
582, 584

Honoré, Genèvieve  
805

Hume, David  
723

## I

Izhaki, Fania Goltsman  
693

## J

Jabine, Thomas B.  
70, 648

Jaguaribe, Hélio  
436

Jannuzzi, Paulo de Martino  
603, 634

Jany-Catrice, Florence  
686

Johnson, Lyndon B.  
688

Jorge, Ângela Filgueira  
368, 693, 696

## K

Kafuri, Jorge  
789, 790

Kamel, Ali  
526, 557, 924

Kappel, Maria Dolores Bombardelli  
693, 696

Keleti, Charles  
700

Keller, Elza Coelho de Sousa  
267

Keller Filho, Tadeu  
411

Kennedy, John F.  
649, 688

Kerstenetzky, Isaac  
22, 23, 26, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 70, 74, 77,  
81, 89, 90, 100, 102, 103, 109, 112, 120, 122, 129,  
130, 134, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 144, 148,  
149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 159, 160,  
161, 162, 164, 165, 167, 168, 170, 171, 172, 173,  
174, 175, 176, 177, 179, 183, 205, 207, 213, 215,  
218, 222, 265, 269, 273, 283, 284, 287, 290, 298,  
299, 305, 310, 312, 313, 320, 321, 322, 323, 330,  
332, 342, 343, 356, 366, 368, 385, 393, 397, 402,  
407, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 428, 457,  
508, 587, 606, 613, 619, 647, 651, 656, 657, 658,  
665, 671, 684, 685, 689, 690, 727, 728, 731, 732,  
743, 755, 758, 789, 791, 795, 796, 797, 798, 801,  
804, 807, 810, 817, 824, 825, 834, 850, 851, 852,  
853, 854, 856, 857, 858, 861, 908, 911, 912, 916,  
917, 918, 919, 927, 929, 932

Kerstenetzky, Jacques  
152, 360

Korosa, Joseph  
702

## L

La Croix, Luisa Maria  
457

Latour, Bruno  
38, 209, 455, 471, 484, 485, 489, 579, 671, 909, 912  
Lazo, Aida Cecilia Graciela Verdugo  
603

Leal, Jorge Tadeu Borges

Lee, Geoff  
575

Leitão, Miriam  
537, 541, 547

Leite, Valéria da Motta  
351, 424, 727, 728, 730, 734, 737

Leontief, Wassily W.  
109, 149, 684, 803, 805, 908

Leopoldina, Imperatriz, consorte de Pedro I,  
Imperador do Brasil  
39, 724

Le Play, Frédéric  
42, 684

*Lessa, Carlos ver Vasconcellos, Carlos José Lessa de*

Lexis, Wilhelm Hector R. Albrecht  
702

Lima, Alceu Amoroso  
262, 500

Lima, Ana Paula Guimarães  
698

Lima, Francisco Negrão de  
277

Lima, José Franklin Casado de  
772

Lima, José Matias de  
371, 372

Lima, Maria Conceição Lomba  
376

Lima, Maria Helena Beozzo de  
693

Lima, Maria Helena Palmer de  
371, 372

Lima, Miguel Alves de  
142, 171, 269

Lima Junior, Olavo Brasil de  
696

Lima, Renato Sergio de  
62, 706

Lisboa, Marcos  
520

Lobo, Roberto Haddock  
725, 914

Locke, John  
774, 723

Lodder, Celsius  
345

Lopes, Luiz Simões  
132, 162, 823

Lopes, Valdecir  
728

Lopes, Waldemar Freire  
364, 916

Lourenço Filho, Ruy de Carvalho B.  
53, 262, 291, 292, 408, 500

Lunardi, Lídio  
795

Lustosa, Tânia Quiles de O.  
696

**M**

- Macedo, Luiz Fernando Teixeira de  
351
- Machado, Nelson  
535, 356
- Maciel, Laurinda Rosa  
362
- Madeira, João Lyra  
70, 73, 141, 279, 367, 727, 728, 730, 743, 927
- Magalhães, Maysa Sacramento de  
603
- Magalhães, Rubem  
698
- Maia, Wilson Távora  
56, 368, 397
- Mansoldo, César Augusto  
431, 565, 567
- Mansoldo, Heleno Ferreira  
740
- Mansur, Luís Maurício  
371, 372
- Mantega, Guido  
532
- Maria, Orlando de  
287, 293
- Maroto, Maria Lutgarda Mata  
217
- Martine, George  
745
- Martinez, Victor Mora  
435
- Martins, Alberto  
72, 73
- Martins, Franklin  
555
- Martins, Paulo César  
740
- Martins, Roberto Borges  
625
- Martone, Emmanuel De  
243
- Massena, Rosa Maria Ramalho  
693, 696
- Marx, Karl  
35, 37, 149, 478, 479, 480, 730
- Mattos, Élson dos Santos  
364, 368, 424
- Matzenbacher, Luiz Alberto  
597
- Mayer, Maria Martha Malard  
371, 423, 507, 510, 517, 612, 621, 622, 629, 700,  
825, 860
- Mayr, Georg won  
702
- Médici, Emilio Garrastazu  
150, 166, 203, 297, 685, 852, 854, 855
- Mello, Enio Leite de  
697
- Mello, Figueira de  
725, 911, 914
- Mello, Márcia Bandeira de  
391, 693
- Mello, Mauro Pereira de  
376, 436
- Mello, Roberto Braga e  
430
- Melo, Fernando Afonso Collor de  
319, 320, 375, 419, 438, 515, 735, 858
- Melo, Francisco de Assis Moura de  
393
- Mendes, Dulce Santoro  
740
- Mesquita, Olindina Vianna  
142
- Meyer, Arno  
520
- Meyer, Doris Rinaldi  
693
- Migon, Helio dos Santos  
415
- Miller, Lílian Maria  
696
- Milliet, Guillaume Edmond  
702
- Millions, Teresa Cristina  
351
- Minayo, Maria Cecília de Souza  
62, 217
- Minciotti, Silvio Augusto  
57, 404, 419, 427, 428, 430, 431, 432, 433, 437,  
438, 443, 565, 587, 612, 737, 852, 859, 917, 929
- Miranda Netto, Antônio Garcia de  
730
- Mondale, Walter  
688
- Monteiro, Amaro da Costa  
141, 351, 648, 728, 769, 771
- Monteiro, Jorge Vianna  
289, 291, 293
- Monteiro, Mário Francisco Giani  
693, 696

Montello, Jessé  
22, 56, 205, 213, 279, 290, 291, 297, 299, 301, 302,  
303, 305, 309, 310, 311, 312, 313, 321, 322, 328,  
342, 343, 356, 385, 407, 426, 587, 656, 657, 666,  
693, 730, 734, 824, 825, 851, 852, 856, 857, 917,  
929

Montenegro, Tulo Hostilio  
77, 89, 100, 755, 798, 853, 854

Montero, Héctor Eduardo  
435

Montoro Filho, André Franco  
322

Moraes, Octávio Alexander de  
279

Moreau de Jonnés, Alex  
725, 758

Moreira, Marcílio Marques  
396, 419, 422, 423, 425

Mortara, Giorgio  
44, 49, 56, 58, 70, 91, 279, 310, 321, 324, 325, 367,  
371, 421, 428, 501, 727, 730, 731, 861, 916, 926,  
927, 928

Moura, Hélio  
343

Mueller, Charles Curt  
56, 313, 320, 330, 332, 336, 339, 342, 343, 344,  
346, 375, 376, 377, 378, 379, 382, 383, 385, 387,  
388, 438, 457, 565, 566, 611, 693, 703, 740, 809,  
834, 852, 857, 858, 910

Mueller, Suzana  
354, 565, 566

Müller, Lauro  
358

Muller, Pierre  
805

## N

Neumann-Spallart, Francês Xaver Ritter von  
700

Neves, Tancredo de Almeida  
69, 74, 300, 305, 319, 321, 755, 797, 852, 856, 857

Nijhowne, Shaila  
445

Nina, Luiz Affonso Kuntz Parga  
177, 183, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 194,  
195, 201, 203, 211, 212, 213, 215, 216, 217, 218,  
219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 287, 289, 660

Nogueira, André Magalhães  
62, 714

Nogueira, Ângela Maria Moreira  
372

Nogueira, Rosa Maria Esteves  
324

Nova, Sérgio Roberto Boa  
364, 424

Novelino, Maria Salet Ferreira  
603

Nunes, Edson de Oliveira  
52, 56, 313, 320, 322, 330, 332, 333, 334, 335, 336,  
337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346,  
375, 385, 389, 391, 403, 414, 415, 416, 422, 423,  
424, 428, 438, 565, 587, 611, 807, 834, 852, 857,  
858, 910, 917, 929

Nunes, Eduardo Pereira  
58, 152, 280, 507, 519, 520, 536, 558, 559, 560,  
587, 834, 860, 911

## O

Oliveira, Antônio Tadeu de  
697, 698

Oliveira, Elza Freire Rodrigues  
693

Oliveira, Flávia  
526, 527

Oliveira, Floriano José Godinho de  
597

Oliveira, Isabel de Assis Ribeiro de  
693

Oliveira, Jane Maria Pereira Souto de  
141, 152, 153, 213, 368, 423, 430, 434, 438, 612,  
672, 685, 689, 690, 696

Oliveira, João Alfredo Correa de  
741

Oliveira, Juarez de Castro  
698

Oliveira, Juscelino Kubitschek  
169, 258, 727

Oliveira, Klivia Brayner de  
697

Oliveira, Lucia Elena Garcia de  
141, 693

Oliveira, Luiz Antônio Pinto de  
696, 697, 747

Oliveira, Regina Célia Accioli de  
362

Oliveira, Sonia Maria  
697

Oliveira Júnior, Eurico  
596

Olson Jr., Mansur  
688

## P

Pacheco, Moema de Poli Teixeira  
603, 693, 697, 698

- Palmer, Maria Helena ver Lima, Maria Helena Palmer de*  
407
- Parahyba, Maria Isabel Coelho Alves  
696, 697, 698
- Passos, Pereira  
725, 915, 924
- Patarra, Neide Lopes  
603
- Pavan, Ângelo José  
364, 567
- Pedreira, José Luiz Bulhões  
74
- Pegurier, Guilherme Augusto  
74
- Pena, Félix  
436
- Penha, Eli Alves  
366, 603
- Penido, Pedro Paulo  
795
- Peneff, Jean  
210, 486
- Pereira, Basílio de Bragança  
411
- Pereira, Luiz Carlos Bresser  
458
- Pereira, José Veríssimo da Costa  
243, 252, 253
- Pereira, Maria da Consolação ver Rocha, Maria da Consolação Siqueira da
- Pereira, Nilza de Oliveira Martins  
696
- Pereira, Oreval Alves  
833
- Pereira, Pedro Valls  
415
- Pereira, Reinaldo Silva  
400
- Perrot, Jean-Claude  
495
- Pessanha, Lavinia Davis Rangel  
603
- Pessoa, Djalma Galvão Carneiro  
364, 368
- Petrucelli, José Luis  
697, 698
- Petty, William, Sir  
37, 475, 477, 684, 723, 908, 910
- Peuchet, Jacques  
481, 482
- Pinheiro, Virgílio  
407
- Pinho, Ana Madureira de  
458
- Pinto, Ricardo Augusto Amorim Braule  
303, 825, 830
- Podehl, Martin  
445
- Pontual, Ricardo  
696
- Porcaro, Rosa Maria  
693, 696
- Porter, Theodore  
477
- Porto, Rubens d'Almada Horta  
277
- Portugal, Aureliano  
129, 725, 726, 915, 918, 924
- Prado, Regina de Paula Santos  
693
- Prosépio, Renata
- Q**
- Quental, Francisco  
424, 430
- Quesnay, François  
684, 723, 910
- Quintslr, Márcia Maria Melo  
825
- Quintslr, Paulo César de Sousa  
62, 63, 639
- Quintslr, Pedro Luiz de Sousa  
594, 596, 597
- R**
- Rabaça, Carlos Alberto  
528
- Rangel, Afonso Celso Calvo  
696
- Rangel, Paulo de Jesus Mourão  
85
- Rath, Clarice  
697
- Rebello, Marina Teixeira Barroso  
693
- Rego, Oziel Bordeaux  
129, 915
- Reid, Lee  
445

Reis, Antônio Carlos Alkmin dos  
**629**

Reis, Edson Cattete  
**62, 151, 364**

Reis, Elisa Maria da Conceição Pereira  
**740**

Reis, José Guilherme de Almeida  
**520**

Reis, Maurício Rangel  
**70, 71, 74, 76, 768, 769, 771**

Reis, Sebastião de Oliveira  
**141**

Relvas, Edson de Almeida Miguel  
**293, 364, 408, 410**

Ribeiro, Paulo de Assis  
**144, 426**

Ribeiro, Rosa  
**696, 697**

Ribeiro, Sílvio Wanick  
**824**

Rieveres, Jussara Colen  
**371, 372, 397**

Rizzini, Carlos Toledo  
**426**

Roach, John T.  
**427**

Rocha, Maria da Consolação Siqueira da  
**371**

Rocha, Maria Isabel Baltar da  
**728**

Rocha, Sônia  
**141**

Rodrigues, Elza Freire  
**693**

Rodrigues, Milton da Silva  
**279**

Rodrigues, Nadia  
**371, 372**

Roquette-Pinto, Edgar  
**237, 243, 500**

Rosental, Eva Dóris  
**372**

Rosling, Hans  
**575**

Rouso, Henry  
**164**

Ruellan, Francis  
**234, 245, 247, 248, 252**

Russel, Bertrand  
**688**

*Ruz, Fidel Alejandro Castro ver Castro, Fidel*

Ryten, Jacob  
**445, 449, 588, 859**

## S

Sabóia, Ana Lúcia  
**696, 697, 698, 700**

Sabóia, João Luiz  
**343**

Sant'Anna, Maristela Affonso de André  
**141, 143, 144, 152, 287, 393, 803, 804, 825, 908**

Santiago, Ricardo  
**345, 385**

Santos, Eulina Nunes  
**825, 830**

Santos, José Carlos Geraldo dos  
**833**

Santos, Lindalvo Bezerra dos  
**253**

Santos, Márcio Miller  
**696**

Santos, Marco Aurélio Martins  
**62, 366, 367, 369, 371, 676, 907**

Santos, Wanderley Guilherme dos  
**570, 860**

Sarney, José  
**301, 305, 319, 320, 323, 333, 334, 346, 375, 665, 852, 856, 857**

Sayad, João  
**321, 322, 334, 335, 343**  
Scandar Neto, Wadih  
**518**

Schattan, Salomão  
**70**

Schwartzman, Simon  
**22, 55, 56, 57, 286, 293, 307, 341, 370, 377, 379, 382, 404, 410, 415, 416, 419, 443, 444, 445, 448, 449, 452, 455, 458, 461, 462, 464, 470, 488, 489, 491, 507, 508, 509, 519, 520, 565, 571, 587, 588, 591, 595, 598, 599, 600, 605, 606, 607, 612, 613, 616, 620, 625, 648, 696, 737, 810, 834, 851, 852, 857, 859, 860, 910, 917, 929**

Serra, José  
**595, 743**

Serrano, Jonathas  
**237**

Séruzier, Michel  
**805**

Sheldon, Eleonor  
**688**

Sidsamer, Samuel  
**141**

Silva, Amílcar Pereira da  
801, 804

Silva, Benedicto  
360

Silva, Denise Britz do Nascimento  
596, 603

Silva, Joaquim Norberto Souza e  
724, 911, 914

Siva, José Bonifácio de Andrada e  
724, 913

Silva, Lenildo Fernandes  
376, 377, 383, 386, 388, 391, 402, 435, 436, 611,  
612, 616, 622, 623, 625, 626, 629, 737, 770, 858

Silva, Lucinda da  
730

Silva, Luiz Inácio Lula da  
301, 395, 860, 861

Silva, Maria Antônia Esteves da  
524

Silva, Moacir Malheiros Fernandes da  
252, 272

Silva, Nelson do Valle  
344, 411, 415

Silva, Paulo Bernardo  
533

Silva, Pedro Luiz do Nascimento  
596, 597, 603, 618, 911, 924

Silva, Solange Tietzmann  
142

Silva Júnior, Ary  
693

Simões, Celso Cardoso da Silva  
73, 728, 747

Simonsen, Mário Henrique  
148, 149, 299, 320, 824, 908

Smith, Adam  
35, 134, 135, 149, 723, 790, 856, 908

Soares, Bárbara Cobo  
697, 698

Soares, Cristiane  
697, 698

Soares, José Carlos de Macedo  
49, 130, 236, 239, 240, 258, 272, 501, 581, 790, 932

Soares, Lucio de Castro  
252, 253

Soares, Luiz Henrique Proença  
618, 623, 626, 632

Soares, Sebastião Ferreira  
129, 725, 914

Soares, Shirley  
336, 525

Souza, Irineu Evangelista de  
741

Souza, Lucia Ribeiro de  
693

Souza, Paulino José Soares de  
741, 914

Souza, Lídia Vales de  
364, 910

Spolaor, Martha Toledo  
293

Starr, Paul  
471, 909

Stepanenko, Aléxis  
419, 428, 430, 431

Stone, Richard  
109, 684, 806, 807

Storino, Gylcilene  
599, 600

Strang, Harold Edgard  
426

Strauch, Júlia Célia Mercedes  
603

Swann, Carlos  
678

## T

*Tadeu, Jorge ver Leal, Jorge Tadeu Borges*

Tafner, Paulo  
342, 376, 379

Tahan, Paulo  
371, 372

Tai, David Wu  
362, 364, 366, 375, 376, 377, 378, 379, 387, 424,  
519, 567, 737, 852, 910, 911, 912, 923, 927, 929,  
931

Tavares, Mariza  
557

Tavares, Martus Antônio Rodrigues  
517, 518, 532

Távora, Juarez  
51, 130, 162, 171, 233, 753, 754, 915

Teixeira, Anísio  
234, 262, 500, 501

Tinelli, Arthur  
301

Todeschini, Remígio  
520

## V

Valente, Elvio  
383, 391, 615, 616, 764, 768

Valverde, Orlando  
252, 253, 254, 269, 366, 368, 426

Vargas, Getúlio Dornelles  
50, 51, 55, 56, 74, 77, 109, 130, 134, 148, 149, 153,  
160, 166, 169, 174, 175, 235, 236, 244, 248, 253,  
258, 260, 262, 264, 319, 350, 366, 500, 501, 507,  
582, 583, 584, 710, 754, 915, 932

Varnhagem, Francisco Adolfo de  
911, 914

Vasconcellos, Carlos José Lessa de  
629

Vasconcelos, Maurício Teixeira Leite de  
603

Velloso, João Paulo dos Reis  
90, 104, 149, 152, 154, 283, 299, 854, 855

Vellozo, Heitor da Câmara  
731, 732, 734

Vetter, David Michael  
693

Veras, Beni  
419, 449

Vidossich, Franco  
801, 804

Viana, Segadas  
263, 264

Vianna, Sampaio  
726

Vianna, Sergio Besserman  
22, 57, 341, 364, 404, 415, 443, 461, 462, 507, 508,  
510, 514, 517, 519, 523, 524, 525, 587, 605, 612,  
625, 852, 860, 910, 911, 917, 929

Villela, Aníbal V.  
70, 148, 320, 424, 795

## W

Wagner, Adolph  
702

Wagner, Peter  
455

Waibel, Leo Heinrich  
229, 243, 252, 254, 257

Wainer, Samuel  
525

Waldvogel, Bernadette Cunha  
744

Weber, Max  
191, 192, 193, 215, 218, 220, 496

Witmer, Richard E.  
427

Wolf, Mauro  
538

Wolfson, Michael  
704

## X

Xavier, Rafael  
59, 501, 503, 754, 927

## Z

Zacarias, Maria Luiza Barcellos  
629

Zarur, Jorge  
243, 249, 252, 253

Zilhão, Maria João  
519

# Equipe técnica

## **Centro de Documentação e Disseminação de Informações**

David Wu Tai

### **Planejamento e coordenação técnica geral da obra**

Nelson de Castro Senra

### **Assistente de pesquisa**

Marco Aurelio Martins Santos

## **Colaboradores**

Sonia Regina Alevatto

### **Pesquisa bibliográfica**

Marília Carla Maciel de Brito<sup>1</sup>

## **Pesquisa iconográfica e roteiro de imagens**

Nelson de Castro Senra

Marco Aurelio Martins Santos

Alexandre de Paiva Rio Camargo

## **Projeto Editorial**

### **Coordenação de Produção**

Marise Maria Ferreira

### **Gerência de Editoração**

#### **Estruturação textual**

Carmen Heloisa Pessôa Costa

Katia Vaz Cavalcanti

#### **Programação visual e diagramação**

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

#### **Consolidação de arquivos**

Evilmerodac Domingos Silva

#### **Tratamento das imagens**

Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro

<sup>1</sup> Bibliotecária da Procuradoria Federal no IBGE.

**Copidesque e revisão**

Anna Maria dos Santos  
Cristina R. C. de Carvalho  
José Luís Nicola  
Kátia Domingos Vieira

**Produção de multimídia**

Márcia do Rosário Brauns  
Marisa Sigolo Mendonça  
Mônica Pimentel Cinelli Ribeiro  
Roberto Cavararo

**Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais**

**Digitalização e tratamento de imagens**

Alexandre Carlos da Silva  
Antonio Carlos Rocha Ferreira  
Josianne de Miranda Pangaio  
Luiz Carlos Meirelles Carril  
Paulo Roberto dos Santos Lindesay  
Sérgio de Assis Barboza  
Vanderlei Martins Sabino

**Pesquisa e elaboração do índice de assuntos**

Edna Maria de Sá Moraes  
Vera Lucia Punzi Barcelos Capone

**Pesquisa e elaboração do índice onomástico**

Edna Maria de Sá Moraes  
Eliza Tavares de Miranda  
Regina Maria Fucci  
Rosanea da Silva Trindade  
Vera Lucia Punzi Barcelos Capone  
Monique Aguida Gomes (estagiária)

**Pesquisa e levantamento bibliográfico**

Regina Maria Fucci

**Gerência de Documentação**

**Pesquisa e normalização bibliográfica**

Ana Raquel Gomes da Silva  
Bruno Klein  
Solange de Oliveira Santos