

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

Projeto aceito pelo Edital Universal do CNPq de 2011

**A ATIVIDADE ESTATÍSTICA NA PRIMEIRA REPÚBLICA,  
TENTATIVAS DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA (1890-1930).**

**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 fundador da  
“Associação das Américas para a História da Estatística e do Cálculo de Probabilidades”; membro da  
“Associação Brasileira de Educação - ABE”.

As estatísticas são expressões numéricas referidas a certos espaços, em alguns tempos, resultando de sucessivas agregações de informações individuais. Essas informações individuais (sempre de pessoas, *lato* ou *stricto sensu*) podem já existir em registros administrativos, de ordem privada ou de ordem pública, ou, se não existem, devem ser criadas, configurando (*stricto sensu*) registros estatísticos. A captação das informações individuais já existentes, ou suas criações por pesquisas estatísticas, censitárias ou amostrais, se orientam por coletivos (temáticos) previamente organizados, o que equivale declarar que as estatísticas são construções, não construções quaisquer, ao bel-prazer dos pesquisadores, como fruto de visões e de desejos pessoais, mas sempre, e mais e mais, pautadas nas ciências, ou em consensos científicos, elaborados em comunidades científicas. Pouco a pouco, de técnico-administrativa a atividade estatística foi se tornando técnico-científica.

Ora, por muito tempo, em todos os países, e no Brasil até bem depois da Primeira República, a fonte principal das informações individuais foram os registros administrativos, ficando os registros estatísticos, na maioria dos países, dependentes de volumosas operações censitárias, e mesmo essas operações, antes de se modernizarem, em tempos muito recentes, tinham muito caráter de registro administrativo. Dizer isso, entre outros pontos, significa dizer que as informações individuais voltavam às individualidades, o que é, em qualquer tempo e lugar, a negação da natureza das estatísticas que, por serem fruto de agregações, não voltam às individualidades (ainda que as reconstruam, mas não mais como individualidades, e sim como individualizações, em que o um se vê no outro, ou seja, em que o um toma o outro, num coletivo a que ambos pertencem, como referência). Quanto aos registros administrativos já existentes, sempre foi difícil acessá-los, por estarem dispersos em diversos locais, e por terem vocação primeira a administração de alguma atividade ou situação. Afora

serem preenchidos, às mais das vezes, de forma descontínua e assistemática, e raramente sendo homogêneos. Só muito agora se passou a fazê-los em computadores e a colocá-los em redes de acesso remoto.

Pois no Brasil, desde o Império, passando pela Primeira República, e avançando pelo primeiro modelo estatístico, já sob o IBGE, houve três formas dos órgãos centrais de estatística, fossem nacionais, fossem estaduais, de acessarem os registros administrativos, e deles extraírem as informações necessárias à geração de determinadas estatísticas. A primeira forma, vigorante no Império, foi a de pedir (exigir) que cópias dos registros administrativos fossem enviadas à Corte (no Rio de Janeiro) ou às capitais das Províncias; ora isso era muito difícil, pois, já que tudo era feito em papel, e à bico-de-pena, significava um adicionamento de trabalho incrível aos detentores dos registros administrativos, sem olvidar que impunha um convívio imenso com muitos papéis em algum lugar central (provincial ou nacional), operação que exigia, sem dúvida, muitas pessoas, e bastante espaço para arquivos. Não é outra a razão de muitas vezes as repartições estatísticas serem chamadas de Arquivos Estatísticos, ou serem tornadas partes dos Arquivos Públicos.

Na Primeira República, com a federação marcante, predominante, a forma anterior era impossível, devendo surgir outras formas, e elas serão tentadas, ora por acordos bilaterais, ora por acordos nacionais, via conselhos estatísticos, ora por convencimento do imperativo da cooperação federativa. Mas em todos os casos não houve progressos, e os responsáveis pelas repartições estatísticas, fossem estaduais, fossem nacionais, viveram amargas frustrações, ora levando a esmorecimentos, ora fazendo surgir incansáveis criatividadees. Pois a grande figura desse tempo foi Bulhões Carvalho que, na esfera federal, mais lutou pelo acordo de interesses federativos. Esta segunda forma, à falta de uma presença contínua da autoridade federal nos estados, por algum preposto, implicava exatamente contar com a cooperação voluntária (até por confluência de interesses, raramente bem percebidos) de autoridades estatísticas estaduais, mas, também elas não viviam em mar-de-rosas, enfrentando igual dificuldade de acesso aos registros administrativos municipais. No fundo faltava percepção da natureza da atividade estatística, o que só aos poucos seria inculcado nos interessados, num exercício lento de paciência, que contou com o reforço do exemplo do Censo de 1920, cuja operação levaria ao Censo de 1930 por maior cooperação federativa (o que foi obstado pela chamada Revolução de Outubro, que pôs fim à Primeira República).

Pois o IBGE, que começaria a funcionar em 1936, ainda que dependesse desses registros administrativos, pôde contar pouco a pouco com uma rede de agências de estatística nos municípios, no início tendo vinculação administrativa municipal, ainda que com orientação técnica do IBGE, e logo depois tendo completa gestão e controle do IBGE. Isso facilitou o acesso aos registros administrativos, e também permitiu pesquisas diretas, ainda não amostrais, mas já diretas junto a informantes, ainda que nem sempre fosse a população em si, mas, como seja, não mais apenas aos registros existentes. Assim, surgia uma terceira forma, ficando clara a diferença desta forma para a segunda, ou seja, enquanto esta, pelo *modus operandi* que dispunha, permitia que a repartição estatística nacional fosse ao encontro dos registros, onde eles estavam, sem precisar adicionar nenhum trabalho adicional aos seus “donos”, bastando que os tornassem acessíveis, o que era feito pela autoridade investida nos agentes estatísticos, aquela implicava que os registros “viesses” até à repartição de estatística, não mais um “vir” de modo estrito, como na primeira forma, mas numa sua variação, por sumas feitas por pessoas estranhas á atividade estatística nacional, sensíveis ou não às demandas, mas “dobradas” pelos acordos feitos.

Vejamos, então, as tentativas republicanas de cooperação federativa, com ênfase na Primeira República, ou seja, à segunda forma, ficando a terceira forma para ulterior texto. Será visto que a principal figura foi Bulhões Carvalho.

### **Primeira tentativa: acordo (e desacordo) bilateral com São Paulo**

Em outubro de 1891, já sob a égide da primeira Constituição republicana, o governo Deodoro da Fonseca reorganizou a administração federal. É criado o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, sendo-lhe agregada a Diretoria Geral de Estatística (DGE), que desde sua “restauração”, em 1890, estava vinculada ao Ministério do Interior, então extinto. Este novo arranjo começaria a funcionar em 1892, já no governo Floriano Peixoto. Nesse novo contexto, o ministro Costallat informa em relatório a saída de Timóteo da Costa e a entrada de Raul Pompéia<sup>1</sup>, e anuncia uma próxima “modificação do regulamento da repartição”, em face da “redução que, por várias causas, sofreu o quadro do pessoal efetivo”.<sup>2</sup>

Pois no referido relatório fica-se sabendo da negociação de um acordo de cooperação “entre a Diretoria Geral e a Repartição de Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo”, com o qual, afirma, seriam evitados “os inconvenientes da dispersão de esforços, a que tende a atividade estatística desenvolvida em centros independentes”. Embora pensado apenas com a “Repartição de Estatística de S. Paulo, que dele cogitou para seu uso”, entende ser matéria aplicável também às repartições estatísticas existentes nos demais estados, com o que seria “obtida imensa vantagem de ordem geral neste assunto”, e diz que mandou a direção da DGE propor acordo igual aos demais estados. Isso terá sido muito difícil, já que na maioria dos estados não houve nenhuma criação de repartição de estatística, donde faltaria um interlocutor formalizado. E se houve alguma tentativa, é possível imaginar que a recepção tenha sido pequena, dado o encanto federativo que dominaria a República.

Para tornar-se efetivo esse pacto administrativo já foram aprovadas as respectivas bases, obrigando-se por ele a Diretoria Geral de Estatística a fornecer à Repartição de Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo mapas impressos e instruções referentes às diversas estatísticas em via de organização, segundo um plano sistemático que se estende a toda a República, modelos gráficos dos mapas que se destinam à coleta de dados, e dos quadros definitivos para qualquer trabalho que, conquanto naturalmente ligado ao regime de Estatística da União, haja de realizar separadamente a mesma Repartição na parte relativa à sua circunscrição; ficando reciprocamente obrigada a Repartição paulista a sujeitar os seus trabalhos aos modelos da Diretoria Geral e auxiliá-la na distribuição de mapas e coletas de dados para a Estatística Geral da União e ainda a entender-se com a Diretoria Geral na organização da estatística, exclusivamente local. A apuração dos dados coligidos, exceto os do recenseamento [e] do Registro Civil, regulado pelo Decreto nº 722, de 6 de setembro de 1890, que deverão sempre ser apurados na Diretoria Geral, ainda que anteriormente, sem prejuízo do serviço mais vasto, se possam aproveitar os mapas para a estatística estadual e ainda daqueles de que tomar a iniciativa a Repartição paulista, poder-se-á fazer na Diretoria Geral ou naquela Repartição, conforme se entenda mais útil; devendo trabalhos iniciados pela Repartição paulista, sobre os modelos da Diretoria Geral, serem custeados integralmente por aquela repartição. As repartições em acordo conseguirão de parte a parte, junto do Governo

---

<sup>1</sup> Nesse tempo, desde sua recriação, em janeiro de 1890, a direção da DGE passara pelas mãos de Timóteo da Costa (até abril de 1891), de Medeiros e Albuquerque (até dezembro de 1891), de novo de Timóteo da Costa (até junho de 1893), de Raul Pompéia (até, provavelmente, agosto de 1894). Então viria Mendes da Rocha.

<sup>2</sup> Relatório apresentado ao Vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo General de Brigada, Dr. Bibiano Sérgio Macedo da Fontoura Costallat, Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, em maio de 1894, 6º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1894. P. 347.

da União e do Governo de S. Paulo gratuidade de transporte para os mapas impressos, modelos gráficos e livros destinados ao serviço de estatística, bem como para o pessoal mobilizado no mesmo serviço.<sup>3</sup>

O acordo foi iniciativa de José da Silveira Lobo, primeiro diretor da Repartição da Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo<sup>4</sup>, pelo aviso nº 2 de 13 de outubro de 1892, mas, devido a diversas demoras<sup>5</sup>, só foi fechado por seu segundo diretor, Antônio de Toledo Piza, em 28 de junho 1894. Em seu nome o acordo seria firmado por Joaquim Monteiro de Mello, no Rio de Janeiro, e pela DGE Raul Pompéia. Eis sua versão integral:

1º A Diretoria Geral de Estatística fornecerá gratuitamente à Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo<sup>6</sup> *mapas impressos e instruções* referentes à diversas estatísticas em via de organização, segundo um plano sistemático que se estenda a toda a República, e *modelos gráficos* dos mapas que se destinem à coleta de dados e dos quadros definitivos para qualquer trabalho que, conquanto naturalmente ligado ao regímen geral de Estatística da União, haja de realizar separadamente a Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo, na parte relativa à sua circunscrição.<sup>7</sup>

2º A Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo adotará na execução dos seus trabalhos os modelos estabelecidos pela Diretoria Geral de Estatística para o serviço que a esta compete, auxiliando-a na distribuição dos mapas e coleta dos dados indispensáveis a esse serviço; e entender-se-á com a mesma Diretoria para a organização de quaisquer outros trabalhos estatísticos que se não prendam à execução imediata de um plano geral, conservando plena autonomia, caso ocorra divergência radical na permuta dos modelos e estudos referidos a esses trabalhos.

3º Com a exceção do recenseamento geral da República e da transcrição do Registro Civil, regulado pelo Decreto nº 722, de 6 de setembro de 1890, que deverão ser sempre apurados na Diretoria Geral, ainda que anteriormente, sem prejuízo do serviço mais vasto se possam aproveitar os respectivos mapas para a estatística estadual, cuja iniciativa não seja da Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo, será apurado nesta Repartição ou na Diretoria Geral, conforme se resolver.

4º No caso de ser feita a apuração pela Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo, poderá a Diretoria Geral de Estatística reclamar os esclarecimentos de que dependa qualquer dúvida, devendo estes ser oferecidos prontamente e rigorosamente nos termos da requisição.

5º Os mapas e quadros gráficos de apuração de quaisquer dados estatísticos serão conservados no Arquivo da Repartição em que forem apurados, não se compreendendo nesta hipótese os que se remeterem de parte a parte, para verificação de dúvidas ocorrentes.

6º Os trabalhos estatísticos, iniciados pela Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo, independente de um plano em via de execução em toda a República, serão custeados integralmente pela Repartição paulista.

---

<sup>3</sup> Idem, p. 347-348.

<sup>4</sup> Relatório apresentado ao cidadão Dr. Cezário Motta Júnior, Secretário dos Negócios do Interior do Estado de São Paulo, pelo Diretor da Repartição de Estatística e Arquivo, Dr. Antônio de Toledo Piza, em 31 de julho de 1894. Rio de Janeiro: Typ. Leuzinger, 1894. P. 141[Note-se a cidade da impressão]

<sup>5</sup> Idem, p. 141.

<sup>6</sup> No corpo do acordo surge o nome Repartição da Estatística e do Arquivo do Estado de S. Paulo, ao passo que em outros lugares aparece Repartição da Estatística e Arquivo do Estado de S. Paulo.

<sup>7</sup> Grifos no original.

7º As Repartições em acordo providenciarão respectivamente junto do Governo da União e do Governo Estadual, no sentido de obter a gratuidade do transporte dos mapas impressos, modelos gráficos e livros destinados ao serviço da Estatística, bem como do pessoal mobilizado para o mesmo serviço.

8º As cláusulas do presente acordo poderão a qualquer tempo ser modificadas, mediante expresso anúncio da Repartição paulista e da Diretoria Geral.

9º Igualmente, mediante expressa anuência mútua poder-se-á dissolver o presente acordo, não se permitindo contudo em caso algum, sob a garantia do Governo de União e do Governo Estadual que influa o rompimento para que se suspenda ou transforme o andamento regular dos trabalhos iniciados por virtude do pacto administrativo.<sup>8</sup>

Amba as repartições signatárias assumiam deveres e recebiam direitos; e a repartição paulista assumia haver um plano para o país, ao qual devia ajustar-se a associar-se. A experiência, se vingasse, teria sido ótimo, é claro, mas fracassou.

No governo seguinte, de Prudente de Moraes, no enterro de Floriano Peixoto, Raul Pompéia, florianista extremado, profere discurso fúnebre que desagrade ao governo. Exonerado, em seu lugar assume Mendes da Rocha, que se prepara para concluir a apuração do Censo de 1890, e para fazer o Censo de 1900. Então, o novo ministro, em relatório, diz que “a estatística do país tem-se desenvolvido lentamente, apesar da bem acertada reorganização do respectivo serviço em 1890”, e aponta como principal problema a desatenção dos estados em atender às demandas da DGE.

A dificuldade com que luta esta tão importante repartição da República na obtenção de dados estatísticos, principalmente quando dependentes de autoridades dos Estados, merece a solícita atenção do Congresso Nacional, já tantas vezes empenhado em melhorar este ramo do serviço. Além da inobservância das leis em vigor neste assunto, concorre igualmente para que não seja atendido o empenho com que procura desempenhar-se de suas funções a respectiva diretoria, a falta de uniformidade nos modelos adotados pelas diferentes repartições. Torna-se indispensável uma providência que, abrangendo o conjunto do serviço, deixe bem clara a obrigatoriedade de resposta aos quesitos formulados pela repartição federal.<sup>9</sup>

A “obrigatoriedade de resposta” referida não diz respeito às respostas da população, pois, a menos dos censos, não se faziam pesquisas diretas, mas sim às repartições estatísticas estaduais e também federais, que teriam que acessar os registros administrativos para atender aos pedidos federais. Adiante, no mesmo relatório, relata os rumos da apuração d Censo de 1890, e começa a refletir sobre o Censo de 1900, tornado decenal pela nova constituição, e para tanto “torna-se necessário propor desde já os elementos que se fazem mister para serviço tão importante”, e diz mais: “entre eles não é de menor relevância a organização das comissões ou a designação das autoridades locais a quem deve ser cometido, para na época oportuna facilitar os resultados que cumpre sejam os mais completos”.<sup>10</sup>

No âmbito dos estados a situação é semelhante, ou seja, se a esfera federal não tem resposta dos estados (e dos órgãos federais), estes não têm resposta das secretarias estaduais e dos municípios. Toledo Piza descreve a situação difícil que sofre, focando a deficiência da

---

<sup>8</sup> Idem, p. 142-144.

<sup>9</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Engenheiro Antônio Olyntho dos Santos Pires, Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, em maio de 1895, 7º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1895. P. 466.

<sup>10</sup> Idem, p. 467.

legislação, que não lhe dá autonomia e autoridade, daí, então, afirmar que suas relações com “as autoridades estaduais e municipais, com as associações e os indivíduos” são todas “de caráter de favor e não de obrigação legal”, ou seja, “se se pedem informações às câmaras municipais sobre serviços públicos, sobre lavoura ou outro qualquer assunto de transcendente interesse, elas responderão se quiserem (...) e boa parte delas não se presta a fornecer as informações pedidas”. Sobre o registro civil aponta um autêntico paradoxo:

O serviço é federal e não regulamentado, e os oficiais encarregados da sua execução são estaduais e por isto estão fora da seção da justiça federal que não tem leis nem forças para obrigar empregados estaduais a desempenharem funções federais; mas, o Estado por seu lado não pode obrigar os seus empregados a fazer serviços que não lhes pertencem, e quando devesse poder fazê-lo não há leis que regulem o caso e muitos oficiais do registro civil continuam desidiosos, omissos e remissos no desempenho deste serviço que é um dos piores que temos.<sup>11</sup>

Essa situação precária se agravava, segundo Toledo Piza, por conta de um “incidente desagradável” protagonizado por Mendes da Rocha, que assim o narra ao Secretário do Interior do estado, a que estava afeito. Por essa situação, resolve romper o acordo:

Porém, ultimamente tendo o dr. Raul Pompéia deixado aquela diretoria, foi ele substituído pelo cidadão Francisco Mendes da Rocha, que imediatamente introduziu outras maneiras nas suas relações comigo e, esquecido de que esta repartição é estadual e independente da sua, começou a enviar-me ordens em tom autoritário e grosseiro, que eu não poderia de modo algum admitir que fosse adotado como regra permanente da sua conduta para comigo, e de acordo com os vossos antecessores drs. Cesário Motta e Álvares Rubião, a quem expus os fatos, rompi o acordo existente, cortando relações com aquele diretor e devolvendo-lhe os seus insolentes ofícios. (...) Porém, agora começam os oficiais do registro civil deste Estado a comunicar-me que estão recebendo ofícios *diretos* do cidadão Mendes da Rocha, diretor da Estatística da União, ordenando-lhes que remetam os seus mapas *diretamente* para o Rio de Janeiro, sob as penas cominadas no art. 3º do citado decreto do Marechal Deodoro, que não pode ter hoje neste Estado, autônomo e livre, a mesma aplicação que tinha durante o régimen ainda centralizador do Governo Provisório, porque os funcionários são estaduais e não estão sob a ação da justiça federal.<sup>12</sup> [Itálico no original]

Em suma, Mendes da Rocha tenta fazer uma relação direta com os oficiais do registro civil. Alguns o atendem, mas outros continuam a remeter suas sínteses ao órgão estadual de estatística. E diante desta confusão, alguns cartórios aproveitam para não mais enviar para ninguém, o que torna tudo ainda mais precário. Assim, nenhum dos dois órgãos conseguia formar um resultado completo do estado do registro civil. Essa situação, então, interrompe a promissora cooperação, como anuncia ao Secretário.

### **Segunda tentativa: o Conselho Superior de Estatística.**

Em final de 1906, Afonso Penna assume a presidência da República. Acercou-se de

---

<sup>11</sup> Repartição de Estatística e Arquivo. Relatório do ano de 1895 apresentado em 30 de setembro de 1896 ao cidadão Dr. Antônio Dino da Costa Bueno, Secretário dos Negócios do Interior do Estado de S. Paulo, pelo Dr. Antônio de Toledo Piza, diretor. S. Paulo: s.e., 1896. P. 169-170.

<sup>12</sup> Idem, p. 170-171.

homens novos, com carreiras políticas apenas iniciantes. No Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, ao qual estava afeta a DGE, põe Miguel Calmon, que trás Bulhões Carvalho a conduzi-la.<sup>13</sup> A DGE ganha força na razão do programa do novo governo, intervencionista e protecionismo no plano econômico, atribuindo ao governo deveres sociais. Já na primeira mensagem ao Congresso, anuncia uma reforma na atividade estatística federal.

Vou efetuar a reforma da Repartição de Estatística e, em mensagem especial, solicitarei ao Congresso as medidas que reputo indispensáveis à plena eficácia do serviço. Preciso é que nos achemos devidamente aparelhados para o próximo recenseamento geral de 1910, afim de que se não reproduza o insucesso do de 1900.<sup>14</sup>

Bulhões Carvalho assume em 26 de abril de 1907, em lugar de João Sabino Damasceno<sup>15</sup>. Médico dedicado aos combates sanitários aplicara-se aos estudos da demografia-sanitária, dessa forma, sendo usuário crítico das estatísticas publicadas pela DGE. Recém participara da realização do censo de 1906, no Distrito Federal, como membro da comissão responsável, sendo esse censo um marco na modernidade censitária nacional. De pronto sopesa o estado das artes, e a expõe ao ministro: “A estatística é hoje universalmente considerada a base essencial, o elemento indispensável ao governo dos Estados, por mais rudimentar que seja a sua constituição”; e acrescenta: “No Brasil pouco se tem feito para tornar a estatística um auxiliar poderoso da pública administração. Jamais se cogitou em uniformizá-la em todo o vasto território nacional”<sup>16</sup>, e diz: “Tanto no Império como na República, a estatística foi sempre, senão esquecida, pelo menos colocada em segundo plano, não se preocupando jamais os poderes públicos em considerá-la a base essencial da administração”.<sup>17</sup> E segue: “Nos vários Estados do Brasil apenas a estatística demógrafo-sanitária tem tido algum desenvolvimento, e assim mesmo, nas poucas capitais em que o serviço está organizado, não é ele uniforme nem feito de modo completo”.<sup>18</sup>

E expõe a reforma ao ministro, que, após rápida tramitação parlamentar, é formalizada a 5 de setembro de 1907 pelo Decreto nº 6.628. Entre várias mudanças, nos art. 3º a 6º cria um Conselho Superior de Estatística, que se reuniria nas primeiras quinzenas de junho e dezembro, e teria até 50 (cinquenta) membros efetivos, e um número ilimitado de membros honorários. Espera muito desse órgão, e lhe estará sempre atento, pese a evidente dificuldade de funcionamento, o que logo ficará evidente.

...um Conselho Superior, incumbido de emitir parecer sobre a escolha das fontes de informação; sobre os métodos de serviço, planos, quadros, questionários, instruções ou programas que a administração submeter ao seu exame, bem como sobre as disposições e medidas a adotar para que as publicações oficiais apresentem certa uniformidade; sobre a preparação do Anuário estatístico; sobre o empreendimento e publicação de estatísticas novas;

---

<sup>13</sup> No Ministério das Relações Exteriores continuará José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (vindo do governo Rodrigues Alves). Para o Ministério da Guerra irá o General Hermes da Fonseca, sobrinho de Deodoro da Fonseca, que introduzirá reformas no exército. No Ministério da Marinha seria posto o Almirante Alexandrino de Alencar.

<sup>14</sup> Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da 2ª sessão da 6ª legislatura pelo Presidente da República Affonso Augusto Moreira Penna. Rio de Janeiro: s.e., 1907. P. 35.

<sup>15</sup> Desta figura, no cargo desde agosto de 1901, em substituição a Mendes da Rocha, nada se sabe: onde e quando nasceu, onde e quando morreu, sua formação, sua carreira, etc. Nem nada de suas realizações à frente da DGE, porquanto ou não fez nenhum relatório, ou eles se perderam.

<sup>16</sup> Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Indústria, Viação e Obras Públicas, pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1908. P. 15.

<sup>17</sup> Idem, p. 3.

<sup>18</sup> Idem, p. 15.

sobre os meios práticos de conseguir o estudo da estatística; sobre as relações a entreter com as repartições de estatística estrangeira.<sup>19</sup>

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

O primeiro Conselho Superior de Estatística foi composto por homens públicos de ponta. Entre outros: Aureliano Portugal, Epitácio Pessoa, Oswaldo Cruz, Sylvio Rangel, Sampaio Corrêa, Henrique Morize, Serzedello Corrêa, Cândido Mendes, Orville Derby, Paulo de Frontin, Francisco Sá. A quase maioria pouco ou nada entendia da intimidade da atividade estatística, talvez nem mesmo lhe atribuísse tanta importância, ou talvez, embora a tivessem na devida conta, não soubessem utilizá-las no cotidiano. Sua primeira reunião ocorreu em 15 de junho de 1908, sendo examinados os “modelos e questionários adotados para a coleta de informação”; uma reunião extraordinária estava pensada “para tomar em consideração o plano do recenseamento que se deve efetuar em 1910” (sua última reunião ocorreu em 7 de julho de 1909).<sup>21</sup> Na reunião inaugural o Conselho debateu e aprovou seu minucioso regimento interno, em sete títulos, e 56 artigos.<sup>22</sup> O que obteve de efetivo?

É cedo ainda para julgar da influência benéfica do Conselho Superior como meio de favorecer o desenvolvimento do serviço de estatística no Brasil. Mantendo, todavia, bem fundadas esperanças de que essa salutar influência se manifestará, em breve, de modo evidente e com o mesmo proveito obtido em outros países.<sup>23</sup>

Com a saída de Bulhões Carvalho ao final de 1909, a DGE passa às mãos de Francisco Bernardino, político mineiro, que seguirá no cargo até início de 1915.

De pronto cogita reformar a última reforma, e solicita relatório com sugestões aos

---

<sup>19</sup> Idem, p. 5.

<sup>20</sup> Idem, p. 6.

<sup>21</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, no ano de 1909, 21º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. P. 533.

<sup>22</sup> Diretoria Geral de Estatística. Regimento Interno do Conselho Superior de Estatística, aprovado em sessão de 7 de julho de 1909. Rio de Janeiro: Oficina da Estatística, 1909.

<sup>23</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, no ano de 1909, 21º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. P. 533. [Neste relatório a estatística é tratada nas páginas 519 a 545, assim sendo, revelando prestígio]



chefes das quatro seções<sup>24</sup>. Deviam estudar o serviço a cargo da DGE de maneira a indicarem “o sentido e os termos da remodelação ou reforma que porventura conviesse fazer-se nele”, conforme sugerissem suas experiências. Todos o fazem; alguns logo, outros com vagar.

Oziel Bordeaux Rego, na chefia da quarta seção demora a atender, e só entrega seu parecer em setembro de 1910. Mas o faz em texto longo (com 200 páginas), muito erudito<sup>25</sup>, com o título “Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro de pessoal da Diretoria Geral de Estatística”. Só será publicado, já por ordem de Bulhões Carvalho, em 1921. Divide sua análise em quatro partes.<sup>26</sup>

Sobre o Conselho Superior de Estatística, o entende como um organismo consultivo bastante profícuo. Sua operosidade e efetividade, em sua visão, estaria “em que eles [seus membros] *soubessem, pudessem e quisessem* prestar os serviços que eram esperados de sua colaboração”.<sup>27</sup> Quanto a prestar os serviços esperados, entendia “esse requisito, não somente no sentido da *competência*, mas, sobretudo, no da *possibilidade material de trabalhar*”.<sup>28</sup> Pese tantas exigências, por certo difíceis, entende que o Conselho deveria ser mantido, sendo de pouca monta “que de sua existência não resultem, a princípio, grandes benefícios para o serviço público”, pois eles viriam mais tarde. E sugere que não se defina “época fixa para as reuniões ordinárias, a fim de evitar o mau efeito de sessões em que nada se faz”, ficando ao governo “o direito de convocar o Conselho, sempre que entender necessário”.<sup>29</sup>

A reforma ocorreria em 31 de outubro de 1910, pelo Decreto nº 8.330. O Conselho é mantido com as mesmas funções (art. 3º), mas com mudanças na composição (art. 4º). Torna-se mais simples, e mais técnico. Passa a ser composto dos “chefes das repartições ou das seções de estatística existentes no país e de cientistas, até o número de cinco nacionais e estrangeiros residentes no país, conhecidos por notáveis trabalhos estatísticos” (art. 4º). Já em 16 de novembro de 1911, pelo Decreto nº 9.106, virá outra reforma, na qual o Conselho é mantido com as mesmas funções (art. 3º), mas sua composição é modificada (art. 4º); além dos “chefes das repartições ou seções de estatística existentes no país”, também passava a ser composto “dos diretores gerais de Indústria, Comércio e Agricultura, dos diretores do[s] Serviço[s] de Inspeção e Defesa Agrícola, de Povoamento, de Veterinária, de Astronomia e Meteorologia, e de Proteção aos Índios e [de] Localização de Trabalhadores Nacionais”, e mais as pessoas (até cinco) que se “tenham dedicado a estudos econômicos ou estatísticos”.

Em toda essa gestão o Conselho não será convocado. Então Bulhões Carvalho reassume, e em 05 de fevereiro de 1915, pelo Decreto nº 11.476, define nova reforma. O art. 3º mantém o Conselho “o qual se reunirá todas as vezes que for necessário, mediante convocação do ministro”. O art. 4º mantém as atribuições trazidas pelas reformas de 1910 e 1911. O art. 5º mantém o caráter técnico trazido pela reforma de 1911, sem fixar o número de membros. O art. 6º trata da duração dos mandatos: três anos, com possível recondução.

Ao longo do tempo, por várias razões, o Conselho fica inoperante. E Bulhões Carvalho manifesta frustração, pois ele é “destinado a facilitar o desempenho dos encargos

---

<sup>24</sup> Eram os mesmos que Bulhões nomeara em 1907 através de seleção interna (via concurso): José Marques de Oliveira, Luiz Leitão, Lucano Reis, e Oziel Bordeaux Rego.

<sup>25</sup> Apoiado em vasta bibliografia, citada em rodapé; inclusive as resoluções dos Congressos Internacionais de Estatística. Contém diversas citações em francês, inglês e italiano.

<sup>26</sup> Diretoria Geral de Estatística. Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística (por Oziel Bordeaux Rego). Rio de Janeiro: Tipografia da Diretoria Geral de Estatística, 1921. [Tem como subtítulo, “Apresentado, em setembro de 1910, ao Diretor Geral, Dr. Francisco Bernardino Rodrigues Silva, em cumprimento de ordem sua, pelo chefe da 4ª seção, Oziel Bordeaux Rego”].

<sup>27</sup> Idem, p. 88.

<sup>28</sup> Idem, p. 90.

<sup>29</sup> Idem, p. 90.

confiados à Diretoria Geral de Estatística, a exemplo do que realizam instituições idênticas nos mais adiantados países da Europa”. E reitera que ele seria “no Brasil, um auxiliar poderoso da repartição encarregada de dirigir e desenvolver o serviço de coleta e elaboração dos elementos suscetíveis de confronto numérico”.<sup>30</sup>

### **Terceira tentativa: obrigação, e novos acordos bilaterais**

Paralelamente à criação do Conselho em 1907, logo haveria outra atuação de Bulhões Carvalho, a aprovação do Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908, pelo qual “todas as autoridades civis ou militares, associações, empresas, companhias, estabelecimentos industriais, comerciais e outros e os particulares” ficavam obrigadas a prestarem as informações que lhes fossem pedidas pela DGE. Nesses termos a obrigação já menciona indivíduos, e por certo tem em mente o Censo de 1910, que começara a planejar. Ei-lo:

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

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

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

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

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

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

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

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

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

E para tornar efetivo esse decreto, a DGE preparou as cláusulas básicas do acordo com os governos estaduais nos seguintes termos:

O Diretor Geral de Estatística, em nome do Governo Federal, e o Governador do Estado ....., para execução da Lei do Congresso Nacional, sancionada pelo Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908, resolvem firmar o seguinte acordo sobre o fornecimento de informações à

---

<sup>30</sup> Diretoria Geral de Estatística. Relatório apresentado ao Dr. José Rufino Bezerra Cavalcanti, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1916. P. 4-5.

Diretoria Geral de Estatística:

O Governador do Estado obriga-se:

1º a providenciar para que sejam remetidas à Diretoria Geral de Estatística, com sede na Capital Federal, todas as publicações oficiais do aludido Estado;

2º a ordenar às diversas repartições públicas do Estado que atendam com a máxima urgência e solicitude aos pedidos de informações diretamente feitos pela Diretoria Geral de Estatística, respondendo a todos os questionários que lhes forem enviados;

3º a procurar tornar uniformes as publicações de Estatística, organizadas no Estado, tomando por modelo, tanto quanto possível, as da Diretoria Geral de Estatística;

4º a dar as providências necessárias para que não falem aos oficiais do registro civil os livros necessários para os respectivos assentamentos;

5º a comunicar imediatamente à Diretoria Geral de Estatística quaisquer alterações que sofra a divisão administrativa e judiciária do Estado;

6º a dar conhecimento à Diretoria Geral de Estatística de todos os trabalhos geográficos e topográficos efetuados no território do Estado que modifiquem a área da sua superfície;

7º a promover a decretação de leis que tornem aplicáveis ao Estado e aos Municípios as disposições penais do citado Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908, conforme o processo determinado no art. 2º, parágrafo único do mesmo decreto;

8º a fazer idêntico acordo com os representantes do Poder Executivo nos Municípios do mesmo Estado, de modo que as autoridades municipais forneçam as informações solicitadas diretamente pela Diretoria Geral de Estatística.

O Diretor Geral de Estatística obriga-se:

1º a enviar, sem retribuição alguma, todas as publicações da Diretoria Geral de Estatística, ao Governo do Estado e às Administrações estaduais e municipais;

2º a fornecer todos os esclarecimentos que forem solicitados pelos representantes dos poderes Estadual e Municipal;

3º a fazer organizar as estatísticas de interesse geral do Estado;

4º a atender todas as despesas de porte da correspondência estadual e municipal sobre serviço estatístico.

Assim ajustados, firmam o presente acordo em duplicata, ficando um exemplar do mesmo em poder de cada uma das partes contratantes.

Até maio de 1908, onze estados assinaram o acordo: Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Maranhão, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina. E Miguel Calmon fala das demais adesões: “com exceção do Presidente de S. Paulo e do Governador do Pará, todos os outros presidentes e governadores assinaram o acordo segundo as bases propostas pela repartição de estatística”. De um lado, “o Governo de S. Paulo declarou que estava disposto a fornecer todos os esclarecimentos que lhe fossem solicitados, recusando-se, entretanto, a assinar o acordo, porque isso o obrigava a certos compromissos para os quais não se achava habilitado”, a seu turno, “o Governador do Estado do Pará alegou que, estando no fim de sua administração, não desejava criar obrigações para o seu sucessor”.<sup>31</sup> E diz dos efeitos desses acordos: “não têm sido salutareos quanto era lícito

---

<sup>31</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado da Indústria, Viação e Obras Públicas, Miguel Calmon du Pin e Almeida, no ano de 1909, 21º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1909. P. 527-528.

esperar, convindo o ensino da experiência, regulamentá-lo, para que se torne mais fácil a sua execução”.<sup>32</sup> A saída de Bulhões Carvalho, ao final de 1909, dificultaria a implantação da regulamentação, mas nada garante que sua permanência as tornasse possível e viável, a despeito de sua inesgotável determinação.

#### **Quarta tentativa: as delegacias federais nos estados**

Oziel Bordeaux, no relatório antes referido, enfatiza a função central da DGE, e daí o ser imperativo ter competência coordenadora. Essa função central não seria apenas para censos, mas para fazer cumprir um programa estatístico de interesse nacional, o que não impediria a existência de estatísticas localizadas, que seria afeta aos órgãos estaduais. Pois para haver essa desejada competência coordenadora, o ministro daquela época fala da criação das delegacias federais nos estados:

A Diretoria Geral de Estatística tem continuado a empregar esforços no sentido de serem regularmente executados os trabalhos que lhe estão confiados. Nem sempre, porém, tem encontrado da parte daqueles a quem se dirige, para obtenção das informações de que necessita, a boa vontade que era de esperar, tratando-se de serviço de tão grande relevância e utilidade. Enquanto esta repartição for obrigada a confiar aos diversos ramos da administração pública a iniciativa da remessa dos respectivos dados para servirem de base à confecção de seus trabalhos, não poderá corresponder plenamente aos intuítos que ditaram a sua criação. Para obviar tão sensível lacuna, torna-se necessário remodelar a Diretoria Geral de Estatística, dando-lhe uma organização mais prática e mais proveitosa com a criação das Delegacias nos Estados, auxiliadas nas capitais e no interior pelos diversos funcionários do Ministério.<sup>33</sup>

A ideia de criação das delegacias esbarrava, contudo, no reduzido quadro de pessoal da repartição de estatística, e na restrição do orçamento, ou seja, não era possível aumentar as despesas. Afora haver um delegado, era preciso haver equipe. Nada seria fácil, mas a ideia seguia presente, e o novo ministro oferece uma solução, no contexto da reforma de 1911, a segunda encetada por Francisco Bernardino.

Essa reorganização impunha-se principalmente pela necessidade da criação, há muito reclamada, das delegacias nos estados, as quais têm por fim reunir, coordenar e enviar à Diretoria todos os dados que possam interessar à estatística geral da República.

Na sede das delegacias, a coleta de dados será feita pelo delegado, com o concurso do diretor da Escola de Aprendizes e Artífices, na parte relativa à indústria; dos inspetores agrícolas, veterinários, de povoamento e de proteção aos índios, na referente aos respectivos serviços, e de quaisquer outros funcionários que, espontaneamente ou por ordem das administrações a que estejam sujeitos, se prestem a auxiliar o delegado no exercício de suas funções. Fora da sede, será feita por pessoal dependente deste Ministério e também pelo dos demais e das administrações locais cujo concurso possa ser obtido.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Idem, p. 528.

<sup>33</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, Dr. Pedro de Toledo, no ano de 1911, 23º da República. Rio de Janeiro: Oficinas da Diretoria Geral de Estatística, 1911. P. 313.

<sup>34</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. Pedro de Toledo, Ministro de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio, no ano de 1912, 91º da Independência e 24º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1912. P. 283.

No ano seguinte o mesmo ministro faz um balanço do que pudera ser realizado, e, embora mantenha otimismo, não consegue escamotear as dificuldades, que estão claras.

Como medida de economia [...] tais delegacias funcionariam sempre em prédios já ocupados por departamentos públicos e que o seu pessoal seria tirado do próprio quadro da Diretoria. Se, por um lado, em alguns Estados tem havido grande dificuldade em encontrar cômodos disponíveis para o funcionamento das delegacias, por outro lado é incontestável que o pessoal da repartição é insuficiente para o provimento imediato de todas, visto como algumas delas necessitam de mais de um auxiliar, para o perfeito desempenho dos seus trabalhos. Não obstante as dificuldades apresentadas, já estão instaladas e funcionando regularmente as delegacias do Pará, Goiás, Ceará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, S. Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Alagoas e Minas Gerais.<sup>35</sup>

Para realçar o “vigoroso impulso que as delegacias conseguem imprimir ao serviço de estatística”, cita o caso de Minas Gerais. E toma por medida o aumento da correspondência expedida, função que era antes da sede, na capital federal. Na essência, de fato, nada muda, a não ser a transferência da responsabilidade pela expedição dessa correspondência, que talvez só aumente pela proximidade com os detentores dos registros. Entretanto, essa proximidade não garantia um aumento das respostas, já que a agregação continuava sendo atribuição dos detentores dos registros básicos, função que, em geral, não lhes agradava já que lhes impunha novas tarefas, e tarefas nada agradáveis, já que todos os registros eram em papel. Contudo, pela proximidade poderia haver mais cobranças, e mais intensa relação pública.

Bom, segundo o Decreto nº 9.106, de 1911, cada delegado seria “designado em comissão pelo ministro mediante proposta do diretor, dentre os funcionários da repartição”, com a função de “reunir, coordenar e enviar à Diretoria todos os dados que possam interessar à estatística geral da República” (art. 21). Por medida de economia, as delegacias deveriam funcionar “nas escolas de aprendizes artífices e, quando não for possível, em qualquer outra repartição do Ministério” (art. 22). O artigo seguinte importa bastante:

Art. 23. A coleta de dados será feita:

- a) diretamente por meio de buscas e consultas em livros, papéis e quaisquer documentos que sejam postos à disposição da delegacia pelas repartições federais, estaduais ou municipais ou por estabelecimentos públicos ou particulares, industriais, comerciais ou de qualquer outra natureza;
- b) indiretamente, por meio de questionários distribuídos pelo correio ou por qualquer outro meio adequado.

§ 1º coleta, a que se refere a letra a, será feita na sede das delegacias pelo delegado com a colaboração do diretor da Escola de Aprendizes Artífices na parte relativa à indústria e dos inspetores agrícolas, veterinários, de povoamento, de proteção aos índios na parte referente aos respectivos serviços, e com o concurso de quaisquer outros funcionários públicos que, espontaneamente ou por ordem das administrações a que estejam sujeitos, se prestem a coadjuvar o delegado no desempenho de suas funções.

---

<sup>35</sup> Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo Dr. Pedro de Toledo, Ministro de Estado da Agricultura, Indústria e Comércio, no ano de 1913, 92º da Independência e 25º da República. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913. P. 267.

§ 2º Fora das sedes das delegacias será feito pelo pessoal dependente do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e também pelos dos demais ministérios e das administrações locais, cujo concurso possa ser obtido.

§ 3º Os serviços a que se referem os parágrafos anteriores não darão direito a qualquer remuneração.

Para facilitar o trabalho das delegacias seriam criados conselhos de estatística “para o fim de combinarem quaisquer providências que sejam necessárias a bem da regularidade do serviço”, formado pelo delegado e os chefes de serviço do ministério, em cada capital estadual, cabendo ao delegado convocá-lo e presidi-lo (art. 25). Quando necessário, “um ou mais funcionário do quadro da repartição” poderia ser indicado, pelo diretor, mediante nomeação do ministro, para auxiliar os delegados (art. 24). Os delegados responderiam diretamente ao diretor, na capital federal, para onde deviam enviar “até o dia 15 de cada mês os dados colhidos no mês anterior” (art. 26). Mais conselhos, mais dificuldades.

Ao tempo dos censos anuncia-se a realização de “trabalhos preparatórios”, o que, mesmo que não seja dito quais seriam, é algo novo na prática censitária da época, ou seja, “quando se proceder ao recenseamento geral da República, será esse serviço dirigido na Capital Federal pelo diretor e nos Estados pelos delegados” (art. 27), e “no decurso do ano que preceder ao fixado para a realização do serviço de recenseamento, deverão ser executados os respectivos trabalhos preparatórios” (parágrafo único do art. 27).

Mas sem efetiva estrutura, as delegacias fracassam. Os delegados, por mais empenho pessoal que dessem à atividade, muito pouco podiam realizar. Seguia-se dependendo da boa vontade dos detentores dos registros, seja para dar acesso aos mesmos a pessoas estranhas, seja para eles próprios extrair-lhes as agregações necessárias à elaboração das estatísticas. Assim, ao fim e ao cabo, fracassam, mas não há de se ignorar a importância dessa experiência, já que com ela saía-se do campo das ideias para o campo das práticas.

### **Quinta tentativa: as delegacias censitárias (Censo de 1920)**

Em junho de 1924, Bulhões Carvalho redige e dirige a Miguel Calmon, de novo Ministro, agora da Agricultura, Indústria e Comércio, uma exposição de motivos apoiada no art. 33 do Decreto nº 4.017, de 9 de janeiro de 1920, que mandava (autorizava) o governo aproveitar a realização dos dois censos, populacional e econômico, para “generalizar em todo o país o serviço de estatística, ficando autorizado a dar nova organização à Diretoria Geral de Estatística, de modo a torná-la um verdadeiro departamento técnico, capaz de desempenhar os seus múltiplos encargos”; ideia essa logo reiterada nas leis orçamentárias subsequentes, “quer visando maior amplitude dos trabalhos a cargo da mesma repartição, quer, implicitamente, conferindo ao governo autorização para remodelar os vários departamentos técnicos do Ministério da Agricultura [Indústria e Comércio]”.<sup>36</sup>

Pede então um maior quadro de pessoal na sede, e quer criar delegacias nos estados em caráter permanente. A experiência das delegacias criadas para o Censo de 1920 afirma ter sido muito positiva, devendo, portanto, ser mantida e mesmo ampliada. Com essa presença pretende enfrentar em definitivo o tormento da deficiência de informações.

---

<sup>36</sup> Diretoria Geral de Estatística. Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1925. P. 79.

Tendo em vista as condições favoráveis criadas pela execução do recenseamento de 1920, parece que é agora o momento propício para, em obediência ao espírito da lei, satisfazer os intuitos do poder legislativo. [...] Os elementos estatísticos obtidos no correr desses inquéritos pelas delegacias temporariamente estabelecidas nos Estados; a experiência adquirida em longos anos de perseverante contato com os meios informantes do interior e confirmada pelas investigações dos agentes censitários durante a execução e na fase preparatória do último recenseamento; o êxito dessa operação comprovado pelos resultados colhidos nos censos demográfico<sup>37</sup> e econômico; a verificação prática dos fatores negativos que dificultaram, em alguns pontos do território nacional, a ação eficiente dos recenseadores; em suma, todos os elementos adquiridos com a prática do último censo poderão agora ser vantajosamente aproveitados.<sup>38</sup>

Ou seja, os delegados censitários puderam garantir quase totalmente a distribuição dos formulários, em números e em tempo certos. E, ao final do processo, puderam garantir o controle de qualidade, checando e corrigindo os preenchimentos, bem assim, evitando extravios na remessa dos formulários preenchidos e conferidos à repartição de estatística na capital federal. Alguns delegados cumpriram suas atividades com extremada competência, conseguindo aglutinar esforços também dos estados; alguns, nessa luta, também fizeram pesquisas de interesses estaduais, aplicando formulários específicos na atividade censitária.<sup>39</sup> Então, Bulhões Carvalho propõe manter a experiência.

Além de acréscimo razoável no número de funcionários com exercício na sede da repartição, há necessidade de criar, nos vários Estados, um corpo de delegados, investidos do necessário prestígio oficial para promover as medidas indispensáveis ao êxito das investigações, interessando nelas as autoridades regionais e estabelecendo a harmonia de vistas e a mútua cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, o que se realizará praticamente mediante o dedicado concurso das delegacias e o auxílio de correspondentes remunerados ou gratuitos, espalhados em todo o interior da República.

Na vigência do presente regulamento, a Diretoria [Geral] de Estatística não tem outro meio de comunicação com os seus informantes a não ser as vias telegráficas e postal, a primeira muito reduzida nas suas ramificações e a segunda assaz demorada na remessa da correspondência, mormente no que diz respeito ao *hinterland*, onde as distâncias são enormes, rudimentares os meios de transporte e muitíssimo irregular o serviço do correio.

A conveniência das delegacias regionais está, aliás, consagrada pela praxe administrativa adotada, em geral, nos diferentes departamentos do Governo Federal, a começar pelo Ministério da Fazenda (delegacias fiscais, delegações do Tribunal de Contas, delegados da Estatística Comercial, etc.) e sem excetuar o Ministério da Agricultura [Indústria e Comércio] (inspetorias agrícolas, delegados do Serviço de Povoamento, etc.). A experiência do último recenseamento ainda mais corrobora a utilidade de tais emissários, visto como o êxito dessa operação foi em grande parte devido à ação dos delegados gerais, nas fases preliminar e executiva dos inquéritos, demográfico e econômico, realizados em 1920. Os correspondentes, disseminados por todo o território nacional, agindo a título gracioso ou mediante remuneração, singularmente ou constituídos em comissões consultivas, não seriam uma inovação peculiar ao Brasil. Deles se aproveitariam com real vantagem, não só a Diretoria Geral de Estatística, como também outros departamentos técnicos do Ministério da

---

<sup>37</sup> É raro o uso dessa expressão, “demográfico”. Em geral, se usa a expressão “populacional”.

<sup>38</sup> Diretoria Geral de Estatística. Relatório apresentado ao Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida, Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1925. P. 79-80.

<sup>39</sup> E Teixeira de Freitas, como Delegado em Minas Gerais, foi um desses sucessos, a ponto de ter sido convidado para lá permanecer organizando as estatísticas mineiras, o que fará ao longo dos anos 1920, após o Censo.

Agricultura [Indústria e Comércio]. Prestariam esses informantes um concurso inestimável ao levantamento da estatística agrícola anual, independentemente do auxílio dispensado aos demais inqueritos a cargo da Diretoria Geral de Estatística.

Sem dúvida, as medidas ora sugeridas importam em relativo aumento de despesa, mas esse inconveniente será compensado pelos benefícios auferidos pela administração pública e, por outro lado, evitar-se-á a ruína do serviço geral de estatística, a sua virtual paralisação, quando terminarem brevemente os trabalhos censitários.<sup>40</sup>

Pois, a despeito da boa-vontade daquele ministro e dos seguintes, essa estrutura implicava aumento das despesas, o que nunca admitia o orçamento apertado da República. Mas, por certo, a recriação das Delegacias ocorreria para efeito do Censo de 1930, mas o censo não viria, por conta da Revolução de Outubro que pôs fim à Primeira República. Entrementes, Bulhões Carvalho resolve ampliar a cooperação federativa, mesmo para o censo, e sai em catequese pelo Brasil.

### **Sexta tentativa: as conferências de cooperação espontânea (Censo de 1930)**

No limiar da operação censitária, marcada para outubro de 1930, Bulhões Carvalho começa a proferir as chamadas conferências de propaganda do recenseamento. Assim, em janeiro de 1930, proferi na cidade do Recife<sup>41</sup>, em Pernambuco, sua primeira conferência<sup>42</sup> intitulada “A cooperação dos estados para o aperfeiçoamento da estatística nacional”.

Argumenta que a cooperação, a solidariedade, o trabalho em conjunto, são as principais características da humanidade. Evoca Charles Darwin, a quem chama de gênio, mas negando, por desastroso à humanidade, o darwinismo social; e também a Economia Política, “a mais materialista das ciências no tempo de Adam Smith”, que, ao longo do tempo, teria sofrido saudáveis mudanças – se transformado, se espiritualizado – expressas nas beneficências, benemerências, filantropias dos capitalistas. Assim, nessa linha, conclui que forças propulsoras e reguladoras das atividades sociais, entre as quais as investigações estatísticas, pressupõe cooperação, e não a concorrência.

O Instituto Internacional de Estatística é a expressão mais elevada dessa congregação de esforços em que se confraternizam, para atingir o mesmo grandioso ideal, as mais diversas, as mais diferentes entidades. O seu objetivo é unificar a estatística mundial; é reduzir a um padrão comum a medida do progresso das nações do globo, de modo que todas possam conhecer e avaliar, numa linguagem única – a dos números uniformemente apurados, – as possibilidades recíprocas para a troca de serviços, para o socorro mútuo, num desejo perene de cooperação. [...] Observando o que se passa no vasto cenário do internacionalismo, onde vemos a estatística aproximar as nações, irmanando-as e realizando pelo prestígio dos números que falam, o milagre de uma linguagem universal a todos acessível, melhor se poderá aquilatar os inestimáveis benefícios que, do exato conhecimento do seu método e da sua finalidade, advirão para uma vasta federação, constituída de Estados autônomos, que, conjugados apenas pelo orgulho das tradições edificantes e pela identidade de um mesmo

---

<sup>40</sup> Idem, p. 83.

<sup>41</sup> Estivera presente na conferência o Secretário de Agricultura, Edgard Teixeira Leite, representando o presidente do estado, à época, Estácio Coimbra.

<sup>42</sup> Terá sido entre 18 e 24 de janeiro, já que ele sai do Rio de Janeiro, viajando pelo “paquete Flandria”, em 14, e já em 27 profere sua segunda conferência em Salvador.



ideal avançam numa triunfal ascensão, para a conquista do futuro.<sup>43</sup>

O esforço isolado do governo federal não é bastante para levar a efeito, de modo satisfatório, a obra formidável de elevar a estatística nacional ao necessário grau de eficiência. A própria natureza do regime federativo exige maior complexidade no aparelhamento destinado a torná-la condizente com o posto que reivindicamos na hierarquia das nações civilizadas. Daí a necessidade da cooperação entre os estados e a União para que a pesquisa e a coleta de dados se efetuem com o máximo de rendimento útil, estabelecida a racional divisão do trabalho, prevenida a dispersão de esforços, removidos os inconvenientes da duplicidade de resultados, que tanto concorre para desmoralizar a estatística oficial e tornar confusos e duvidosos os elementos numéricos maior confiança devem merecer no estudo dos fatores sociais.<sup>44</sup>

O régimen federativo aconselha e permite o régimen cooperativo, pontifica, dando como exemplo a situação da Alemanha, que seria parecida ao caso brasileiro. Lá, as estatísticas eram ditas centrais, federais e especiais (depois, pouco a pouco, vieram também as comunais). Centrais, eram as estatísticas elaboradas por interesse e condução da repartição estatística federal, independentemente da cooperação das repartições estatísticas dos estados (autônomos ou federados). Federais, eram as estatísticas elaboradas por aqueles estados, segundo normas comuns definidas e negociadas e pactuadas com a repartição estatística federal. Especiais, eram as estatísticas que não cobrissem a Alemanha como um todo, sendo de interesse específico (localizado) das comunas.

O problema da estatística brasileira exige uma solução análoga à que foi, em boa hora, adotada na confederação germânica e, se bem que divirjam, até certo ponto, as condições do meio físico e social, os obstáculos, não me parece que possam anular a confiança nos resultados de uma campanha pertinaz em prol do auxílio recíproco dos governos, tendo em vista a unidade da estatística nacional. O primeiro passo, neste sentido deve ser dado pela União Federal, promovendo preliminarmente a adaptação dos serviços a seu cargo àquela finalidade. No regime atual, é flagrante o caráter dispersivo das atividades estatísticas a cargo dos diferentes órgãos da administração federal. Os vários serviços públicos que registram dados numéricos para atender às suas necessidades imediatas visam apenas este fim, inteiramente despreocupados do registro de outras informações que, pela amplitude e detalhes técnicos, satisfazem alvos ou desígnios mais compreensivos da estatística brasileira. No preparo das leis e dos regulamentos se perdem excelentes oportunidades de criar fontes de informações e não são poucos os casos em que se suprimem as que já existem, sobrepondo a falsa vantagem de uma simplificação mal inspirada, à análise minuciosa de algarismos, que seriam preciosos como índices expressivos das condições do país, principalmente em matéria de finanças e no que diz respeito à economia nacional.<sup>45</sup>

Superada essa etapa do censo, órgãos centrais estaduais seriam criados, e valorizados como interlocutores privilegiados, cooperativos, pelo órgão central federal. Nesse sentido, seus dirigentes seriam os responsáveis pela realização censitária (censo de 1930), e, para tanto, Bulhões Carvalho assina acordo naquela “lendária província”, em seu “passado de glórias, quer quando os seus heróis repeliram, nos campos de batalha, o conquistador

---

<sup>43</sup> Diretoria Geral de Estatística. Recenseamento de 1930. A cooperação dos estados para o aperfeiçoamento da estatística nacional. Conferência de propaganda realizada na capital do Estado de Pernambuco, em janeiro de 1930, pelo Dr. Bulhões Carvalho, Diretor Geral de Estatística. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1930. P.4-5.

<sup>44</sup> Idem, p 5.

<sup>45</sup> Idem, p. 7-8.

alienígena, na epopeia holandesa, quer quando os seus mártires regaram, com generoso sangue, as aras da liberdade”.<sup>46</sup> Foi bem recebido.

A segunda conferência seria proferida em 27 de janeiro de 1930 em Salvador, na Bahia, vindo de Recife, sob o título “O valor da estatística e sua evolução mundial”, no auditório do Instituto Histórico e Geográfico da Bahia, com seleta afluência.<sup>47</sup> Foi recebido por Mário Barbosa, à frente da “Repartição de Estatística e Bem-estar Público”, segundo informação do jornal “A Tarde”, em 28 de janeiro de 1930.

A conferência proferida, infelizmente, não sobreviveu. Dela, temos apenas alguns poucos trechos publicados no jornal A Tarde, da capital baiana, em 28 de janeiro de 1930. Inicia dizendo ser a estatística “universalmente considerada uma necessidade na gerência dos negócios públicos ou particulares”. As estatísticas, afirma, revivem o passado, permitindo melhorar o presente, e prever o futuro; registram e perpetuam “toda a atividade útil em benefício das gerações vindouras, ao descreverem expressivamente como se falassem o que de mais notável sucedeu nas mais longínquas épocas”, e segue:

Foram as análises repetidas e os pacientes ensaios nos laboratórios que confirmaram a teoria microbiana, já perfeitamente demonstrada e criadora, por assim dizer, de uma nova ciência nos domínios da Medicina. Foram igualmente as aplicações do cálculo de Pascal, da lei dos grandes números, dos princípios estabelecidos por Quetelet sobre a precisão dos resultados em relação ao número crescente de observações, que deram grande impulso à estatística, tornando-a uma ciência universal, relacionadas com as demais ciências, mas bem distinta nos seus limites de geografia, da história e da economia política, enfim assaz compreensiva e especializada nos processos que adota para o conhecimento aproximado da verdade. sem dúvida, as leis decorrentes da estatística não possuem o grau de infalibilidade das leis naturais que regulam a realização dos fenômenos de ordem física, justificando-as apenas a verossimilhança, isto é, a probabilidade ou aparência da verdade com que ocorrem geralmente os acontecimentos de ordem social. É, sobretudo, uma ciência de observação que verifica e colige fatos, dando-lhes a expressão numérica, serve-se como instrumento dos algarismos e emprega como método as observações frequentes ou repetidas, apreciando os grandes números reduzidos a médias e a relações, ou números relativos para pesquisar nos fatos o seu caráter de constância. É segundo Schloezer, a história parada ao contrário desta que é a estatística em movimento. Block completa o pensamento de Schloezer, dizendo que a estatística é uma fotografia tirada em dado momento para nos deixar o tempo de fixar o estado presente.<sup>48</sup>

Adiante, aborda a difícil questão de se os números falam por si, dispensando quaisquer análises, ou se, ao contrário, devem ser analisados, vale dizer, inseridos em discursos, para então receberem significação, bem assim, participa da polêmica de se estar diante de uma ciência ou de um método. Vê avanços nos métodos.

Há mais de um século, em crescente progresso, vai sendo o método estatístico ampla e proveitosamente empregado em todas as partes do mundo, sobretudo depois que os Congressos, ou reuniões internacionais, demonstraram a vantagem que podem auferir os diversos países ao confrontarem as respectivas possibilidades, facilitando, assim, quer o aumento contínuo das riquezas que favorecem aos indivíduos nas coletividades, quer o

---

<sup>46</sup> Idem, p. 9-10.

<sup>47</sup> Presidia o estado, Vital Soares, sendo secretário da Agricultura, talvez presente à conferência, Mário Dantas.

<sup>48</sup> Jornal A Tarde, 28 de janeiro de 1930, p. 2.

desenvolvimento ascendente das rendas públicas que concorrem para a prosperidade e a grandeza das nações. De fato, graças a ação benéfica desses Congressos, periodicamente efetuados em várias cidades da Europa, foi adquirindo a prática da estatística o grau de aperfeiçoamento que a torna indispensável como elemento básico da boa administração e de todos os empreendimentos fundados na previsão e na experiência dos fatos comprovados.<sup>49</sup>

Em 1º de fevereiro, o mesmo A Tarde, informa sua partida, a bordo do paquete Cantuária Guimarães, “depois de uma estada de alguns dias, bem aproveitados em excursões e visitas a estabelecimentos públicos, a última das quais foi a hospitais e serviços sanitários do Estado”. Diz que Bulhões Carvalho declarou “não poder prescindir dos serviços do Dr. Mário Barbosa, diretor da estatística do estado, cujo nome deverá ser proposto ao Sr. Presidente da República para chefiar o recenseamento na Bahia”.

Entrementes, na edição de 13-14 de janeiro de 1930, saiu em O Paiz a matéria “Início da propaganda do censo. Conferência em Recife e Salvador”, com notícia do périplo de Bulhões Carvalho, com vistas a impulsionar a uniformidade das estatísticas brasileiras, “pela divisão racional dos encargos entre as administrações responsáveis”, promovendo “colaboração recíproca” mediante “programas convergentes”. Seria “tarefa relativamente fácil”, desde que, claro, “nas indagações formuladas nos boletins para a coleta de dados se tenham em vista, ao mesmo tempo, os interesses locais e os interesses nacionais”.

Empenhado, de há muito, com a tenacidade e o zelo que lhe são peculiares, em elevar a estatística brasileira a um nível compatível com o alto grau de desenvolvimento atingido pelo país, e tendo verificado, em longa experiência e assíduo contato com os meios informantes, a necessidade de uma ação conjugada da União e dos Estados, nessa ordem de pesquisas, resolveu o eminente brasileiro abordar o assunto na conferência que deverá proferir em Pernambuco, a qual versará justamente sobre este interessante aspecto de um problema palpitante, cuja solução abrirá esplêndidos horizontes à estatística nacional. [...] A conferência que realizará na Bahia terá como objetivo revelar o extraordinário desenvolvimento assinalado, a partir do século 19, nos serviços de estatística de todas as nações do mundo, a generalização da prática dos recenseamentos periódicos em todos estes países, e a conseqüente necessidade de não nos distanciarmos deles, descurando do problema estatístico e agindo, assim, contrariamente ao critério consagrado pela aceitação unânime do universo civilizado.<sup>50</sup>

Em 1º de fevereiro de 1930, o mesmo O Paiz, divulga a matéria “O próximo inquérito censitário. Ecos da atividade que desenvolve na Bahia, o Sr. Bulhões Carvalho”, em que ficamos sabendo que “aquela alta autoridade federal desenvolveu uma ação profícua, exemplar, eficiente no tocante ao fim que visa com a sua viagem”, e acrescenta: “êxito que não surpreende a ninguém ao par dos inexcedíveis serviços que o Brasil deve a este grande espírito de organizador e de trabalhador”.<sup>51</sup>

Na mesma edição, O Paiz dizia que A Tarde, da Bahia, em 30 de janeiro, divulgara entrevista com Bulhões Carvalho, na qual teria divulgado as novidades que seriam feitas no censo de 1930: inclusão do quesito religião no boletim demográfico, realização do censo de

---

<sup>49</sup> Jornal A Tarde, de 28 de janeiro de 1930, p. 2.

<sup>50</sup> Jornal O Paiz, 13-14 de janeiro de 1930: “Início da propaganda do censo. Conferências em Recife e Salvador”, p. 2.

<sup>51</sup> Jornal O Paiz, 1º de fevereiro de 1930, “O próximo inquérito censitário. Ecos da atividade que desenvolve na Bahia, o Sr. Bulhões Carvalho”. P. 5.

minas e pedreiras, investigação dos “característicos antropométricos da população brasileira”, para elaboração de “interessantes” estatísticas de grande “valor para a nossa etnografia”, atenção especial ao censo agrícola, para efeito de melhorar a comparação internacional.<sup>52</sup>

Pouco depois, em 3-4 de fevereiro de 1930, no editorial “Heroísmo consciente”, assinado por Benjamim Lima, O Paíz tece loas à atuação de Bulhões Carvalho, chamando-o de o “herói genuíno”, o “triunfador de 1920”, e mais, o “general”.

Costumava dizer o general [Bulhões Carvalho] a quem o desenlace desta campanha incruenta e fecunda [o censo de 1920] fez glorioso, que com ela encerraria o seu tirocínio [se aposentaria]. Teve, porém, de permanecer no seu posto até agora, a interesse da obra complementar que se fazia mister: a edição da verdadeira biblioteca em que as revelações, destarte alcançadas relativamente às principais realidades da vida brasileira, ficaram perpetuadas, a fim de contribuir, doravante, sempre que indagações semelhantes se promoverem, para os cotejos em que se demonstra plenamente a utilidade da estatística – insubstituível fonte de esclarecimentos quanto a marcha dos povos.<sup>53</sup>

Em 6 de fevereiro de 1930, Bulhões Carvalho estará na primeira página de O Paíz, na matéria “Perspectivas do censo em estados do norte. Impressões do Diretor Geral de Estatística”, fazendo um animado balanço de sua viagem. Não se sabe de outras viagens. As eleições que vieram em março, seguidas da apuração, por certo lentas, seriam fatores de desestímulo, se não mesmo de impedimento. Às eleições seguiram-se as ocorrências que culminariam com o fim da Primeira República, primeiro o assassinato de João Pessoa, depois o movimento chamado de Revolução de Outubro. E o censo não contou.

### **Sétima tentativa: a conferência de cooperação acordada**

Entrementes, par a par com as conferências, Bulhões Carvalho convocara, para realizar-se de 12 a 20 de outubro de 1930, aquela que teria sido a 1ª Conferência Nacional de Estatística. Teve seu programa organizado por Bulhões Carvalho, e aprovado pelo Aviso nº 104, de 5 de setembro de 1930, do Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, Lyra Castro. Por certo, uma valiosa síntese do estado das artes, à época. Tinha uma “parte geral” e uma “parte especial”, neste caso, mais ou menos temática. Eis sua parte geral:

I Uniformidade da estatística federal. Cooperação entre os diferentes órgãos administrativos da União. Bases para a colaboração desses serviços na organização da estatística geral do país.

Natureza e limites das contribuições respectivas. Prestação automática das informações, estabelecendo-se o prazo para a remessa dos contingentes destinados a figurar nas publicações de conjunto, de modo a permitir a divulgação oportuna dos anuários e outras publicações de caráter geral.

II Uniformidade das estatísticas estaduais. Meios de conseguir esse objetivo. Adaptação dos modelos utilizados nos inquéritos estaduais aos tipos de formulários adotados pela estatística federal. Uniformização do método a se seguir na exposição dos resultados.

---

<sup>52</sup> Idem, p. 5.

<sup>53</sup> Jornal O Paíz, 3-4 de fevereiro de 1930, “Heroísmo consciente”, por Benjamim Lima. P. 3.

III Sistematização das estatísticas municipais. Medidas necessárias para promover a criação e o desenvolvimento dos serviços de estatística municipal. Interferência indireta, auxílios e coparticipação dos governos estaduais para a organização dessas estatísticas.

IV Ação conjugada da Diretoria Geral de Estatística e das repartições centrais de estatística dos Estados na coleta de elementos estatísticos de interesse comum. Delimitação das atividades da União e dos Estados para conseguir aquele objetivo. Definição dos encargos e determinação das responsabilidades financeiras no custeio das investigações.

V Influência das leis federais, estaduais e municipais quanto à criação de registros e fontes informantes. A finalidade estatística na regulamentação dos serviços públicos.

VI O ensino da estatística como disciplina social absolutamente indispensável à cultura moderna dos povos bem orientados e progressistas. Sua inclusão como matéria de curso obrigatório nos programas das escolas secundárias e superiores. Criação de cadeiras independentes e autônomas de estatística, confiadas a docentes especiais, sobretudo nas Faculdades de Direito.<sup>54</sup>

VII Questões estatística, de ordem geral, não especificadas.

A “parte especial” relacionava sete temas: a) Território b) Clima c) Administração d) Justiça e) Demografia f) Economia e finanças g) Estatística intelectual.

O programa dava foco ao uso dos registros administrativos, a fonte principal de informações individuais. E também tratava da criação de registros (alguns como cadastros), ou da sua reforma (como o registro civil). As estatísticas econômicas e financeiras foram tratadas com mais minúcias. As estatísticas hoje ditas sociais, então chamadas de intelectuais, só foram detalhadas no que tange à educação, tudo o mais ficando em genérico. Nada se sabe do *modus operandi* da Conferência. Pode não ter havido tempo de tratar-se da operação, dado o atropelo dos acontecimentos revolucionários; ou pode ter havido extravio.

Quanto aos documentos submetidos à apreciação na Conferência, só ficaram as “teses” propostas por Teixeira de Freitas, mas se sabe de outra submissão, por referência indireta, embora ela não tenha sido localizada até o momento.

Enfim, dados os acontecimentos revolucionários, da mesma forma que o Censo de 1930, ambos marcados para outubro, a Conferência não foi realizada.

### **Considerações Finais**

Em suma, foram sete tentativas de alcançar a cooperação federativa em 40 anos, quatro das quais pelas mãos de Bulhões Carvalho. Havê-la era imperativo para se alcançar os registros administrativos, usados como fonte de informações individuais – a partir das quais, em agregações sucessivas se alcançavam as estatísticas. Estes registros administrativos, quando de fato existiam e eram minimamente razoáveis, tanto no formato do instrumento, quanto no seu preenchimento, estavam espalhados nos estados federados e nos municípios, e neles em muitos locais, como os vários postos de saúde, hospitais, escolas, clubes, câmaras, secretarias, sem nenhum movimento sistemático de ajuntamento em algum lugar, nem mesmo para fins de administração. Ora, chegar a eles não era o bastante, ficava ainda a questão de se poder manuseá-los para então extrair um conjunto de informações, já como um primeiro passo das sucessivas agregações. Se esse trabalho de captação primeira (já uma primeira agregação) fosse feito por alguém estranho ao serviço onde estava aquele registro,

---

<sup>54</sup> Por que esta ênfase de ensino da estatística nos cursos de Direito? Talvez pela intensa demanda por legislação específica (para criar registros, para criar obrigações, para criar compromissos, etc.).

esbarrava no “ciúme” dos seus “donos”, e se se dava essa tarefa aos próprios “donos” dos mesmos isso era dar-lhes uma obrigação adicional, sem nenhum ganho direto. O ideal era, ao fim e ao cabo, haver garantia de que pessoas da repartição de estatística fizessem, elas próprias, esse acesso, porquanto teriam (em tese) a melhor percepção do que estavam querendo, mas isso esbarrava na extremada federação daquele tempo.

Donde as tentativas de legislar obrigação na prestação de informações, o que em geral esbarrava na deficiência de estrutura estatística nos estados, onde essas mazelas federais se replicavam, razão do fracasso dos acordos sempre bilaterais negociados. Como possível solução, imaginou-se uma estrutura federal nos estados, na forma das delegacias, mas também elas, pela força da federação, precisavam trabalhar com a máxima polidez, e em acordos locais, o que de novo não dava certo, afora que eram unidades com chefes, mas sem pessoas. Mesmo as delegacias temporárias, para fins específicos, como o Censo de 1920, embora tenha dado muito certo em alguns estados, não deu certo em todos, e por razões diversas. Ao final da Primeira República, quando já se conseguira formar uma massa crítica razoável de como deveria ser a atividade estatística, graças à diuturna ciência, vivência e consciência de Bulhões Carvalho, intentou-se cooperações voluntárias, e a última investida nessa seara foi a tentativa de um grande acordo nacional, em favor das estatísticas, no contexto de uma Conferência Nacional, que não pôde ser realizada, já que marcada para outubro, quando se deu o final da Primeira República.

Pois essa tão almejada cooperação logo viria, no “Convênio Interadministrativo das Estatísticas Educacionais e Conexas”, proposto, debatido e assinado em dezembro de 1931 no ambiente da IV Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação, por iniciativa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública. Dele surgiria o instituto jurídico da cooperação interadministrativa, pelo qual as três esferas políticas – federal, estadual e municipal – se acordavam voluntariamente, assumindo deveres, e cedendo direitos ou vontades. Esse *modus vivendi* e *modus operandi* não tardaria a se consolidar e se cristalizar, dando condições para uma ampla e sólida reforma da atividade estatística brasileira, na figura do então Instituto Nacional de Estatística, que começaria a funcionar em maio de 1936, e que logo seria, em janeiro de 1938, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ainda hoje atuante e pleno de sucesso. Isso tudo terá um mentor na figura de Teixeira de Freitas, que ganha régua e compasso em sua profícua década mineira, os anos 1920. Ora, antes de relatar o sucesso do Convênio e da sua influência na atividade estatística brasileira, é preciso narrar esses anos 1920 de Teixeira de Freitas, e se o pode fazer por três documentos: primeiro, seu relato sobre o Censo de 1920, na função de delegado censitário, dirigido a Bulhões Carvalho; segundo, sua memória sobre aqueles anos, em longa conversa com jornalista já no exercício da Secretaria-Geral do IBGE; terceiro, suas teses submetidas à Conferência convocada por Bulhões Carvalho, que bem servem como uma síntese de sua experiência mineira. O primeiro e o terceiro documentos são feitos ao calor do momento, ao passo que o segundo é um olhar ao passado.

Rio de Janeiro, julho / agosto de 2012

**Texto para discussão (1ª versão)**