

**A PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS BRASILEIRAS NA CONFLUÊNCIA DE
ESFORÇOS EM TORNO DO “CONVÊNIO INTERADMINISTRATIVO DAS
ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS E CONEXAS” (1907-1945).**

Projeto aceito pelo Edital Universal do CNPq de 2011

**O CONVÊNIO E A CONVENÇÃO: A COOPERAÇÃO FEDERATIVA
ACONTECE NA EDUCAÇÃO E CONSOLIDA A ATIVIDADE
ESTATÍSTICA BRASILEIRA (OS ANOS 1930 e 1940).¹**

NELSON DE CASTRO SENRA

Doutor em Ciência da Informação (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ & Instituto Brasileiro de
Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT).

Pesquisador aposentado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Professor do Programa de Mestrado em “Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais”, na Escola Nacional de
Ciências Estatísticas – ENCE / IBGE

Sócio efetivo do “Instituto Histórico e Geográfico do Rio de Janeiro - IHGRJ”; membro da “Associação
Brasileira de Educação - ABE”.

Introdução

No âmbito do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública (logo sendo apenas de Educação e Saúde), 1931 marcará a história. Como política de governo, decidiu-se quantificar, tanto quanto possível, aspectos da educação brasileira, da educação e temas afins. Então, com rapidez e firmeza, de modo contínuo e sistemático, teria curso uma sucessão de démarches para, tão logo fosse possível, superar antigas reticências e mesmo resistências. Pois, em dezembro daquele mesmo ano, um acordo, negociado e debatido, seria assinado; as partes cediam vontades, e assumiam obrigações. As partes assinaram um convênio que provocou duas autênticas revoluções, uma bem de pronto, e outra pouco adiante.

De pronto, resultaram as estatísticas necessárias à formulação de políticas públicas em bases positivas, ou seja, numéricas. Para alcançar esses resultados, seria usado um processo inovador, com dois pontos marcantes: de um lado, a utilização da cooperação federativa, tão sonhada e tentada na Primeira República, e ensaiada com sucesso em Minas Gerais, em que as três esferas políticas – a federal, a estadual e a municipal – atuavam em harmonia, se completando; e, de outro lado, a formalização de representação nacional, em cada Unidade da Federação, o que resolvia em definitivo o antigo dilema do acesso aos registros públicos, onde estavam as informações individuais mais comuns e contínuas. Esses pontos, é claro, eram faces da mesma moeda, e um não teria curso sem o outro.

¹ Este texto prossegue as narrativas iniciadas com “A atividade estatística na Primeira República, tentativas de cooperação federativa (1890-1930)” e “Em Minas Gerais, Teixeira de Freitas ensaia a cooperação federativa”, ambos no site www.convenio1931.ence.ibge.gov.br.

Pois o resultar as estatísticas educacionais e conexas já seria bastante para dignificar aquele momento, e aquele acordo, entretanto houve mais. O sucesso da cooperação federativa, agora expandido à dimensão nacional, teria reflexos ampliados.

O princípio da cooperação interadministrativa, logo formalizado juridicamente, poria juntas as esferas políticas da federação, em discussão de problemas nacionais, manifestos nos diversos espaços do país, e em busca de soluções. Pois, par a par com diversos problemas, havia o problema da atividade estatística brasileira, de certa forma uma espécie de supra ou sobre problema, já que em havendo números melhor se equacionavam os problemas, e se lhes achavam soluções. Então, havendo o princípio jurídico, devidamente amadurecido, e pleno de sucesso, não tardou muito para que logo se começasse uma renovação da atividade estatística brasileira. Assim sendo, do acordo temático da educação (e temas afins) pouco depois haveria um acordo para todos os temas, e o modo de acordo seria bastante assemelhado, variando tão-somente sua nomeação, ou seja, convênio e convenção.

À frente dessas revoluções, envolvendo autoridades, e capitaneando diferentes figuras, há uma excelência brasileira, Teixeira de Freitas, conforme Lourenço Filho, no calor dos fatos, seja no contexto da educação, seja já no âmbito da atividade estatística:

Como já lembrou a pena brilhante de Benjamim Lima, se Teixeira de Freitas, o velho, decidiu outrora pôr ordem em nosso direito desabrochante, Teixeira de Freitas, o moço, enfrenta disciplinar agora o campo de nossa estatística incipiente. De fato, em 1931, com o apoio do Ministro Francisco Campos, o dr. M. A. Teixeira de Freitas conseguiu levar a termo o convênio das estatísticas de educação de todo o país. Em fins de 1935, com um pugilo de bravos companheiros, levantou a ideia do Instituto Nacional de Estatística², hoje brilhante realidade, graças ao apoio e superior orientação do Ministro José Carlos de Macedo Soares, então na pasta das Relações Exteriores. Secretário geral desse Instituto, e diretor de Estatística do Ministério da Educação, Teixeira de Freitas tem-se batido sempre para que a estatística realize a função esclarecedora e criadora, que ela pode e deve exercer, nos mais variados setores da vida nacional.³

Deste ponto adiante seguem duas seções, afora uma conclusão. Na primeira haverá foco no Convênio, vendo-o em seu conteúdo, mas também seus antecedentes e seus principais resultados, e processos de aplicação. Na segunda haverá foco na Convenção, em seu conteúdo, em seus antecedentes e em seus principais resultados, com um passeio pelos processos de aplicação. O Conselho Nacional de Estatística (CNE), órgão focal do IBGE será realçado como coordenador, numa prática junto a todas as repartições associadas, de modo a se garantir uma harmonização contínua e sistemática das estatísticas brasileiras.

² O texto de Lourenço Filho é de 1937, e já em janeiro do ano seguinte, o então Instituto Nacional de Estatística se tornaria o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda atuante, em pleno sucesso.

³ Lourenço Filho, Manuel Bergstron. Estatística e Educação. In: Teixeira de Freitas, Mário Augusto. O que dizem os números sobre o ensino primário. São Paulo: Melhoramentos, [1938?], p. 6. Prefácio (p. 5-8) está datado de setembro de 1937.

1. O Convênio formaliza a cooperação federativa

Em 11 de dezembro de 1931, pelo Decreto n. 20.772, o Governo Provisório autorizou o recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública a convocar os Governos das Unidades Federadas à discussão de um convênio com vistas à elaboração das estatísticas educacionais, e temas afins. Essa discussão ocorreria no contexto da IV Conferência Nacional de Educação, convocada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), sob os auspícios do ministério. Logo a seguir, em 20 de dezembro, depois de intenso diálogo, seria aprovado o “Convênio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, para o aperfeiçoamento e uniformização das estatísticas educacionais e conexas”, ratificado pelo Decreto n. 20.826, e logo posto em operação pela Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação (depois Serviço de Estatística de Educação e Saúde), integrante da estrutura do Ministério da Educação e Saúde Pública (logo apenas da Educação e Saúde).

Até haver o Convênio a elaboração das estatísticas da educação não era contínua nem sistemática, a despeito dos esforços havidos, e mesmo das eventuais realizações. Um teórico e realizador sobrepõe, Oziel Bordeaux Rego, e é preciso valorizá-lo, recuperá-lo à história; por certo ele não esteve sozinho, mas foi daqueles espíritos que deram adeus à disponibilidade, como diria mais tarde o grande pensador brasileiro Alceu Amoroso Lima, ou seja, se engajou inteiramente. O Convênio, ele mesmo, precisa ser entendido no conteúdo, e, após existir, onde e como seria executado, realçando-se os resultados alcançados.

1A. Antes do Convênio

Faltavam estatísticas em processos contínuos e sistemáticos, não obstante os inúmeros esforços de muitas pessoas, com realce à figura de Bulhões Carvalho. Essa situação delicada, para não dizer precária, ou mesmo caótica, não estava restrita à educação, mas seria dessa temática que viria uma solução em definitivo. Seria fruto da decisão do governo de tomar a saúde e a educação como focos de política de governo, o que levaria, de pronto, à criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (logo apenas da Educação e Saúde)⁴, em cuja estrutura configurava a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação (que seria pouco depois o Serviço de Estatística de Educação e Saúde⁵). Para ocupar a chefia dessa repartição seria convidado Teixeira de Freitas, que o novel ministro, Francisco Campos, terá conhecido, talvez mesmo convivido, em Minas Gerais, nos anos 1920; seu programa era abrangente, bem ao modo de trabalhar de Teixeira de Freitas. O significado dessas medidas, numa visão da época, é posto adiante, numa extensa citação, bastante oportuna; mesmo sem autoria declarada, tem todo o jeito da expressão de Teixeira de Freitas:

O ato do Governo Provisório instituindo o Ministério da Educação e Saúde Pública veio coroar os esforços como que, a partir de uma época relativamente recente, tem procurado a alta administração da República atender aos dois maiores problemas que condicionam o desenvolvimento natural da nação brasileira. A criação dos departamentos do Ensino e da Saúde Pública assinalou o início de uma orientação benemérita de que devem resultar medidas eficazes para a debelação das maiores males que entravam o surto do país, diminuindo a eficiência dos cidadãos na vida ativa pelo enfraquecimento de sua capacidade física e mental.

⁴ Criado pelo Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930, e regulamentado pelo Decreto n. 19.560, de 05 de janeiro de 1931. E neste último decreto que aparece a repartição de estatística.

⁵ Essa mudança ocorreria em 08 de setembro de 1939, em cumprimento às normas padronizadoras baixadas pelo Conselho Nacional de Estatística, já no âmbito do IBGE.

A incultura generalizada e o depauperamento das populações, apontados na imprensa e na tribuna acadêmica, por vezes autorizadas, como obstáculos a combater, a bem da evolução normal do Brasil, focalizaram a atenção dos dois serviços aludidos, empenhados em lhes apurar a extensão e em sugerir os remédios profiláticos ou preventivos, tecnicamente mais recomendáveis para reduzi-los a proporções menos assustadoras. Cumpria, entretanto, coordenar a ação dos dois departamentos, intensificando-a e reforçando-a nas proporções exigidas pela gravidade do duplo problema posto em equação e pela relevância da solução a que deve chegar, enfrentando-o, a iniciativa dos poderes públicos. Foi essa a finalidade visada com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, cuja Secretaria de Estado, centro coordenador das atividades dos departamentos nacionais de Ensino e de Saúde Pública, acaba de completar-se com a instalação da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação.

A missão confiada a esse aparelho investigador, na estrutura do novo Ministério, é das mais difíceis e penosas, porquanto lhe cabe, como órgão especializado, realizar a coleta dos fatos que melhor possam exprimir as condições da coletividade brasileira no que respeita ao estado cultural e físico; levantar o quadro dos recursos que, para torná-los mais favoráveis, oferece o Estado ou a iniciativa particular, pela multiplicação de centros de cultura, de instituições de assistência médica e de estabelecimentos destinados a recrear o espírito, aumentando o cabedal científico e elevando o nível estético das populações; traduzir numericamente, para maior facilidade da análise e dos confrontos, os resultados de suas indagações; proporcionar ao exame dos técnicos os elementos indispensáveis para aferição dos progressos verificados ou possíveis de se verificar; exhibir, pela apresentação gráfica, a gênese e as tendências dos fenômenos que indicam a situação do país no que concerne à saúde física de seus habitantes e ao desenvolvimento educacional; coligir quaisquer elementos de elucidação esparsos nas publicações estrangeiras e que contenham subsídios úteis, sugerindo a adaptação ao nosso meio de medidas eficazes sancionadas pela experiência dos povos mais adiantados; instruir as autoridades e o público em geral pela propaganda, baseada em cifras convincentes, de iniciativas já realizadas e consagradas pelo êxito, em matéria de instrução e saúde pública, no interior do país do fora de suas fronteiras.

Os serviços acima enumerados resumem os pontos principais do vasto programa cometido à Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação, programa cuja execução se iniciará com o que já existe publicado a respeito pela nossa estatística oficial e com os dados que puder reunir a mesma repartição como fruto de sua própria atividade ou mediante a assistência dos demais órgãos da administração brasileira, das instituições particulares e do público em geral.⁶

E o que existiria, em números, e em reflexões teóricas? Quais terão sido os pontos de partida das iniciativas de Teixeira de Freitas? Que ombros de gigantes, ou até anões, terá usado para mirar mais longe? Afora influentes pensadores, com realce a Alberto Torres, cujas visões de Brasil tiveram influência na formação de Teixeira de Freitas⁷, que ações práticas, ou sugestões teóricas, mais próximas à atividade estatística, terão favorecido suas iniciativas? Pois antes de seguir, buscando essas referências, valerá observar que a Associação Brasileira de Educação (ABE), criada em 1924 por um grupo de ilustres brasileiros, tendo à frente

⁶ IBGE. CNE. Educação e Saúde. Comunicados do órgão central de estatística do Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1942. N. 1 – Justificando uma iniciativa. P. 3-4. (Esta publicação coleciona os “comunicados” distribuídos à imprensa no decênio 1931-1940 pela antiga Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação. Embora os comunicados não estejam datados, como se trata do primeiro terá sido do início de 1931, valendo realçar que o mesmo ainda não fala do Convênio.)

⁷ TORRES, Alberto. Organização nacional, estatística e educação. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 8, p. 885-900, 1941. Seção II da obra A organização nacional. (Teixeira de Freitas foi membro da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, fundada no Rio de Janeiro em 1932, e tendo funcionado até 1945. Sobre a referida Sociedade ver PINHO, Sílvia Oliveira Campos de. Alberto Torres: uma obra, várias leituras. Dissertação de Mestrado em História na UFMG, 2007).

Heitor Lira, “punha em primeiro lugar, entre os quatorze objetivos de seu plano de ação, o de ‘organizar permanentemente a estatística da instrução no Brasil’”⁸

Saindo do campo das intenções, houve tabelas numéricas, e narrativas das dificuldades enfrentadas, e das soluções tentadas, publicadas nos relatórios anuais da Diretoria Geral de Estatística (DGE) ao longo da Primeira República. Nessas ocasiões, a cada chefe de seção era dada voz, e no caso em pauta, na maior parte do tempo o seria a Oziel Bordeaux Rego. E essas tabelas seriam postas no último volume do Anuário Estatístico do Brasil, “Cultos, assistência, repressão e instrução” (vol. III, em 1927)⁹. Logo depois viria o Censo de 1920, que teve Bulhões Carvalho no comando; nele, o grau de instrução foi investigado, com resultados divulgados em diversas tabelas e gráficos, afora textos, no volume “População do Brasil por Estados, Municípios e Distritos, segundo o grau de instrução, por idade, sexo e nacionalidade” (vol. IV, 4ª parte, em 1929)¹⁰. E, de novo, leia-se, Oziel Bordeaux Rego.

Pois Oziel Bordeaux Rego será visto como o patrono da estatística da educação no Brasil. Seus textos, não muitos, foram tomados como referência, e suas leituras são valiosas ainda hoje. Assim, segundo Teixeira de Freitas, que lhe privou do convívio, a despeito da deficiência das estatísticas, àquele tempo, “é de justiça reconhecer” os inúmeros esforços havidos, com realce “a que o Brasil ficou a dever ao escrúpulo profissional, à cultura técnica e à inexcusável capacidade de realização de Oziel Bordeaux Rego”¹¹. Mais que o ter como padrão ou modelo de princípios, Teixeira de Freitas o teve como fonte de reflexão, de ensinamento; suas sugestões, orientações mesmo, foram essenciais.

... não erramos em afirmar que os ingentes esforços de Oziel, concretizados em sua notável obra, o tornaram o precursor dos grandes empreendimentos que vieram a ser realizados anos depois, no que se refere não só à estatística educacional como à estatística em geral. A esse objetivo também servira o grande estatístico, não para satisfazer a simples vaidade, mas porque, além de cômico de sua grande responsabilidade, sobrava nele ardente patriotismo.¹²

Nessa linha José Quadros França lembra dois textos de Oziel Bordeaux Rego, um sobre matéria mais ampla, qual seja a organização da atividade estatística brasileira, mas no qual já aborda a estatística da educação. Trata-se do “Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria-Geral de Estatística”, de 1910 e dirigido a Francisco Bernardino, o então Diretor-Geral, e que seria editado somente em 1920, por ordem de Bulhões Carvalho, em seu retorno à direção-geral¹³. Trata-se de estudo da reforma feita em 1907 por Bulhões Carvalho: analisa, valoriza e oferece sugestões.

O outro, mais direto sobre educação, sairia em 1916 (na longa gestão de Bulhões Carvalho). Não nos foi possível obtê-lo para leitura completa, e só lemos partes, ou seja, os capítulos primeiro e segundo publicados na Revista Brasileira de Estatística, “Organização Educacional e Estatística” (v. 2, n. 8, p. 1119-1174, 1941), de caráter histórico, mais sobre o

⁸ FRANÇA, José Quadros. A estatística nacional no Brasil. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 8, n. 30/31, p. 624-634, abr./set. 1947. P. 236.

⁹ Embora só tenha saído em 1927, já vinha sendo preparado há tempos. A delonga se deveu ao acúmulo de trabalho no serviço gráfico decorrente da divulgação dos resultados do censo de 1920.

¹⁰ Disponível na Biblioteca Digital do IBGE, no seu portal na Internet.

¹¹ FREITAS, M. A. Teixeira de. O órgão de estatística do Ministério da Educação e Saúde, antes e depois do IBGE. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 14, p. 235-248, abr./jun. 1943. P. 235.

¹² FRANÇA... 1947, p. 236.

¹³ Reproduzido com o mesmo título, no v. 8, n. 30/31, 1947, da Revista Brasileira de Estatística, na seção “De ontem e de hoje” (p. 547-623). Este texto é de uma erudição impressionante, transitando por vários idiomas.

Brasil, mas com algumas menções ao mundo. Assim sendo, nem o título sabemos com exatidão, ora é dito “Estatística da Instrução”, ora é dito “Estatística Escolar”. E há textos de época, como o do já citado José Quadro França, e outro de Alvim Pessoa.

Do texto de Alvim Pessoa, seu antigo colega na DGE, e então na equipe de Teixeira de Freitas, “A estatística escolar em 1907”, e que sairia na Revista Brasileira de Estatística (v. 2, n. 8, p. 1247-1253, 1941), fica claro que as ideias de Oziel Bordeaux compõem a introdução (em vários capítulos, ao menos quatro, é certo) de um volume voltado à divulgação de estatísticas (da educação, e temas afins, tudo leva a crer, embora isso não seja dito) organizadas em 39 quadros gerais e 66 quadros parciais, num total de 387 páginas (e nada se sabe do número de páginas da introdução). Sua admiração é declarada:

O grande mérito da obra estatística realizado por Oziel Bordeaux Rego está na confiança com que foi ela planejada e executada, apesar de dois fatos que teriam detido na realização de seus objetivos outro profissional que o não igualasse na força de vontade e no poder de uma inteligência privilegiada.

O primeiro fato foi a impressão desanimadora sugerida pela pobreza da documentação numérica que legara o passado aos estudiosos da evolução cultural do país. O segundo, a espécie de alarme com que fora acolhido pela crítica o plano que delineara o mestre para orientar a ação da Diretoria Geral de Estatística no levantamento, segundo moldes sistemáticos e completos, da nossa estatística escolar. Não lhe fora possível contar com a sedimentação do labor empreendido pelas gerações pretéritas, ao passo que o suporte exagero de detalhes apontado como causa certa de fracasso das estatísticas que projetara, reduzia ao mínimo os estímulos para prosseguir nos rumos que traçara.

Nenhum desses embaraços esmoreceu, entretanto, a energia do pioneiro que cumpriu integralmente a sua missão, traduzida no êxito completo dos inquéritos que levou a bom termo e cujos resultados se concretizam, em parte, na estatística escolar de 1907.

Com a execução desse trabalho e a sua continuação nos anos seguintes, provou o insigne mestre que os seus antecessores podiam ter feito mais do que fizeram e que seus sucessores deveriam, daí por diante, excedê-lo no enriquecimento da estatística educacional, prevalecendo-se das bases que ele soubera lançar, com a prudência e a segurança exigidas numa primeira tentativa, como ponto de partida para novas realizações destinadas a completar, com os últimos arremates, a beleza do conjunto arquitetônico já assegurado na harmonia de suas linhas mestras e na majestade de suas grandiosas proporções.¹⁴

Grande mestre! Inúmeros admiradores, talvez muitos seguidores, nem tantos realizadores, tantas terão sido as dificuldades de prosseguimento. Enfim, assim sendo, cabe a questão: embora muito tenha sido feito, por que não foi feito mais? Por que não houve expansão espacial no território brasileiro? Pois a resposta é conhecida, e já dela tratamos nos dois textos que temos no início deste livro, mas que não custa rememorar. Para tanto cedemos a palavra a José Quadros França, em ótima síntese:

Qual terá sido, então, o motivo por que não lograram êxito completo os exaustivos esforços despendidos?

¹⁴ PESSOA, H. E. Alvim. A estatística escolar em 1907. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 2, n. 8, p. 1247-1253, 1941. (Afora os capítulos do próprio Oziel Bordeaux, já referidos, este texto oferece uma boa ideia do que terá sido tratado. Outro texto igualmente oportuno é o de José Quadro França.)

A resposta a tal pergunta encontra-se nas condições políticas do país. A errônea interpretação da autonomia político-administrativa dos Estados, decorrentes do regime federativo tinha como corolário os excessos de descentralização. Em virtude dessa circunstância, todo plano, por mais bem concebido que fosse, tornava-se inoperante pela falta de unidade de compreensão, que o isolava, não permitindo estender-se ao âmbito nacional. A companhia a realizar consistiria, pois, em quebrar aquele tabu, que se traduzia no medo da intromissão do Governo Federal na órbita estadual ou municipal. Foi, certamente, esse o obstáculo que os esforçados colaboradores da antiga Diretoria Geral de Estatística não puderam transpor.

O trabalho mais árduo dos que continuaram labutando era, justamente, promover a colaboração de todas as Unidades da Federação no sentido de se uniformizarem as nossas estatísticas.

Ocorre lembrar, nesse particular, o valioso concurso do incansável mestre Bulhões Carvalho, que nas suas notáveis conferências, proferidas durante a propaganda dos recenseamentos de 1920 e 19130, se batia, firmado em abalizados conceitos, pela realização daquele ideal que o preocupava desde quando orientou pela primeira vez a Diretoria Geral de Estatística. Permanecendo na direção deste órgão até 1931, tendo sempre presente a realização daquele objetivo, houve por bem convocar para outubro de 1930 a primeira Conferência Nacional de Estatística, na qual a questão seria largamente ventilada. Todavia, os acontecimentos políticos de então não permitiram a sua realização.¹⁵

Faltava a cooperação federativa, por Bulhões Carvalho buscada sem esmorecimento, com incansável criatividade, sempre tentando inovações. Essa cooperação, na esfera estadual, envolvendo os municípios, e em elo federal, foi ensaiada por Teixeira de Freitas em Minas Gerais, nos anos 1920. E seria justo na temática da educação que essa almejada cooperação federativa seria expandido à dimensão nacional, e o seria através do Convênio. E de novo, se dá valor a Oziel Bordeaux Rego, já no contexto da operação do mesmo, contudo, em sendo assim, isso bem mostra que sua própria concepção se afinava com suas ideias, as ideias do mestre, com sua vivência e experiência, ou a operação não se afinaria:

Cumprir notar que, para a organização dos inquéritos padronizados, foram levadas em conta as conclusões técnicas a que chegara Oziel Bordeaux Rego em seus valiosos estudos sobre a matéria e as recomendações do Instituto Internacional de Estatística e do Instituto de Cooperação Intelectual, da Sociedade das Nações.¹⁶

Enfim, o Convênio viria e traria a cooperação federativa que daria ordem à atividade estatística brasileira. Seria proposto, debatido e aprovado na IV Conferência Nacional de Educação “convocada pela Associação Brasileira de Educação, sob os auspícios deste Ministério [da Educação e Saúde Pública]”¹⁷, segundo o ministro Francisco Campos, em mensagem enviada aos Interventores Federais.¹⁸ Embora o ministro atentasse para toda a programação, seu ponto focal era a tese seis, que tratava das estatísticas educacionais:

¹⁵ FRANÇA... 1941, 236.

¹⁶ FRANÇA... 1941, 237.

¹⁷ IBGE. CNE. Educação e Saúde. Comunicados do órgão central de estatística do Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1942. N. 23 – A Quarta Conferência Nacional de Educação. P. 50. (Esta publicação coleciona os “comunicados” distribuídos à imprensa no decênio 1931-1940 pela antiga Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação. Embora os comunicados não estejam datados, pelo assunto tratado terá sido de antes de outubro de 1931, quando se previa a realização da Conferência.).

¹⁸ Inicialmente estava prevista para realizar-se de 12 a 19 de outubro de 1931, mas apenas adiante ocorreria de 13 a 20 de dezembro do mesmo ano.

6) Que base são aconselháveis para um Convênio entre a União e as unidades políticas do país afim de que as nossas estatísticas escolares se organizem e se divulguem com a necessária oportunidade e perfeita uniformidade de modelos e de resultados em publicações de detalhe e de conjunto, ficando aquelas a cargo dos Estados, e do Distrito Federal e do Território do Acre, e cabendo as segundas à iniciativa federal?¹⁹

Propõe o ministro, e é claro que está sendo porta-voz de Teixeira de Freitas, “o definitivo e solene estabelecimento da cooperação interadministrativo, da qual somente poderá resultar um modelo modelar, tão necessário ao progresso do país, para o levantamento das estatísticas do aparelhamento educativo nacional e para o desenvolvimento convergente das nossas atividades escolares”; e para tanto afirma que importa que nas delegações estejam não apenas “os diretores ou inspetores gerais da instrução”, mas também, ou sobretudo, “autoridades com poderes amplos” para assumirem as decisões a serem tomadas.²⁰

Concluindo essas preliminares, valerá referir à conclusão da Conferência, valendo-nos das palavras de Nóbrega da Cunha, seu mais duro cronista, em seu livro “A revolução e a educação” (Rio de Janeiro: Of. Gráf. do Diário de Notícias, 1932)²¹.

Segundo informa, o curto relato conclusivo da Conferência “acentua o êxito de que se coroou o principal objetivo deste Congresso, isto é, o Convênio para a padronização da estatística educacional no país, discutido e ora assinado pela unanimidade dos delegados dos governos e da ABE” (na Ata da Comissão Especial)²². Não sendo assim, de fato, afirma irônico: “se não lhe houvera sido atribuída também, em condições especiais, a incumbência de estabelecer um Convênio para a padronização das estatísticas escolares”, aquele evento teria sido “ao invés de um congresso, uma simples tertúlia pedagógica”, e conclui enfático, “o seu verdadeiro trabalho seria, pois, como é, na realidade, o estudo e a aprovação do Convênio, único resultado concreto previsto no programa”.²³

Essa visão vinha de defender o imperativo de retomada completa do programa da Conferência após os discursos do Presidente da República, Getúlio Vargas, e do ministro Francisco Campos; esses discursos atropelaram a Conferência, segundo entendia, e não estava sozinho e, diga-se de passagem, será dessa visão que resultará, adiante, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (redigido por Fernando de Azevedo). Nessa linha, querendo interromper a Conferência, advertira enfático que “da Conferência apenas poderia sair para a realidade o Convênio destinado à uniformidade das estatísticas”,²⁴ como de fato saíra. Por fim, após reproduzir o Convênio na íntegra, o autor, em nota de rodapé, oferece sua opinião, bastante premonitória, já que, de fato, mudou a atividade estatística brasileira:

O Convênio, como acaba de verificar o leitor, é uma obra de grande valor para o país, não só por estabelecer definitivamente a uniformização das estatísticas escolares, como também porque vai ser o ponto de partida para, em futuro próximo, permitir trabalho mais amplo – a padronização de todas as estatísticas brasileiras.²⁵

¹⁹ IBGE. CNE. Educação... 1941. Comunicado n. 23. P. 52.

²⁰ IBGE. CNE. Educação... 1941. Comunicado n. 23. P. 51.

²¹ Há uma recente reedição: CUNHA, Nóbrega da. A revolução e a educação. Brasília: Plano Editora, 2003. (

²² CUNHA... 1931. P. 35.

²³ CUNHA... 1931. P. 41.

²⁴ CUNHA... 1931. P. 43.

²⁵ CUNHA... 1931. P. 65.

1B. Conteúdo do Convênio

O Convênio foi firmado por 29 pessoas que se reuniram “em uma das salas do edifício do Conselho Municipal do Distrito Federal, sede, nesta data, do Ministério da Educação e Saúde Pública”. Estiveram “presentes os cidadãos”: *Mário Augusto Teixeira de Freitas* (pelo Governo Federal), *Miguel Maria de Serpa Lopes* (por Alagoas), *Álvaro Maia* (pelo Amazonas), *Anísio Spínola Teixeira*²⁶ e *Isaías Alves de Almeida* (pela Bahia), *Joaquim Moreira de Sousa* e *José Getúlio da Frota Pessoa* (pelo Ceará), *João Manoel de Carvalho* (pelo Espírito Santo), *Diógenes Pereira da Silva* (por Goiás), *Luiz Viana* (pelo Maranhão), *Virgílio Alves Correia Filho* (pelo Mato Grosso), *Carlos Alvares da Silva Campos* (por Minas Gerais), *Edgar Pinheiro Porto* (pelo Pará), *José Pereira Lira* (pela Paraíba), *Leôncio Correia*, *Algacir Munhoz Mader* e *Luiz L. de Araújo César* (pelo Paraná), *Artur de Souza Marinho* (por Pernambuco), *José Luiz Batista* e *Benedito Martins Napoleão* (pelo Piauí), *M. J. Ferreira* (pelo Rio de Janeiro), *Amphiloquio Carlos Soares da Câmara* (pelo Rio Grande do Norte), *Ariosto Pinto* e *Augusto Meireles de Carvalho* (pelo Rio Grande do Sul), *Adriano Mozimann* (por Santa Catarina), *Sud Mennucci*²⁷ (por São Paulo), *José Rodrigues da Costa Dória* (por Sergipe), *Anísio Spínola Teixeira* (pelo Distrito Federal), *Alberto Augusto Diniz* e *José Assis Vasconcelos* (pelo Território do Acre). Fizeram um convênio em 27 cláusulas.

A cláusula primeira definia o objetivo do convênio: “uniformizar e coordenar todos os trabalhos oficiais de estatística educacional e conexos”, para que fosse possível “conhecer e divulgar rapidamente, com segurança” as condições gerais de todos os “ramos de ensino, bem como os vários aspectos apreciáveis do aperfeiçoamento da educação e da cultura nacional”. A cláusula segunda dividia a atividade de organização das estatísticas: relacionadas ao pré-primário e ao primário, a cargo dos estados²⁸; sobre o ensino profissional (e a outros cursos, porventura descobertos na investigação); a terceira cláusula dividia os encargos, cometendo-os aos estados e à União, conforme o previsto na cláusula anterior (cláusula terceira); ou, sendo difícil aos estados arcarem com os referidos encargos, em caráter permanente ou em caráter temporário, far-se-ia uma divisão de custos (cláusula quarta).

As partes presentes, obrigavam-se a uniformizar os registros escolares, para tanto devendo de imediato elaborar formas e normas (cláusula quinta)²⁹. Os presentes se dedicariam à realização de um censo demográfico “nos anos de milésimo cinco”, para disporem de informações “que interessam à administração educacional” (cláusula sétima), numa evidente extrapolação de cobertura do Convênio. A “classificação do ensino” seria dada pela Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação (cláusula oitava), o que logo viria, já que essencial para colocar em execução o conveniado.

²⁶ Educador notável, figura histórica destacada. Veja-se que representava a Bahia e o DF.

²⁷ Educador notável. Nome de cidade paulista.

²⁸ Entenda-se “estados, Distrito Federal e Território do Acre”. Deixaremos estados para cobrir todas as unidades da federação, simplificadamente.

²⁹ Agir nos registros era uma medida essencial, para dispor das fontes de informação individuais, mas isso nunca foi fácil. A DGE o fizera em várias ocasiões para registro civil, sem grandes sucessos.

As estatísticas educacionais deveriam focalizar três aspectos: “a organização administrativa do sistema educacional; o efetivo dos estabelecimentos de ensino e o respectivo aparelhamento; o movimento didático” (cláusula nona).

A primeira divisão é detalhada na cláusula décima: “a) as disposições de ordem constitucional relativas ao ensino; b) a indicação das leis, regulamentos, instruções, etc., vigentes em matéria de ensino; c) a indicação e o resumo dos textos que estabelecerem obrigatoriedade de ensino; d) a caracterização dos vários tipos de escola funcionando ou não; e) a caracterização sintética do regime escolar vigente (turnos, horários, idade de admissão, composição as classes, exames, sanitários, exames psicológicos, orientação profissional, etc. etc.); f) as categorias, as condições do pessoal de toda a administração do ensino oficial; g) as despesas anuais efetuadas com o ensino”. E detalha as despesas a serem quantificadas.

A segunda divisão é detalhada numa minuciosa cláusula décima primeira, em dois grandes tópicos, logo abertos: “I) quanto ao ensino primário e relativamente a cada uma das suas subdivisões”, e “II) quanto aos demais ramos do ensino, e relativamente a cada estabelecimento”. Quer-se saber, no tópico primeiro: sobre pessoal (administrativo, pedagógico, etc.), prédios, salas / classes, lugares especiais (museus, bibliotecas, laboratórios, etc.), equipamentos (para trabalhos manuais, aparelhos de projeção luminosa, etc.), terrenos (para prática agrícola, etc.), caixas para recursos (donativos, econômicas, mutualidades, fundos, etc.). E, no tópico segundo, quer-se saber: mantenedoras particulares (se religiosa ou não), condições de funcionamento (pessoal, cursos; prédio e material, etc.), movimento financeiro (receita e despesas, patrimônio, etc.).

A terceira divisão é detalhada numa não menos minuciosa cláusula décima segunda, em três grandes tópicos: “A) Em cada modalidade de ensino que não o geral pré-primário e o primário, e excluído também o ensino pós-escolar, os quadros estatísticos deverão apresentar a sua matéria informativa segundo as categoriais didáticas do esquema a que alude a cláusula oitava, mas especificamente para cada curso, referido o estabelecimento em que é feito”; “B) Em cada categoria de ensino geral pré-primário e primário, e segundo as circunscrições territoriais, discriminadamente para o ensino federal, o estadual, o municipal e o particular”; “C) Em cada categoria de ensino pós-escolar, a especificação das instituições mantenedoras e dos cursos realizados, com a indicação, para cada uma, do respectivo pessoal docente e discente, por sexos, e as mais discriminações requeridas pela feição do ensino ministrado”. Para os tópicos A e B, acima, a cláusula oferece detalhes.

A cláusula décima terceira apresenta os conceitos de “curso” e de “escola”. A décima quarta recomenda a utilização das “conclusões” emanados do Instituto Internacional de Estatística (e o ISI àquele tempo ainda seguia, grosso modo, os moldes dos Congressos Internacionais de Estatística havidos no século XIX); e diz que a repartição de estatística federal enviará às “repartições partes na execução deste Convênio, um impresso contendo os necessários padrões”. A cláusula décima quinta, ainda na linha do ISI, enumera aspectos da cultura que deviam ser quantificados: museus, bibliotecas, arquivos, monumentos teatros, concertos, exposições, congressos, conferências, cinemas, rádios, invenções, associações, imprensa, pesquisas, entre outros pontos, ou seja, os temas conexos.

As cláusulas décima sexta, décima sétima e décima oitava detalham um calendário de execução (coleta, apuração e divulgação), e as formas de publicação; o início das pesquisas aconteceria já em 1932 (cláusula vigésima). As partes se comunicariam por correspondência postal e telegráfica (cláusulas vigésima primeira e segunda). As cláusulas vigésima terceira e quarta tratam das despesas de execução do convênio, e a seguinte (a vigésima quinta) da sua revisão periódica, a cada cinco anos, conforme se impusesse a evolução. As duas últimas dos textos legais que formalizariam sua operacionalização, e lhe dariam publicidade.

Cláusula Vigésima Sexta: Obriga-se o Governo Federal a elaborar leis, decretos e atos que facilitem a ação dos governos estaduais, do Distrito Federal e do Território do Acre no cumprimento dos compromissos assumidos. Dessa legislação constará o estabelecimento de penalidades a serem aplicadas aos estabelecimentos ou pessoas que negarem informações ou dificultarem os trabalhos para a organização das estatísticas educacionais e conexas.

Cláusula Vigésima Sétima: Ficam os governos signatários obrigados a baixar no menor prazo possível os necessários atos de aprovação e ratificação, dos quais deverá constar a indicação expressa da repartição que nos termos da cláusula 3ª assumirá como principal responsável o encargo da execução deste convênio por parte de cada governo. A Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação publicará em folheto o texto deste convênio e dos atos que o houverem autorizado e aprovado, remetendo dez exemplares dessa publicação e o esquema da classificação do ensino a cada uma das repartições suas partes na execução do disposto neste instrumento.

Logo viria a “Classificação do ensino a que alude a cláusula oitava do convênio”, em seis esquemas: 1 Divisão geral do ensino, 2 Subdivisão do ensino comum não-especializado ou geral, 3 Subdivisão do ensino comum semiespecializado, 4 Subdivisão do ensino comum especializado, 5 Subdivisão do ensino especial emendativo³⁰, 6 Subdivisão do ensino especial supletivo. Em síntese, eis o conteúdo do convênio.³¹

1C. Depois do Convênio

Firmado o Convênio, e devidamente formalizado, resultavam cinco temas. Primeiro, a quem competia, melhor dizendo, a qual órgão cabia liderá-lo. Segundo, com quais veículos o praticaria, melhor dizendo, com quais instrumentos ou questionários. Terceiro, que conteúdo comporia esses questionários. Quarto tema, qual seria o fundo teórico que balizaria esse conteúdo. Todos esses quatro pontos deviam ocorrer ao mesmo tempo. Quinto, por fim, que resultados ofereceria em vários tempos, e se seriam duradouros.

Quanto ao ponto inicial, seria criada pelo Decreto n. 19.560, de 5 de janeiro de 1931, na estrutura do Ministério da Educação e Saúde Pública, a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação, cuja ampla missão já anunciamos anteriormente. Em 08 de setembro

³⁰ Para “anormais de físico”, para “anormais de inteligência”, para “anormais de conduta”.

³¹ O texto do Convênio pode ser encontrado em diversos lugares, inclusive no decreto referido antes.

de 1939, pelo Decreto-lei n. 1.585, este órgão, por razão meramente de uniformização, passa a se chamar Serviço de Estatística de Educação e Saúde, por sugestão do Conselho Nacional de Estatística, entidade máxima do IBGE.³² Esta motivação de uniformizar tinha, no fundo, razão mais complexa, face à criação (em dezembro de 1939) do Departamento de Imprensa e Propaganda, o famoso DIP, sob o comando de Lourival Fontes, em substituição ao Departamento Nacional de Propaganda, criado em 1938. Pouco a pouco, com o modo de atuar de Teixeira de Freitas, ocupando espaços vazios (nem sempre vazios...), terá havido repetições de atividades, gerando conflitos perigosos. A Diretoria, logo o Serviço, estariam sob o comando de Teixeira de Freitas desde 1931 a 1952, quando se aposenta do serviço público, passando às mãos de Alberto Martins, seu auxiliar direto desde longa data. Naquele longo tempo, de 1936 a 1948 também ocupou a função de Secretário Geral do Conselho Nacional de Estatístico, e, portanto, também do IBGE.

Para obtenção das informações individuais, foram utilizados os questionários A, B, C, D, E, F, cada qual com uma função. Esses questionários eram autoexplicativos, e havia sempre orientações avulsas sempre que necessário, de fácil compreensão. A aplicação dos mesmos cabia aos estados e, pouco a pouco, aos municípios, através de uma enorme rede de informantes cuidadosa e lentamente constituída, conformando a tão-senhada cooperação federativa. A aplicação dos mesmos ocorria, é imediato deduzir, por uso direto dos registros escolares, que não eram em nada homogêneos entre escolas e muito menos entre estados e talvez mesmo entre municípios, sendo objetivo já previsto no Convênio uma reforma dos mesmos (cláusula quinta), por demais, seriam feitas conversas, até mesmo entrevistas com professores e autoridades. A apuração dos questionários também seria feita nos estados, concentrando os resultados na Capital Federal, na Diretoria Geral para efeito de divulgação.

É possível conhecer detalhes desses questionários, ainda que isso tome tempo, e muito esforço de pesquisa (e seja preciso contar com certa dose de sorte, como em toda pesquisa). Não o faremos, deixando indicada uma referência indireta, o texto de José Quadro França, já antes citado. E para se conhecer a evolução daqueles questionários fundadores será preciso adentrar nas Campanhas Estatísticas, já ao tempo do IBGE (em seu primeiro período, 1936-c1966)³³. Agora, que não se embarque nessa aventura de pesquisa sem coragem e sem espírito de desbravador, ao contrário, mas, ao fim e ao cabo, valerá o esforço.

Daí, qual seria o fundo teórico dos conteúdos componentes desses questionários? Isso importa sobremodo já que não há como começar uma pesquisa sem algum amparo teórico, e é aqui que entra a “classificação de ensino”, prevista na cláusula oitava do Convênio. Afora esse tema, que logo a seguir reproduziremos, porquanto fundamental, bem assim porque

³² À p. 242 do texto de FREITAS, 1943, já antes referido, se pode ler: “Para fins de padronização dos respectivos serviços, como previu o Decreto-lei n. 1.360, de 20 de junho de 1939, ao Serviço de Estatística da Cultura e Assistência Médico-Social (denominação fixada pelo referido diploma legislativo) foi sugerida, pela Resolução n. 116, também de 1939 [14 de julho, da AG/CNE], a seguinte composição: 1ª Divisão – Estudos e publicidade; 2ª Divisão – Estatística do ensino primário; 3ª Divisão – Estatística do ensino não primário; 4ª Divisão – Estatística cultural; 5ª Divisão – Estatística do serviço social”. Ora, antes do mais, por que o nome do Serviço não menciona Educação? E, bem a propósito, face esse nome, proposto em junho, por que três meses depois não aparece Cultura, e por que a expressão Assistência Médico-Social seria substituída simplesmente por Saúde?

³³ Uma coleção completa dos cadernos (questionários) das Campanhas Estatísticas, de 1937 a 1970, foi “recém-encontrada” na Biblioteca do IBGE, e estão sendo objeto de catalogação e ulterior digitalização. Trata-se de um material precioso, a espera de um bom pesquisador. Serão capazes de revelar evoluções.

expressa toda uma visão de época, não se perca os conceitos e as definições já antevistos no Convênio, ainda que em linhas muito gerais. Para uma busca das fontes valerá mergulhar na obra de Oziel Bordeaux Rego, sobretudo no que tange à passagem do teórico à prática, qual seja à formulação dos quesitos, ou, como não há exatamente entrevistas, à formulação de tópicos a serem olhados em campo. De novo, um esforço de pesquisa exigirá tempo, mas será por certo revelador, e mesmo apaixonante. Infelizmente, que não se iluda, esses arquivos não são muito bem organizados, já que, embora o IBGE tenha absorvido os arquivos da DGE, não o fez diretamente, mas por linha indireta, tenho havido perdas ao longo do tempo.

Enfim, vejamos a “Classificação Geral do Ensino” adotada pelo Ministério da Educação, através da Diretoria Geral. Ela foi elaborada com a “valiosa colaboração do Prof. Lourenço Filho, tendo em vista, quanto possível, as conclusões da tese que sobre essa matéria foi presente à IV Conferência Nacional de Educação”, seguindo a “ressalva de que, como toda classificação, é de significação relativa, dependendo a sua preferência (...) do seu contexto e do fato de harmonizar-se o critério que lhe serve de base com a moderna maneira de encarar a função social do ensino”, daí, afirmam os responsáveis, “o esquema baseia-se na dicotomia fundamental: ensino comum – ensino especial”, sendo feito, “para facilidade de exposição, sob uma forma simplificada”, ficando a promessa de que já estava em curso a preparação de um alentado folheto a ser oportuna e amplamente divulgado.

O ensino comum triparte-se em:

- I. ensino não especializado ou geral (de enriquecimento cultural e pré-adaptação profissional);
- II. ensino semiespecializado (de enriquecimento cultural e adaptação profissional genérico ou pluriformal);
- III. ensino especializado (de adaptação profissional restrita ou uniformal).

O ensino especial divide-se por sua vez em:

- I. ensino emendativo; e
- II. ensino supletivo.

Ensino comum não especializado ou geral.

Diferencia-se em pré-primário, primário, secundário e superior.

O pré-primário abrange duas modalidades – ensino maternal e ensino infantil.

O primário desdobra-se em dois ciclos – o ciclo fundamental e o ciclo complementar. No primeiro ciclo o ensino oferece três tipos: rudimentar (2 graus), médio (3 graus) e integral (4 ou 5 graus). No segundo ciclo as modalidades são apenas – ensino de adaptação e ensino pré-vocacional.

Também em dois ciclos se desenvolve o ensino secundário. No primeiro, que é o fundamental, aparecem duas modalidades – do ensino oficializado e do ensino livre. No segundo ciclo, que é o do ensino complementar (com ou sem especialização vocacional), o ensino ou será o dos colégios universitários ou será o dos cursos autônomos.

O ensino superior finalmente, assume quatro especializações típicas – de ciência, de letras, de filosofia e de teologia.

Ensino comum semiespecializado.

Distribui-se por três graus – o elementar, o médio e o superior, correspondentes aos três tipos do ensino profissional em que se integra, ou com o ensino geral primário, ou com o ensino geral secundário, ou com o ensino geral superior.

No primeiro grau, o ensino semiespecializado apresenta quatro modalidades – o doméstico (exemplo: asilos de órfãs), o agrícola (exemplo: patronatos e aprendizados agrícolas), o técnico industrial (exemplo: escolas de aprendizes artífices) e o militar (exemplo: escola de aprendizes marinheiros).

No grau médio, diversifica-se em – ginásial militar (colégios militares), normal (escolas para formação de professores primários) e eclesiástico, pré-sacerdotal (seminários-menores).

No grau superior, será finalmente, o ensino – politécnico, médico, militar (escola militar e escola naval), jurídico, político, artístico, pedagógico ou sacerdotal (seminários maiores).

Ensino comum especializado.

Também escalona-se por três graus – o elementar, o médio e o superior conforme seja preponderantemente prático, teórico-prático ou preponderantemente teórico.

No primeiro grau incluem-se as seguintes modalidades: de artes e trabalhos agrícolas, de ofícios industriais, de serviços comerciais, de serviços sanitários, de artes domésticas, de serviços de transporte, de serviços elementares, de administração pública e privada, artístico (musical, mórfico e dramático), de serviços técnicos militares, subalternos (escola do soldado e vários ensinos especializados para praças).

O grau médio oferece os seguintes tipos de ensino: o agrícola (cursos médios de agricultura), o técnico (agrimensores, condutores eletricitas, etc.), o de serviços de transporte (cursos de pilotagem e equivalentes), o comercial, o sanitário (enfermeiras, parteiras, veterinários práticos, etc.), o de administração doméstica, o de serviços administrativos civis (correios, telégrafos, polícia civil, bibliotecas, arquivos, etc.), o artístico (musical, mórfico e dramático) e o militar (para suboficiais das organizações militares, ou relativo a serviços técnico-militares de especialização teórico-prática).

E no grau superior, admite como modalidades – o astronômico, o físico, o agrônômico e veterinário, o de serviços de transporte (cursos de alta especialização, grande navegação marítima e aérea, serviços ferroviários, etc.), o comercial (comércio em geral e serviços técnicos comerciais de alta especialização), o técnico (ramos especializados de engenharia além dos especificados), o químico, o farmacêutico, o odontológico, o médico (cursos especializados de higiene, saúde pública, bacteriologia, medicina tropical, etc.), o jurídico (cursos especializados – notariado, administração, diplomacia, etc.), o político (cursos especializados – estatística, jornalismo, etc.), o artístico (musical, mórfico e dramático), e o militar (cursos técnico-militares especializados, de grau superior – aperfeiçoamento, estado maior, etc.).

Ensino especial emendativo.

O ensino emendativo ou é para anormais do físico, ou para anormais da inteligência, ou para anormais de conduta. Aos anormais do físico destinam-se os seguintes institutos de ensino: as escolas para débeis do físico, as escolas para amputados e estropiados, as escolas para cegos e as escolas para surdos-mudos. Educam os anormais de inteligência as escolas para débeis mentais ligeiros e as escolas para débeis mentais profundos. Destinados ao ensino dos

anormais de conduta distinguem as escolas para menores delinquentes e as escolas para menores perversos ou viciados.

Ensino especial supletivo.

Pode ter um caráter geral ou particularizado.

No primeiro caso será: elementar – para adultos analfabetos em geral, para soldados (escolas regimentais), para imigrantes, para detentos, para asilados do Juízo de Menores; de auto cultura (cursos por correspondência, pela radiodifusão, pela gramofonia, etc.), de extensão universitária; de continuação (escolas de oportunidade, escolas de continuação propriamente ditas); de aperfeiçoamento geral; de alta cultura.

No segundo caso, o ensino supletivo será – ou de cultura física (ginástica, natação esgrima, etc.), ou profissional (Universidades Populares), ou de línguas (para aprendizagem prática de um ou mais idiomas), ou religioso (curso de catecismo, escolas dominicais, etc.).³⁴

Por fim, último ponto, o que ficou do Convênio? As realizações da repartição de estatística do Ministério da Educação e Saúde foram muitas, e estão postas nos relatórios periódicos remetidos ao Presidente do IBGE, e ao Ministro titular da pasta. Uma síntese dessa faina é feita pelo próprio Teixeira Freitas no texto já citado, em que fica claro que a atividade e as realizações daquela repartição logo estariam amalgamadas às atividades e às realizações do Conselho Nacional de Estatística, do IBGE, ao qual estava afiliado, como órgão federal diretor, ao qual tanto influiu na formação e no cotidiano, como a seguir veremos. Conforme Teixeira de Freitas: “a obra do órgão estatístico do Ministério da Educação confunde-se e identifica-se com o admirável plano de realizações a que o Instituto [o IBGE] se propôs”. E diz mais, com justo orgulho, sendo o amplo inspirador daqueles empreendimentos:

Tenha-se em vista, antes de tudo, que a impressionante experiência de cooperação interadministrativa das três órbitas de governo, de cujas virtualidades é o Instituto concretização magnífica, teve a sua gênese vitoriosa no Convênio de Estatísticas Educacionais e Conexas, celebrado em Dezembro de 1931, já como fruto do ambiente criado pela atuação da Diretoria. No seu permanente contato com os meios administrativos, técnicos e culturais brasileiros, o atual Serviço de Estatística da Educação e Saúde não se limitava a defender e propagar ideias que se incorporaram depois ao “ideário cívico” do Instituto; realizava ativa propaganda em favor da própria criação do Instituto e, uma vez triunfante a campanha, já se apressava em propor ao Governo a convocação da Convenção Nacional de Estatística, visando “aproveitar, para a racionalização da estatística geral brasileira, as experiências resultantes do Convênio de 1931, relativo às estatísticas educacionais”.

Além do que, foi um dos diretores de seção da DGIED [Alvim Pessoa] quem sugeriu a promulgação, em maio de 1931, de uma “lei de estatística”, destinada a abrir novos rumos às atividades estatísticas do país. Posteriormente, valeu-se dessa proposta o diretor do atual Serviço de Estatística da Educação e Saúde [ele próprio, Teixeira de Freitas], para, em cumprimento ao despacho ministerial e fixando mais uma vez certas ideias por que se batera

³⁴ IBGE. CNE. Educação... 1941. Comunicado n. 90. A classificação geral do ensino adotada pelo Ministério da Educação. P. 168-171. Terá sido de 1931, já que foi utilizado na pesquisa levada a campo naquele ano, com resultados já divulgados em 1932.

desde o início de sua vida pública, indicar a federação dos serviços estatísticos brasileiros em um sistema *sui generis* – o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia – como a única solução conveniente, em face dos atordoantes problemas que dificultavam a normalização, em termos sistemáticos, das nossas pesquisas estatísticas e cartográficas.³⁵

Proclamemos [...] que os esforços com que o órgão estatístico do Ministério da Educação [e Saúde] contribuiu para que a ideia da criação do Instituto se impusesse aos meios técnicos e administrativos do país, e ainda para que o prestígio da nova organização cedo se consolidasse, através de realizações concretas, tiveram a melhor das compensações. Foram contribuições desinteressadas para uma obra da mais alta brasilidade e cujos resultados, beneficiando decisivamente tanto a nossa ordem administrativa como a própria comunhão social, vieram assegurar novos fatores de êxito à própria repartição que neles modestamente cooperou.³⁶

2. A Convenção consolida a atividade estatística

Fica clara, então, a influência imediata entre o Convênio e a Convenção. Aquele, em caráter definitivo, fazendo emergir a cooperação federativa, e numa escala nacional, não mais restrita ao ensaio mineiro praticado por Teixeira de Freitas, e esta dando forma ao então Instituto Nacional de Estatística, e que logo seria o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sem que nada na essência mudasse, senão apenas uma sigla. Desta forma, importará apreender a gestação da Convenção, que poria um ponto final ao sonho havido na Primeira República, de se poder contar com a cooperação federativa para se consolidar a atividade estatística brasileira. A seguir valerá entender o conteúdo da Convenção, seja como instrumento, seja como proposição, ou filosofia de trabalho, daí, culminando os resultados obtidos, plenos de sucesso, um sucesso tão robusto que permitiria se introduzir mudanças no IBGE, estruturais e de métodos de trabalho; não mudanças em sentido de revolução, mas tão somente de evoluções que seguiram o evoluir do tempo, como assimilava Teixeira de Freitas.

2A. Antes da Convenção (I)

No contexto da reforma do governo Getúlio Vargas que criara o Ministério da Educação e Saúde Pública, também seria criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio³⁷. Na estrutura desse ministério é incorporado um Departamento Nacional de Estatística, criado pela junção da antiga Diretoria Geral de Estatística (até então afeta ao extinto Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio) e da Diretoria de Estatística Comercial (do Ministério da Fazenda)³⁸. O diretor desta Diretoria, Leo de Affonseca, assumiria o novo órgão; já Bulhões Carvalho, que dirigira a Diretoria Geral de Estatística se retira do serviço público. Na opinião de Teixeira de Freitas, esta medida...

³⁵ FREITAS, M. A. Teixeira de. O órgão de estatística do Ministério da Educação e Saúde, antes e depois do IBGE. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 14, p. 235-248, abr./jun. 1943. P. 240/241.

³⁶ FREITAS... 1943. P. 241

³⁷ Criado pelo Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930.

³⁸ Criado pelo Decreto nº 19.669, de 4 de fevereiro de 1931, mas que só seria regulamentado um ano depois através do Decreto nº 21.047, de 18 de fevereiro de 1932.

... embora aparentemente racionalizadora, era, de fato, desaconselhável, senão mesmo errada, tanto administrativa e como tecnicamente. Mantinha-se a imprópria subordinação da estatística geral, como um todo, – tanto vale dizer, como função eminentemente política do Estado, – a um Ministério que não o dos negócios políticos. E isso ao mesmo tempo que se retirava um grande setor estatístico, da dependência ministerial que lhe era mais propícia em todos os sentidos, para coloca-lo em um Ministério que só lhe dedicaria interesse secundário e nem tinha sequer os meios para favorecer seu desenvolvimento. Por outro lado, deixava-se esquecida a lição da experiência universal, que já tornara claro não ser mais possível, a um Estado moderno, gerir os seus negócios mantendo os diferenciados aparelhos do governo e da administração alheios à função estatística, a fim de entregar este essencial objetivo governamental aos cuidados de um órgão único.³⁹

Pois Leo de Affonseca, conhecendo a situação, cuidou de evitar o desastre, “mantendo sob sua única autoridade, mas em simples justaposição, as duas diretorias que o Departamento se destinara a unificar”; por demais, ao tempo que evitava o desastre, soube, como logo será visto, apoiar o “movimento que visava dar ao Brasil a verdadeira solução para o problema da estatística nacional: a *unidade*, que lhe é essencial, não na *unicidade* de órgão, mas na *organicidade* de um diferenciado e adequado sistema”.⁴⁰

Entrementes, enquanto se intentava (e, de fato, se evitava) a junção dessas repartições de estatísticas, no Ministério da Educação e Saúde Pública era criada, como visto antes, a Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, posta no comando de Teixeira de Freitas, em cuja função promove a realização do “Convênio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, para o aperfeiçoamento e uniformização das estatísticas educacionais”. A isso tudo vimos antes, e não cabe repetir.

Enquanto esse convênio era pensado, e depois levado, debatido e aprovado no contexto da IV Conferência Nacional de Educação, na Associação Brasileira de Educação, dá-se um fato no âmbito da repartição de estatística do ministério com incríveis desdobramentos. Pois em maio de 1931, Alvim Pessoa, antigo chefe de seção na extinta DGE, e agora trabalhando com Teixeira de Freitas, em ofício interno sugere haver uma “Lei de Estatística”, com ênfase na questão da obrigação da prestação de informações, por parte dos “donos” das fontes de dados. Sim, a obrigação na prestação de informações à repartição de estatísticas era imperativa (e segue sendo), já que as estatísticas são agregações de informações individuais. Bulhões Carvalho tentara diversas soluções por decretos, acordos estaduais bilaterais, conselhos, mas sem sucesso. Agora, no novo tempo político, se a poderia configurar mediante legislação abrangente, e isso dava razão a Alvim Pessoa.

Por talvez simples atenção, em ofício de julho de 1931, Teixeira de Freitas leva a sugestão a Francisco Campos que a apoia. Mas, Teixeira de Freitas, tendo em conta sua visão de mundo, pensa maior e, em lugar de uma simples minuta de lei, prepara uma avaliação minuciosa do estado das artes, fazendo sugestões expansivas (fevereiro de 1932). Em sua

³⁹ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 15, p. 515-530, jul./set. 1943. P. 519.

⁴⁰ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Os cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro, IBGE, v. 4, n. 15, p. 515-530, jul./set. 1943. P. 519.

análise mostra o caráter federativo dos registros administrativos, algo que devia ser respeitado, ou seja, a simples imposição da obrigação não resolveria o *imbróglia* reinante desde longo tempo; os “donos” dos registros deviam fazer, eles próprios, com seus recursos, sapiências e competências, suas estatísticas temáticas, mas seguindo princípios uniformes. Antes que haver um órgão central produtor, devia haver um órgão central coordenador. Seu relatório é detalhado, e revela sua vivência em Minas Gerais.

Para além do mostrar problemas, Teixeira de Freitas propõe como solução a criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, um órgão com uma direção colegiada, fortemente parlamentar. A cartografia, também chamada “cartografia geográfica”, era vista como a chave da elaboração controlada das estatísticas; a essa base territorial se juntariam os necessários cadastros (prediais e domiciliares, entre outros). A ideia não vinga⁴¹; contudo, Teixeira de Freitas segue atento, com olhos e ouvidos despertos, a espera de momento adequado. E um fato novo viria com Juarez Távora, que em dezembro de 1932, ao assumir o Ministério da Agricultura, sente falta de estatísticas, e pede ajuda a Teixeira de Freitas, já um homem de renome em matéria de atividade estatística (afora que tinham algum convívio, por exemplo, na recém-fundada Sociedade dos Amigos de Alberto Torres). Teixeira de Freitas estrutura naquele ministério uma repartição especializada, e sugere Rafael Xavier como diretor (o que Juarez Távora endossa, trazendo-o de Pernambuco).

Então pede a Juarez Távora ajuda para sua proposta de solução da atividade estatística brasileira⁴². Juarez Távora a admira e a mostra a Getúlio Vargas, que a apoia. E é por ele autorizado a constituir uma comissão de trabalho para debater a matéria (em junho de 1933), com representantes dos ministérios, e a instala na antessala de seu gabinete no ministério da Agricultura. Leo de Affonseca a coordena, tendo como secretário executivo Teixeira de Freitas. O ponto de partida é, naturalmente, a proposta anterior de Teixeira de Freitas; então, feitos os debates, e os ajustes, em outubro de 1933, dispõe-se do projeto de criação do Instituto Nacional de Estatística. A ideia segue rumos burocráticos, e corre riscos de fracassar ao receber pareceres contrários de diversos ministros. Juarez Távora os refuta, e leva, por fim, o projeto a Getúlio Vargas que o aprova. É assinado o Decreto n. 24.609, de 6 de julho de 1934, antes da aprovação da Constituição da República, que se daria a 16 de julho⁴³. Se não saísse antes, a ideia teria que ir à discussão no Congresso, com delongas e desgastes.

Para começar a funcionar devia realizar-se uma Convenção Nacional de Estatística, onde as várias partes envolvidas e interessadas (nas três esferas políticas: federal, estadual e municipal) se acordariam, assumindo direitos e deveres. E só seu Presidente teria competência para fazer essa convocação. A escolha desse nome, e sua ulterior nomeação, são postergadas, porque diante duma pressão de credores externos, o governo se vê envolto no atropelo de

⁴¹ A ideia não vingou por reação contrária da Academia Brasileira de Ciência, tendo à frente Alberto José Sampaio, que queria criar um órgão nacional de geografia. A proposta de Teixeira de Freitas poria obstáculo a essa pretensão que, contudo, acabaria não se concretizando, por falta de recursos financeiros. Isso abriria campo para novas investidas de Teixeira de Freitas em futuro próximo, com a forte atuação de Macedo Soares.

⁴² Com Francisco Campos ausente do ministério, primeiro licenciado, depois em outra função, seus substitutos não sustentam o esforço de Teixeira de Freitas.

⁴³ A constituinte e a constituição vieram na esteira da Revolução Constitucionalista (julho de 1933). Os paulistas que haviam perdido nos campos de batalha, ganharam no campo político. Contudo, seria passageira a Constituição de 1934, logo vindo o golpe de 1937, e com ele a constituição elaborada por Francisco Campos.

promover a uniformização das estatísticas comerciais brasileiras, o que se dá numa intensa atividade no Palácio do Itamaraty, no final de 1934 e no início de 1935, sob o comando do Chanceler Macedo Soares. Vários homens públicos são chamados à discussão da matéria, entre os quais Teixeira de Freitas, que se vale da ocasião para insistir na instalação definitiva do Instituto Nacional de Estatística. Procura mostrar que com ele, com o sistema estatístico funcionando organicamente, as estatísticas brasileiras teriam forma contínua e sistemática, donde crises como aquela estariam afastadas. Ele é o mais atuante, inclusive idealizando uma publicação pertinente; por certo Macedo Soares se impressiona positivamente, e o terá comentado com o Presidente da República Getúlio Vargas.

Entrementes, Teixeira de Freitas, sem esmorecer, catequizava: sugeria nomes (Bulhões Carvalho, Ildefonso Simões Lopes, Affonso Penna Júnior, Conde de Affonso Celso, Francisco Mendes Pimentel, Félix Pacheco), e os justificava. E Luís Simões Lopes, à frente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por ordem de Getúlio Vargas, convida Juarez Távora a assumir a presidência do Instituto Nacional de Estatística, ele que tanto lutara por sua criação. Mas, tendo escolhido priorizar sua carreira militar, declina do convite. O nome seguinte, por razões óbvias (talvez), surge na figura de Macedo Soares. Getúlio Vargas o convida, e ele recusa; não obstante, o nomeia à revelia (a nomeação acontece em 19 de julho de 1935), e não se sabe a real razão desta decisão “descortês”, já que vindo daquela “raposa política”. Macedo Soares, talvez irritado, talvez esperando uma alternativa de carreira política, reluta em assumir, fazendo sucessivos adiamentos, para, finalmente, em 29 de maio de 1936, tomar posse no Palácio do Catete.

Naquela solenidade, no Palácio do Catete, diante do Presidente Getúlio Vargas, depois da posse formal de Macedo Soares, todos ouvem um discurso alentado de Teixeira de Freitas. A seu juízo, naquele momento, o novo rumo da atividade estatística brasileira, renovada, faria um novo Brasil, um Brasil melhor informado e conhecido. Essa certeza da potência da estatística ficaria marcada numa frase forte, um seu lema: “Faça o Brasil a estatística que deve ter, e a estatística fará o Brasil como deve ser”.⁴⁴ Entre outros pontos, para dizer que havia um passado naquele instante, exalta Bulhões Carvalho, seu mestre querido, a quem toma como inspirador, e a quem nunca deixará de reverenciar:

E nós outros que o vamos movimentar, temos, pela nossa experiência, a convicção de que ele corresponderá aos seus fins. E quando não tivéssemos a consciência disso, poderíamos afirmá-lo, em confiança à inteligência e ao extraordinário senso profissional de Bulhões Carvalho, que com a autoridade eminentíssima de criador da estatística geral brasileira, de realizador do grande censo geral de 1920, de tratadista consagrado na matéria e de técnico de reputação mundial como membro vitalício que é do Instituto Internacional de Estatística, preconizou e ensaiou todas as realizações que o plano do nosso Instituto sistematizou.

Os acordos intergovernamentais; o Conselho de Estatística; as delegações regionais e locais para inquéritos diretos; a especial franquia postal-telegráfica para os serviços estatísticos; a organização do Anuário Estatístico Brasileiro; o preparo das publicações especializadas de estatística e ainda das que são preparatórias ou complementares daquelas; a cartografia

⁴⁴ E só não exalta a cartografia porque ela não passara como propusera, e a noção de Geografia só viria adiante.

estatística; a colaboração dos serviços estatísticos na cartografia geográfica, na obra de vulgarização científica ou educativa e na publicidade informativa; as exposições de estatística; as conferências de estatística; a organização e o amparo da Associação Brasileira de Estatística; a criação da Revista Brasileira de Estatística; a colaboração do Brasil nas iniciativas internacionais ligadas à estatística; – tudo isto que é o principal no plano de organização ou de operação do Instituto, tudo também foi objeto de iniciativas, de realizações, de ensaios, de demonstrações, de apelos de Bulhões Carvalho. Logo, tal a força demonstrativa que os êxitos da exemplar e fecunda carreira de 30 anos de vida pública desse grande brasileiro dão a estas diretivas por ele praticadas ou lembradas, podemos bem ter como certo que o Instituto é precisamente o grande sistema que deve ser e não poderá falhar à sua missão. Esta é a fé inabalável dos estatísticos brasileiros, que vemos em Bulhões Carvalho, mestre querido de todos nós, nosso modelo, nosso guia, nosso oráculo.⁴⁵

O INE, logo IBGE, iria figurar um sistema estatístico em suas vertentes organizacional e informacional, e o devia coordenar atentamente em cooperação livremente consentida. Teria autonomia e autoridade dadas pelas partes, em ação voluntária de cessão de direitos e de assunção de deveres; atuaria, promovendo harmonias, nas três esferas políticas: federal, estadual e municipal. Seria um órgão nacional, não um órgão federal; para tanto, ficando vinculado não a um ministério, mas à própria Presidência da República, única entidade com legitimidade de ação em todas as esferas políticas. Seria sempre referido como um “órgão sui generis”, ou uma “federação de repartições” ou um “consórcio federativo”.

Ato contínuo, Macedo Soares daria posse a uma Junta Executiva provisória, sendo integrada, nos termos da legislação, pelos diretores federais temáticos de estatística, ou seja, além de Teixeira de Freitas (pelo Ministério da Educação e Saúde Pública), Leo de Affonseca (pelo Ministério da Fazenda), Joaquim Licínio de Souza e Almeida (pelo Ministério da Viação e Obras Públicas), Heitor Bracet (pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores), Rafael Xavier (pelo Ministério da Agricultura) e Oswaldo Costa Miranda (pelo Ministério das Relações Exteriores). Na ocasião, Teixeira de Freitas é escolhido Secretário-geral. Terminada a primeira reunião da Junta, Macedo Soares propõe uma visita a Simões Lopes, em seu gabinete no Palácio, para agradecer-lhe as contribuições:

Por fim, o Sr. Presidente propôs que os presentes o acompanhassem ao gabinete de trabalho do Dr. Luiz Simões Lopes, afim de significar a este o apreço da Diretoria do Instituto e a gratidão da estatística brasileira pelo valor, tenacidade e patriotismo com que advogou a causa do Instituto e obteve o triunfo desejado, conseguindo, ou melhor, promovendo a integração do mesmo, depois de ter atuado decisivamente em benefício da sua criação. Sendo por todos aplaudida a proposta do Sr. Presidente, determinou este que o registro da ocorrência fosse reproduzido em documento autêntico e enviado com ofício ao homenageado. Em seguida, se

⁴⁵ FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Instituto Nacional de Estatística; discurso proferido no ato de instalação do Instituto, em 29 de maio de 1936. Posto em anexo à Resolução n. 135, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística, em 21 de julho de 1937. P. 158-165.

dirigiram em bloco ao gabinete do Dr. Luiz Simões Lopes, a quem comunicaram, calorosamente, o desígnio daquela visita coletiva.⁴⁶

Daí então, a Junta trataria de organizar a Convenção Nacional de Estatística. E já em 7 de julho de 1936, ela é convocada pelo Decreto n. 946, e tem lugar no Palácio do Itamaraty, junto ao gabinete de Macedo Soares, no período de 27 de julho a 09 de agosto.⁴⁷ A 11 de agosto, pelo Decreto n. 1.022, é aprovada pelo Governo Federal.

Surgia a chamada “Carta Magna” da estatística brasileira, ou sua “Pedra Angular”. Logo adiante, em 17 de novembro, pelo Decreto n. 1.200, o Conselho Nacional de Estatística, derivado da Convenção, seria regulado, e já no mês seguinte seria instalado numa Assembleia Geral (dita ainda extraordinária); ele seria a peça-chave do Instituto, e de todo o sistema. Enfim, graças à prática de Teixeira de Freitas, e ao seu dinamismo, em sete meses o Instituto estava pronto para operar a pleno vapor.

2B. Antes da Convenção (II)

Para completar a organização do Instituto Nacional de Estatística, em 7 de julho de 1936, o Decreto nº 946 (amparado no art. 9º da Constituição⁴⁸) promovia a realização da Convenção Nacional de Estatística, que teria início a 27 de julho; trazia sua agenda.

Considerando que, por outro lado, a esses objetivos se juntam, de modo fundamental, os que se referem a determinadas providências, iniciativas e normas tendentes a remover embaraços, ou criar condições essenciais de êxito às atividades dos serviços estatísticos, quais sejam principalmente as que dizem respeito à normalização da divisão territorial e ao conhecimento do âmbito geográfico das suas circunscrições; à eficiência e melhor aproveitamento dos registros públicos; à generalização do uso, no país, do sistema métrico decimal; à obrigatoriedade das informações estatísticas; à concentração de esforços necessária ao efetivo levantamento das estatísticas agrícolas e do comércio interestadual; à regularização das publicações estatísticas e à vulgarização dos seus dados em exposições periódicas; à mútua assistência entre os serviços cooperativamente ligados ao Instituto; à sistematização das operações censitárias; à criação, ao menos nas capitais, dos cadastros predial e domiciliário; à uniformização fundamental das estatísticas financeiras estaduais e municipais; e ao provimento dos recursos orçamentários requeridos para a execução da Convenção.

Importava conformar o Conselho Nacional de Estatística, tido “como órgão de direção superior do sistema federativo formado pelo Instituto”, a ele filiando de imediato os órgãos

⁴⁶ “DOCUMENTAÇÃO fac-similar”. Revista Brasileira de Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, v. 29, nº 113, p. 27-42, janeiro/março 1968. P. 41-42.

⁴⁷ Nos termos do art. 10 do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, deveria ocorrer até 29 de novembro, seis meses a partir da considerada instalação do Instituto, a 29 de maio com a posse de Macedo Soares.

⁴⁸ Art. 9º da constituição da República, de 16 de julho de 1934: É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

regionais de estatística. Contudo, nos termos do decreto, queria-se muito mais, revelando uma percepção abrangente da atividade estatística.

De modo amplo, o que quer que afligisse a atividade estatística brasileira, que a embaraçasse, assombrasse e emperrasse, em seu cotidiano, era posto em debate. Tinha-se clareza do objetivo, a criação de um sistema estatístico federativo, em que a dimensão nacional seria alcançada pela cooperação voluntária das três esferas políticas.

Caberia ao Presidente do Instituto Nacional de Estatística convocar os delegados convencionais. Os estados deviam fazer-se representar por “uma alta autoridade da sua administração”, de preferência por um dos seus Secretários de Estado, “ou, não sendo isto possível, por um dos membros das respectivas bancadas parlamentares”, em qualquer situação, com seus poderes expressos em suas credenciais.⁴⁹

Em 20 de julho, em reforço essencial, Getúlio Vargas pede o apoio das autoridades federativas, enviando-lhes uma circular, na qual realça o sentido da Convenção⁵⁰. Ao se querer implantar uma coordenação cooperativa da atividade estatística, sem essa visão e atuação políticas, seria impossível alcançar-se êxito. Sem esse poder-fazer, de nada valeria o saber-fazer que Teixeira de Freitas detinha à grande; o poder-fazer, Vargas agora dava, pelas mãos de Macedo Soares e outros, como antes dera pelas mãos de Juarez Távora e de Francisco Campos. Eis o teor da circular:

As notícias que me chegam diariamente sobre a acolhida que estão merecendo de todas as Unidades da Federação as primeiras iniciativas do Instituto Nacional de Estatística, preparatórias da realização de seu elevado programa e, principalmente, sobre a cordial aceitação do convite do Governo Federal, para participarem todos os governos regionais da Convenção Nacional de Estatística, que se reunirá ainda este mês, me trouxeram a animadora certeza de que foram bem compreendidos os meus propósitos de promover a coordenação, dentro da força contratual, dos serviços estatísticos brasileiros, em benefício dos vitais interesses comuns às nossas três esferas governativas. Antes, porém, do início dos trabalhos da Convenção, a cuja instalação presidirei⁵¹, desejo encarecer a todos os governos convidados para a reunião convencional alguns pontos que reputo essenciais e que pedem solução imediata. O primeiro é que os delegados à Convenção devem ter poderes amplos para vincular os respectivos governos aos compromissos que forem julgados liquidamente necessários à reorganização e integração do sistema estatístico brasileiro, mesmo que alguns desses compromissos importem em corajosas inovações ou exijam solicitação oportuna de recursos especiais ao Legislativo. Outro ponto é que os esforços do Instituto sejam secundados, vigorosamente, pelos governos regionais, no sentido de conseguir-se, ainda este ano, dos governos dos municípios a criação das respectivas agências municipais de estatística. O terceiro ponto, finalmente, consiste na ação persuasiva dos governos estaduais junto aos prefeitos municipais, afim de que estes façam organizar com urgência o trabalho cartográfico por agora possível, ainda que rudimentar, sobre o território dos seus municípios, destinado tal

⁴⁹ O que segue nesta seção está baseado nas Atas da Assembleia Convencional, em livro no acervo da Biblioteca do IBGE. Estas atas foram feitas por Benedito Silva, que secretariava a Assembleia Convencional.

⁵⁰ Da para sentir a redação de Teixeira de Freitas, naquela circular.

⁵¹ Ao fim e ao cabo, não a presidirá, por conta de seus muitos compromissos. Mas o ter dito que o faria, por certo ajudava na escolha dos delegados convencionais.

trabalho a ser incluído entre os elementos de sua participação na Exposição de Estatística e Educação, que se instalará nesta Capital em 20 de dezembro, sob o patrocínio do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estatística⁵². Sendo patente o extraordinário alcance, do concurso que, por essa tríplice forma, meu governo deseja obter do espírito de cooperação dos governos das unidades federadas, aguardo uma resposta de V. Excia. na expectativa de que possa contar com o seu afirme e decisivo apoio, para a consecução dos objetivos expostos. Atenciosas saudações. Getúlio Vargas. Palácio do Catete, Rio de Janeiro, 20 de julho de 1936.

No dia marcado, 27 de julho, às 10 horas, na sala de leitura do Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, sede do Ministério das Relações Exteriores, se daria a sessão preparatória, quando seriam recebidas as credenciais dos delegados federais e estaduais:

Delegação Federal: 1) *José Carlos de Macedo Soares*, Ministro das Relações Exteriores e Presidente do Instituto Nacional de Estatística, bem como, da Assembleia Convencional; 2) *Heitor Bracet*, Diretor de Estatística Geral, representando o Ministério da Justiça e Negócios Interiores; 3) *Léo d’Affonseca*, Diretor de Estatística Econômica e Financeira, representando o Ministério da Fazenda; 4) *Luiz Joaquim da Costa Leite*, Encarregado do Expediente do Departamento de Estatística e Publicidade, representando o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 5) *Rafael da Silva Xavier*, Diretor de Estatística Produção, representando o Ministério da Agricultura; 6) *Mário Augusto Teixeira de Freitas*, Diretor de Informações, Estatística e Divulgação, representando o Ministério da Educação e Saúde Pública; 7) *Joaquim Licínio de Sousa Almeida*, Presidente da Comissão de Estatística do Ministério da Viação e Obras Públicas, representante do mesmo ministério; 8) Tenente Coronel *Custódio dos Reis Príncipe Júnior*, representando o Ministério da Guerra; 9) Comandante *Manuel Ribeiro Espíndola*, representando o Ministério da Marinha; 10) Cônsul *Paulo Vidal*, representando o Ministério das Relações Exteriores; 11) Desembargador *Alberto Diniz*, representando o Território do Acre.

Delegações das Unidades da Federação: 1) *Cassiano Machado Tavares Bastos*, Diretor do Gabinete do Prefeito do Distrito Federal, como Delegado do mesmo Distrito⁵³; 2) *José de Castro Azevedo*, Secretário da Fazenda do Estado de Alagoas, como Delegado do mesmo Estado; 3) Deputado Federal *Alexandre Carvalho Leal*, como Delegado do Estado do Amazonas; 4) *Álvaro Navarro Ramos*, Secretário da Agricultura do Estado da Bahia, como Delegado do mesmo Estado; 5) *Rui de Almeida Monte*, Secretário da Fazenda do Estado do Ceará, como Delegado do mesmo Estado; 6) *Carlos Fernando Monteiro Lindenberg*, Secretário da Agricultura do Estado do Espírito Santo, como Delegado do mesmo Estado; 7) *Benjamim da Luz Vieira*, Secretário Geral do Estado de Goiás, como Delegado do mesmo Estado; 8) *José Luiz Saião de Bulhões Carvalho*, antigo Diretor Geral de Estatística do Brasil, como Delegado do Estado do Maranhão⁵⁴; 9) *Firmino Dutra*, como Delegado do Estado de

⁵² Esta exposição era uma das meninas dos olhos de Teixeira de Freitas, ele que estava à frente da elaboração das estatísticas da educação e correlatas, no Ministério da Educação e Saúde Pública.

⁵³ Antes, fora chefe de seção da antiga Diretoria Geral de Estatística.

⁵⁴ Antes, e por cerca de vinte anos, fora o Diretor Geral da Diretoria Geral de Estatística. Sua nomeação ocorreu em 25 de julho de 1936, por ato do Interventor no Maranhão, Major Carneiro de Mendonça. (Essa referência nos

Mato Grosso; 10) *Israel Pinheiro*, Secretário da Agricultura do Estado de Minas Gerais, como Delegado do mesmo Estado⁵⁵; 11) *Leopoldo Pena Teixeira*, Diretor Geral de Agricultura do Estado do Pará, como Delegado do mesmo Estado; 12) *Celso Mariz*, Secretário da Agricultura do Estado da Paraíba, como Delegado do mesmo Estado; 13) Deputado Federal *Francisco Pereira*, como Delegado do Estado do Paraná; 14) *Lauro Bezerra Montenegro*, Secretário da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de Pernambuco, como Delegado do mesmo Estado; 15) Deputado Federal *Agenor Monte*, como Delegado do Estado do Piauí; 16) *Fidelis Sigmaringa Seixas*, antigo Secretário do Trabalho do Estado do Rio de Janeiro, como Delegado do mesmo Estado; 17) Senador Federal *Joaquim Inácio de Carvalho Filho*, como Delegado do Estado do Rio Grande do Norte; 18) *Raul Pilla*, Secretário da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, como Delegado do mesmo Estado⁵⁶; 19) *Celso Fausto de Sousa*, Secretário da Fazenda e Agricultura do Estado de Santa Catarina, como Delegado do mesmo Estado; 20) *Luiz Piza Sobrinho*, Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo, como Delegado do mesmo Estado⁵⁷; 21) Senador Federal *Augusto César Leite*, como Delegado do Estado de Sergipe.

Ao final desta sessão preparatória, foi entregue à Assembleia o anteprojeto de Convenção, dado pela Junta Executiva do Instituto, a ser discutido na primeira sessão ordinária. Depois, tratou-se da sessão inaugural, sendo Rafael Xavier eleito para orar em recepção às delegações estaduais, as quais, para agradecerem e expressarem suas expectativas elegeram como orador o representante de Pernambuco, Lauro Bezerra Montenegro (por indicação do delegado de São Paulo, Luiz Piza Sobrinho).

Então, Heitor Bracet propôs que a Assembleia Convencional aclamasse o Presidente da República, Getúlio Vargas, seu presidente de honra, o que foi aceito por unanimidade. Para ir ao Palácio do Catete, levando o convite a Getúlio Vargas, o presidente Macedo Soares designou uma comissão: Raul Pilla, Israel Pinheiro e Heitor Bracet. Por fim, a ata da sessão registrou a presença no recinto do Governador do Estado do Paraná, Manuel Ribas, saudado por Macedo Soares, e aplaudido pelos presentes. Tendo que se retirar, para atuar como Chanceler, Macedo Soares, ao final da reunião, passou a presidência a Raul Pilla.

Recebido o convite, Getúlio Vargas nomeou o General Francisco José Pinto seu representante, que ocupou lugar à mesa, ao lado de Macedo Soares, na sessão inaugural, naquele mesmo dia às 21 horas do mesmo dia, 27 de julho, na sala de conferências no mesmo Palácio do Itamaraty. Também estiveram presentes os Ministros do Trabalho, Indústria e Comércio, Agamenon Magalhães, e da Marinha, Almirante Henrique A. Guilhen, além de várias autoridades diplomáticas.⁵⁸

Abrindo os trabalhos, Macedo Soares focalizou “a significação extraordinária do acontecimento administrativo”. Seguiu-se o discurso de Rafael Xavier, que tratou das

foi passada por José Reinaldo Barros Ribeiro Júnior, técnico do IBGE/MA). Curiosa essa escolha, já que, ao que nos consta, Bulhões Carvalho não tinha elo com o Maranhão.

⁵⁵ Futuro presidente da NOVACAP, empresa encarregada da construção de Brasília, e futuro governador de Minas Gerais.

⁵⁶ Gaúcho, deputado em diversas legislaturas, e futuro paladino do parlamentarismo.

⁵⁷ Paulista, com família tradicional na atividade estatística estadual.

⁵⁸ O Ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, o Senador Cesário de Melo, e o pensador Oliveira Viana enviaram telegramas justificando a ausência.

condições das estatísticas brasileiras, “cujos destinos o Governo Federal, convocando a Convenção Nacional de Estatística, deliberadamente confiou à sabedoria e ao patriotismo dos Governos Regionais”; depois, como previsto, falou Lauro Bezerra Montenegro. Ato contínuo, sem ser previsto, Macedo Soares “concedeu a palavra ao Dr. José Luiz Saião de Bulhões Carvalho, ex-diretor da Diretoria Geral de Estatística e Delegado do Estado do Maranhão, que expôs os motivos por que aceitara a delegação e viera colaborar nos trabalhos da Convenção Nacional de Estatística”, sem que tenha havido o registro de suas palavras, o que é lamentável. Por fim, ao final da sessão, Macedo Soares saudou a presença do Reitor da Universidade de Buenos Aires (sem haver seu nome na ata⁵⁹), que, em breve oração, “enalteceu o papel da estatística num país de civilização acelerada como o Brasil”.

2C. Antes da Convenção (III)

No dia seguinte, 28 de julho, às 10 horas teve início a 1ª de dez sessões ordinárias, a última tendo se dado em 9 de agosto. De novo foram vistos os poderes mediante documentos apresentados, teve início a sessão, com Macedo Soares passando a presidência da assembleia a Bulhões Carvalho, num gesto de grandeza e de merecida valorização aos seus bons serviços à estatística brasileira, ao longo de quase vinte anos.

Ato contínuo formaram-se as comissões de verificação de poderes, de imprensa e publicidade, de redação final. Cumprida essa formalidade, Bulhões Carvalho “fez considerações sobre os objetivos da Convenção, lendo e comentando trechos do programa da 1ª Conferência Nacional de Estatística⁶⁰ na sua parte geral e especial e concluiu por salientar que o fim mais restrito da Conferência visava, sobretudo, um aspecto prático e satisfatório para aquela ocasião”.

Depois, Rafael Xavier colocou em discussão o anteprojeto da Convenção, sendo ouvido Teixeira de Freitas, que o explicou em minúcias, “demonstrando, de maneira convincente, a sinceridade e a alta significação dos propósitos de cooperação com que o Governo Federal tomou a iniciativa de chamar os Estados para lhes confiar os destinos da estatística brasileira”. E diz, com muita ênfase:

... à particularidade de que, longe de interferir na administração regional, a finalidade da Convenção é, antes de tudo e sobretudo, dar um conteúdo fecundo e construtivo à autonomia dos Estados, estabelecendo entre a União e as unidades federadas, de comum acordo, à luz de ampla discussão, laços de assistência mútua, de cooperação efetiva no campo da estatística, que é hoje universalmente um dos principais ramos da administração pública.

Tavares Bastos pediu um voto de louvor a Teixeira de Freitas “pela clarividência com que se bate pela solução definitiva do problema da estatística brasileira, assim como pela substancial e convincente exposição que acabava de fazer”. Bulhões Carvalho encampa

⁵⁹ O Jornal do Comércio, de 29 de julho de 1936, refere-se à presença do “presidente da Junta de História e Numismática da Argentina”, Dr. Ricarco Levene, na sessão inaugural.

⁶⁰ Essa conferência fora convocada para realizar-se em outubro de 1930, pelo próprio Bulhões Carvalho.

“expressamente a proposta” e a submete à discussão, sendo aprovada por unanimidade. Então teria início o debate do anteprojeto, causando polêmicas; daí, sendo enviado à avaliação da comissão de pareceres formada por Léo d’Affonseca, Rafael Xavier, Israel Pinheiro, Lauro Montenegro e Agenor Monte. Em 29 de julho, na 2ª sessão ordinária, Teixeira de Freitas fez voto de louvor a Bulhões Carvalho, “em consideração aos grandes serviços que a estatística [lhe] deve”, e lamentou a ausência no noticiário

das palavras com que o senhor doutor Bulhões Carvalho iniciou, na sessão de instalação, apreciações relativas à finalidade da organização estatística brasileira. Depois de historiar a evolução da estatística brasileira e da preparação dos elementos funcionais em que esta repousaria, salienta a preeminência das cogitações iniciais do doutor Bulhões Carvalho sobre a vida estatística nacional.

Ao fim dessa sessão, por decisão dos presentes, foram transcritos três documentos importantes: primeiro, a circular de Getúlio Vargas aos governos regionais dando conta da instalação do INE, a 29 de maio; segundo, a matéria do Jornal do Comércio, de 29 de julho, elogiando a iniciativa da Convenção; terceiro, por fim, a circular de Getúlio Vargas aos governos regionais, em 20 de julho (vista antes). Até aquele momento os aspectos sócio-políticos dominavam as discussões, o que era natural.

Na 3ª sessão em diante, a 30 de julho, contudo, os aspectos técnicos ganham realce, e vários delegados convocam assessores. Várias emendas ao anteprojeto são apresentadas; uma vem de Bulhões Carvalho e Teixeira de Freitas a comenta com especial atenção⁶¹. São todas enviadas à Comissão de Pareceres, que, pelo volume de trabalho, passa de cinco para nove membros, entrando Cassiano Tavares Bastos, Carlos Fernando Monteiro Lindenberg, Alexandre Carvalho Leal e Firmo Dutra.

A 4ª sessão, a 31 de julho, trás vários debates técnicos, vários temas sendo postos por Teixeira de Freitas. Advogam, os convencionais, a organização do “cadastro predial e domiciliário”, e votam por oficial aos estados pedindo providências. Ao governo do Distrito Federal é sugerido reformar sua repartição de estatística, com vistas à próxima realização do recenseamento; essa medida, se tomada, “seria um verdadeiro monumento comemorativo do centenário natalício do grande prefeito Pereira Passos”. Invocam exemplos das cidades de Hamburgo e Barcelona, sem estarem relatados, infelizmente, na ata.⁶²

Em 1º de agosto ocorre a 5ª sessão. Diversos delegados descrevem os órgãos estaduais de estatística. Firmo Dutra, do Mato Grosso, sugere que o Instituto Politécnico seja tornado o Instituto de Padrões, sendo anexado ao Instituto Nacional de Estatística, que, assim, “tornar-se-ia a base do Ministério da Economia Nacional”; e diz achar que a organização estatística do Piauí seria padrão às demais. Outros falam, mas é São Paulo que, em especial ao prometer organizar de imediato os serviços estatísticos municipais, recebe uma “vibrante salva de

⁶¹ Infelizmente, seus conteúdos não foram registrados nas atas.

⁶² Talvez fossem experiências referidas apenas às estatísticas da população. Talvez também aos cadastros mencionados. Mas não se afaste serem experiências abrangentes, sobre a própria organização da atividade estatística. Infelizmente, a ata não deixa claro a questão.

palmas”, por sua “magnífica organização estatística”. Em sua fala, Piza Sobrinho, de São Paulo, rende distinta homenagem a Rafael Xavier, “a quem atribui o êxito estatístico de São Paulo”, sem que isso seja explicado.⁶³

A 6ª sessão ocorre a 4 de agosto. Começam a modificar o anteprojeto, não sem muitas discussões, e sempre com as avaliações da Comissão de Pareceres. Em 5, dá-se a 7ª sessão, prosseguindo a apresentação dos pareceres da comissão, cláusula a cláusula, logo sendo debatidos e aprovados. Teixeira de Freitas opina sobre os papéis dos agentes municipais de estatística e das juntas executivas regionais, “achando que os resultados plenos só virão depois de se educar, sobretudo, o espírito público para os interesses das estatísticas”; Piza Sobrinho concorda e o aplaude.

Na 8ª sessão, a 6 de agosto, as discussões das cláusulas, uma a uma, vão sendo fechadas. E consideram a ordenação do território; nesse tema, Raul Pilla sugere dever-se “interpretar como cidade todas as sedes de municípios e vilas todas as sedes de distrito de paz”; e tratam, também, do imperativo da nomenclatura administrativa. Nos dias 7 e 9, ocorrem as sessões 9ª e 10ª, fechando os trabalhos, dando, assim, corpo à Convenção Nacional de Estatística, dessa forma, desobrigando-se os convencionais “de maneira lisonjeira para o futuro da Estatística no Brasil”.

Às 21 horas de 9 de agosto ocorreria a sessão de encerramento, de novo, com a presença das autoridades, e agora, sim, com a presença do Presidente Getúlio Vargas que preside o evento. A habilidade do diplomata Macedo Soares e a diligência de Teixeira de Freitas, ao fim e ao cabo, davam ao Brasil o instrumento convencional que, mais tarde, será dita a “a carta magna da estatística brasileira”⁶⁴ e a “pedra angular da estatística brasileira”.⁶⁵

Naquele momento emergia um sistema estatístico, em suas duas vertentes: na vertente organizacional, uma federação de repartições; na vertente informacional, uma coordenação consentida. O INE (que logo seria o IBGE) seria o centro de um sistema não centralizado, seria não um órgão federal, mas nacional, atuando ao mesmo tempo, em acordo de serviços, nas esferas federal, estadual e municipal. Iniciava um tempo todo novo.

2D. Conteúdo da Convenção

Em 11 de agosto, é assinado e publicado o Decreto nº 1.022, aprovando e ratificando a Convenção Nacional de Estatística, firmada pelos “delegados do Governo Federal e dos Governos das Unidades Políticas da Federação, para os fins expressos no Decreto nº 946, de 7 de julho”. A presteza de sua aprovação vinha de querer-se promover de imediato “o funcionamento do sistema estabelecido para a plena coordenação dos serviços de estatística do País, de que é o referido Instituto o órgão nacional” (vale marcar: “órgão nacional”).

⁶³ Essa fala, como está na ata, receberá, na nova sessão, ressalva de Rafael Xavier, ao dizer que “o muito e o esplêndido que São Paulo apresenta em organização estatística só poderia ser obra de seus técnicos”

⁶⁴ SOARES, J. C. de Macedo. Estatística, geografia, recenseamento. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 6, n. 23, p. 349-362, jul./set. 1945. P. 1945.

⁶⁵ FREITAS, M. A. Teixeira de. À memória de Renato Americano. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 14, n. 56, p. 379-384, out./dez. 1953. P. 380.

O texto da Convenção era anexado ao decreto, tendo cinco capítulos: I Bases para a constituição e regulamentação do Conselho Nacional de Estatística (1ª cláusula), II Compromissos do Governo Federal (2ª cláusula), III Compromissos dos Governos Regionais (3ª à 27ª cláusulas)⁶⁶, IV Compromissos comuns a todos os Governos compactuantes (28ª cláusula), V Disposições gerais (29ª à 32ª cláusulas).

A Convenção garantia ao Conselho Nacional de Estatística, cabeça do sistema estatístico, “a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa, para o fim de eficiente coordenação no planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros”. Seus órgãos chaves, a Assembleia Geral, a Junta Executiva Central, as Juntas Executivas Regionais, as Comissões Técnicas, tinham as seguintes competências:

- a) à Assembleia Geral, orientar e dirigir o Instituto, mediante deliberação direta ou delegação à Junta Executiva Central, exercendo ampla jurisdição técnica no que se referir a todos os serviços filiados, e gozando de autonomia administrativa quanto aos serviços cuja organização e movimentação forem confiadas ao mesmo Instituto, na forma dos artigos 7º e 8º do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934;
- b) à Junta Executiva Central, cumprir e fazer cumprir as deliberações da Assembleia Geral e resolver os casos omissos, *ad-referendum* da mesma Assembleia, sempre que o exijam a continuidade e boa ordem dos serviços do Instituto;
- c) às Juntas Executivas Regionais, cumprir e fazer cumprir as deliberações de caráter geral da Assembleia Geral e da Junta Executiva Central, e tomar as medidas necessárias à coordenação e desenvolvimento dos serviços estatísticos regionais e municipais sob sua jurisdição, resolvendo com autonomia o que for matéria privativa da economia interna dos respectivos sistemas;
- d) às Comissões Técnicas, estudar e projetar a sistematização técnica e os melhoramentos progressivos das estatísticas compreendidas nos respectivos programas, expondo as conclusões do seu trabalho em relatórios anuais à Junta Executiva Central, que os fará publicar e os submeterá com o seu parecer à Assembleia Geral.

A Assembleia Geral, órgão máximo do Conselho, devia reunir-se anualmente, iniciando suas sessões em 1º de julho; nessas ocasiões cabia-lhe definir o número das Comissões Técnicas, e para apoiá-las, podia designar Consultores de Estatística.

Cabia-lhe designar as estatísticas que seriam vistas como privativas dos órgãos federais e as que o seriam dos órgãos regionais; cabia-lhe conduzir a passagem aos órgãos regionais da produção das estatísticas que lhes fossem privativas e que ainda estivessem na competência dos órgãos federais; cabia-lhe, a todo tempo, estar atenta, junto às autoridades competentes, contra decisões que pudessem prejudicar a elaboração das estatísticas; cabia-lhe providenciar a organização de delegacias ou agências de atuações regionais, sempre que essenciais à operação do sistema estatístico.

⁶⁶ A expressão “regional” referia-se aos Estados, ao Distrito Federal e ao Território do Acre.

O Governo Federal assumia algumas posições relevantes: garantia que acataria, em seus órgãos (aos quais daria recursos para expandirem), as normas técnicas emanadas do Conselho Nacional de Estatística; garantia que não tomaria nenhuma medida restritiva a autonomia da direção superior do Instituto ou dos cinco órgãos do núcleo central; garantia aos órgãos regionais o livre acesso às estatísticas elaboradas pelos órgãos federais, bem assim, auxílio em recursos, sempre que possível; garantia a “criação” de uma oficina gráfica ao Instituto Nacional de Estatística⁶⁷; garantia a criação de um prêmio (30 e 15 contos, ao primeiro e ao segundo lugares) para laurear trabalhos originais e inéditos sobre o método estatístico (cuja criação não nos consta ter havido). A adoção do sistema métrico decimal, a “criação” da oficina gráfica do Instituto, os estudos corográficos dos municípios, entre outros pontos, deviam merecer cuidados, por facilitar a elaboração e a divulgação das estatísticas.

Os Governos Regionais garantiam disposição de trabalhar em irrestrito espírito de cooperação no âmbito do sistema estatístico que então se criava. Seus serviços estatísticos teriam elevada hierarquia e ampla autonomia, com funções específicas à elaboração das estatísticas. Deviam pugnar pela criação das Agências Municipais de Estatística, e de um corpo de Agentes Itinerantes, ambos na função de coleta. Seguindo orientações emanadas do Conselho, deviam criar seus Anuários Estatísticos; podiam publicar suas estatísticas, em volumes próprios, antes mesmo do Conselho, sob acordo prévio. A ordenação e a redivisão do território nacional deviam ser objeto de atenção, por si só, e para efeito da elaboração das estatísticas. Os registros administrativos, em especial o registro civil, bem assim vários cadastros, deviam ser objeto de muita atenção, como fontes primeiras das estatísticas.

Ambas as esferas de governo, Federal e Regional, se aplicariam na formação de seus quadros de pessoal com estágios técnicos e cursos de formação; não haveria empréstimos dos funcionários a outras repartições; mas poderia ocorrer troca, mesmo cessão, entre os órgãos do sistema estatístico; haveria no quadro de pessoal “categorias técnicas, devidamente hierarquizadas e adequadamente remuneradas”, com admissão mediante concurso público. E mais, lutariam pela inclusão do “ensino elementar da estatística nos programas da instrução primária, secundária e profissional”, bem assim, de uma prova de estatística “nos programas dos concursos destinados ao preenchimento dos cargos iniciais da administração pública”; e também: “providenciar para que, na administração pública, as solicitações relativas aos serviços estatísticos tenham, sempre que possível, preferência sobre os demais”; e ainda: “providenciar para que prevaleça a norma de serem incluídas, em todas as concessões de caráter público, disposições que tornem obrigatória a prestação de informações estatísticas”.

Por fim, a Convenção formula alguns votos, em parte apenas realçando proposições nela apresentadas, em parte, contudo, fazendo acréscimos. Todos afins com os decretos criadores do sistema estatístico. Eis alguns votos, todos na cláusula trigésima segunda:

b) para que as Municipalidades brasileiras recebam com o melhor interesse e profundo espírito de cooperação as sugestões que as Altas Partes Compactantes lhes houverem de dirigir tendo

⁶⁷ De fato, uma recriação, já que a gráfica da antiga Diretoria Geral de Estatística continuava fundamentalmente trabalhando para o novo órgão, o INE (logo IBGE). No fundo, a gráfica em Lucas é uma continuação da antiga gráfica de Mendes da Rocha (1894).

em vista, de um modo geral, a melhoria dos seus serviços e registros para fins da estatística nacional, e em particular, as solicitações relativas ao levantamento dos mapas dos respectivos territórios e à criação das Agências Municipais de Estatística, a serem filiadas ao Instituto;

c) para que as Prefeituras das Capitais dos Estados e do Acre se solidarizem num esforço eficaz, tendo em vista a criação, em seus Serviços ou Repartições de Estatística, de um eficiente cadastro predial e domiciliário, acompanhando quanto possível a organização padrão que o Distrito Federal fixar, visando não só os objetivos sociográficos que a matéria comporta, mas principalmente o conhecimento permanente dos efetivos prediais e demográficos do respectivo território sendo as zonas em que este se dividir;

d) para que o funcionalismo de estatística do Brasil, na consciência exata da sua alta missão social e política, no cumprimento dos seus nobres deveres profissionais e na compreensão dos imperativos morais que esta Convenção lhe traz, se empenhe em elevar o nível intelectual e técnico dos seus elementos componentes, pelo esforço de constante aperfeiçoamento pessoal a que cada um se dedique e por um espírito de sadio entusiasmo e cooperação em tudo que deles dependa para o êxito integral dos fins desta Convenção;

f) para que a Imprensa brasileira colabore na publicidade indispensável a que os serviços estatísticos nacionais sejam bem conhecidos em sua organização e afins, se prestigiem cada vez mais perante a opinião pública e tenham seus principais resultados devidamente vulgarizados;

h) para que a Sociedade Brasileira de Estatística se reorganize quanto antes e desenvolva intensamente⁶⁸, sob o patrocínio do Instituto Nacional de Estatística, suas atividades, prestando à cultura nacional e especialmente à estatística brasileira, os fecundos serviços que dela se podem esperar.

O instrumento convencional, sem dúvida nenhuma, era uma peça técnica e jurídica minuciosa. Valerá repetir, pactuavam-se vontades, livremente manifestadas; as partes cediam direitos e assumiam obrigações, configurando um colegiado de decisão. Criava-se uma federação de repartições estatísticas, ou, definia-se um consórcio federativo.⁶⁹ O sistema estatístico constituído alcançava sua dimensão nacional para e pela federação. Nele, pelo diálogo contínuo e pelas decisões colegiadas, as três esferas políticas (federal, estadual e municipal) se acordavam. Surgia um sistema estatístico em voluntária cooperação governamental. Teixeira de Freitas assim o disse, depois:

Uma vez que a ação investigadora da Estatística deve ser “una”, mas sem que deixe de estar

⁶⁸ Na verdade, então, a Sociedade era uma intenção, não uma realidade.

⁶⁹ Logo depois, várias cláusulas foram objeto de resoluções de Assembleias Gerais. A cláusula 2ª, letra “h”, sobre a franquia postal-telegráfica (resolução nº 17); as cláusulas 17ª, sobre a obrigação na prestação de informações, e 28ª, letra I, sobre a preferência no atendimento às demandas da atividade estatística pelos órgãos públicos (resolução nº 26); ambas de 30 de dezembro de 1936, na 1ª Assembleia Geral. A cláusula 21ª, sobre as estatísticas de exportação interestadual (resolução nº 41); as cláusulas 14ª e 15ª, sobre os critérios de concessão dos foros de “vila” e “cidade” aos aglomerados urbanos (resolução 59); a cláusula 2ª, letra i, sobre a extensão aos técnicos dos serviços de estatística das facilidades de transporte concedidas aos funcionários públicos federais (resolução nº 61); a cláusula 28ª, letras a e b, sobre concurso de admissão e cessão de pessoal, dando à Junta Executiva Central poderes para fixar-lhes as normas (resolução nº 64); uma em 14, e três em 17 de julho de 1937, na 2ª Assembleia Geral.

presente em todo o território nacional; se é mister que essa tarefa se execute em condições de servir a todas as estruturas governativas, – então forçoso é que aquela unidade e aquele desdobramento resultem de um entendimento entre as esferas governamentais que, independentes mas harmônicas entre si, se diferenciam na contextura política da Federação. [...] A instituição desse sistema cooperativo “sui generis” só poderia adquirir estrutura definitiva e eficiência perfeita se houvesse decorrido, como fora justo e conveniente, de normas constitucionais. Entretanto, a maneira pela qual a mentalidade média dos nossos homens públicos compreendia a Federação não se havia ainda depurado de certas interpretações errôneas, a tal ponto que uma iniciativa como esta encontrasse clima favorável e pudesse ter sido tomada com êxito. Ou se faria uma tentativa transigente, ou não se realizaria coisa alguma.

Daí que, embora enfrentando grandes riscos e através de dificuldades sem conta que bem poderiam ter sido evitadas se outra fosse a nossa cultura política, tornou-se preciso admitir que a cooperação entre a União, as Unidades Federadas e os Municípios não deveriam ser originariamente “determinada” por disposição constitucional, visto como o procedimento em contrário seria suspeitado, ainda que sem fundamento algum, de atentatório à autonomia dos Estados e dos Municípios. Bastaria, portanto, isto sim, que a Constituição a permitisse inequivocamente, para depois tentar-se organizar o sistema, mediante o apelo, fora de qualquer obrigatoriedade, ao livre e unânime consenso das entidades representativas das três esferas de governo. Porque somente assim o sistema poderia surgir num ambiente de confiança mútua, na estrita forma pela qual o regime era então compreendido, e segundo fórmula lidimamente democrática.⁷⁰

Num pressuposto quase absurdo – tão liberal era ele – admitiu-se que Estados e Municípios não pudessem obrigar-se, a não ser voluntariamente, a um efetivo esforço de cooperação entre os vários planos administrativos. Ainda mesmo quando se tratasse, como de fato se tratava, de uma necessidade vital da própria Federação, a saber, a necessidade, comum às três órbitas de governo, de garantir-se eficiência e unidade quanto às pesquisas geográficas e estatísticas.

Bem haja essa prudência. Certo, os governos não ficaram “obrigados” a cooperar. Não se estabeleceu nenhuma compulsoriedade para essa cooperação, a não ser a que resultasse do próprio compromisso que, a isso convidados pelo Governo Federal, os Estados e os Municípios livremente entendessem assumir para trabalharem em comum, mantendo cada qual, a partir daí, apenas a liberdade de discussão e de decisão no que dissesse respeito, quer à maneira pela qual deveriam cooperar, quer às normas de ação comum que tornassem solidários, todos os esforços. Livres de decidir se consideraram todos, sobre se cooperariam ou não; livres permaneceram de fixar as normas da cooperação. E livres ficaram, ainda, de manter, com inteira autonomia administrativa, os órgãos técnicos, por meio dos quais houvessem de efetivar a cooperação na forma convencionada ou conforme o deliberado em comum, consoante os ritos estipulados. Nada obstante, o êxito obtido foi completo.⁷¹

Instituído o Conselho Nacional de Estatística, o Governo Federal, pelo Decreto 1.200, de 17 de novembro de 1936, passou-lhe regulamento à luz das “bases fixadas no Capítulo I do instrumento convencional”. Era visto como “a entidade colegial⁷² a que competem a orientação e direção superiores das atividades do Instituto Nacional de Estatística” (art. 1º),

⁷⁰ É nesse sentido que a Convenção é dita a “Carta Magna” da estatística brasileira. Ela era, para a atividade estatística sua necessária constitucionalidade.

⁷¹ FREITAS, M. A. Teixeira de Freitas. A estatística e a reforma social. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 11, n. 44, p. 527-552, out./dez. 1950. P. 531-532.

⁷² Melhor ficaria “colegiada”, mas está “colegial”.

sendo-lhe “assegurada a mais ampla autonomia de ação técnica e administrativa no que disser respeito ao objetivo de tornar eficientes e coordenadas as atividades dedicadas ao planejamento e execução dos serviços estatísticos brasileiros” (art. 1º, parágrafo único); seus órgãos podiam dirigir-se diretamente às autoridades competentes, como entidade da Presidência da República. Seus órgãos, na letra da Convenção, eram a Assembleia Geral, a Junta Executiva Central, as Juntas Executivas Regionais, e as Comissões Técnicas (art. 4º). Eram membros do Conselho, no seu todo, e dos seus órgãos as seguintes autoridades:

Art. 3º O Conselho Nacional de Estatística é constituído:

- a) pelo Presidente do Instituto Nacional de Estatística, que será o Presidente nato do Conselho e da sua Junta Executiva Central, bem assim do órgão colegial coordenador dos serviços geográficos que se integrarem no Instituto;
- b) pelos demais membros da Junta Executiva Central;
- c) pelos diretores de seção e funcionários, de equivalente hierarquia, das “repartições centrais”;
- d) pelos diretores-gerais das repartições regionais de estatística incorporadas ao Instituto;
- e) pelos diretores de seção e funcionários de categoria equivalente das repartições a que se refere a letra precedente;
- f) pelos dirigentes gerais das organizações oficiais e oficializadas que possuam seções ou serviços filiados ao Instituto, tanto na órbita federal como na regional, e pelos chefes ou diretores de tais seções ou serviços;
- g) pelos diretores ou chefes das repartições ou serviços de estatística geral dos municípios das capitais dos Estados e do Acre;
- h) pelos representantes das organizações particulares filiadas ao Instituto.

Art. 5º A Assembleia Geral é constituída:

- a) pelos membros da Junta Executiva Central, representando o Governo Federal;
- b) pelos Presidentes das Juntas Executivas Regionais ou seus suplentes, representando os Governos Regionais e Municipais;
- c) por um delegado dos representantes, no Conselho, das organizações oficializadas [sic] filiadas ao Instituto;
- d) por um delegado dos representantes, no Conselho, das organizações particulares filiadas ao Instituto.

Art. 6º A Junta Executiva Central compõe-se:

- a) do Presidente do Instituto;
- b) dos diretores das Repartições Centrais de Estatística;
- c) de um representante de cada um dos Ministérios do Exterior, da Guerra e da Marinha, bem assim, do da Viação e de outros que venham a ser criados, enquanto não possuírem repartições centrais de estatística nos termos do art. 10, § 1º, nº III, do Decreto nº 24.509, de 6 de julho de 1934.

Art. 7º As Juntas Executivas Regionais, sempre que não prevalecerem, na legislação respectiva, disposições análogas às adotadas na organização federal (art. 10, § 1º, nº I e art. 11, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934), serão presididas pelos diretores das repartições regionais de estatística geral. Na hipótese contrária, estes diretores serão os secretários natos das respectivas Juntas, e, como tais, obrigatoriamente considerados assessores e suplentes dos Presidentes das Juntas Regionais na Assembleia Geral do Conselho.

Parágrafo único: constituem essas Juntas:

- a) os diretores e os chefes de seção ou funcionários de hierarquia equivalente das repartições regionais integradas no Instituto;
- b) os diretores gerais das repartições regionais que possuem apenas seções de estatística filiadas ao Instituto;
- c) os chefes dessas seções especializadas de estatística;
- d) os chefes ou diretores das repartições ou serviços de estatística dos municípios das Capitais dos Estados e do Território do Acre;
- e) um representante do Estado-Maior da Região com jurisdição militar no Estado e um delegado do Estado-Maior da Armada, devidamente credenciados para tal fim.

As decisões do Conselho, fossem as da Assembleia Geral, fossem as da Junta Executiva, eram chamadas de resoluções, sendo “redigidas em forma articulada e indicadas, para cada órgão deliberativo, pelo respectivo número de ordem” (art. 17). O Instituto deveria publicá-las anualmente, sob o nome “Anais do Instituto Nacional de Estatística”, tornando-se “elementos históricos do desenvolvimento da estatística brasileira”.⁷³

2E. Depois da Convenção

O Sistema Estatístico criado na ocasião terá sido, salvo melhores pesquisas, o primeiro sistema de informações devidamente constituído no Brasil. Era bastante complexo, e poderia fracassar, não tivesse no comando Teixeira de Freitas.

Em seu topo estava o Conselho Nacional de Estatística que era o “órgão de orientação e coordenação geral”. Ele era formado de diversos órgãos, como dois “deliberativos”, de suma importância: a Assembleia Geral (AG), a Junta Executiva Central (JEC) e as Juntas Executivas Regionais (JERs) uma para cada Unidade da Federação (UF).

A JEC era formada pelos diretores federais temáticos de estatística, oriundos dos ministérios, bem como, dos departamentos administrativos especializados, e dos institutos temáticos oficiais. Um dos seus membros era escolhido Secretário Geral, que acumulava a Secretaria Geral do Instituto. Eis então seu “órgão administrativo”, e seu “quadro executivo”.

⁷³ Em 31 anos, de 1936 a 1966, foram realizadas 24 Assembleias Gerais, gerando 862 resoluções; não houve Assembleia Geral nos anos 1940, 1943, 1944, 1947, 1961, 1964, 1965. A Junta Executiva Central baixou, nesse tempo, 910 resoluções. Nada se sabe das resoluções das Juntas Executivas Regionais; esse material, se não se perdeu, estará nos Arquivos Públicos estaduais.

Cada JER tinha, caso a caso, conforme a estrutura organizacional da UF correspondente, uma composição assemelhada (algo do tipo: ministério temático x, secretária temática x).

O dirigente máximo de cada JER, bem assim, todos os membros da JEC, integravam a AG, e dela também poderia participar algum convidado. Ela se reunia, em geral, em junho ou julho. A AG deliberava sobre princípios, normas, padrões, e definia as campanhas estatísticas: o que, o como, e o quando a coleta seria realizada; poderia promover homenagens, oferecer louvores, decidir pela incorporação de documentos à memória do Instituto, etc. A JEC poderia deliberar sobre todo tema *ad referendum* da AG que logo ocorresse.

O Conselho integrava ainda os “órgãos opinativos”, agrupados em Comissões Técnicas, havia as Permanentes e também as Especiais, bem como um Corpo de Consultores Técnicos. Esses órgãos, ao fim e ao cabo, agrupavam estudiosos, professores e pesquisadores, oriundos de ambientes universitários ou de centros de estudos e pesquisas, bem assim, figuras notáveis, os chamados pensadores do Brasil. Os envolvia sem maiores custos, apelando ao nacionalismo, invocando a relevância da atividade estatística para a revelação do Brasil. À época ainda não havia usuários das estatísticas, como os atuais, donde essas pessoas não tinham uma expertise de utilização minuciosa, mas antes uma visão ampla de retrato das realidades que as estatísticas proporcionavam. De fato, grandes estudos de época se valeram das estatísticas, mas não as apresenta, o que soa como paradoxo, mas não é.

A coleta, no contexto das chamadas “campanhas estatísticas”, não por acaso assim chamadas, porquanto integravam a percepção de época de “entradas civilizadoras”, como as da saúde, ou as técnicas (como a expansão do telégrafo, e a integração dos índios, etc.) ocorria nas Agências Municipais de Estatística, como “organização local”.⁷⁴

Entre os órgãos subordinados diretamente à Presidência da República, ocupa o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística situação à parte uma vez que os demais são “organizações federais”. Isto é, estão vinculados exclusivamente à órbita administrativa da União, enquanto o Instituto assume posição especial, que se pode dizer mesmo, “*sui generis*”, resultante do caráter político de que houve mister revesti-lo, como fundamento do seu destino técnico-administrativo.

Esse “caráter político”, que teve por objetivo dotar a instituição de ampla autonomia, emanada de simultâneos mandatos políticos, em condições de permitir-lhe atuar por delegação conjunta e solidária de todas as três órbitas de governo do regime constitucional brasileiro, foi o hábil e insubstituível recurso por meio do qual se tornou possível articular entre si, submeter a uma disciplina comum, e orientar segundo objetivos convergentes e normas técnicas uniformes, um numerosíssimo conjunto de repartições e serviços, tanto federais e estaduais, como também municipais, estes, em número, atualmente, de nada menos de 1.668.

Assim, a autonomia administrativa, no que se refere aos Conselhos do Instituto e aos órgãos destes diretamente dependentes, assume características especiais, decorrentes do pacto intergovernamental – a Convenção Nacional de Estatística – que teve exatamente a missão de investi-lo naquele solene mandato político apto a fazer funcionar extensas e mútuas delegações de autoridade no próprio plano dos poderes governamentais autônomos.

⁷⁴ O Sistema Geográfico teria basicamente a mesma estrutura, com eventuais mudanças de terminologia.

Em virtude dessa ampla fórmula de coordenação de serviços, o Instituto não é uma “repartição”, nem mesmo um “conjunto de repartições”, dependente de um só Governo. Pois, em verdade, é um largo sistema de órgãos técnico-administrativos, de variadas categorias, tipos e finalidades específicas, que a um só tempo se originam e dependem – no exercício, todavia, de uma conveniente autonomia – de todos os Governos que imediata ou mediatamente aceitaram as normas fundamentais da “Convenção Nacional de Estatística”⁷⁵

Duas mudanças ainda ocorreriam. Em 24 de março de 1937, pelo Decreto nº 1.527, seria criado o Conselho Brasileiro de Geografia, logo associado ao Instituto Nacional de Estatística. Viriam várias discussões em Assembleias Gerais, resultando na proposta firmada no Decreto-lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938, em que o Conselho Brasileiro de Geografia passa a Nacional e o Instituto Nacional de Estatística passa a Brasileiro e também de Geografia (sucede a Cartografia). E se completava a proposta original de Teixeira de Freitas de criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia.

Há um ponto curioso, pouco sabido. Quando sua proposta não passara, Teixeira de Freitas cuidou de “camuflar” (como um setor) a cartografia na repartição de estatística do Ministério da Agricultura. É claro que Juarez Távora, tão afeito à geopolítica, e temas afins, estava ciente e de acordo, se não fora mesmo o mentor da ideia. O fato então é que ao ocorrer a mudança agora da Geografia, só se faz mesmo explicitar a proposta original de Teixeira de Freitas, razão porque é legítimo tomar-se ainda o 29 de maio de 1936 como data de criação, do IBGE, não se a substituindo pelo 26 de janeiro de 1938.

Esse dia, dedicado entre nós a aviventar a nossa consciência cívica e profissional, a afervorar os nossos sentimentos de zelo pelo bem público, a fortalecer o nosso “espírito de corpo”, esse dia outro nome não poderia ter senão este: “Dia dos Geógrafos e Estatísticos”⁷⁶. Pois solidários labutam, no Brasil, os que fazem a Geografia e a Estatística. E em cada carreira do Sol sob os signos do zodíaco, a jornada preferida para simbolizar a nossa fraternidade, a serviço da Pátria e da Humanidade, não haveria de ser outro, também, senão o histórico dia 29 de maio. Porque foi este o dia em que se instalou em 1936, a instituição criada pelo Presidente Vargas dois anos antes, o então “Instituto Nacional de Estatística”, o qual, desde 1937⁷⁷, posta em prática, em sua plenitude, a ideia que o havia inspirado se transformou no “Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística”, ou seja, o nosso “IBGE”, hoje tão familiar aos brasileiros de todos os quadrantes.⁷⁸

⁷⁵ EXPOSIÇÃO apresentada pelo Dr. M. A. Teixeira de Freitas, Secretário Geral do IBGE, ao Dr. Heitor Bracet, Presidente, em exercício, da entidade. Posto em anexo à Resolução nº 325, de 29 de julho de 1946, da Assembleia Geral, do Conselho Nacional de Estatística. P. 108.

⁷⁶ O Dia do Estatístico foi instituído pela Resolução nº 190, de 22 de julho de 1941, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística. O Dia do Geógrafo o foi pela Resolução nº 133, de 7 de julho de 1945, pela Assembleia Geral do Conselho Nacional de Geografia. Hoje é, sobretudo, considerado o Dia do Ibeano.

⁷⁷ Na verdade, formalmente, desde janeiro de 1938. Teixeira de Freitas, ao se referir a 1937, realça as tratativas da formação do Conselho de Geografia.

⁷⁸ DÉCIMO-QUINTO aniversário do IBGE. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 12, n. 46, p. 250-262, abr./jun. 1951. P. 256-257.

A última mudança, completando o idealismo de Teixeira de Freitas, recompensando sua tenacidade, persistência, compreensão, transigência (quando imperativa), virtudes que possuía, ocorreria em 1942 quando, no contexto do esforço de guerra, o já IBGE ganharia o direito ao Fundo Estatístico (o que também estivera na proposta originária), com recursos suficientes para fazer avançar as Agências Municipais de Estatística, base do sistema. Elas ainda não estavam instaladas em todos os municípios, por falta de recursos nos orçamentos municipais. Por elas, o IBGE se fazia, então, o único órgão federal com atuação proativa nos municípios brasileiros. Por elas, braços civilizadores, os municípios avançariam. Ao dizer de Teixeira de Freitas, os agentes da estatística (e da geografia), por saberem pelos números, sabiam melhor, e por isso poderiam contribuir na transformação dos municípios.⁷⁹

Até aquele momento o IBGE atuava apenas como orientador técnico-processual das Agências, não raro de apenas um Agente alocado em espaço da Prefeitura, mas seu vínculo funcional era a municipalidade. Daquele momento de emergência, e sem retorno, as Agências entrariam na estrutura do IBGE, não de pronto, mas pouco a pouco. E para geri-las surgem as Inspetorias Regionais logo Estaduais, embrião das antigas Delegacias e atuais Unidades Estaduais do IBGE. Hoje já não estão em todos os municípios, dadas as facilidades de comunicação, física e eletrônica, mas àquele tempo a força do sistema é que estivessem.

Ao passar do tempo, estava claríssimo, o Instituto triunfara. A ideia fora bela, e acertada, mas fora nova, e, como costuma acontecer, assustara e por bom tempo seguiria assustando, envolvendo sua beleza em brumas. E, bem ao caso, Alvim Pessoa, em franqueza incomum, ele que, oito anos antes, propusera a legislação que, a seu juízo, mudaria a atividade estatística brasileira, e tivera sua ideia, como visto antes, ampliada por Teixeira de Freitas, resultando no IBGE, dizia, passados quase quinze anos, que então duvidara da proposta aprovada. O dizia e fazia autocrítica;

Figurando no número dos misoneístas⁸⁰ que, na aurora do novo regime, duvidaram, com os olhos na experiência do passado, do êxito propugnado pelos idealistas de ação, o signatário deste artigo se desvanece em reconhecer o próprio erro com a satisfação de ver desmentidos os prognósticos sombrios que inspirava o futuro desenvolvimento da campanha hoje vitoriosa aos que a supunham condenada ao malogro por exceder, na grandiosidade dos seus objetivos, à capacidade, mal julgada, dos homens públicos do Brasil.⁸¹

Com a volta da democracia, vindo a Constituição de 1946, a situação se complica. Pouco a pouco perde o Fundo, sempre objeto de polêmica; então a chamada autonomia dos municípios é entendida sendo violada, e eles querem também esta receita. Pouco a pouco

⁷⁹ Ver SENRA, Nelson. História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002). Vol. III: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Capítulo 05: “Agências municipais de estatística, alicerce do sistema estatístico”, p. 177-202; Capítulo 05: “A ordem no programa estatístico. O progresso nas campanhas estatísticas”, p. 203-229.

⁸⁰ Aversão a tudo quanto é novo, – ideias, costumes, formas de arte, etc. –, não por motivo bem fundado, mas tão-só porque não correspondem ao estabelecido. Conforme Mestre Aurélio.

⁸¹ PESSOA, H. E. Alvim. A cooperação disciplinada e os recentes progressos da estatística no Brasil. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 1, n. 1, p. 86-99, jan./mar. 1940. P. 99.

também seu quadro de pessoal cresce, ora para gerir os recursos do Fundo, ora para defender sua cobrança, ora para executar funções técnicas, deixadas em descaso pelos ministérios. Seu quadro de pessoal ganha o status de “servidores públicos”, com todas as amarras daí decorrente. Como manter aquela engrenagem? Como seguir presente nos municípios, tido como peça-chave da concepção da atividade estatística? A solução estará na promoção de uma Campanha Municipalista; de cidade em cidade, Rafael Xavier, que substituíra Teixeira de Freitas na Secretaria Geral, ao seu afastamento voluntário em 1948, lhes dava seus retratos numéricos, valendo-se dos resultados do censo de 1940; mostrava suas potências e suas carências. Por essa via, lhes mostrava a importância de se manterem ligados ao IBGE, devendo continuar a prestigiá-lo, de modo a se preservar a formatação censitária no território das pesquisas. Para essa nova investida nos municípios, surge ainda a Revista Brasileira dos Municípios, que o IBGE editaria por vinte anos (1948-1968), e desse contexto surgiria primeiro a Associação Brasileira dos Municípios, e, logo depois o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).⁸²

Essa nova Revista se somava à Revista Brasileira de Estatística e à Revista Brasileira de Geografia, bem assim, aos Boletins de Estatística e de Geografia. Sem olvidar o Anuário Estatístico do Brasil, regularmente elaborado e editado. Paralelamente, havia uma formação e capacitação continuadas, por cursos, por palestras, por conferências, por consultorias. Livros em geografia e em estatística foram traduzidos e publicados pelo IBGE. E a geografia, bem mais que a estatística, daria cursos de formação de professores.⁸³ E logo viriam o Laboratório de Estatística, com Gígio Mortara, entre outros, e adiante, em 1953, a Escola Brasileira de Estatística, logo Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

Os censos de 1940 e de 1950 seriam feitos ainda na gestão do Embaixador Macedo Soares, e teriam sucesso. O de 1940 traria como volume de introdução o magistral estudo “A cultura brasileira”, de Fernando de Azevedo, e que ganharia depois edições independentes, inclusive fora do IBGE. Em 1945, seria feito um “Projeto de Brasil”, o chamado “Problemas de Base do Brasil”, um plano como se fazia na época, trazendo intenções, tentando provocar motivações, ou seja, tinha a tradicional formatação de mobilização psicológica. Sairá sem autoria, como obra do IBGE, e será muito elogiado, tendo tido cinco edições, até 1956; sua autoria, contudo, será reconhecida a Teixeira de Freitas após sua morte. Será um plano para fora, e um plano para dentro, posto como o “Ideário Cívico” do IBGE: tudo que se fazia na Casa, se fazia para um novo Brasil, o que devia ser motivo de orgulho, e ali estava a unidade das inúmeras atividades institucionais.⁸⁴ A tradição está formada.

Considerações Finais

⁸² Ver SENRA, Nelson (org.) O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios. O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 428p.

⁸³ Ver SENRA, Nelson. História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002). Vol. III: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Capítulo 07: “Formação e capacitação continuadas: a força do sistema estatístico”, p. 231-254.

⁸⁴ Ver CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. O Ideário Cívico do IBGE: reformas sociais de base e Projeto de Brasil aos olhos da estatística. In: SENRA, Nelson. História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002). Vol. III: Estatísticas Organizadas (c1936-c1972). Rio de Janeiro: IBGE, 2008. P. 371-409.

Assim, o Convênio conformaria a cooperação federativa, e esta daria condições de existência à Convenção, peça-chave da definitiva formação da atividade estatística brasileira. O Convênio fora concebido na repartição de estatística do Ministério da Educação e Saúde, dando-lhe forma e força; esta repartição, mais tarde, após influir a criação do Instituto Nacional de Estatística, logo IBGE, ao lhe ser parte, ganharia nesse convívio, num perfeita simbiose. Em outras palavras, do Convênio chegou-se à Convenção, que daria forma ao Instituto, por cuja atuação, viria a solidez e expansão da atividade estatística na educação e na saúde. Nas palavras de Teixeira de Freitas, temos uma síntese dessa relação profícua:

Acentue-se, antes de tudo, que, se mérito houve no trabalho realizado, esse é devido ao ambiente criado às atividades estatísticas pela atuação do Instituto e à dedicação invariável do corpo de funcionários do Serviço de Estatística da Educação e Saúde.

Entregando-se com inextinguível devotamento à carreira estatística – na qual a paciência, perseverança e espírito de sacrifício constituem virtudes imprescindíveis – tudo têm dado de si, esses funcionários, para que a obra empreendida com o objetivo de medir a extensão e intensidade dos esforços do país, nos setores da Educação e Saúde, alcance os seus nobres fins, contribuindo para a valorização física e moral do homem brasileiro.⁸⁵

E para dar um ponto final a este texto, valerá uma citação que registra a admiração de Teixeira de Freitas para com Lourenço Filho, numa última evidência da associação da atividade estatística da educação e saúde (leia-se o Convênio) e da atividade estatística brasileira, como um todo (leia-se a Convenção):

O país guardará a lembrança da linda iniciativa da Associação Brasileira de Educação, quando em 1933, pela voz austera, serena e cheia de autoridade de Lourenço Filho, concitou o Brasil ao esforço totalitário e decisivo que só a Convenção lhe possibilitaria, para oferecer de fato à sua gente o “pão do espírito”, e com ele um menos amargo “pão de cada dia”.⁸⁶

Note-se o ano, 1933, quando Teixeira de Freitas acabara de redigir sua avaliação da situação da atividade estatística brasileira, movido pela ideia de Alvim Pessoa, uma ideia mais simples que ele aumenta sobremodo. Então estava em causa, desde 1932, a criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, que seria em 1934, o Instituto Nacional de Estatística, que começaria a funcionar em 1936, e que em 1938 seria o IBGE.

Rio de Janeiro, julho / agosto de 2013

⁸⁵ FREITAS, M. A. Teixeira de. O órgão de estatística do Ministério da Educação e Saúde, antes e depois do IBGE. Revista Brasileira de Estatística, Rio de Janeiro: IBGE, v. 4, n. 14, p. 235-248, abr./jun. 1943. P. 247-248.

⁸⁶ FREITAS, M. A. Teixeira de. O que dizem os números sobre o ensino primário. São Paulo: Melhoramentos, [1938?]. Cap. V – Concluindo: o postulado dos números. P. 178.