

EM ASSOCIAÇÃO DAS  
AMÉRICAS, AS ESTATÍSTICAS  
PÚBLICAS COMO OBJETO  
DE ESTUDO

Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edmundo Sá Figueirôa,  
Nelson de Castro Senra, Hernán González Bollo  
(orgs.)

SEI

90

*Série Estudos e Pesquisas*

EM ASSOCIAÇÃO DAS  
AMÉRICAS, AS ESTATÍSTICAS  
PÚBLICAS COMO OBJETO  
DE ESTUDO

publicações  
**SEI**

SALVADOR  
2011

Governo do Estado da Bahia

Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento

Zezéu Ribeiro

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estudos

Edgard Porto

Ficha Técnica

**Organizadores**

Cesar Vaz de Carvalho Junior

Edmundo Sá Figueirôa

Nelson de Castro Senra

Hernán González Bollo

**Coordenação de Biblioteca e Documentação**

**Normalização**

Raimundo Pereira Santos

**Coordenação de Disseminação de Informações**

Ana Paula Porto

**Editoria-geral**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

**Revisão**

Luis Fernando Sarno (Linguagem)

Aline Santana, Diana Chagas (Padronização e Estilo)

**Editoria de Arte**

Nando Cordeiro

**Design Gráfico**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Julio Vilela

**Editores**

Agapê Design

**Produção**

Renata Santos

---

Em associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo. /  
César Vaz de Carvalho Junior et al. – Salvador: SEI, 2011.  
250 p. il. (Série estudos e pesquisas, 90).

ISBN 978-85-85976-94-1

I. Estatísticas públicas. I. Carvalho Júnior, César Vaz de. II. Figueirôa,  
Edmundo de Sá. III. Senra, Nelson de Castro. IV. Bollo González, Hernán.  
V. Série

CDU 311.3 (81)



Blaise Pascal, autor anónimo, séc. XVII



## ■ SUMÁRIO

11	<b>POR UMA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES</b>
12	UM BALANÇO (BASTANTE PARCIAL) ARGENTINO E MEXICANO
13	UM BALANÇO (MENOS PARCIAL) BRASILEIRO (PIONEIRISMO DO IBGE)
17	DOIS SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS (2009 E 2010)
18	A ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO
18	BIBLIOGRAFIA
21	NOTA
23	<b>1ª SEÇÃO</b>
	<b>SISTEMAS E INSTITUIÇÕES ESTATÍSTICAS: AUTONOMIA, SUFICIÊNCIA E ATUALIDADE</b>
25	<b>LA TRANSFORMATION DU TRAVAIL STATISTIQUE ET L'ÉMERGENCE D'UNE SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE</b>
	<i>Jean-Pierre Beaud</i>
25	<i>LE RÉGIME STATISTIQUE</i>
28	<i>LA SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE</i>
31	<i>ESQUISSE DE COMPARAISON ENTRE LES PRINCIPES DE LA SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE ET LE DISCOURS ET LA PRATIQUE DES BUREAUX DE CHIFFRES</i>
33	<i>BIBLIOGRAPHIE</i>
35	A TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO ESTATÍSTICO E A EMERGÊNCIA DE UMA SÓCIO-HISTÓRIA DA ESTATÍSTICA
45	<b>TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E SISTEMAS ESTATÍSTICOS NACIONAIS: REFLEXÕES A PARTIR DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL</b>
	<i>Carmem Feijó</i>
	<i>Elvio Valente</i>
	<i>Paulo Gonzaga M. de Carvalho</i>
46	BREVE HISTÓRICO SOBRE LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO NO BRASIL
49	A CRISE ECONÔMICA E A DEMANDA POR ESTATÍSTICAS CONJUNTURAIS
50	<b>Conceito de normalidade e a hipótese da zona de estabilidade para ajudar a entender contextos de crise</b>
52	OBSERVAÇÃO FINAL
53	REFERÊNCIAS
55	<b>AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS BRASILEIRAS VOLTADAS PARA A PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE ESTATÍSTICAS PÚBLICAS, ESTUDOS E PESQUISAS E PLANEJAMENTO, E OS DESAFIOS DA CONTEMPORANEIDADE</b>
	<i>Cesar Vaz de Carvalho</i>
	<i>Edmundo Sá Barreto Figueirôa</i>
57	UMA NOVA ORDEM E O IMPERATIVO DE UM NOVO SISTEMA DE PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E DOS ESTUDOS E PESQUISAS: A ANIPES E O SEU PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
60	A ANIPES E O SEU PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
63	A PESQUISA REALIZADA PELA ANIPES
63	SÍNTESE DO RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA PELA ANIPES
64	CONSIDERAÇÕES FINAIS
67	REFERÊNCIAS

69	<b>REFLEXIONES SOBRE LA PRODUCCIÓN DE DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS EN LA ARGENTINA DE LOS 2000</b>
	<i>Alicia Gómez</i>
	<i>Gladys Massé</i>
	<i>María Fernanda Olmos</i>
70	"LA NOCIÓN DE REALIDAD DE LA CUAL PARTIMOS"
72	ACERCA DEL MARCO NORMATIVO JURÍDICO LEGAL VIGENTE EN LA ARGENTINA DEL 2000
73	a) <i>Relaciones con los usuarios –gubernamentales y no gubernamentales</i>
73	b) <i>Aplicación de metodologías y procedimientos</i>
74	c) <i>Difusión e impacto de sus resultados</i>
74	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL EN LA ARGENTINA DEL 2000
76	PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOCIODEMOGRÁFICA A PARTIR DE LA FUENTE CENSAL
77	a) <i>Conservación de la forma de indagación histórica básica</i>
78	b) <i>Nuevas temáticas. Metodología alternativa</i>
79	c) <i>Desarrollos metodológicos de información censal. La medición de la pobreza</i>
80	A MANERA DE REFLEXIÓN Y CONCLUSIÓN
80	BIBLIOGRAFÍA
82	FUENTES
83	<b>2ª SEÇÃO</b>
	<b>SISTEMAS E INSTITUIÇÕES ESTATÍSTICAS: PRÁTICAS E BUROCRACIAS ESPECIALIZADAS</b>
85	<b>A "COMISSÃO DE ESTATÍSTICA GEOGRÁFICA E NATURAL, POLÍTICA E CIVIL" DA CORTE (1829-1831)</b>
	<i>Rafael de Almeida Daltra Bosisio</i>
86	O PRIMEIRO REINADO E AS ESTATÍSTICAS
93	CONSIDERAÇÕES FINAIS
94	REFERÊNCIAS
97	<b>O POVO (SEM SENSO?) EM ARMAS CONTRA MEDIDAS RACIONAIS DO GOVERNO IMPERIAL BRASILEIRO (1851-1852)</b>
	<i>Nelson de Castro Senra</i>
97	TERRA FÉRTIL ÀS REVOLTAS
102	O GABINETE E AS REFORMAS
106	a) <i>O censo geral</i>
108	b) <i>O registro civil</i>
109	REPÚDIO DA POPULAÇÃO
112	a) <i>1ª explicação: última batalha da Praieira</i>
115	b) <i>2ª explicação: atuação de bandidos</i>
116	c) <i>3ª explicação: revolta dos vigários</i>
117	OS MISSIONÁRIOS CAPUCHINHOS
119	ECOS NOUTRAS PROVÍNCIAS
120	POVO SEM SENSO? NÃO, MAS O PAÍS FICA SEM CENSO
121	O QUE VEM DEPOIS?
126	REFERÊNCIAS

129	<b>A JUSTA MEDIDA</b> <i>María Verónica Secreto</i>
129	A SUBJETIVIDADE DAS MEDIDAS
130	O SIGNIFICADO DA PADRONIZAÇÃO
131	SECOS E MOLHADOS
136	O DIFÍCIL PROCESSO DE UNIFICAR AS MEDIDAS NO BRASIL
140	O NORDESTE E AS MEDIDAS
141	SEM TER O QUE QUEBRAR
145	OUTRA MEDIDA INJUSTA: OS IMPOSTOS
148	REFERÊNCIAS
151	<b>ESTATÍSTICAS E URBANISMO – OS IRMÃOS ANDRADA E OS CÁLCULOS PARA UMA NOVA CAPITAL PARA O IMPÉRIO DO BRASIL</b> <i>Margareth da Silva Pereira</i> <i>Mário Luis Carneiro Pinto de Magalhães</i>
151	HERANÇAS E ORIGINALIDADES NA PRÁTICA DE UM SABER TRANSVERSAL
155	COMPARANDO POVOAÇÕES E CIDADES
157	A EXPERIÊNCIA DAS MINAS E DE SEUS SERTÕES NO SÉC XVIII E XIX – AS CONTRIBUIÇÕES PARA UM OUTRO ESQUADRINHAMENTO DO TERRITÓRIO
160	DE UMA ARITMÉTICA A UM CÁLCULO COMPLEXO – A TRANSIÇÃO DE UMA “ARITMÉTICA POLÍTICA” PARA UMA ECONOMIA MORAL
162	JOSÉ BONIFÁCIO LEITOR DE JEREMY BENTHAM – O UTILITARISMO, ENTRE A MORAL E A ESTÉTICA
164	REFERÊNCIAS
167	<b>TENTATIVAS DE ORDENAMENTO DA ESTATÍSTICA MINEIRA NO SÉCULO XIX: OS DADOS EDUCACIONAIS E AS LISTAS NOMINATIVAS</b> <i>Sandra Caldeira</i>
168	SILVA PINTO E AS RELAÇÕES ENTRE ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO
170	A DINÂMICA DA POPULAÇÃO NAS LISTAS NOMINATIVAS
175	VÍNCULOS ENTRE OS DADOS EDUCACIONAIS E A CONTAGEM POPULACIONAL
179	CONSIDERAÇÕES FINAIS
179	REFERÊNCIAS
183	<b>LAS ESTADÍSTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA DE ENTREGUERRAS. AGENCIAS, ACTORES Y PROGRAMAS DE RECUESTO</b> <i>Claudia Daniel</i>
184	LA CUESTIÓN SOCIAL TRADUCIDA EN CIFRAS
190	MEDIR LA RIQUEZA AGROPECUARIA. RACIONALIZACIÓN Y POLÉMICA
194	LA GRILLA ESTADÍSTICA DE LA ARGENTINA FABRIL
199	REFLEXIONES FINALES
201	BIBLIOGRAFÍA
205	<b>LA “DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICA Y CENSOS” Y EL ESTADO PERONISTA (1946-1949)</b> <i>Hernán González Bollo</i>
207	LA CENTRALIZACIÓN EJECUTIVA Y METODOLÓGICA PERONISTA
213	EL CUARTO CENSO GENERAL DE LA NACIÓN, IMPORTANCIA POLÍTICA E IMPACTO SOCIAL

- 217 | *LA DNIEC Y EL PRIMER PLAN QUINQUENAL*
- 220 | *CONCLUSIÓN*
- 221 | *BIBLIOGRAFÍA*
- 225 | 3ª SEÇÃO**  
**ESTADÍSTICAS NA CONFIGURAÇÃO DOS IMAGINÁRIOS:**  
**ABORDAGENS HISTÓRICAS**
- 227 | *LAS ESTADÍSTICAS DE CRIMINALIDAD EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX Y EL IMAGINARIO NACIONAL***  
*Leticia Mayer*
- 228 | *LA ESTADÍSTICA Y EL DETERMINISMO SOCIAL*
- 228 | *LA ESTADÍSTICA COMO CONOCIMIENTO UTILITARIO*
- 229 | *LA ESTADÍSTICA Y EL CONTROL DE LA DESVIACIÓN DE LA NORMA MORAL*
- 230 | *LA ESTADÍSTICA COMO TEXTO CULTURAL*
- 231 | *EL MEXICANO COMO "HOMBRE TIPO"*
- 238 | *CONCLUSIONES: ESTADÍSTICA, CRIMINALIDAD Y DETERMINISMO*
- 240 | *BIBLIOGRAFÍA*
- 243 | *EL PENSAMIENTO ESTADÍSTICO, UN INSTRUMENTO DE MEDICIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX***  
*Ana María Medeles Hernández*
- 243 | *LA ESTADÍSTICA, SABERES Y PRÁCTICAS*
- 244 | *EL PENSAMIENTO ESTADÍSTICO*
- 246 | *LA ESTADÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN NACIONAL*
- 247 | *LOS "NUEVOS" OBJETOS SOCIALES*
- 249 | *LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES: RIQUEZA PÚBLICA*
- 251 | *LA ASPIRACIÓN NACIONAL: CIFRAS Y DATOS, UN ACERCAMIENTO*
- 254 | *BIBLIOGRAFÍA*
- 255 | *OTROS*
- 257 | A DEMOGRAFIA NO DISCURSO MÉDICO-HIGIENISTA: UM ESTUDO BASEADO NO BRAZIL-MÉDICO (1887-1900)**  
*Alexandre de Paiva Rio Camargo*
- 260 | *O BRAZIL-MÉDICO E A RENOVAÇÃO INSTITUCIONAL E CONCEITUAL DA SAÚDE PÚBLICA*
- 266 | *ESTADÍSTICAS NO BRAZIL-MÉDICO, 1887-1900 (I): ENTRE ESTRATÉGIAS EDITORIAIS E SOCIABILIDADES PROFISSIONAIS*
- 272 | *ESTADÍSTICAS NO BRAZIL-MÉDICO, 1887-1900 (II): A EMERGÊNCIA DE UM ESTILO DE PENSAMENTO*
- 280 | *CONSIDERAÇÕES FINAIS*
- 281 | *REFERÊNCIAS*
- 283 | MEDINDO O CRIME: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DAS ESTADÍSTICAS CRIMINAIS NO BRASIL**  
*Herberth Duarte dos Santos*  
*Marcelo Brice Assis Noronha*
- 283 | *O CRIME COMO FATO SOCIAL*
- 286 | *A RELAÇÃO ESTADO VIS-À-VIS ESTADÍSTICA*
- 287 | *A PRODUÇÃO DE ESTADÍSTICAS CRIMINAIS BRASIL*

293	CONSIDERAÇÕES FINAIS
294	REFERÊNCIAS
<b>297</b>	<b>CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ESTATÍSTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL (1871-1940)</b>
	<i>Natália de Lacerda Gil</i>
298	LEGITIMIDADE E INTELIGIBILIDADE DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS
300	OBJETIVIDADE DOS NÚMEROS E POLÍTICA EDUCACIONAL
303	EXATIDÃO, ESCOLHAS E LACUNAS
309	REFERÊNCIAS
<b>311</b>	<b>CARTOGRAFIA E ESTATÍSTICA EM MINAS GERAIS NOS ANOS 1920: A ATUAÇÃO DE TEIXEIRA DE FREITAS</b>
	<i>Maria do Carmo Andrade Gomes</i>
311	O CENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA: CARTOGRAFIA E ESTATÍSTICA NA DIMENSÃO MONUMENTAL
312	A COMISSÃO MINEIRA DO CENTENÁRIO E SEU PROGRAMA CARTOGRÁFICO E ESTATÍSTICO
322	O ATLAS COROGRÁFICO MUNICIPAL: PEQUENAS CRÔNICAS DA CIVILIZAÇÃO E DO PROGRESSO
324	REFERÊNCIAS
<b>327</b>	<b>4ª SEÇÃO</b>
	<b>ESTATÍSTICAS NA CONFIGURAÇÃO DOS IMAGINÁRIOS: APROPRIAÇÕES ATUALIZADAS</b>
<b>329</b>	<b>ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTATÍSTICAS ESCOLARES E PADRONIZAÇÃO DE TESTES EDUCACIONAIS</b>
	<i>Odair Sass</i>
330	ESTATÍSTICA, EDUCAÇÃO E ESTADO NO BRASIL
339	MENSURAÇÃO PSICOLÓGICA, ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO
344	CONSIDERAÇÕES FINAIS
345	REFERÊNCIAS
<b>347</b>	<b>NUEVAS FORMAS DE VIGILANCIA POBLACIONAL. EL PAPEL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>
	<i>Laura Vecinday</i>
348	SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y NUEVAS FORMAS DE VIGILANCIA POBLACIONAL: EL CASO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA INFANCIA
358	REFLEXIONES ¿FINALES?
359	BIBLIOGRAFÍA
<b>361</b>	<b>SISTEMA ESTADÍSTICO PARA EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS DE POSGRADO. EXPERIENCIAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, ARGENTINA</b>
	<i>Ana Baruzzi</i>
	<i>Mónica Balzarini</i>
	<i>Alicia Maccagno</i>
	<i>Cristina Somazzi</i>
	<i>Nicolás Esbry</i>
	<i>Hebe Goldenhersch</i>
361	FORMACIÓN PARA INVESTIGACIÓN
363	INDICADORES
363	<i>Formación de recursos humanos de posgrado</i>
367	<i>Docentes con posgrado, producción en investigación y nuevo capital humano</i>

371	AGRADECIMENTOS
371	BIBLIOGRAFÍA
<b>373</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA BAHIA</b> <i>Maria Raidalva Nery Barreto</i>
374	TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
375	O ENSINO SUPERIOR SEGUNDO AS CONCEPÇÕES DA UNESCO E DO BANCO MUNDIAL
377	O PROJETO FAZ UNIVERSITÁRIO
380	CONSIDERAÇÕES FINAIS
380	REFERÊNCIAS

## POR UMA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISADORES

As informações estatísticas são bastante especiais. Por elas, mundos ausentes e distantes são tornados presentes e próximos, dessa forma sendo tornados conhecidos, e, por isso, pensáveis para neles se atuar. Em poucas tabelas, gráficos e cartogramas, esses mundos, expressos em números, são postos à frente dos decisores (públicos ou privados), tornando objetivas suas decisões. Políticas públicas são geradas, e depois de aplicadas, por números internos, são devidamente monitoradas; por outro lado, acadêmicos as utilizam em suas pesquisas, validando ou negando suas hipóteses de interpretação das realidades complexas. Em suma, nessa linha clássica de utilização das informações estatísticas, elas são vistas como meios de análise; não meios quaisquer, mas meios objetivos, racionais, e por isso mesmo especiais e superiores. Impossível não desejá-las, como forma de saber e como fonte de poder, ou, de outra forma, como tecnologias de distância e de governo.

Para podermos prosseguir com segurança, é preciso deixar claro que as informações estatísticas não são as realidades, *per se*, mas construções das realidades. Não quaisquer construções, em que se veja o que se quer ver, em ações dominadas por ideologias, mas, sim, em que se veja o que se pode ver, no amparo das ciências (ou dos consensos científicos em comunidades de pesquisadores) e dos modernos processos de pesquisa, tudo, sob rigoroso controle dos usuários, em particular dos especialistas. Assim, não são os mundos, *per se*, que são postos em números, mas suas imagens possíveis, por seleção de variáveis, ou, melhor dizendo, por seus aspectos relevantes devidamente quantificáveis. Ao fim desse processo, as informações estatísticas organizam os mundos sociais, dessa forma, se fazendo, também, tecnologias de subjetivação, em que o um se olha no outro. As individualidades, incontroláveis e impercebíveis, são transformadas em individualizações.

Pois esses processos de construção, a cada tempo, são perscrutados atentamente pelos formuladores de políticas públicas e pelos pesquisadores acadêmicos, certificando-se de suas isenções científicas, da desejada e desejável ausência de vontades políticas e mesmo pessoais. Quer-se processos produtivos técnico-científicos, tendo as instituições estatísticas produtoras se aplicado com isenção, em completa autonomia e independência. Então, não se usa, simplesmente, as informações estatísticas; só se as usa, bem, com pleno domínio dos processos produtivos praticados; a intimidade das estatísticas produzidas nas instituições estatísticas (em suma, a atividade estatística) é desnudada pelos especialistas. Para além dessa vistoria utilitária, pragmática, é possível aprofundá-la, numa dimensão sócio-histórica, configurando, assim, uma sociologia das estatísticas. Então, para além de serem vistas como meios de análise, elas são, agora, tomadas como objeto de estudo.

Essa segunda vertente – tomá-las como objeto de estudo – surge há pouco tempo. Um dos estudos mais antigos terá sido o do economista Oskar Morgenstern, na década de sessenta,

olhando a produção das estatísticas econômicas americanas<sup>1</sup>. Passa o tempo, e na década de oitenta, o tema virá, de novo, à tona em um seminário, seguido de excelente publicação, pelas mãos de Willian Alonso e Paul Starr (este, em texto lapidar lançará a expressão “sociologia da estatística”, como a expressão do que se iniciava a elaborar).

Logo virão outros nomes, numa sucessão crescente de publicações: Alain Desrosières, Colin Gordon, Darrel Huff, Donald Mackenzie, Edward Tufte, Ferreira da Cunha, François Fourquet, Ian Hacking, Margo Anderson, Mary Morgan, Nikolas Rose, Stephen Stigler, Theodore Porter, entre vários outros. No Canadá francês é essencial lembrar dois nomes: Jean-Pierre Beaud<sup>2</sup> e Jean-Guy Prévost.

E há os, por assim dizer, formuladores de molduras teóricas, que não são estudiosos da estatística, propriamente, como Anthony Giddens, Bruno Latour, Howard Becker, Michel Foucault, Norbert Elias, Pierre Bourdieu (e, de certa forma, Ian Hacking), entre outros poucos. E há os autores de artigos-chaves, como Ivan Fellegi, Jean-Louis Besson, Jean Penneff, Norman Bradburn, Peter Miller, Willian Seltzer, entre outros.

Já nas Américas espanhola e portuguesa, estudos só emergem nas décadas de noventa, e na primeira do século XXI. Embora já se consiga elaborar um primeiro balanço dessas obras, e de seus autores, é tudo ainda muito inicial, demasiado incompleto, e é o que será visto adiante, para a Argentina, o México e o Brasil. Mas, somado ao Canadá francês, já há novos avanços, expressos em dois seminários internacionais, como veremos no decorrer desta introdução. E do segundo desses encontros saíram os textos que compõem esta publicação, dos quais logo se dará uma breve síntese, bem assim, dele saiu a ideia de criação de uma *Associação das Américas para a História da Estatística e do Cálculo das Probabilidades* (por ousada sugestão de Jean-Pierre Beaud).

## UM BALANÇO (BASTANTE PARCIAL) ARGENTINO E MEXICANO<sup>3</sup>

Na Argentina destaca-se Hernán Otero<sup>4</sup>, com realce especial para *Estadística y Nación. Una Historia Conceptual del Pensamiento Censal de la Argentina Moderna, 1869-1914* (de 2006). Dois outros nomes lhe seguem: Hernán González Bollo e Claudia Daniel, cujas teses doutorais são destacáveis, res-

<sup>1</sup> Para maior leveza, os livros dos autores-chaves serão referenciados apenas ao final do texto (contudo, alguns terão seus títulos antecipados na argumentação, para maior ênfase do exposto). Sempre que possível as referências serão das edições originais, havidas no exterior; quando não possível, irão as referências brasileiras, nestes casos, dando entre colchetes as datas das edições originais. Outros livros, mais pontuais, serão referenciados no próprio texto, não indo para a bibliografia ao final. As teses doutorais e as dissertações de mestrado, também por leveza, não terão referência completa, nem ao longo nem ao final do texto, sendo fácil obtê-las na Internet. Por fim, não haverá indicações bibliográficas de artigos, a menos dos de Paul Starr, por seu caráter fundador, e os de Ivan Fellegi por serem formadores das mentalidades mais atuais.

<sup>2</sup> Uma sua trajetória, e bibliografia, por ele mesmo, são reveladas na entrevista concedida a Hernán Otero, e podem ser vistas em SENRA & CAMARGO (2010, p. 399-413). Merece destaque, *L'Ère du Chiffre. Systèmes Statistiques et Traditions Nationales*, organizado em parceria com Jean-Guy Prévost, de 2000.

<sup>3</sup> Este balanço, por razões óbvias, será menos longo que o balanço da produção brasileira. Não vai aí nenhuma afirmação de superioridade brasileira, longe disso, mas apenas de ainda não se ter conseguido avançar no conhecimento das realidades dos outros países. (Nesse balanço, ainda por demais parcial, a ajuda de Hernán González Bollo foi vital).

<sup>4</sup> Uma sua trajetória, e bibliografia, por ele mesmo, são reveladas na entrevista concedida a Nelson Senra e a Alexandre Camargo, e podem ser vistas em SENRA & CAMARGO (2010, p. 377-397).

pectivamente: *La Estadística Pública y la Expansión del Estado Argentino: una Historia Social y Política de una Burocracia Especializada, 1869-1947* (de 2007), e *La Sociedad (des)Cifrada. Configuraciones del Discurso Estadístico en Argentina (1890-1945)* (de 2010)<sup>5</sup>. E deve haver outros nomes<sup>6</sup>.

Recentemente, diante da crise por que passa o INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), em que suas credibilidade e legitimidade foram postas em causa, dois livros foram editados: um, de Gustavo Noriega, *INDEC – Historia Íntima de una Estafa (Destrucción)* (Buenos Aires: Sudamericana, 2010); outro, de Francisco Jueguen e Lucrecia Bullrich, *INDEC – Una Destrucción con el Sello de los Kirchner* (Buenos Aires: Edhasa, 2010). Naturalmente, não temos condições de julgamento minucioso (e imparcial) do ocorrido, mas, não obstante, são livros que importam, e merecem referência, por terem olhado uma instituição estatística (se o fizeram com isenção, não nos cabe julgar).

No México destaca-se Letícia Mayer Cellis, com especial destaque para *El Infierno de una Realidad y el Cielo de un Imaginário. Estadística y Comunidad Científica en el México de la Mitad del Siglo XIX* (de 1999). Outro nome de realce é Laura Cházaro, valendo destacar sua tese doutoral, *Ensayo de una Nación: Estadísticas Médicas a Fines del Siglo XIX* (de 2000). A esses nomes se somou (para nós, recentemente) Ana Maria Medeles Hernández (em conclusão de doutoramento). E deve haver outros nomes.

Quanto às respectivas instituições estatísticas, na Argentina há um esforço (houve?) de recuperação de antigos censos, o que, como fonte histórica, por certo importa bastante. Já no México, do INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) pouco sabemos, mas, por sua boa imagem no exterior, é bem possível que contribua, por alguma maneira, para o avanço dos estudos históricos das estatísticas. E é preciso lembrar o papel vital (em todas as Américas, e por longo tempo) dos livros da *Siglo XXI* (editora mexicana).

Por fim, de outros países pouco (quase nada) sabemos, mas é possível imaginar a existência de estudiosos das estatísticas, como objeto de pesquisas sócio-históricas<sup>7</sup>.

## UM BALANÇO (MENOS PARCIAL) BRASILEIRO (PIONEIRISMO DO IBGE)

No Brasil, diferente de outros países, coube ao órgão central de estatística, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), por uma feliz junção de fatores, ser pioneiro nas pesquisas históricas das estatísticas. Antes do mais, por ter a posse de acervos documentais extraordinários, porquanto, desde seu início, se apresentou como herdeiro do passado estatístico brasileiro,

<sup>5</sup> Salvo melhor juízo, parece justo lembrar Raúl Prebisch, na Argentina, e, no Brasil, Roberto Simonsen e Celso Furtado (entre outros) que, enquanto distintos usuários (e até produtores) de estatísticas econômicas as pensaram em suas suficiências e insuficiências, e qualidades, influenciando seus avanços.

<sup>6</sup> Importa destacar, na Argentina, o *Anuário IEHS – Instituto de Estudios Histórico-Sociales* (da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidad Nacional del Centro, Tandil), em cujo nº 14, de 1999, vale marcar a ótima seção *História y Estadística*, a cargo de Hernán Otero (com textos, além dele, de Alain Desrosières, de Jean-Pierre Beaud e Jean-Guy Prévost, de Eric Brian, e de Hernán González Bollo).

<sup>7</sup> Chile e Uruguai, por serem países que sediam organismos internacionais, podem surpreender, com bons estudos e estudiosos competentes.

daí assumindo bibliotecas e arquivos dos organismos estatísticos anteriores. Além disso, o feliz acaso de ter havido estudiosos interessados, e dispostos a fazerem pesquisas históricas, claro, com o apoio e o estímulo da direção-superior<sup>8</sup>. Foi o caso de Nelson de Castro Senra, que idealizou e realizou a *História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002*, em quatro grandes volumes: 1) Estatísticas Desejadas: 1822-c.1889; 2) Estatísticas Legalizadas: c.1889-c.1936; 3) Estatísticas Organizadas: c.1936-c.1972; 4) Estatísticas Formalizadas: c.1972-2002; seguidos do volume síntese: *Breve História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002* (saídos em quatro anos, todos pelo IBGE)<sup>9</sup>. Ainda desse autor, vale citar *O Saber e o Poder das Estatísticas* (de 2005, pelo IBGE também)<sup>10</sup>.

Por fim, como professor no programa de mestrado em *Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais*, da ENCE (Escola Nacional de Ciências Estatísticas), do IBGE, Nelson de Castro Senra, vem lecionando a disciplina, por ele idealizada e implantada, *Sociologia das Estatísticas* (ou *Sociologia da Atividade Estatística*). Vem orientando dissertações, valendo destacar, pela maior afinidade com essa publicação, as seguintes: em 2006, *Estatísticas Públicas: Tempo e Significados (o Espaço da Sociologia das Estatísticas)*, de Herberth Duarte dos Santos (e que segue sendo um estudioso competente); em 2005, *A Notícia da Estatística. A Divulgação das Estatísticas do IBGE na Visão dos Jornalistas*, de Sílvia Maia Fonseca (atual chefe da assessoria de imprensa do IBGE); em 2004, *Pátria de Questionários: o Clamor dos Tipos Quando o Brasil Fez 100 Anos*, de Marco Aurélio Martins Santos (que fez alguns capítulos na coleção acima referida); em 2003, *Uma Viagem Epistemológica ao Geoprocessamento*, de Luiz Henrique Castiglione (um dos raros estudiosos da cartografia brasileira, já agora doutor em Ciência da Informação).

Ainda no IBGE, Simon Schwartzman, enquanto foi seu presidente (1994-1998), deu grandes contribuições à sociologia das estatísticas, com ótimos textos<sup>11</sup>. Quatro outros nomes se destacam: três deles, Carmem Feijó, Elvio Valente (já não mais no IBGE, pois devidamente aposentados) e Paulo Gonzaga de Carvalho (ainda no IBGE), em geral escrevem em parceria, sempre com estudos acurados sobre a atualidade (autonomia e suficiência) das instituições estatísticas. O quarto nome é Paulo de Martino Jannuzzi, professor da ENCE, que é uma referência consagrada em indicadores (e estatísticas públicas), com especial destaque para *Indicadores Sociais no Brasil. Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações* (2ª Ed.. Campinas: Alínea Editora, 2003).

<sup>8</sup> O apoio e o estímulo, sem restrições e exigências, em total autonomia e liberdade, de David Wu Tai, diretor do Centro de Documentação e Disseminação de Informações, do IBGE, foi fundamental.

<sup>9</sup> Paralelamente, enquanto esses volumes eram feitos, diversos seminários, ora focando pessoas, ora temas, em geral com a distribuição de publicações específicas, foram organizados. Como exemplo, as homenagens ao médico Bulhões Carvalho (o Avô Fundador do IBGE, enquanto um seu precursor), ao Embaixador Macedo Soares e a Teixeira de Freitas (os Pais Fundadores do IBGE), aos grandes demógrafos Giorgio Mortara e Lyra Madeira, aos grandes geopolíticos Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro, entre outros, ou a recuperação da curiosa história dos elos da estatística brasileira com o Esperanto, tomado, por muito tempo (desde 1907) como língua auxiliar de divulgação da estatística brasileira.

<sup>10</sup> O autor iniciou ao final de 2010 uma revisão completa dessa publicação, e a segue em 2011.

<sup>11</sup> Em boa medida, depois, quase todos esses textos foram agrupados em *As Causas da Pobreza* (de 2007). Para uma visão síntese da contribuição (institucional) de Simon Schwartzman, veja-se: SENRA, Nelson de Castro. Pensando e mudando a atividade estatística brasileira. In: SCHWARTZMAN, Luisa, et al (org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. P. 175-198.

Fora do IBGE, merecem destaques César Vaz de Carvalho Junior e Edmundo de Sá Barreto Figueirôa, ambos da SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, editora desta obra)<sup>12</sup>, sempre atentos às instituições estatísticas estaduais no Brasil.

Já em matéria de estatísticas da segurança pública, e temas afins, a autoridade indiscutível é Renato Sérgio de Lima (à frente do Fórum Nacional de Segurança Pública), com especial destaque para *Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil* (de 2010)<sup>13</sup>, e cuja tese doutoral já prometia trajetória destacada (*Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma Sociologia das Estatísticas Produzidas e Utilizadas Entre 1871 e 2000*, de 2005).

Na temática da educação, dois textos merecem destaque: a tese de Natália de Lacerda Gil, *A Dimensão da Educação Nacional: um Estudo Sócio-Histórico Sobre as Estatísticas Oficiais da Escola Brasileira* (de 2007); a dissertação de Sandra Maria Caldeira Machado, *Os Serviços Estatísticos em Minas Gerais na Produção, Classificação e Consolidação da Instrução Pública Primária – 1871-1931* (de 2008). Na temática da cartografia destacamos *Mapas e Mapeamentos: Dimensões Históricas; as Políticas Cartográficas em Minas Gerais – 1850-1930*, de Maria do Carmo Andrade Gomes (de 2005); e na temática (associada) da representação geográfica (cartográfica) da informação destacamos *Epistemologia da Geoinformação: uma Análise Histórico-Crítica*, do já antes citado Luiz Henrique Castiglione (de 2009; e que está a nos dever uma história da cartografia brasileira, com destaque à cartografia estatística)<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> A revista *Bahia Análise & Dados* da SEI é de referência obrigatória (com especial destaque para o v. 15, n. 1, jul. 2005), ainda muito atuante. Outras duas revistas brasileiras precisam ser lembradas: *São Paulo em Perspectiva*, da Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados), de São Paulo, e *Transinformação*, da Universidade de Campinas, em São Paulo (ambas em crise, hoje). Mas, a melhor revista brasileira, nos moldes do "Journal of Official Statistics", é o *Boletim de Estatísticas Públicas*, da Anipes (Associação Nacional das Instituições Públicas de Planejamento, Pesquisa e Estatística), em cujo n. 6, de 2010, saíram os resumos dos textos agora divulgados nesta publicação (em apresentação de Nelson de Castro Senra e Hernán González Bollo). Todas são acessáveis na Internet, facilmente.

<sup>13</sup> Este livro foi primeiro editado no exterior, em 2010 também, sob o título "*Between Words and Numbers: Violence, Democracy and Public Safety in Brazil*", e que no site da Amazon recebeu o seguinte comentário, de Elizabeth Leeds: "*This book by Renato Sérgio de Lima examines the challenges of implementing police reform at a time when rising crime rates and demands by citizens for quick-fix solutions give rise to hard-line emergency policies rather than fundamental institutional change to create effective and respectful policing. Demonstrating the importance of reliable research and measurement of factors affecting crime and recognizing important innovations in public safety-- the new emphasis on police management, the multi-causality of crime, the role of municipalities, and the participation of civil society, among others, -- the author nevertheless places these advances in the realistic context of institutional resistance working against reform in Brazil's criminal justice system. It is essential reading to understand one of the most complex problems facing Brazil and Latin America*". Por demais, do prefácio à edição brasileira, por Sérgio Adorno (que foi seu orientador no doutorado), destacamos o seguinte trecho: "Este livro é um bom testemunho de que iniciativas bem-sucedidas de investigação sociológica podem ser apropriadas pelos saberes práticos e profissionais. Sem abdicar das exigências de rigor e de objetividade inerentes ao modo de ser e à lógica do campo científico, os capítulos abordam o papel estratégico das estatísticas como instrumento de gestão pública, os desafios propostos pela emergência e disseminação do crime organizado nas sociedades latino-americanas, o papel da polícia na sociedade democrática, as novas políticas de segurança em curso formuladas pelos governos federal e estaduais, tendências da evolução dos homicídios bem como imagens e visões sobre a política criminal em São Paulo, estudos sobre fluxo dos crimes no sistema de justiça criminal. Concisos e destituídos do hermetismo próprio do discurso acadêmico, os capítulos demonstram sim que é possível aliar números à eficiência administrativa e profissional. Mais do que isso, é possível traduzir resultados de investigações em fonte de inspiração para a profissionalização das atividades de controle do crime dentro dos marcos do estado de direito."

<sup>14</sup> Três outras teses merecem referência: *A Ostentação Estatística (um Projeto Geopolítico para o Território Nacional: Estado e Planejamento no Período pós-1964*, de Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (de 2007); *Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro: Espelho das Tradições Progressistas (1910-1945)*, de Luciene Pereira Carris Cardoso (de 2008); e, *Políticas e Representações da Geografia Quantitativa no Brasil: a Formação de uma Caricatura*, de Mariana Lamego (de 2010).

Outro nome que sobressai é o de Alexandre de Paiva Rio Camargo, historiador e mestre em história, e agora fazendo o doutorado em sociologia, no IESP (Instituto de Estudos Sociais e Políticos), da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)<sup>15</sup>. Não obstante, embora doutorando, já é um pesquisador amadurecido e, com merecimento, bastante respeitado, com vários textos publicados em consagrados periódicos brasileiros (por demais, foi assistente de pesquisa no projeto História das Estatísticas Brasileiras). Seu texto nesta obra (na seção 3) atesta sua capacidade de pesquisador, sua profundidade e seriedade nas análises que realiza.

Para terminar este balanço, há dois pontos a acrescentar: 1) em final de 2010 foi criado (pela ENCE / IBGE, tendo como líder Nelson de Castro Senra) um Grupo de Pesquisa no CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico); trata-se de *Estudos Sociais e Históricos das Estatísticas Públicas*<sup>16</sup>, com duas linhas de pesquisa: *Estatísticas Públicas: Estado e Nação; Tempos, Processos, Significados*<sup>17</sup>, e *Estatísticas Públicas: Instituições, Processos, Sistemas, Atores*<sup>18</sup>; e já com quinze membros, entre os quais alguns nomes distintos, vários deles antes citados; 2) há um Grupo de Trabalho no âmbito da ABEP (Associação Brasileira de Estudos Populacionais) chamado *População e História*, bastante atuante, e tendo nomes distintos na demografia, e com o qual será oportuno promover-se relacionamento (o que será logo feito). Neste ponto final, por certo há grupos semelhantes em associações e conselhos de classe, nas esferas federal e regional, a pedir urgente mapeamento<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Saído do antigo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro), da UCAM (Universidade Candido Mendes), e que está em processo de recriação.

<sup>16</sup> Com a seguinte descrição: “Nas últimas três décadas, mundo afora, as estatísticas deixaram de ser apenas fontes de análises (formular e avaliar políticas públicas; aceitar ou negar hipóteses, etc.) para se tornarem também objetos de estudo, atraindo a atenção de estudiosos em demografia, economia, história, filosofia, saúde coletiva, sociologia, antropologia, ciência política, ciência da informação, entre outras. Este grupo volta-se à compreensão da trajetória das estatísticas, interessando-se pelas diferentes tradições nacionais dos sistemas de informação, pela cultura profissional de seus atores (em uma comunidade especializada) e sua atuação na elite burocrática, sem olvidar suas utilizações como forma de dominação e de contestação, entre outras frentes possíveis. Quer-se discutir as razões de terem sido feitas e como o são, bem assim, como costumam ser apropriadas historicamente, a partir de várias teorias (nas linhas de Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Bruno Latour, entre outras), que oferecem conceitos e categorias de percepção da realidade, e dos processos científicos, com suas implicações para a prática política. Entre os esforços de racionalização administrativa do Brasil Joanino e o Estado planejador da contabilidade nacional e dos indicadores sociais, este grupo pretende reunir pesquisadores engajados na tarefa de compreender as estatísticas públicas, com sua potência de mediação e (re)produção de alguns dos aspectos mais singulares da sociedade brasileira. Com origem no pioneirismo do IBGE desde 2003, tem-se por meta revelar uma comunidade de pesquisadores, de modo a se formular estratégias comuns de ação em âmbito regional, nacional e internacional, e fazer emergir os acervos documentais das instituições estatísticas e geocientíficas. No âmbito dos estudos comparados internacionais trabalha-se em associação com Jean-Pierre Beaud e Jean-Guy Prévost (do Canadá), Hernán Otero, Hernán González Bollo e Cláudia Daniel (da Argentina), Leticia Mayer e Laura Cházaro (do México), entre outros”.

<sup>17</sup> Com a seguinte descrição: “Desenvolver estudos históricos das estatísticas, relevando-as como instrumento cognitivo e administrativo ao Estado e à ação pública; vistas na intimidade de suas comunidades especializadas (ou elites burocráticas), bem assim seus papéis na construção dos imaginários sociais e na mediação simbólica da nação”.

<sup>18</sup> Com a seguinte descrição: “Estimular estudos sociais das instituições estatísticas, suas relações científicas, independências e autonomias, suas comunidades e suas associações, suas legislações, seus sistemas, processos e programas de trabalho, etc. Estudos temáticos serão oportunos, como educação, saúde, criminalidade, municipalismo, etc.”

<sup>19</sup> Integra este grupo, entre vários outros nomes, Tarcísio Botelho que participou do primeiro dos seminários internacionais, a seguir apresentados.

## DOIS SEMINÁRIOS INTERNACIONAIS (2009 E 2010)

O primeiro seminário internacional se deu no marco da reunião de junho de 2009 da LASA (Latin American Studies Association), na cidade do Rio de Janeiro (Estado do Rio de Janeiro, Brasil), na sessão *As Estatísticas Latino-Americanas em Perspectiva Histórica*, idealizada por Hernán Otero. Foi, em vários sentidos, um evento inaugural importante: primeiro, por trazer a uma reunião da LASA a história (e sociologia) das estatísticas; segundo, por ensejar o encontro de estudiosos de vários países (Argentina, Brasil, Canadá e México) nessa temática tão relevante, e na qual o mundo, exclusive as Américas espanhola e portuguesa, evoluía há tempos. Como esse tipo de sessão é muito rápida, Nelson de Castro Senra, em diálogo com Claudia Daniel, propôs alongar o encontro para mais um dia, em dupla sessão no IBGE, o que se deu com sucesso<sup>20</sup>. Por demais, decidiu-se organizar (o que foi feito por Nelson de Castro Senra e por Alexandre de Paiva Rio Camargo) em livro (pelo IBGE, em 2010) os textos feitos para a LASA e para o IBGE, e outros estudos específicos (como, por exemplo, as entrevistas realizadas com Hernán Otero e Jean-Pierre Beaud, dois destacados pesquisadores): *Estatísticas nas Américas. Por uma Agenda de Estudos Históricos Comparados* (de 2010).

O segundo seminário internacional se deu no marco das reuniões promovidas em novembro de 2010 pela SBHC (Sociedade Brasileira de História da Ciência), na cidade de Salvador (Estado da Bahia, Brasil): 12º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia e 7º Congresso Latino-americano de História da Ciência e da Tecnologia. Deu-se, então, no simpósio temático *As Instituições Estatísticas Oficiais: Conceitos, Medições, Comunidades Profissionais e a Criação de Políticas Públicas*, para o qual 23 textos foram inscritos (24 sendo o máximo)<sup>21</sup>, dos quais 21 integram esta publicação<sup>22</sup>, *Em Associação das Américas, as Estatísticas Como Objeto de Estudo*, como parte da Série Estudos & Pesquisas (SEP), da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). O título desta publicação, e desta introdução, tem por objetivo destacar a decisão tomada pelos presentes de envidarem seus melhores esforços no sentido da próxima criação da *Association des Amériques pour l'histoire de la statistique et du calcul des probabilités* (em português: *Associação das Américas para a História da Estatística e do Cálculo das Probabilidades*; em espanhol: *Asociación de las Américas para la Historia de la Estadística y el Cálculo de Probabilidades*; e, em inglês: *Association of the Americas for the History of Statistique and of Probabilities Calculus*), como proposto, com ousadia (e visão de mundo distinta) por Jean-Pierre Beaud<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Essa ideia, levada a David Wu Tai, diretor do Centro de Documentação e Disseminação de Informações, do IBGE, recebeu imediato apoio, podendo assim ser realizada.

<sup>21</sup> Vale repetir que os resumos propostos foram publicados em: SENRA, Nelson de Castro, GONZÁLEZ BOLLO, Hernán. As estatísticas como objeto de estudo. *Boletim de Estatísticas Públicas*, Salvador: Anipes, n. 6, p. 142-162, novembro 2010.

<sup>22</sup> Desta vez houve texto também do Uruguai, e não apenas da Argentina, do Brasil, do Canadá e do México, e desses países houve textos de autores que não atuaram no primeiro seminário. Por outro, houve uma ausência completa, a de Hernán Otero, por certo um nome indispensável ao desdobramento dessa nossa atividade; e duas ausências apenas parciais (em alguns momentos da trajetória do simpósio), a de Letícia Mayer Cellis e Laura Cházaro (e nesta obra, sentimos a ausência de Renato Sérgio de Lima).

<sup>23</sup> Espera-se, proximamente, colocar na Internet um site indicativo da Associação, com uma revista eletrônica, e outros espaços de diálogo da nascente comunidade internacional, nas Américas.

A propósito, seu texto nesta obra, ajuda a entender sua forte defesa da proposta, e sua enfática proposta do nome acima.

Além desses dois seminários, e das duas publicações, outros eventos são esperados, e já estão sendo pensados e/ou organizados para este ano e o seguinte.

## A ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO

Finalmente, passemos à conclusão desta introdução, tratando da estrutura da publicação. Além deste texto, de introdução, com o histórico da trajetória que cumprimos até agora, e afora um texto final com os emails dos autores e/ou atuantes no simpósio temático, esta obra tem quatro seções, com 21 textos. Por serem muitos os textos, seria por demais volumosos explorá-los um a um; então falemos somente das seções. É fácil notar que elas quatro formam dois conjuntos: a 1ª e a 2ª tratam dos sistemas e das instituições estatísticas, a 1ª focando o presente, e a 2ª o passado; a 3ª e a 4ª tratam das estatísticas nas configurações dos imaginários, a 3ª focando o passado, e a 4ª focando o presente. Esta inversão “presente / passado” e “passado / presente”, nos permite oferecer um miolo forte com estudos históricos, deixando as abordagens sociológicas, focadas no presente, nos extremos da publicação. Por fim, convém realçar que a prática focada na seção 4 ainda é nascente, sem uma robustez cristalizada (não sem bons textos, é claro), pelo quê, se tivéssemos mantido a lógica inicial “presente / passado” também para as 3ª e 4ª seções teria havido uma queda no meio da obra, o que não seria de agrado dos leitores.

A 1ª seção – *Sistemas e Instituições Estatísticas: Autonomia, Suficiência e Atualidade* – tem quatro textos; o primeiro, riquíssimo, por sua importância, e para maior acesso, é editado em francês, língua original, mas também em português; os demais tratam de assuntos bastante atuais. A 2ª seção – *Sistemas e Instituições Estatísticas: Práticas e Burocracias Especializadas* – tem sete textos, os quatro do Brasil focando o século XIX, e os dois últimos da Argentina focando a primeira metade do século XX. A 3ª seção – *Estatísticas na Configuração dos Imaginários: Abordagens Históricas* – tem seis textos, a maioria focando o século XIX, mas com alguma entrada pelo século XX. Os textos dessas seções (2ª e 3ª) ajudam bastante a entender as atualidades argentina e brasileira. A 4ª e última seção – *Estatísticas na Configuração dos Imaginários: Apropriações Atualizadas* – tem quatro textos, sendo os dois iniciais bastante instigantes.

## BIBLIOGRAFIA

ALONSO, William & STARR, Paul (ed). *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 1983.

ANDERSON, Margot. *American Census*. New Haven & London: Yale Un. Press, 1988.

BEAUD, Jean-Pierre; PREVOST, Jean-Guy. *L'Ére du chiffre. Systèmes statistiques et traditions nationales*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2000.

- BECKER, Howard S.. Falando da sociedade. Ensaios sobre diferentes maneiras de representar o social. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. [2007]
- BESSON, Jean-Louis (org). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. [1992]
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa : DIFEL, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo : Brasiliense, 1990 [1987]
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas. Sobre teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 1996 [1994]
- BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (eds). *The Foucault effects; studies in governmentality*. London: Haverster Wheatsheaf, 1991.
- CELIS, Letícia Mayer. Entre *El infierno de una realidad y El cielo de un imaginário. Estadística y comunidad científica en el México de la mitad del siglo XIX*. Ciudad del México: El Colégio de México, 1999.
- DESROSIÈRES, Alain. *L'Argument Statistique*. Vol 1 : *Pour une sociologie historique de la quantification*. Vol 2 : *Gouverner par les nombres*. Paris: Mines Paris Tech Les Presses, 2008.
- DESROSIÈRES, Alain, THÉVENOT, Laurent. *Les catégories socio-professionnelles*. 5<sup>ème</sup> édition. Paris : La Découvert, 2002. [1988]
- DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: Édition la Découverte, 1993.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Vol. 1: *Uma história dos costumes*. Vol 2: *Formação do estado e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993. [1939]
- FELLEGI, Ivan P. *Maintaining the credibility of official statistics*. 52<sup>a</sup> Conference of European Statisticians. Paris, junho de 2004.
- FELLEGI, Ivan P. *Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada*. *Jornal of Official Statistics*, vol 15, n. 3, p. 373-393, 1999.
- FELLEGI, Ivan. P. *Statistical Services - preparing for the future*. Aguascalientes, México: INEGI, 1998. 80 p.
- FELLEGI, Ivan P. *Characteristics of an effective statistical system*. *International Statistical Review*, v. 64, n. 2, p. 165-197, 1996.
- FERREIRA DA CUNHA, Adrião. *Em torno da engenharia dos Sistemas Estatísticos Nacionais*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2004.
- FERREIRA DA CUNHA, Adrião. *Auto-avaliação da qualidade nos Institutos Nacionais de Estatística*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1999.
- FERREIRA DA CUNHA, Adrião. *O Sistema Estatístico Nacional. Algumas notas sobre a evolução dos seus princípios orientadores: de 1935 ao presente*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1995.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Estratégia, poder-saber*. 2<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006 [Coleção Ditos & Escritos n. IV]
- FOURQUET, François. *Les comptes de la puissance. Histoire de la comptabilité nationale et du plan*. Paris : Encres Édition Recherchers, 1980.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo: EdUSP, 2001.
- HACKING, Ian. *The taming of chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

- HACKING, Ian. *The social construction of what?* Harvard: Harvard Un. Press, 1999.
- HUFF, Darrel. *How to lie with statistics*. New York : W. W. Norton & Company, 1993.
- LATOUR, Bruno. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. Paris: La Découverte, 2002. [1998]
- LATOUR, Bruno. *A esperança de Pandora*. Bauru: EDUSC, 2001 [1999]
- LATOUR, Bruno. *A ciência em ação*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000. [1998]
- MACKENZIE, Donald A. *Statistics in Britain: 1865-1930. The social construction of scientific knowledge*. Edinburgh: Edinburgh Un. Press, 1981.
- MORGAN, Mary S. *The history of econometric ideas. Historical perspectives on modern economics*. Cambridge: Cambridge Un. Press, 1995.
- MORGENSTERN, Oskar. *On the accuracy of economic observations*. 2ª ed. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- OTERO, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.
- PORTER, Theodore M. *The rise of statistical thinking, 1820-1900*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- PORTER, Theodore M. *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- ROSE, Nikolas. *Powers of freedom. Reframing political thought*. Cambridge: Cambridge Un. Press, 1999.
- SENRA, Nelson de Castro; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio (org.). *Estatísticas nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- SENRA, Nelson. *O saber e o poder das estatísticas. Uma história das relações dos estaticistas com os Estados Nacionais e com as ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005 (330p).
- SENRA, Nelson. *"História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002"*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006 – 2009. [Vol. 1 - *Estatísticas Desejadas: 1822-c.1889* (2006); Vol. 2 - *Estatísticas Legalizadas: c.1889-c.1936* (2006); Vol. 3 - *Estatísticas Organizadas: c.1936-c.1972* (2008); e, Vol. 4 - *Estatísticas Formalizadas: c.1972-2002* (2009)].
- SENRA, Nelson. *Uma breve história das estatísticas brasileiras: 1822-2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, William & STARR, Paul (ed). *The politics of numbers*. New York: Russell Sage Foundation, 1983. [P. 7-58]
- STIGLER, Stephen M. *The history of statistics. The measurement of uncertainty before 1900*. Cambridge & London: The Belknap press of Harvard Un. Press, 1986.
- TUFTE, Edward R. *The visual display of quantitative information*. Connecticut: Graphic Press, 1983.
- TUFTE, Edward R. *Visual and statistical thinking. Displays of evidence for making decisions*. Connecticut: Graphic Press, 1997.

## NOTA

No Brasil, recentemente, alguns ótimos livros de divulgação científica foram publicados, bem afins com o tema em pauta, por isso valendo indicar uma rápida seleção:

CROSBY, Alfred. *A mensuração da realidade. A quantificação e a sociedade ocidental 1250-1600*. São Paulo: Editora Unesp, 1999. [1997]

JOHNSON, Steven. *O mapa fantasma. Como a luta de dois homens contra o cólera mudou o destino de nossas metrópoles*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008. [2006]

MLODINOW, Leonard. *O andar do bêbado*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009. [2008]

SALSBURG, David. *Uma senhora toma chá... como a estatística revolucionou a ciência no século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009. [2002]



I<sup>A</sup> SEÇÃO

SISTEMAS E INSTITUIÇÕES  
ESTATÍSTICAS: AUTONOMIA,  
SUFICIÊNCIA E ATUALIDADE

90

*Série Estudos e Pesquisas*

SESP



## LA TRANSFORMATION DU TRAVAIL STATISTIQUE ET L'ÉMERGENCE D'UNE SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE<sup>1</sup>

Jean-Pierre Beaud\*

*Les trente dernières années ont vu le travail statistique se modifier de façon très substantielle. C'est ce qui nous a conduit à parler d'un nouveau régime statistique. L'objectivation, qui a presque toujours caractérisé la pratique statistique, prend, par exemple, une forme particulière du fait, entre autres, de la place accordée aujourd'hui à la subjectivité des individus. Nous nous interrogeons, dans ce texte, sur le nouvel agencement de structures, normes et pratiques qui caractérise ce nouveau régime statistique, d'une part et, d'autre part, sur les conceptions qui, au cours de cette même période, se sont peu à peu imposées au sein de la communauté des scientifiques relativement à l'étude de la statistique. Nous posons qu'il existe des liens (complexes, certes) entre les transformations dans l'espace du travail statistique et les nouvelles façons de concevoir la recherche sur la statistique. C'est plus particulièrement à ces liens que nous consacrons notre réflexion. C'est donc l'occasion de s'interroger à la fois sur les bureaux producteurs de chiffres, les statisticiens qui y travaillent, les artefacts qu'ils produisent, les « publics » qui sont le produit du travail statistique et qui, en retour, influent sur ce même travail, la communauté des chercheurs qui cherche à rendre compte de l'ensemble du processus statistique et même l'administration étatique qui, par ses demandes et les ressources qu'elle attribue aux bureaux de chiffres, oriente la production statistique. Nous terminons en prenant un exemple récent de controverse qui illustre dramatiquement les nouvelles tensions qui pèsent sur le travail statistique. Le débat que le Canada a connu récemment relativement à l'abolition du questionnaire long du recensement est en quelque sorte la traduction sur un plan politique et même émotif du nouvel arrangement statistique.*

### LE RÉGIME STATISTIQUE

*Nous avons défini ailleurs (Beaud et Prévost, dans Senra et Camargo, 2010, 37-65) un régime statistique comme le complexe formé, à une époque donnée, par les structures, les normes et les pratiques statistiques. Par structures statistiques, nous entendons tout ce qui a trait à l'organisation et à la division du travail statistique. Bien sûr, on pensera d'abord au bureau statistique central, s'il existe, et à toutes les institutions « en dur » qui s'occupent de collecte, d'analyse et de diffusion des statistiques, mais aussi à la forme du système statistique (sa plus ou moins grande centralisation), par exemple. Par normes, nous entendons les règles, prescriptions et référents censés orienter, encadrer, voire censurer les pratiques. Ces dernières représentent l'ensemble des activités pour lesquelles sont déployées ressources et compétences. Nous avons été ainsi amené à distinguer plusieurs régimes : le premier, qualifié de pré et proto statistique, caractérise la période antérieure au milieu du 19<sup>e</sup> siècle; le second, marqué par le phénomène de nationalisation statistique, couvre*

\* Professeur au département de science politique et membre du Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie (CIRST), Université du Québec à Montréal, Canada. beaud.jean-pierre@uqam.ca

<sup>1</sup> N. do E.: O presente artigo encontra-se traduzido para o idioma português na página 35.

*la période s'étendant du milieu du 19<sup>e</sup> siècle au premier tiers du 20<sup>e</sup> siècle; le troisième, organisé autour de l'idée de macro-management statistique, concerne le cœur du 20<sup>e</sup> siècle; enfin, le dernier s'impose à partir des années 1980 dans un contexte de mondialisation néo-libérale. Nous avons déjà tenté de montrer que ces régimes caractérisent la plupart des systèmes statistiques nationaux, même s'il est vrai, d'une part que le concept a été forgé en prenant comme exemple le Canada, d'autre part que les périodes sont approximatives et doivent être modulées en fonction des expériences (politiques) nationales.*

*Depuis le début des années 1980, donc, des transformations majeures nous ont conduit à parler d'un nouveau régime statistique. Les traits majeurs sont les suivants. D'abord, bien des systèmes statistiques sont soumis à des formes diverses de décentralisation structurelle. Si pendant la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, le modèle centralisé avait été en quelque sorte la norme, et le système statistique canadien son archétype, depuis une trentaine d'années ce modèle est remis en cause du fait, entre autres, de la fédéralisation (l'Espagne est l'exemple le plus remarquable) ou de la régionalisation de certains systèmes politiques (la France est l'exemple le plus étonnant), de l'imbrication de plusieurs pays dans des systèmes supranationaux, et même de l'impact de certaines avancées technologiques (comme la miniaturisation informatique). Même un système aussi centralisé que celui du Canada est soumis à des tensions de ce point de vue. Ce mouvement s'inscrit également dans un contexte idéologique marqué par la montée des critiques néo-conservatrices de la bureaucratie, qui a contribué à poser comme centrale la question de la taille et des attributions du bureau statistique central et le « downsizing », le marketing statistique, le virage vers les clients comme solutions. Le dernier trait structurel significatif de ce régime concerne la reconfiguration de la division du travail entre les différents producteurs de données et entre ces derniers et les différents utilisateurs, comme en témoignent, d'une part les organigrammes très complexes des systèmes statistiques qui intègrent aujourd'hui de très nombreux producteurs de données, et d'autre part les instances de dialogue avec les utilisateurs ou les instances d'examen des produits statistiques.*

*Au plan des normes, les transformations sont donc, elles aussi, spectaculaires. On constate ainsi un infléchissement net vers une thématique de type économique. Le bureau statistique est présenté comme une entreprise qui dispense des services, qui propose des produits sur un marché caractérisé par des clientèles sensibles à la qualité et au prix. Un nouveau discours en termes d'efficacité, de marketing, de qualité totale s'est généralisé. La prolifération des codes d'éthique, des codes de bonnes pratiques que les commis-voyageurs de la statistique moderne transportent dans leurs bagages et dont les organismes supranationaux recommandent l'application, est un autre trait remarquable. La coopération statistique internationale est d'ailleurs particulièrement valorisée depuis quelques décennies. La libre circulation des modèles, des concepts, des idées a certes toujours été associée au monde de la statistique, jusqu'à faire de cette discipline un instrument et un gage de paix. Mais jamais cette circulation n'avait pris autant d'ampleur qu'aujourd'hui.*

*En découlent des pratiques largement répandues telles que la mise en place d'un calendrier fixant des dates pour la publication des données, ce qui a pour effet de lever les doutes quant à d'éventuelles*

*interventions politiques pour retarder la divulgation de données à l'approche d'une élection, par exemple, la pratique des Peer reviews, généralisée dans le cas des pays de l'Union européenne, et le développement du Benchmarking, appelé aussi étalonnage, qui consiste à étudier, comparer les différentes pratiques dans le but d'identifier les meilleures. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, de voir la technicité prendre une place de plus en plus importante dans le discours et la pratique des bureaux statistiques et apparaître comme la norme par excellence. La qualité totale, c'est d'abord un slogan, c'est ensuite une série d'exigences techniques. Un autre trait de ce régime touche aux pratiques mises en place pour s'accommoder d'une « résistance » de plus en plus marquée de la population aux enquêtes statistiques. Même si les bureaux ont toujours été confrontés à cette mauvaise humeur du public, c'est surtout depuis la fin des années 1960 qu'elle est devenue très problématique, au moins dans certains pays d'Europe. Cette résistance à l'« inquisition » statistique a conduit, par exemple, à une utilisation plus marquée des fichiers administratifs. Mais cette tendance est aussi et surtout le résultat de la recherche d'une pratique statistique rationalisée dans un contexte de ressources rares et de croissance de la demande pour des politiques publiques. En gros, les enquêtes coûtent cher, surtout les recensements. De plus, ces derniers sont de plus en plus souvent critiqués pour leur lourdeur et leur imprécision. S'ils ne disparaissent pas (comme c'est le cas dans certains pays, Islande, Finlande, Suisse, Allemagne, par exemple), ils utilisent de plus en plus des techniques statistiques qui, pendant longtemps, avaient été jugées incompatibles avec l'exercice du recensement et conduisent donc à prendre une certaine distance vis-à-vis de ce qui avait été présenté comme le principe central du recensement, l'exhaustivité. Le dernier point sur lequel nous aimerions insister touche au nouveau statut du « subjectif » dans le travail des bureaux statistiques. Le nouveau régime statistique est en effet caractérisé par la montée des statistiques subjectives. Et cela remet en cause un autre principe central du travail des bureaux de chiffres : la mise à distance de la subjectivité comme pré-requis. Pour les bureaux statistiques, il y avait une distinction fondamentale entre les classements scientifiques, objectifs (c'est-à-dire qui ne reposent pas sur les jugements, nécessairement subjectifs, des individus statistiques et qui sont, d'une certaine façon, du ressort de la statistique comme science « appliquée »), qui les concernent, et les classements indigènes, subjectifs dont s'accommodent les individus dans la vie quotidienne. Deux chemins avaient été tracés pour atteindre cette scientificité : l'objectivation et la standardisation. Or, ces deux moyens semblent aujourd'hui fragilisés, du moins dans certains secteurs du travail statistique, par la multiplication des variables « subjectives ». Comment atteindre quelque chose qui « dépasse » les données individuelles quand on a affaire de plus en plus à des sujets et non plus seulement des objets statistiques ? Comment construire des systèmes de classement qui « dépassent » les expériences nationales quand on a affaire à des classements qui collent aux systèmes de classement des individus ? Un peu partout, en Europe en particulier, des classements « indigènes » apparaissent, sous l'effet soit de lois supranationales (comme dans le cas européen), soit de choix en matière de gestion des populations (multiculturalisme). Et dans un contexte nouveau : ce n'est plus seulement, comme aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, l'affaire des États multinationaux, c'est surtout l'affaire des pays qui accueillent de nouvelles populations d'immigrés. Un des effets, c'est de produire des classements si spécifiques que toute tentative de normalisation est sans doute vouée à l'échec. L'appareil statistique national se contente alors, un peu à la manière des ethnométhodologues,*

de faire le « compte rendu des comptes rendus » des recensés. Le socle sur lequel reposent toutes ces statistiques est fort ambigu et changeant. C'est une construction.

## LA SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE

Durant les années soixante-dix du siècle dernier, s'est structuré un champ de recherche qu'il est malaisé de cerner par une appellation unique. L'expression « histoire de la statistique » est peut-être celle, toutefois, qui rallierait le plus d'acteurs du champ. Si l'histoire de la statistique est presque aussi ancienne que la statistique, ce n'est que récemment qu'elle a pris un tour plus externaliste, qu'elle a, dans la foulée, tenté d'intégrer les acquis de l'histoire internaliste, qu'elle s'est appuyée sur une posture constructiviste (ou réflexive<sup>2</sup>) et critique, refusant à la fois un strict point de vue réaliste et les dérives relativistes. Bien sûr, tout cela est objet de débats et les positions des chercheurs pourraient être replacées dans un espace à (au moins) deux dimensions, avec un premier axe « internaliste-externaliste » et un deuxième axe « réaliste-relativiste », si un tel exercice n'était pas, inévitablement, suspect. On pourrait broder sur tout cela et distinguer, par exemple, un constructivisme ontologique et un constructivisme méthodologique (Schweber, 1996). On y reviendra. Reste que, malgré les différences réelles entre approches, un certain consensus caractérise le champ (d'un simple point de vue bourdieusien, cela va de soi : parler d'un champ, c'est faire l'hypothèse qu'il y a un minimum de consensus). Voyons cela de plus près.

L'histoire de la statistique, telle qu'on la conçoit aujourd'hui, s'est construite sur une rupture avec la « vieille » conception internaliste qui liait le développement de la statistique à l'affinement progressif et logique d'outils arithmétiques, puis mathématiques de plus en plus complexes. Cette conception a toujours cours et n'est pas sans intérêt, même du point de vue de la nouvelle socio-histoire. Elle s'est construite également sur une rupture avec une approche plus institutionnelle et aussi ancienne que les premiers bureaux de chiffres qui voyait le développement des activités et organismes statistiques comme l'accompagnement logique de l'expansion des attributions de l'État. Cette conception a encore cours et est largement entretenue par des agents des bureaux statistiques nationaux. Les ouvrages commémoratifs (pour les cent ans, les deux cents ans de tel ou tel institut) en sont la forme la plus spectaculaire. Dans certains cas, ils ont été plus ou moins fortement influencés par la nouvelle socio-histoire et constituent, en quelque sorte, un type hybride. L'histoire moderne de la statistique, enfin, s'est également élaborée sur le refus d'une position purement externaliste qui voit la statistique comme une conséquence ou un effet de transformations presque totalement extérieures au champ de la science. Cette position n'a guère eu de véritables défenseurs chez les statisticiens ou historiens de la statistique puisque, en quelque sorte, elle postulait l'inanité d'une histoire de la statistique. Elle fonctionne toutefois comme une sorte d'horizon, de point de repère ou même de point critique. Elle rappelle à tous que les chiffres produits ne sont jamais innocents.

<sup>2</sup> Les deux expressions, certes, ne sont pas interchangeables, même s'il est vrai qu'elles sont souvent vues comme proches, voire équivalentes. Pour une illustration et une défense de la posture réflexive, voir, par exemple, Brian (2010).

*Il y a une quarantaine d'années, apparaissaient les premiers travaux illustrant les ruptures qui viennent d'être exposées. Les conditions externes qui rendaient possibles de telles ruptures sont nombreuses et devraient assurément être identifiées (si l'on veut éviter que l'histoire de la socio-histoire de la statistique reproduise les erreurs de l'histoire traditionnelle de la statistique). Les mutations des sociétés occidentales à la fin des trente glorieuses (pour reprendre une expression française qui n'est pas sans intérêt pour d'autres pays), les premières remises en cause de l'État-providence, la montée de nouvelles forces de gauche radicales (marquées par un marxisme renouvelé et teinté de tiers-mondisme), ici et là dans le monde, peuvent être vues comme de (trop) grands facteurs potentiellement explicatifs. Les classifications statistiques, qui un peu partout sont prises comme premiers objets d'analyse de cette nouvelle socio-histoire, expriment bien ce que ces premiers chercheurs (Desrosières, en particulier) tendent à appréhender : la traduction chiffrée nécessairement imparfaite d'un monde en changement. Un peu partout, on montre que les classements statistiques (comme les autres façons de nommer, désigner, assigner les individus que la sociologie et l'anthropologie avaient depuis un certain temps déjà relativisées et historicisées) doivent être déconstruits. Dans une période de transition, les « vieux » classements et l'échafaudage politique qui les solidifiait perdaient de leur utilité pour représenter le monde.*

*Un livre comme celui de Desrosières et Thévenot (1988) sur les catégories socioprofessionnelles pose bien les principes d'une analyse des artefacts statistiques qui récuse le vieil objectivisme cher aux statisticiens d'État. Il dit aussi l'originalité du « moment français » symbolisé par l'appartenance d'un Desrosières à la fois au bureau statistique national, l'INSEE, et au monde universitaire. « Le travail présenté ici résulte d'une longue participation aux travaux de l'INSEE [...]. L'INSEE a, depuis longtemps, encouragé des recherches de fond [...]. Ces travaux ont été également, de longue date, stimulés par une collaboration avec des sociologues. Cette rencontre entre deux espaces scientifiques qui, dans presque tous les autres pays, sont complètement séparés, a apporté une aide inappréciable pour aborder et traiter les questions de nomenclatures » (p. 8; les italiques sont de nous). Il faudrait sans doute s'interroger sérieusement (de façon empirique) sur la véritable originalité de ce modèle de collaboration. Je ferais toutefois l'hypothèse qu'une collaboration entre statisticiens et spécialistes des sciences sociales est aujourd'hui plus fréquente qu'il y a une quarantaine d'années. Au Brésil, par exemple, un Nelson Senra occupe une position analogue à celle de Desrosières en France. La fertilisation croisée des mondes universitaire et statistique serait un beau sujet de recherche. Le livre de Desrosières et Thévenot énonçait aussi certains des principes de la nouvelle histoire (la socio-histoire) de la statistique : les découpages sont fabriqués; ils sont liés aux « opérations de représentation d'une société : représentation statistique [...]; représentation politique; représentation cognitive » (p. 7); « le regard [...] porté sur le travail de classement et de définition des variables servant à décrire le monde social ne vise pas à en dénoncer les résultats, mais plutôt à les replacer dans un ensemble plus vaste de façons de connaître » (p. 110), etc. L'étude des classifications statistiques s'inscrivait, dans le cas français à tout le moins, dans le cadre d'une tradition assez ancienne remontant aux travaux de Durkheim et Mauss. Elle rejoignait une préoccupation parfois bien établie pour*

*l'étude des recensements et présente chez les historiens comme chez les démographes. L'analyse des outils statistiques incorporait, toutefois, un nouveau corpus théorique et empirique issu des recherches d'un Foucault ou d'un Bourdieu (du moins pour le monde francophone). De fait, aujourd'hui, l'unité relative du champ de la socio-histoire de la statistique peut être attestée par le recours aux mêmes sources. Du Brésil à l'Espagne, en passant par un bon nombre de pays, les bibliographies se ressemblent passablement, du moins si l'on écarte les références aux études nationales. Un bon exemple peut en être donné avec le livre de Nelson Senra, O Saber e o Poder das Estatísticas (2005), qui par son titre même évoque très fortement le référent foucauldien et qui recense ces indispensables que sont les travaux de Foucault, donc (ses cours au Collège de France abordent directement la question des statistiques), de Desrosières, de Latour, de Hacking. Un autre exemple peut être trouvé chez Desrosières, bien sûr, qui, par le rôle qu'il a joué dans l'émergence du champ, est particulièrement bien placé pour citer les travaux marquants (voir, à ce sujet, sa Politique des grands nombres [1993 et 2000] ou son texte dans Beaud et Prévost [2000]).*

*Les études nationales sont donc maintenant relativement nombreuses et portent aussi bien sur les classifications, les recensements, les enquêtes statistiques diverses, les statistiques médicales, la notion de probabilité, les bureaux statistiques, les sociétés savantes, etc. Il existe également des études portant sur l'internationalisme statistique (congrès internationaux et institut international), sur les passeurs de modèles comme Quetelet, et des études plus générales encore sur l'avalanche des chiffres depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Le recensement exhaustif des études d'histoire de la statistique (ou de socio-histoire) un peu partout dans le monde est donc sans doute aujourd'hui une tâche impossible à réaliser. Nous ne nous y essaierons pas. Mais, au-delà des différences d'appellation (doit-on parler d'histoire de la statistique, de socio-politique des statistiques, d'histoire sociale des statistiques ou encore de socio-histoire de la statistique?), des divergences théoriques (accepte-t-on ou non l'influence latourienne?) et des spécificités des expériences statistiques nationales, un noyau commun de façons de penser et de faire s'est créé. Malgré leurs différences, ces travaux sont souvent marqués par les principes de réflexivité, de déconstruction; ils se réclament (plus ou moins) des thèses de Bourdieu, de Foucault et de Latour et Callon (dans le monde francophone et au-delà), font référence au moment Bielefeld (années 80) et aux travaux de Daston et de Porter pour le monde anglophone et germanique et même à des thèses plus philosophiques comme chez Ian Hacking. La déconstruction, qui a marqué les nouvelles sciences sociales (et la philosophie) à tout le moins en Occident, s'est tout d'abord traduite par un examen des classements statistiques (Desrosières et Thévenot) ou des pratiques de recensement (Anderson, Otero, etc.). Elle s'est vite étendue à l'ensemble du travail statistique (Senra, par exemple). Elle reste un principe solide caractérisant l'ensemble du travail en socio-histoire de la statistique et renvoie, minimalement, à un constructivisme de type méthodologique. Mais il me semble qu'un principe encore plus fondamental de cette socio-histoire, c'est la revendication d'une position qui insiste sur l'importance de la prise en compte des liens entre les normes, les structures et les pratiques statistiques et sur le rejet d'une conception de la statistique qui en ferait simplement la traduction chiffrée de phénomènes externes. Cette*

dernière conception, sans être, loin de là, inintéressante (on en trouve un exemple remarquable dans l'analyse que Nicolas Bourgoïn fait des statistiques criminelles [2008]), relève plutôt d'une analyse du contrôle social. Les statistiques sont alors davantage un indicateur d'autre chose que l'objet même de l'étude.

## ESQUISSE DE COMPARAISON ENTRE LES PRINCIPES DE LA SOCIO-HISTOIRE DE LA STATISTIQUE ET LE DISCOURS ET LA PRATIQUE DES BUREAUX DE CHIFFRES

Si nous tentons maintenant une comparaison entre cette socio-histoire, telle que définie plus haut, et le discours et la pratique des bureaux de chiffres contemporains, nous pouvons établir des parallèles évocateurs. Ils ont été regroupés dans le tableau ci-dessous. Ils montrent, à tout le moins, que le monde scientifique (les chercheurs en socio-histoire de la statistique) et les statisticiens (d'appareil) partagent certains a priori sur le monde qu'ils analysent (ou construisent). Les raisons en sont multiples et complexes et vont d'une formation influencée éventuellement par les nouvelles sciences sociales et historiques à des voisinages de plus en plus fréquents, en passant, naturellement, par une semblable confrontation à un monde en transformation rapide.

• Principes de la socio-histoire de la statistique	• Discours et pratique des bureaux de chiffres
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les statistiques ne sont pas un pur reflet de la réalité.</li> <li>• Ni un pure élaboration logique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les bureaux statistiques travaillent de plus en plus avec la subjectivité des répondants, ce qui les éloigne de plus en plus de l'idée de vouloir simplement refléter la réalité objective.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les groupes, que mobilisent des porte parole, n'existent officiellement (réellement?) que s'ils trouvent une traduction statistique (à travers un classement, une catégorie).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les groupes (du moins certains d'entre eux) sont consultés par les bureaux relativement aux classements qui les concernent. D'une certaine façon, ils les approuvent.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le travail statistique a pour effet de « durcir » certaines divisions de la société, d'attribuer une « essence » à des individus ou des groupes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les classements statistiques ne sont plus conçus comme répondant à une pure logique scientifique. Ils doivent correspondre à la façon dont la société, elle-même, se représente. Ils traduisent, en termes statistiques, les divisions de la société.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans bien des cas, le travail de l'historien de la statistique consiste, un peu à la manière des ethnométhodologues, à faire des « comptes rendus » des « comptes rendus » des agents impliqués dans le travail statistique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Face aux réponses à certaines questions subjectives, le bureau statistique devra se contenter de faire des « comptes rendus » des « comptes rendus » des répondants.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La statistique est le résultat, toujours provisoire, d'interactions très complexes entre les demandes de l'État, les demandes et les stratégies de représentation des groupes (des publics) telles qu'élaborées par leurs porte-parole, et leur traduction, en termes scientifiques, par les professionnels de la statistique.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le processus d'élaboration des statistiques est de plus en plus complexe. Il nécessite des consultations auprès des publics, l'analyse des demandes de l'État et de ses agences, la prise en compte des réactions possibles de la population (de moins en moins docile) et un examen des possibilités offertes par la statistique mathématique.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La technicité, le méthodologisme sont, d'une certaine façon, des moyens pour les bureaux statistiques de se protéger contre la politisation et les critiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le discours techniciste est de plus en plus valorisé. Un bureau statistique se distingue d'abord par sa maîtrise méthodologique.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le fait statistique est construit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le bureau statistique n'est qu'un des acteurs du processus d'élaboration (de construction) des statistiques.</li> </ul>

*Bien sûr, un tel tableau, réducteur par définition, d'une part fonctionne par traits typiques (il cerne des tendances), d'autre part établit des raccourcis laissant dans l'ombre certains problèmes théoriques (les divisions de la société préexistent-elles au travail statistique? Si oui, que fait exactement ce travail statistique? Etc.) et donc, surtout, ne pose pas les limites des points de vue constructivistes. Il omet, en particulier, un acteur essentiel du monde statistique, l'État ou le gouvernement, ce que nous appellerons plus simplement le politique.*

*En prenant un exemple concret très actuel nous pouvons peut-être mieux cerner les liens entre les bureaux de chiffres, les scientifiques et les politiques. Au Canada, depuis le 26 juin 2010, un débat scientifico-politique a occupé passablement de monde (Beaud, 2010). Il porte sur la décision du gouvernement conservateur d'abolir le questionnaire long et obligatoire pour le remplacer par une enquête volontaire administrée à 30% de la population. Évoquons brièvement les faits : arguant du caractère inquisiteur et indiscret du questionnaire long (constitué de nombreuses questions portant sur la langue, l'origine ethnique, les minorités visibles, le logement, etc.) administré à 20 p.100 de la population canadienne et surtout de son caractère obligatoire (le refus de répondre étant éventuellement sanctionné par l'emprisonnement), le gouvernement du premier ministre canadien Stephen Harper a éliminé de fait les questions du questionnaire long (c'est le Conseil des ministres qui approuve le questionnaire du recensement). Une enquête volontaire administrée à 30 p. 100 de la population devrait donc prendre le relais. Elle aurait comme avantage d'éviter les réponses fantaisistes (et donc non représentatives) que suscitent (surtout) les questions subjectives et l'obligation de répondre. Très vite, l'opposition à cette décision s'est organisée. Elle a pris la forme de lettres adressées au premier ministre ou au ministre de l'Industrie, Tony Clement, responsable de Statistique Canada, de textes dans les journaux et même de manifestations. À l'heure où j'écris, l'issue n'est pas encore certaine, même s'il semble difficile, malgré les voix qui se font encore entendre pour réclamer le retour du questionnaire long et obligatoire, que le gouvernement revienne sur sa décision. En attendant, le successeur de Ivan P. Fellegi, à la tête de Statistique Canada, Munir Sheikh, a remis sa démission!*

*L'un des traits du nouveau régime statistique, avons-nous dit, qui caractérise la plupart des systèmes statistiques, c'est le développement des statistiques subjectives. Ce dernier point est remarquable. Si ce mouvement est finalement assez ancien et peut être décelé dès les années 1950 avec la mesure des anticipations économiques, il a connu une très nette accélération dans les trente dernières années. Si nous prenons les questions du recensement canadien (mais c'est vrai d'autres pays), on peut y déceler nettement les traces de ce mouvement (par exemple, question 33, « **La semaine dernière, combien d'heures cette personne a-t-elle consacrées aux activités suivantes : a) aux travaux ménagers, à l'entretien de la maison ou du jardin pour les membres du ménage ou pour d'autres personnes, sans paye ou sans salaire?** », questionnaire long du recensement canadien de 2006). C'est un mouvement auquel les statisticiens ont tenté de résister. Il a offert incontestablement un terrain pour que se développe la rhétorique conservatrice. Que valent des réponses à des questions subjectives ou qui nécessitent une évaluation personnelle nécessairement douteuse? N'attirent-elles pas des réponses fantaisistes? Ne justifient-elles pas un retrait du citoyen? N'a-t-on pas mieux à faire que de répondre à des questions qui produiront un pur artefact? Ne ferait-on pas mieux de placer nos priorités (l'argent de nos impôts) ailleurs? Comme pour l'État, que les sciences sociales*

*marxisantes ont à la fois encensé et démolit pendant des décennies et que la pensée conservatrice démonise, les pratiques statistiques ont elles-mêmes été l'objet de critiques qui ont des airs de parenté avec celles utilisées par les conservateurs. N'a-t-on pas vu souvent le travail statistique comme marqué du sceau du quadrillage, les catégories comme produit des luttes des groupes, ces groupes existant formellement grâce aux recensements et autres enquêtes, le recensement comme terrain de lutte, etc. ? En relativisant, déconstruisant le travail et les données statistiques, en en montrant la dimension essentiellement politique et non seulement technique, nous avons malencontreusement affaibli un outil indispensable, malgré cela, pour les sciences sociales. Je ne dis pas que les Conservateurs canadiens ont lu Desrosières, Porter, Brian, Anderson, Senra ou quelque autre historien de la statistique, ou encore Foucault ou Bourdieu, mais je pense que l'état d'esprit antistatistique (que véhiculent médias, politiciens, et que certains livres popularisent) qui peut sembler relever du même exercice que les travaux sérieux des historiens, tous un peu constructivistes, de la statistique, alimente le discours conservateur. On pourrait ainsi mettre en parallèle certains des principes de la socio-histoire de la statistique, les traits les plus marquants du nouveau régime statistique (ce que nous avons fait plus haut) et certaines des critiques faites par les conservateurs (au « travail de représentation des groupes » correspondrait « le recensement sert à des groupes pour faire des revendications » des conservateurs; au « travail de quadrillage » cher aux foucauldien correspondrait le « Statistique Canada n'a pas à entrer dans ma maison pour compter le nombre de pièces » ou « si vous refusez de répondre, on va poser à votre voisin des questions sur vous »; etc.), et voir, ainsi, la rhétorique conservatrice sur le recensement comme une « forme dévoyée du discours critique »!*

## BIBLIOGRAPHIE

BEAUD, Jean-Pierre. «Des usages politiques de la statistique», *Options politiques/Policy Options*, septembre 2010, p. 79-82.

BEAUD, Jean-Pierre ; PRÉVOST, Jean-Guy. «L'histoire de la statistique canadienne dans une perspective internationale et panaméricaine» In SENRA, Nelson ; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio (ed.). *Estatísticas Nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro : IBGE, 2010, p. 37-65.

BEAUD, Jean-Pierre ; PRÉVOST, Jean-Guy (ed.). *L'Ère du chiffre: Systèmes statistiques et traditions nationales/The Age of Numbers: Statistical Systems and National Traditions*. Sillery : Presses de l'Université du Québec, 2000.

BOURGOIN, Nicolas. *Les chiffres du crime : statistiques criminelles et contrôle social (France, 1825-2006)*. Paris : L'Harmattan, 2008.

BRIAN, Éric. « Moyenne », In CHRISTIN, Olivier (ed.). *Dictionnaire des concepts nomades en Sciences Humaines*. Paris : Éditions Métailié, 2010.

DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris : La Découverte, 1993 et 2000.

DESROSIÈRES, Alain. «Histoire de la statistique : styles d'écriture et usages sociaux», In BEAUD, Jean-Pierre ; PRÉVOST, Jean-Guy (ed.). *L'Ère du chiffre: Systèmes statistiques et traditions nationales/The Age of Numbers: Statistical Systems and National Traditions*. Sillery : Presses de l'Université du Québec, 2000.

DESROSIÈRES, Alain ; THÉVENOT, Laurent. *Les catégories socioprofessionnelles*. Paris : Éditions La Découverte, 1988.

SCHWEBER, Libby. « L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n. 1, p. 107-128, 1996.

SENRA, Nelson. *O saber e o poder das estatísticas. Uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

SENRA, Nelson ; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio (ed.). *Estatísticas Nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro : IBGE, 2010.

## A TRANSFORMAÇÃO DO TRABALHO ESTATÍSTICO E A EMERGÊNCIA DE UMA SÓCIO-HISTÓRIA DA ESTATÍSTICA<sup>1</sup>

*Jean-Pierre Beaud\**

Os últimos 30 anos viram o trabalho estatístico modificar-se de modo bastante substancial. É isto que nos conduz a falar de um novo regime estatístico. A objetivação, que quase sempre caracterizou a prática estatística, assume, por exemplo, uma forma particular em razão, entre outras coisas, do lugar destinado hoje à subjetividade dos indivíduos. Interrogamos-nos, neste texto, sobre a nova organização de estruturas, normas e práticas que caracterizam este novo regime estatístico, por um lado, e, por outro, sobre as concepções que, durante este mesmo período, impuseram-se pouco a pouco no seio da comunidade de cientistas no que se refere ao estudo da estatística. Nós afirmamos que existem articulações (complexas, certamente) entre as transformações no espaço do trabalho estatístico e as novas maneiras de conceber a pesquisa sobre a estatística. É mais particularmente a estas articulações que consagramos nossa reflexão. É, portanto, a ocasião de se interrogar ao mesmo tempo sobre as instituições produtoras de números, os estatísticos que nelas trabalham, os instrumentos que eles produzem, os “públicos” que são o produto do trabalho estatístico e que, por sua vez, influenciam este mesmo trabalho, a comunidade de pesquisadores que busca explicar o conjunto do processo estatístico e mesmo a administração estatal que, pelas demandas e pelos recursos que atribui aos órgãos produtores de números, orienta a produção estatística. Terminamos apresentando um exemplo recente de controvérsia que ilustra dramaticamente as novas tensões que pesam sobre o trabalho estatístico. O debate que o Canadá assistiu recentemente relativo à supressão do questionário longo no recenseamento é, de alguma maneira, a tradução em um plano político e mesmo emotivo do novo arranjo estatístico.

### O REGIME ESTATÍSTICO

Definimos em outro lugar (BEAUD; PRÉVOST, 2010, p. 37-65) um regime estatístico como o complexo formado, em um momento determinado, pelas estruturas, normas e práticas estatísticas. Por estruturas estatísticas entendemos tudo aquilo que diz respeito à organização e à divisão do trabalho estatístico. Evidentemente, pensar-se-á primeiro no órgão estatístico central, se ele existe, e em todas as instituições “fortes” que se ocupam da coleta, análise e

\* Professor no Departamento de Ciência Política e membro do Centro Interuniversitário de Pesquisa sobre a Ciência e a Tecnologia (CIRST), Universidade do Québec em Montreal, Canadá. beaud.jean-pierre@uqam.ca

<sup>1</sup> N. do E.: Este texto, cujo original encontra-se na página 25, foi traduzido para o idioma português por Natália de Lacerda Gil, doutora e mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Adiante, ela tem um texto nesta publicação.

divulgação das estatísticas, mas também na forma do sistema estatístico (sua maior ou menor centralização), por exemplo. Por normas, entendemos a regulamentação, as prescrições e os referenciais destinados a orientar, delimitar ou mesmo censurar as práticas. Estas últimas representam o conjunto das atividades para as quais são dispostos recursos e competências. Temos sido assim conduzidos a distinguir vários regimes: o primeiro, qualificado de pré e protoestatística, caracteriza o período anterior à metade do século XIX; o segundo, marcado pelo fenômeno de nacionalização estatística, abrange o período que se estende da metade do século XIX até o primeiro terço do século XX; o terceiro, organizado em torno da ideia de macroadministração estatística, concerne ao coração do século XX; finalmente, o último impõe-se a partir dos anos 1980 em um contexto de globalização neoliberal. Nós já buscamos mostrar que estes regimes caracterizam a maior parte dos sistemas estatísticos nacionais, mesmo se é verdade, por um lado, que o conceito foi forjado tomando como exemplo o Canadá, e, por outro, que os períodos são aproximados e devem ser adaptados em virtude das experiências (políticas) nacionais.

Desde o início da década de 1980, portanto, grandes transformações nos levaram a falar de um novo regime estatístico. As principais características são as seguintes. Em primeiro lugar, muitos sistemas estatísticos estão sujeitos a diversas formas de descentralização estrutural. Se, durante a maior parte do século XX, o modelo centralizado tinha sido, de algum modo, a norma, e o sistema estatístico canadense seu arquétipo, nos últimos trinta anos este modelo foi questionado por causa, entre outras razões, da federalização (a Espanha é o exemplo mais notável) ou da regionalização de certos sistemas políticos (a França é o exemplo mais surpreendente), da imbricação de vários países em sistemas supranacionais, e mesmo do impacto de alguns avanços tecnológicos (como a miniaturização informática). Mesmo um sistema tão centralizado como o Canadá sofreu tensões deste ponto de vista. Esse movimento inscreve-se igualmente em um contexto ideológico marcado pelo aumento das críticas neoconservadoras da burocracia, o que tem contribuído para colocar como central a questão do tamanho e das atribuições do órgão estatístico central e o *downsizing*, o *marketing* estatístico, o direcionamento aos clientes como soluções. A última característica estrutural significativa deste regime concerne à reconfiguração da divisão de tarefas entre os diferentes produtores de dados e entre estes últimos e os diferentes usuários, como testemunham, por um lado, os organogramas bastante complexos dos sistemas estatísticos que integram hoje uma grande quantidade de produtores de dados e, por outro lado, as instâncias de diálogo com os usuários ou as instâncias de exame dos produtos estatísticos.

No plano das normas, as transformações são também espetaculares. Constata-se, assim, um direcionamento evidente a uma temática de tipo econômico. O órgão estatístico é apresentado como uma empresa que presta serviços, que propõe os produtos em um mercado caracterizado por clientelas sensíveis à qualidade e ao preço. Um novo discurso relativo a eficácia, *marketing* e qualidade total se generalizou. A proliferação de códigos de ética, códigos de boas práticas que os representantes comerciais da estatística moderna

transportam em suas bagagens e cuja aplicação é recomendada pelos organismos supranacionais é outra característica notável. A cooperação estatística internacional é particularmente valorizada desde há algumas décadas. A livre circulação de modelos, conceitos, ideias tem certamente sido associada ao mundo da estatística, ao ponto de fazer desta disciplina um instrumento e uma garantia de paz. Entretanto nunca esta circulação tinha tido tanta magnitude como hoje.

Disso resultam práticas largamente difundidas tais como a adoção de um calendário fixando datas para a publicação de dados, o que tem por finalidade eliminar as dúvidas quanto a possíveis interferências políticas para atrasar a divulgação de informações com a aproximação de uma eleição, por exemplo, a utilização das *peer reviews*, generalizadas no caso dos países da União Europeia, e o desenvolvimento do *benchmarking*, também chamado de *étalonnage*, que consiste em estudar, comparar as diferentes práticas com o objetivo de identificar as melhores. Não é de surpreender, nestas circunstâncias, ver o aspecto técnico assumir um lugar cada vez mais importante no discurso e na prática dos serviços de estatística e aparecer como a norma por excelência. A qualidade total é antes um *slogan*, mas é também uma série de exigências técnicas. Outra característica deste regime refere-se às práticas criadas para se ajustar a uma “resistência” cada vez mais marcada da população para com os inquéritos estatísticos. Mesmo se os órgãos estatísticos sempre estiveram confrontados a este mau humor do público, é, sobretudo, desde o final dos anos 1960 que isto se tornou muito problemático, pelo menos em alguns países da Europa. Esta resistência ao “inquérito” estatístico levou, por exemplo, a uma utilização mais acentuada da documentação administrativa. Contudo esta tendência é também, e principalmente, o resultado da busca de uma prática estatística racionalizada em um contexto de recursos escassos e crescimento da demanda pelas políticas públicas. Grosso modo, as enquetes custam caro, especialmente os censos. Além disso, estes últimos são cada vez mais frequentemente criticados por seu peso e sua imprecisão. Se não são suprimidos (como é o caso em alguns países, como Islândia, Finlândia, Suíça, Alemanha, por exemplo), utilizam cada vez mais técnicas estatísticas que, durante muito tempo, tinham sido consideradas incompatíveis com o exercício do recenseamento e se distanciam, portanto, daquilo que tinha sido apresentado como o princípio central do censo, a exaustividade. O último ponto sobre o qual gostaríamos de insistir refere-se ao novo estatuto do “subjetivo” nos trabalhos dos serviços de estatística. O novo regime estatístico é, de fato, caracterizado pelo aumento das estatísticas subjetivas. E isso coloca em causa outro princípio central do trabalho dos órgãos produtores de números: o afastamento da subjetividade como pré-requisito. Para os institutos de estatística, existia uma distinção fundamental entre as classificações estatísticas, objetivas (ou seja, que não se assentam nos julgamentos, necessariamente subjetivos, dos indivíduos estatísticos e que são, de certa forma, da competência da estatística como ciência “aplicada”), que lhes dizem respeito, e as classificações externas, subjetivas, com as quais se acomodam os indivíduos na vida cotidiana. Dois caminhos tinham sido seguidos para alcançar esta cientificidade: a objetivação e a

padronização. Ora, estes dois meios parecem hoje fragilizados, pelo menos em alguns setores do trabalho estatístico, pela multiplicação de variáveis “subjéctivas”. Como obter algo que “ultrapasse” os dados individuais quando se tem que lidar cada vez mais com sujeitos e não mais apenas com objetos estatísticos? Como construir sistemas de classificação que “ultrapassem” as experiências nacionais quando se tem que lidar com classificações que se atrelam aos sistemas de classificação dos indivíduos? Um pouco em toda a parte, na Europa particularmente, as classificações *indigènes* aparecem sob o efeito quer de leis supranacionais (como no caso europeu), quer de opções de gestão das populações (multiculturalismo). E em um contexto novo: não é mais apenas, como nos séculos XIX e XX, um assunto de Estados plurinacionais, mas principalmente de países que acolhem novas populações de imigrantes. Um dos efeitos é a produção de classificações tão específicas que qualquer tentativa de padronização está sem dúvida fadada ao fracasso. O aparelho estatístico nacional contenta-se, então, um pouco à maneira dos etnometodólogos, a fazer o “relato dos relatos” dos recenseados. A base sobre a qual repousam todas as estatísticas é fortemente ambígua e variável. Trata-se de uma construção.

## A SÓCIO-HISTÓRIA DA ESTATÍSTICA

Durante os anos 70 do século passado, estruturou-se um campo de pesquisa difícil de definir por uma designação única. A expressão “história da estatística” talvez seja aquela, contudo, que congrega a maioria dos atores do campo. Se a história da estatística é quase tão antiga quanto a estatística, foi apenas recentemente que ela assumiu uma feição mais externalista, tentou, de perto, integrar as aquisições da história internalista, apoiou-se sobre uma postura construtivista (ou reflexiva<sup>2</sup>) e crítica, recusando tanto um rigoroso ponto de vista realista quanto os desvios relativistas. Evidentemente, tudo isto é objeto de debates e as posições dos pesquisadores poderiam ser situadas num espaço de (pelo menos) duas dimensões, com um primeiro eixo “internalista-externalista” e um segundo eixo “realista-relativista”, se um exercício deste tipo não fosse, inevitavelmente, suspeito. Poder-se-ia extrapolar em tal exercício e distinguir, por exemplo, um construtivismo ontológico e um construtivismo metodológico (SCHWEBER, 1996). Voltaremos a isto. Fato é que, não obstante diferenças reais entre as abordagens, certo consenso caracteriza o campo (de um simples ponto de vista bourdieusiano, isto é evidente: falar de um campo é assumir o pressuposto de que há um mínimo de consenso). Vejamos isto mais de perto.

A história da estatística, tal como é concebida atualmente, foi construída sobre uma ruptura com a “velha” concepção internalista que relacionava o desenvolvimento da estatística ao refinamento progressivo e lógico das ferramentas aritméticas, matemáticas, cada vez mais

<sup>1</sup> As duas expressões, certamente, não são intersubstituíveis, embora seja verdade que muitas vezes elas sejam vistas como próximas e, até mesmo, equivalentes. Para uma ilustração e uma defesa da postura reflexiva, ver, por exemplo, Brian (2010).

complexas. Este conceito foi sempre reconhecido e não é sem valor, mesmo sob o ponto de vista da nova sócio-história. Esta foi construída igualmente sobre uma ruptura mais institucional e tão antiga quanto os primeiros órgãos produtores de números que viam o desenvolvimento das atividades e dos organismos estatísticos como acompanhamento lógico da expansão das atribuições do Estado. Este conceito ainda é corrente e largamente conservado pelos agentes dos serviços nacionais de estatística. As obras comemorativas (para os cem ou duzentos anos de tal instituição) são sua forma mais espetacular. Em alguns casos, elas têm sido mais ou menos fortemente influenciadas pela nova sócio-história e constituem, de alguma maneira, um tipo híbrido. A história moderna da estatística, por fim, também foi elaborada com base na recusa de uma posição puramente externalista que vê a estatística como uma consequência ou um efeito de mudanças quase totalmente exteriores ao campo da ciência. Esta posição teve poucos verdadeiros defensores entre os estatísticos ou historiadores da estatística já que, de algum modo, postulava a inutilidade de uma história da estatística. Funciona, contudo, como uma espécie de horizonte, ponto de referência ou mesmo ponto crítico. Ela lembra a todos que os números produzidos nunca são inocentes.

Nos últimos 40 anos, surgiram os primeiros trabalhos que ilustram as rupturas que acabamos de expor. As condições externas que tornaram possíveis tais rupturas são muitas e certamente merecem ser identificadas (se queremos evitar que a *história* da sócio-história da estatística cometa os mesmos erros da *história tradicional* da estatística). As transformações das sociedades ocidentais no final dos 30 anos gloriosos (para retomar uma expressão francesa que não deixa de ter interesse para outros países), os primeiros questionamentos do Estado-providência, a ascensão de novas forças de esquerda radicais (marcadas por um marxismo renovado e colorido de terceiro-mundismo), aqui e ali no mundo podem ser vistos como (demasiado) grandes fatores potencialmente explicativos. As classificações estatísticas, que um pouco em toda a parte são assumidas como os primeiros objetos de análise desta nova sócio-história, expressam bem o que estes primeiros pesquisadores (Desrosières, em particular) tendem a apreender: a tradução numérica necessariamente imperfeita de um mundo em transformação. Um pouco em toda a parte, aponta-se que as classificações estatísticas (tais como as outras formas de nomear, designar, assinalar os indivíduos que a sociologia e a antropologia já haviam desde há algum tempo relativizado e historicizado) devem ser desconstruídas. Em um período de transição, as “velhas” classificações e os arranjos políticos que as solidificavam perderam sua utilidade para representar o mundo.

Um livro como o de Desrosières e Thévenot (1988) sobre as categorias socioprofissionais apresenta bem os princípios de uma análise dos instrumentos estatísticos que rejeita o antigo objetivismo, caro aos estatísticos de Estado. Ele evoca também a originalidade do “momento francês” simbolizado pelo pertencimento de Desrosières ao mesmo tempo ao órgão nacional de estatística, o INSEE, e ao mundo universitário.

O trabalho aqui apresentado é o resultado de uma longa participação nos trabalhos do INSEE [...]. O INSEE tem, desde há muito

tempo, incentivado pesquisas de fundo [...]. Estes trabalhos foram igualmente, de longa data, estimulados por uma colaboração com os sociólogos. *Este encontro entre dois espaços científicos que, em quase todos os outros países são completamente separados, trouxe uma valiosa ajuda para enfrentar e resolver a questão das nomenclaturas* (INSEE, p. 8, grifo nosso).

Seria necessário, sem dúvida, interrogar-se seriamente (de modo empírico) sobre a verdadeira originalidade deste modelo de colaboração. Eu formularia, de qualquer modo, a hipótese de que uma colaboração entre estatísticos e especialistas em ciências sociais é hoje mais frequente que há quarenta anos. No Brasil, por exemplo, Nelson Senra ocupa uma posição semelhante àquela de Desrosières na França. A fertilização cruzada dos mundos universitário e estatístico seria um bom tema de pesquisa. O livro de Desrosières e Thévenot (1988, p. 7) enunciava também alguns dos princípios da nova história (a sócio-história) da estatística: os recortes são *fabricados*; eles estão ligados às “operações de *representação* de uma sociedade: *representação estatística* [...]; *representação política*; *representação cognitiva*”. “o olhar [...] voltado ao trabalho de classificação e de definição das variáveis utilizadas para descrever o mundo social não se destina a denunciar seus resultados, mas antes a situá-los em um conjunto mais amplo de modos de conhecer” (DESROSIÈRES; THÉVENOT, 1988, p. 110). O estudo das classificações estatísticas se inscrevia, no caso francês pelo menos, no quadro de uma tradição bastante antiga remontando aos trabalhos de Durkheim e Mauss. Ele se atrelava a uma preocupação por vezes bem estabelecida para o estudo dos censos e presente entre os historiadores como entre os demógrafos. A análise das ferramentas estatísticas incorporava, contudo, um novo *corpus* teórico e empírico resultante das pesquisas de Foucault ou Bourdieu (pelo menos para o mundo francófono). De fato, atualmente, a unidade relativa do campo da sócio-história da estatística pode ser atestada pelo recurso a estas mesmas fontes. Do Brasil à Espanha, passando por um bom número de países, as bibliografias se assemelham bastante, ao menos se deixamos de lado as referências aos estudos nacionais. Um bom exemplo disso pode ser dado com o livro de Nelson Senra (2005), *O Saber e o Poder das Estatísticas*, que em seu próprio título evoca fortemente o referencial foucaultiano e que recenseia os *indispensáveis* trabalhos de Foucault (cujos cursos no *Collège de France* abordam diretamente a questão das estatísticas), de Desrosières, de Latour, de Hacking. Outro exemplo pode ser encontrado em Desrosières, evidentemente, que, pelo papel que desempenhou na emergência do campo, está particularmente bem posicionado para citar os trabalhos marcantes (ver, a este respeito, seu *Politique des grands nombres* [1993 e 2000] ou seu texto em Beaud e Prévost [2000]).

Os estudos nacionais são, portanto, atualmente, *relativamente* numerosos e versam sobre as classificações, os recenseamentos, os inquéritos estatísticos diversos, as estatísticas médicas, o conceito de probabilidade, os órgãos estatísticos, as sociedades de especialistas etc. Há igualmente estudos sobre o internacionalismo estatístico (congressos

internacionais e instituto internacional), sobre os difusores de modelos como Quetelet e estudos mais gerais ainda sobre a avalanche de números desde o século XIX. O *recenseamento* exaustivo dos estudos de história da estatística (ou de sócio-história) por todo o mundo é sem dúvida atualmente uma tarefa impossível de realizar. Não a tentaremos aqui. Contudo, para além das diferenças de denominação (devemos falar de história da estatística, de sócio-política das estatísticas, de história social das estatísticas ou, ainda, de sócio-história da estatística?), das diferenças teóricas (aceitaremos ou não a influência latouriana?) e das especificidades das experiências estatísticas nacionais, um núcleo comum dos modos de pensar e fazer foi criado. Não obstante suas diferenças, estes trabalhos são frequentemente marcados pelos princípios de reflexividade, de desconstrução; eles se remetem (mais ou menos) às teses de Bourdieu, de Foucault e de Latour e Callon (no mundo francófono e além), fazem referência ao *momento* Bielefeld (anos 1980) e aos trabalhos de Daston e de Porter para o mundo anglófono e germânico e ainda a teses mais filosóficas como a de Ian Hacking. A desconstrução, que marcou as novas ciências sociais (e a filosofia) pelo menos no ocidente, traduziu-se de início por um exame das classificações estatísticas (Desrosières e Thévenot) ou das práticas de recenseamento (Anderson, Otero etc.). Rapidamente se estendeu ao conjunto dos trabalhos estatísticos (Senra, por exemplo). Ela se mantém como um sólido princípio que caracteriza o conjunto dos trabalhos em sócio-história da estatística e que remete, *minimamente*, a um construtivismo de tipo metodológico. Entretanto me parece que um princípio ainda mais fundamental desta sócio-história é a reivindicação de uma posição que insiste na importância de se considerarem as relações entre as normas, as estruturas e as práticas estatísticas e sobre a recusa de uma concepção de estatística como simplesmente uma tradução numérica de fenômenos externos. Esta concepção, longe de ser desinteressante (encontra-se um notável exemplo na análise que Nicolas Bourgoïn faz das estatísticas criminais [2008]), remete mais a uma análise do controle social. As estatísticas são então mais um indicador de outra coisa e não propriamente objeto de estudo.

## ESBOÇO DE COMPARAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA SÓCIO-HISTÓRIA DA ESTATÍSTICA E O DISCURSO E A PRÁTICA DOS SERVIÇOS ESTATÍSTICOS

Caso tentemos agora uma comparação entre esta sócio-história, tal como definida acima, e o discurso e a prática dos serviços estatísticos contemporâneos, podemos estabelecer paralelos evocativos. Eles foram agrupados no quadro abaixo. Mostram, ao menos, que o mundo científico (os pesquisadores em sócio-história da estatística) e os estatísticos (do aparato estatal) compartilham certos *a priori* sobre o mundo que analisam (ou constroem). As razões para isto são múltiplas e complexas e vão de uma formação influenciada eventualmente pelas novas ciências sociais e históricas às proximidades cada vez mais frequentes, fortuitas, naturalmente, em virtude de uma semelhante confrontação a um mundo em rápida transformação.

Princípios da sócio-história da estatística	Discurso e a prática dos serviços estatísticos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• As estatísticas não são um puro reflexo da realidade.</li> <li>• Nem uma simples elaboração lógica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os serviços de estatística trabalham cada vez mais com a subjetividade dos respondentes, o que os distancia cada vez mais da ideia de querer simplesmente refletir a realidade objetiva.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os grupos, que mobilizam porta-vozes, só existem oficialmente (realmente?) se encontram uma tradução estatística (por meio de uma classificação, uma categoria).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os grupos (pelo menos alguns deles) são consultados pelos serviços de estatística em relação às classificações que lhes dizem respeito. De certa forma, eles as aprovam.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O trabalho estatístico tem por efeito “consolidar” algumas divisões da sociedade, atribuindo “essência” aos indivíduos ou grupos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As classificações estatísticas deixaram de ser concebidas como relativas a uma pura lógica científica. Elas devem corresponder ao modo como a sociedade, ela própria, se representa. Traduzem, em termos estatísticos, as divisões da sociedade.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em muitos casos, o trabalho do historiador da estatística consiste, um pouco à maneira dos etnometodólogos, em fazer “relatos” dos “relatos” dos agentes envolvidos no trabalho estatístico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em face às respostas a algumas perguntas subjetivas, o serviço de estatística deverá se limitar a fazer “relatos” dos “relatos” dos respondentes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A estatística é o resultado, sempre provisório, de interações muito complexas entre as demandas do Estado, as demandas e as estratégias de representação dos grupos (dos públicos), tais como foram elaboradas por seus porta-vozes, e sua tradução, em termos científicos, pelos profissionais da estatística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de elaboração das estatísticas é cada vez mais complexo. São necessárias consultas junto aos públicos, a análise das demandas do Estado e das suas agências, a consideração das possíveis reações da população (cada vez menos dócil) e uma revisão das possibilidades oferecidas pela estatística matemática.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O recurso à técnica e o metodologismo são, de certa forma, os meios de os serviços de estatística se protegerem contra a politização e as críticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O discurso tecnicista é cada vez mais valorizado. Um serviço de estatística distingue-se antes de tudo pela sua competência metodológica.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O fato estatístico é construído.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O serviço de estatística é apenas um dos atores do processo de elaboração (de construção) das estatísticas.</li> </ul>

Evidentemente, um quadro desse tipo, redutor por definição, de um lado opera com traços típicos (circunscreve tendências), de outro estabelece reduções, deixando na sombra alguns problemas teóricos (as divisões da sociedade são pré-existentes aos trabalhos estatísticos? Se sim, o que faz exatamente este trabalho estatístico? Etc.) e, portanto, acima de tudo, não se detém nos limites dos pontos de vista construtivistas. Ele omite, em particular, um ator essencial do mundo estatístico, o Estado ou o governo, o que nós denominaremos mais simplesmente de política.

Tomando um exemplo concreto bastante atual, podemos talvez melhor identificar as relações entre os serviços de estatística, os cientistas e as políticas. No Canadá, desde 26 de junho de 2010, um debate científico-político tem ocupado bastante gente (BEAUD, 2010). Tal debate versa sobre a decisão do governo conservador de suprimir o questionário longo e obrigatório, substituindo-o por uma enquete facultativa dirigida a 30% da população. Evoquemos brevemente os fatos: argumentando o caráter inquisitório e indiscreto do questionário longo (constituído de muitas perguntas acerca da língua, da origem étnica, das minorias visíveis, da habitação etc.) dirigido a 20% da população canadense e, sobretudo, alegando seu caráter obrigatório (a recusa em responder poderia eventualmente ser sancionada com prisão), o governo do primeiro ministro canadense Stephen Harper eliminou de fato as perguntas

do questionário longo (é o Conselho de Ministros que aprova o questionário do recenseamento). Uma enquete facultativa administrada a 30% da população deveria substituí-lo. Teria a vantagem de evitar as respostas fantasiosas (e portanto não representativas) que suscitam (principalmente) as perguntas subjetivas e a obrigação de responder. Muito rapidamente, a oposição a esta decisão se organizou. Assumi a forma de cartas dirigidas ao Primeiro Ministro ou ao Ministro da Indústria, Tony Clement, responsável pela *Statistique Canada*, de textos nos jornais e mesmo de manifestações. No momento em que escrevo, o resultado dessa situação não está ainda definido, embora pareça difícil, a despeito das vozes que se fazem ainda ouvir reclamando o retorno do questionário longo e obrigatório, que o governo reverta sua decisão. Nesse meio tempo, o sucessor de Ivan P. Fellegi, chefe da *Statistique Canada*, Munir Sheikh, apresentou sua demissão!

Um dos traços do novo regime estatístico, como já foi mencionado, que caracteriza a maioria dos sistemas estatísticos, é o desenvolvimento de estatísticas subjetivas. Este último ponto é importante. Se este movimento é afinal tão antigo e pode ser observado desde os anos 1950 com a medição das previsões econômicas, ele conheceu uma evidente aceleração nos últimos trinta anos. Se tomarmos as questões do recenseamento canadense (mas é verdade também para outros países), podemos detectar claramente os indícios desse movimento (por exemplo, a pergunta 33, “**Na última semana**, quantas horas essa pessoa dedicou às seguintes atividades: a) às tarefas domésticas, ao cuidado da casa, ou do jardim para os membros da família ou para outras pessoas, **sem pagamento ou sem salário?**”, questionário longo do recenseamento canadense de 2006). É um movimento ao qual os estatísticos tentaram resistir. Ele ofereceu indubitavelmente um terreno para que se desenvolva a retórica conservadora. O que valem respostas às questões subjetivas ou que exigem uma avaliação pessoal necessariamente duvidosa? Não atraem respostas fantasiosas? Não justificam um recuo do cidadão? Não há coisa melhor a se fazer do que responder a perguntas que irão produzir um simples artefato? Não seria melhor direcionar nossas prioridades (o dinheiro de nossos impostos) alhures? Como para o Estado, que as ciências sociais com feições marxistas ao mesmo tempo enaltecem e demoliram durante décadas e que o pensamento conservador demoniza, as práticas estatísticas foram elas próprias objeto de críticas que têm ares de parentesco com aquelas utilizadas pelos conservadores. Não se viu muitas vezes o trabalho estatístico como marcado pelo selo do *quadrillage*, as categorias como produto de lutas dos grupos, estes grupos existindo formalmente graças aos recenseamentos e outras enquetes, o censo como arena de luta etc.? *Relativizando, desconstruindo* o trabalho e os dados estatísticos, mostrando sua dimensão essencialmente política e não apenas técnica, nós de modo embaraçoso enfraquecemos uma ferramenta indispensável, apesar disso, para as ciências sociais. Não digo que os Conservadores canadenses tenham lido Desrosières, Porter, Brian, Anderson, Senra ou qualquer outro historiador da estatística, ou mesmo Foucault ou Bourdieu, mas penso que o estado de espírito antiestatístico (que veiculam a mídia, os políticos e que alguns livros popularizam) que pode parecer tratar-se do mesmo exercício que os trabalhos

sérios dos historiadores, todos um pouco construtivistas, da estatística, alimenta o discurso conservador. Poder-se-ia, assim, colocar em paralelo alguns dos princípios da sócio-história da estatística, os traços mais marcantes do novo regime estatístico (o que fizemos mais acima) e algumas das críticas feitas pelos conservadores (ao “trabalho de representação dos grupos” corresponderia “o recenseamento serve aos grupos para fazerem reivindicações” dos conservadores; ao “trabalho de *quadrillage*”, caro aos foucaultianos, corresponderia o “*Statistique Canada* não tem que entrar na minha casa para contar o número de cômodos” ou “se você recusar responder, vamos fazer ao seu vizinho perguntas sobre você” etc.), e ver, assim, a retórica conservadora sobre o recenseamento como uma “forma desviada do discurso crítico”!

## REFERÊNCIAS

BEAUD, Jean-Pierre. Des usages politiques de la statistique, *Options politiques/Policy Options*, p. 79-82, sept. 2010.

BEAUD, Jean-Pierre; PRÉVOST, Jean-Guy. L'histoire de la statistique canadienne dans une perspective internationale et panaméricaine. In : SENRA, Nelson de Castro; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. (Ed.). *Estatísticas Nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 37-65.

BEAUD, Jean-Pierre; PRÉVOST, Jean-Guy. (Ed.). *L'Ère du chiffre: systèmes statistiques et traditions nationales/The Age of Numbers: Statistical Systems and National Traditions*. Sillery: Presses de l'Université du Québec, 2000.

BOURGOIN, Nicolas. *Les chiffres du crime: statistiques criminelles et contrôle social* (France, 1825-2006). Paris: L'Harmattan, 2008.

BRIAN, Éric. Moyenne. In : CHRISTIN, Olivier. (Ed.). *Dictionnaire des concepts nomades en Sciences Humaines*. Paris: Éditions Métailié, 2010.

DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*. Paris: La Découverte, 1993 et 2000.

DESROSIÈRES, Alain. Histoire de la statistique: styles d'écriture et usages sociaux. In : BEAUD, Jean-Pierre; PRÉVOST, Jean-Guy. (Ed.). *L'Ère du chiffre: Systèmes statistiques et traditions nationales/The Age of Numbers: Statistical Systems and National Traditions*. Sillery: Presses de l'Université du Québec, 2000.

DESROSIÈRES, Alain; THÉVENOT, Laurent. *Les catégories socioprofessionnelles*. Paris: Éditions La Découverte, 1988.

SCHWEBER, Libby. L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale, *Revue française de sociologie*, v. 37, n. 1, p. 107-128, 1996.

SENRA, Nelson. *O saber e o poder das estatísticas. Uma história das relações dos estatísticos com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

SENRA, Nelson de Castro; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. (Ed.). *Estatísticas nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

## TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS E SISTEMAS ESTATÍSTICOS NACIONAIS: REFLEXÕES A PARTIR DA CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

*Carmem Feijó\**

*Elvio Valente\*\**

*Paulo Gonzaga M. de Carvalho\*\*\**

Estatísticas de conjuntura, integrantes do sistema de estatísticas oficiais, ocupam diariamente os noticiários despertando sempre interesse de analistas econômicos e investidores. Variações na taxa de desemprego, crescimento do produto e índices de inflação, juntamente com o fluxo externo de mercadorias e de capitais e evolução das contas públicas, oferecem as informações básicas que alimentam modelagens macroeconômicas que orientam inúmeras decisões públicas e privadas.

O compromisso fundamental de órgãos produtores de estatística é o de oferecer de forma sistemática, com agilidade e precisão, estimativas para atender à demanda dos usuários. Contudo, a demanda é cada vez maior por informações atualizadas temporalmente, abrangentes do ponto de vista temático e detalhadas espacialmente. Isto coloca dois dilemas clássicos para produtores de estatística: entre maior abrangência e maior precisão, e entre prazos menores e maior quantidade e qualidade de informações.

Os produtores de estatística devem considerar também que a demanda por estatísticas altera-se à medida que a conjuntura econômica evolui. Por exemplo, no período de alta inflação no Brasil, os índices de preços ocupavam lugar de destaque no noticiário, em relação às demais estatísticas. A oferta deste tipo de estatística expandiu-se nesse período, atendendo a diversos interesses. Na fase de estabilização de preços, os indicadores de produto e emprego ganharam maior relevância. Estatísticas sobre movimento de capitais e o volume de reservas internacionais tornaram-se críticas na fase dos ataques especulativos no período de câmbio fixo, na segunda metade dos anos 1990. Mais recentemente, a crise financeira internacional colocou todo o sistema de estatística de conjuntura em evidência, na medida em que o aumento do grau de incerteza dos agentes econômicos generalizou comportamentos defensivos com consequências negativas sobre o ritmo de atividade, demandando do governo medidas intervencionistas contracíclicas.

\* Doutora em Economia pela University College London; mestra em Economia da Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora associada da Universidade Federal Fluminense (UFF).

\*\* Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Universidade Estácio de Sá (Unesa).

\*\*\* Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

Nos últimos anos tivemos um grande aumento na oferta de estatísticas de conjuntura. Esse movimento tem sido liderado pelo setor privado (CNI e FGV – mensuração das expectativas de empresários e consumidores), embora tenha participação do IBGE (ex: indicadores especiais derivados da PIM-PF). O IPEA, que praticamente se restringia à geração de projeções para as principais variáveis econômicas, recentemente passou também a produzir indicadores de conjuntura (ex: sensor econômico, índice de qualidade do desenvolvimento). Portanto tem havido avanços no que tange a indicadores sobre nível de atividade, refletindo a retomada, pelo país, de uma trajetória de crescimento.

Observa-se assim que a própria dinâmica econômica e o avanço da ciência econômica provocam significativas mudanças de como os produtores de estatísticas oficiais devem organizar suas agendas de produção, principalmente de informações de conjuntura econômica. Acompanhar esta evolução ajuda a entender como deverá evoluir esta oferta ao longo do tempo.

Este artigo tem como preocupação de fundo lançar luz sobre a discussão de como sistemas estatísticos evoluem com base na realidade objetiva<sup>1</sup>. O momento é oportuno, pois observa-se que em todo o mundo os órgãos oficiais produtores de estatística têm devotado grande energia ao debate sobre como melhorar a capacidade dos sistemas estatísticos nacionais em antever situações de crise econômica<sup>2</sup>. Advogaremos neste artigo que situações de grave crise econômica implicam mudanças de padrão de comportamento dos agentes econômicos que não são percebidos com a antecedência necessária como “anormalidades” pelo acompanhamento regular das estatísticas socioeconômicas disponíveis. Assim, ações de política econômica não conseguem impedir o evento da crise. O desafio de como melhorar a produção de informações estatísticas terá de ser enfrentado juntamente com o avanço no debate teórico em economia de como entender o funcionamento do sistema de uma economia de mercado que está sujeita a crises periódicas (crises são endógenas ao sistema).

O artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção dois resume-se a evolução do sistema estatístico brasileiro. Na seção três abordamos a questão da crise financeira internacional e a demanda por mudanças no sistema estatístico. Uma última seção apresenta alguns comentários adicionais.

## BREVE HISTÓRICO SOBRE LEVANTAMENTO ESTATÍSTICO NO BRASIL

O levantamento de dados estatísticos para o conhecimento da realidade sócio-econômico-demográfica, para o planejamento e para a tomada de decisões, remonta a séculos. Tendo

<sup>1</sup> Esta discussão tem recebido atenção dos autores que desenvolveram o tema em outras oportunidades, abordando como instituições de estatísticas mantêm sua reputação e a credibilidade na sua produção em ambientes sociais em contínua transformação. Ver, por exemplo, Feijó e Valente (2006, 2007).

<sup>2</sup> Como exemplo citamos pelo menos dois eventos internacionais em 2010 devotados à discussão sobre como melhorar a produção de estatísticas oficiais para antever e monitorar crises: a Conferência de Estatísticas Europeias (UNECE, 2010) e *Irving Fisher Committee on Central Bank Statistics Conference on “Initiatives to address data gaps revealed by the financial crisis”* (IRVING FISHER CONFERENCE, 2010).

se iniciado com as contagens populacionais realizadas antes da era cristã, no século XVI ganharam expressão as primeiras medidas de riqueza, voltadas para fins tributários e aos esforços de guerra. No século XX, a intervenção do Estado na economia, com o intuito de amenização das flutuações econômicas, bem como para o planejamento, levaram à constituição dos sistemas de contas nacionais e, mais tarde, quando da agudização das questões sociais, aos sistemas de indicadores sociais. Com o agravamento das condições ambientais surgiram os indicadores ambientais e depois os de desenvolvimento sustentável, e também as Contas Econômico-ambientais.

Vale destacar que a importância da informação independe do grau de presença do Estado na sociedade. Se este se faz mais presente, o sistema de informações é um importante elemento para orientar as medidas de intervenção. Se o liberalismo prevalece, o acesso às informações é imprescindível para que os mercados funcionem em sua plenitude.

Nas sociedades modernas, baseadas no conhecimento, a informação, disseminada de forma instantânea e incontrolável pelos modernos meios de comunicação, é elemento básico para a tomada de decisões e fonte de poder e riqueza.

A crescente disponibilidade de informações oferece hoje oportunidades que inexistiam no passado. Atualmente, qualquer indivíduo pode, de modo rápido e simples, acessar uma grande quantidade de informações sobre os mais variados assuntos e negócios. Desta forma, produtor, fornecedor, consumidor e trabalhadores partilham dados, informações, conhecimento. Agora é também muito fácil um consumidor de indicadores socioeconômicos tornar-se também produtor. O acesso muito facilitado a bases de dados permite que elas sejam transformadas em insumos para geração de indicadores “*a la carte*”.

A interconexão *on-line*, abrangente e acessível, em qualquer parte do globo, deveu-se ao notável progresso das telecomunicações via satélite e à avassaladora capacidade de processamento, armazenamento e transmissão de informações viabilizada pela veloz difusão dos equipamentos de computação, que permite a qualquer agente operar, direta ou indiretamente, nos diversos mercados mundiais. A interconexão verdadeiramente global dos mercados (cambiais, financeiros, de títulos e valores) foi, ademais, facilitada pela desregulamentação dos sistemas financeiros. Assim, a desregulamentação governamental, a globalização financeira e as novas tecnologias da informação facilitaram, e até impulsionaram, as mudanças na dinâmica da competição global.

Portanto, à medida que a sociedade vai modificando a sua forma de organização econômica, social e política, as informações assumem também características distintas, tanto em termos temáticos: o que produzir (?), em virtude da nova forma de organização social; quanto em termos tecnológico/organizacional: como produzir (?), por causa das novas tecnologias disponíveis e, ainda, do ponto de vista político: para quem produzir (?), em face da emergência de novos atores no cenário.

De maneira geral, tem sido atribuída aos governos a tarefa de manter os sistemas estatísticos, especialmente porque o custo de coletar e compilar informações estatísticas é muito alto, e por tratar-se a informação de um bem público. Este fato coloca, especialmente para os países menos desenvolvidos, um duplo desafio: de um lado, a amplitude e agudez de seus problemas exigem conhecimento amplo dos mesmos e uma ação governamental gigantesca; por outro lado, os recursos para a produção de estatísticas normalmente são escassos, impedindo diagnósticos e propostas de política bem embasadas.

No caso brasileiro, a criação do IBGE, em 1938, refletiu, de maneira significativa, o papel que os levantamentos estatísticos e a pesquisa geográfica poderiam desempenhar no tocante à administração do imenso território brasileiro. A centralização na gestão do território foi um dos traços mais marcantes no governo do Estado Novo, tendo cabido ao IBGE o levantamento e a sistematização de um conjunto de informações a fim de atender a administração pública em seus vários aspectos (legislativo, tributário, orçamentário, eleitoral etc).

No início dos anos 1970, quando, sob regime militar tecnocrático, o Brasil passou por mais um ciclo de industrialização e urbanização, foram exigidos novos rumos na investigação estatística. Assim, o IBGE teve que se renovar tecnicamente de maneira a poder fornecer, em tempo hábil, informações confiáveis e concernentes a variáveis e atributos de interesse para a administração do novo quadro econômico, demográfico e social. A diversificação da economia brasileira, assim como a evidência do descompasso entre crescimento econômico e as condições de vida da população geraram não apenas uma maior demanda por informações econômicas e sociais de natureza estrutural e conjuntural, mas, também, a necessidade do desenvolvimento de instrumentos mais sofisticados de mensuração da realidade nacional.

Para atender as novas exigências criou-se uma nova estrutura organizacional, reformularam-se os inquéritos e estabeleceram-se interdisciplinaridades entre as equipes de levantamento de informações (estatística primárias) e de análise (estatísticas derivadas). Abriram-se novas áreas de trabalho voltadas para o desenvolvimento de sistemas-síntese. Estabeleceram-se integrações com outras instituições, bem como promoveu-se a reflexão conceitual e metodológica.

Nos anos 1970 a agenda de produção de estatísticas oficiais amplia-se na direção da produção de estatísticas conjunturais. Data da década de 1970 a produção de indicadores mensais de produção industrial e a elaboração da matriz de insumo-produto pelo IBGE. O acirramento da inflação a partir do final dos anos 1970 colocou a necessidade de dispor-se de uma gama maior de índices de preços, e assim o IBGE deu início à produção de índices de preço ao consumidor. A preocupação com o avanço do desemprego levou à implementação da Pesquisa Mensal de Emprego nos anos 1980. A coordenação na produção das estatísticas de conjuntura ganha mais consistência quando o IBGE, a partir de meado dos anos 1980, passa a ser responsável pela elaboração das Contas Nacionais do Brasil. Nos anos 2000 dá-se o início da divulgação das Contas Nacionais Trimestrais. Dado em linhas gerais esse quadro evolutivo do sistema estatístico, que desafios são colocados a partir da crise financeira internacional?

## A CRISE ECONÔMICA E A DEMANDA POR ESTATÍSTICAS CONJUNTURAIS

Paradoxalmente, nunca tivemos tanto acesso a estatísticas, índices e indicadores de conjuntura, mas mesmo assim fomos surpreendidos pela crise. Temos muito, mas estamos sabendo processar esse oceano de informações com os óculos da teoria vigente? A oferta é grande, mas temos o que realmente precisávamos para prever a atual crise? Dizem que os generais sempre lutam as guerras de hoje, tendo sempre como referência a última guerra, olhando sempre para o passado e não para o futuro. Nossa teoria e sistema de estatísticas de conjuntura estão perfeitamente adaptados ao passado, mas não ao presente e ao futuro. É sabido que a realidade sempre vai à frente da produção de estatísticas. Isso é até certo ponto normal, mas nunca esse descompasso foi tão grande como agora.

Os ciclos econômicos são inerentes às economias de mercado, correspondendo a uma sequência de expansões e contrações, recorrentes e acumulativas, em particular no produto e no emprego. Podem ter várias causas: inovações tecnológicas, variações na poupança e no gasto, fatores monetários e psicológicos.

A crise econômica atual, originalmente financeira, está tendo impactos bastante significativos sobre o lado real da economia, principalmente nos países desenvolvidos. O crédito farto e barato por longo período na economia americana deu origem a uma bolha imobiliária e a uma explosão das compras alavancadas e outros excessos, especialmente por causa dos refinanciamentos das hipotecas nos Estados Unidos. Destaques especiais nesta crise são o fato de ter sido gestada no centro do capitalismo mundial e a rápida ação concentrada nos vários países para a adoção de políticas monetária, fiscal e estatização de parte do setor financeiro.

Sabia-se, desde agosto de 2007, que o sistema financeiro começava a ratear, obrigando os bancos centrais a intervir para dar liquidez ao sistema bancário. Entretanto, o estopim para o agravamento do quadro deu-se com a quebra do *Lehman Brothers* em setembro de 2008, quando então os mercados financeiros realmente entraram em pânico. A hipótese de que os mercados sempre tendem ao equilíbrio não se verificou, havendo a concordância de que os excessos dos mercados financeiros se deveram em grande parte à incapacidade de regulação sobre os mesmos<sup>3</sup>.

As questões que se colocam e que envolvem o sistema de informações são as seguintes:

- Havia indicadores relevantes que permitiam antever a crise?
- A extensão dos desdobramentos da crise, com o sistema estatístico disponível, era previsível?
- Os modelos de previsão disponíveis estavam adequados?
- O *timing* em que as informações de conjuntura estão disponíveis é apropriado para o monitoramento da crise?
- Que novo tipo de informações é necessário?

<sup>3</sup> Para uma discussão recente sobre como a crise financeira internacional pode ser interpretada como resultante de falhas na arquitetura financeira internacional, ver Crotty (2009).

A atual crise não colocou em cheque apenas a teoria econômica, em especial a teoria dos mercados eficientes, mas também o sistema estatístico. A crise atual não foi detectada com antecedência por falta de estatísticas ou essas existiam, mas a teoria econômica vigente (*mainstream*) não permitiu que dêssemos a devida importância a elas? Possivelmente foram as duas coisas.

Em linhas gerais, as informações disponíveis são bastante eficientes para revelar o que aconteceu, em especial a queda no emprego e na renda. Entretanto, como gerar informações em curto espaço de tempo que permitam administrar as expectativas num ambiente de grande incerteza? Ademais, dados os desdobramentos da crise, como antever estatísticas de monitoramento para setores/agentes com maior grau de vulnerabilidade? Que estatísticas são necessárias para monitorar o mercado de ativos, em especial os de risco? Nosso sistema estatístico sempre privilegiou a contabilidade dos fluxos em detrimento da de estoques. Já não será o hora de reequilibrarmos a balança? Cremos que estas e outras questões estão postas para os sistemas estatísticos nacionais.

Com certeza as lições para o sistema estatístico nacional advindas da crise financeira internacional de 2008 levarão a mudanças a fim de ampliar-se a disponibilidade de informações econômicas e sociais de curto prazo com o objetivo de orientar decisões de política econômica de forma mais rápida. Um aprendizado imediato é saber reconhecer quando a economia sai de um determinado padrão de normalidade e, portanto, o conhecimento sobre seu funcionamento regular não se mostra tão eficiente. Este assunto merece alguma elaboração.

### **Conceito de normalidade e a hipótese da zona de estabilidade para ajudar a entender contextos de crise**

Uma condição básica para uma realidade social ser estudada é que apresente um comportamento regular que permita a observação. Em economia isto implica dizer que os limites de variação nos níveis de variáveis que expressam resultados de comportamentos dos agentes serão considerados normais se puderem ser observados repetidamente ao longo do tempo. Não necessariamente isto implica dizer que a trajetória de evolução de uma economia de mercado seja única, mas sim que deve existir um leque de possibilidades que irão se confirmar de acordo com escolhas feitas pelos agentes econômicos públicos e privados. Assim, podemos dizer que a interação dos múltiplos processos que geram um resultado social devem ao longo do tempo gerar padrões de comportamento que permitam ser estudados, assumindo um certo padrão de normalidade<sup>4</sup>.

O conceito de normalidade é útil, portanto, para estabelecer o leque de eventos possíveis de ocorrer diante da mudança de patamar de determinadas variáveis em virtude das decisões esperadas dos agentes, cujos parâmetros comportamentais são passíveis de serem conhecidos e apresentam uma certa estabilidade. Podemos dizer então que um estado de normalidade

<sup>4</sup> Uma analogia comum em economia é com o volume no fluxo de águas de um rio, que pode aumentar ou diminuir ao longo do tempo, porém só acima ou abaixo de um certo nível irá demandar uma intervenção de emergência.

econômica é aquela em que as decisões individuais de certos grupos de agentes correspondem a um padrão esperado, e portanto a permanência das características econômicas do meio ambiente associada aos parâmetros comportamentais estáveis dos agentes garantem o desenrolar normal dos eventos.

Em contextos de instabilidade econômica, por sua vez, as autoridades públicas têm reduzida capacidade de realizar previsões. Nesses casos, o número de características permanentes observáveis na economia é menor e/ou comportamentos dos agentes tornam-se instáveis. Consequentemente, grande parte dos eventos futuros podem se tornar imprevisíveis.

Nesta eventualidade, quando o grau de incerteza na economia aumenta de forma considerável, levando os agentes econômicos a adotar atitudes muito defensivas para garantir seus ganhos monetários, a interpretação corrente de fatos da vida socioeconômica leva a atitudes que configuram um padrão diferente de normalidade. Podemos dizer, seguindo Leijonhvfud (1981), que a economia pode em determinados momentos evoluir de forma tal que os mecanismos automáticos que garantem o retorno a um estado de normalidade deixem de funcionar. Ou seja, isto implica dizer que os mecanismos de mercado que geram uma evolução coordenada das decisões deixam de operar<sup>5</sup>. Segundo o autor, é como se a economia em estado de normalidade operasse dentro de um “corredor”, ou zona de estabilidade, na qual forças de mercado e conhecimento convencional garantem a coordenação de ações independentes. Quando um choque econômico provoca um deslocamento da economia de sua zona de estabilidade, efeitos tornam-se desproporcionais às causas, e um comportamento instável prevalece. Ou seja, em uma situação de crise a economia estaria funcionando fora do “corredor”<sup>6</sup>.

Aplicando a analogia do “corredor” para pensar a agenda de produção de estatísticas oficiais, podemos dizer que o que as instituições de estatística se questionam é o que fazer para identificar quando a economia aproxima-se perigosamente dos limites de funcionamento do “corredor”. E uma vez instalada uma situação de crise, como informar usuários para que novos padrões de normalidade sejam construídos.

Devemos observar que os prognósticos nesta área ainda são pessimistas. A citação abaixo é retirada do relatório preparado para o governo francês<sup>7</sup> por três importantes economistas. Sobre a possibilidade da crise ter sido antecipada pelo sistema estatístico disponível, comentam:

<sup>5</sup> A hipótese do corredor implica assumir que o sistema econômico “[...] is likely to behave differently for large than for moderate displacements from the ‘full-coordination’ time-path” (LEIJONHVFUD, 1981, p. 109). Mais adiante o autor complementa: “Within some range from the path (referred to as ‘the corridor’ for brevity), the system’s homeostatic mechanisms work well, and deviation-counteracting tendencies increase in strength. Outside that range these tendencies become weaker as the system becomes increasingly subject to ‘effective demand failures’” (ibdi, p. 109-10).

<sup>6</sup> Em relação à crise financeira internacional, o autor afirma: “The present crisis threatens dangerous upheavals in many parts of the world. It is obviously important that we reach a better understanding of the conditions under which destabilising feedback processes will be triggered and of what policies can keep them in check. This will require us to develop adaptive dynamic theory for these problems where current intertemporal optimising models are of little, if any, use. To make progress on this area, we will have to rely increasingly on agent-based modelling.” (LEIJONHVFUD, 2009, p.753).

<sup>7</sup> Este relatório é assinado pelos professores: Joseph E. Stiglitz, Chair, Columbia University e prêmio Nobel em Economia; Amartya Sen, Chair Adviser, Harvard University, prêmio Nobel em Economia, e Jean-Paul Fitoussi, Coordenador da Comissão.

*[some members of the Commission] believe that one of the reasons why the crisis took many by surprise is that our measurement system failed us and/or market participants and government officials were not focusing on the right set of statistical. In their view, neither the private nor the public accounting systems were able to deliver an early warning, and did not alert us that the seemingly bright growth performance of the world economy between 2004 and 2007 may have been achieved at the expense of future growth. It is also clear that some of the performance was a "mirage", profits that were based on prices that had been inflated by a bubble. It is perhaps going too far to hope that had we had a better measurement system, one that would have signaled problems ahead, so governments might have taken early measures to avoid or at least to mitigate the present turmoil (CMEPSP, 2009, p. 9).*

Assim, considerando que a situação de crise econômica é um momento de transformação em que novos parâmetros devem ser identificados para orientar decisões, é de se esperar que os dirigentes de instituições envolvidas com o planejamento de sistemas estatísticos venham a vivenciar um intenso debate visando mudanças na agenda de pesquisa no futuro próximo (UNECE, 2010).

Uma mudança que podemos sugerir com alguma segurança é que com o aumento na regulação do setor financeiro bancário e não bancário, o que implica na exigência de maior transparência no suprimento de informação estatística por parte destas instituições às autoridades reguladoras, os órgãos oficiais produtores de estatística poderão se beneficiar para obterem maior acesso à informação relevante e em tempo adequado.

Pode-se sugerir também que o foco das autoridades públicas e do público em geral no maior entendimento sobre como se dá a inter-relação entre o lado monetário-financeiro e o lado real em uma economia de mercado, integrada no sistema global de produção e de financiamento, traga mudanças relevantes no que se refere ao conteúdo dos levantamentos estatísticos junto a firmas e famílias.

## OBSERVAÇÃO FINAL

Como observação final vale lembrar que a crise econômica colocou em cheque hipóteses bastante arraigadas sobre o funcionamento do sistema econômico, levando a um amplo debate sobre a capacidade das forças de mercado coordenarem decisões feitas por agentes isoladamente.

O debate decorrente sobre as causas e as consequências da crise financeira de 2008, com certeza, irá se refletir na demanda por estatísticas socioeconômicas. Assim, os institutos produtores de estatística oficial passarão por uma revisão na sua agenda de produção de

informações socioeconômicas no futuro próximo. Esta agenda deve incluir não apenas o compromisso com a produção mais rápida de informação, sem perda de qualidade, como também integrar estatísticas de fluxo e de estoque, como já vem sendo levantado em diversos fóruns internacionais. Isto implicará em análises mais consistentes sobre a conjuntura econômica, na qual os acontecimentos no lado real da economia possam ser acompanhados com os acontecimentos no lado monetário-financeiro.

A crise atual mostrou como o descolamento do lado real do lado monetário-financeiro, por longo período de tempo, tem consequências nefastas sobre o crescimento econômico. Do ponto de vista social a crise econômica mostrou mais uma vez que os impactos de uma descontinuidade na trajetória de crescimento são diferenciados sobre as estruturas econômicas (tanto de indivíduos, como de instituições e de países). Aquelas mais vulneráveis financeiramente e com menor capacidade de defesa devem ser identificadas para que perdas sociais, como desemprego prolongado no caso de indivíduos, falências no caso de firmas e restrição ao crescimento no caso de países, por exemplo, sejam minoradas. Assim, identificar as fraquezas evidenciadas pela crise financeira internacional no funcionamento do sistema econômico impõe mais responsabilidades sobre os produtores oficiais de estatística e para a ciência econômica.

## REFERÊNCIAS

CMEPSP. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress indicators. 2009.

CROTTY, J. Structural causes of the global financial crisis: a critical assesment of the new financial architecture". *Cambridge Journal of Economics*, 33, p. 563-580, 2009.

FEIJO, C. A.; VALENTE, E. Estatísticas oficiais no mundo atual. *Ciência Hoje*, v. 41, p. 24-29, 2007.

FEIJO, C. A.; VALENTE, E. *As estatísticas oficiais e o interesse público* In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. Anais..., Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IRVING FISHER CONFERENCE. *Initiatives to address data gaps revealed by the financial crisis*. Basileia: Bank for International Settlements, 2010.

LEIJONHUFVUD, A. Out of the corridor: Keynes and the crisis,. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, p. 741-757, 2009.

\_\_\_\_\_. *Information and coordination*. Oxford University Press, 1981.

UNECE. 2010. Disponível em: < [www.unece.org/stats/documents/2010.06.ces.htm](http://www.unece.org/stats/documents/2010.06.ces.htm)>.



## AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS BRASILEIRAS VOLTADAS PARA A PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE ESTATÍSTICAS PÚBLICAS, ESTUDOS E PESQUISAS E PLANEJAMENTO, E OS DESAFIOS DA CONTEMPORANEIDADE

*Cesar Vaz de Carvalho\**  
*Edmundo Sá Barreto Figueirôa\*\**

No Brasil dos últimos 50 anos, a produção de estatísticas oficiais, de estudos e pesquisas apresentou dois principais momentos distintos. O primeiro deu-se sob a égide de um regime político ditatorial e uma economia na qual o motor propulsor da acumulação era o Estado. Esse modelo teve início nos anos 1960 e perdurou durante várias décadas sob um modo concentrador de geração de informações. Nele predominava a centralização, na esfera federal, de todas as decisões acerca de qual pesquisa e metodologia deveriam ser empregadas no “sistema de estatística”, assim como o momento e onde deveria ocorrer a alocação dos recursos públicos. Tal modelo perdurou e desgastou-se ao longo do tempo, e somente no início da década de 1990 veio a apresentar o seu maior nível de esgotamento.

O segundo, que começou a ser implementado em finais dos anos 80 do século passado e estende-se até os dias atuais, instala na vida nacional um cenário oposto ao anterior. Nele o binômio democracia e economia de mercado dá a tônica das atividades econômicas, políticas e sociais do país. Nesse novo ambiente, a informação assume papel fundamental na consolidação da democracia, na formação da cidadania e nos fatores determinantes para o crescimento econômico. Sob essa nova arquitetura, a concepção, a produção e a disseminação das estatísticas oficiais, estudos e pesquisas, essenciais ao planejamento, precisam cada vez mais ser entendidas, estruturadas e executadas como função e dever do Estado, sendo imperativa a sua inclusão no âmbito das políticas públicas.

Quando revestida de tal configuração e com tais características, toda informação – preservado como princípio básico o inalienável sigilo estatístico – deve ser produzida sob regras claras, consistentes e transparentes, para que a credibilidade e o controle social sejam o alicerce a sustentar novos desafios a serem enfrentados pelos institutos produtores de informações, dados os novos requerimentos de uma sociedade que cada vez mais se afirma como Sociedade da Informação.

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Curso de Formação em Técnico em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); graduado em Ciências Econômicas pela UFBA. Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesarvazjunior@gmail.com

\*\* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Planejamento e Projetos pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); especialista em Contabilidade Regional pela Secretaria da Presidência da República e Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA/DF). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); consultor independente na elaboração de estudos, diagnósticos e estruturação de indicadores macroeconômicos.

Esse novo momento da organização social e econômica brasileira, apoiado nos avanços tecnológicos, vem impondo a necessidade de novas pesquisas e de uma nova forma de planejar e agir, protagonizada por diferentes atores, a exemplo de empresas, sindicatos, ONGs, governo e, principalmente, pelos institutos estaduais, na produção de informações de apoio ao planejamento.

O acelerado avanço das Tecnologias da Informação (TICs), associado ao crescimento e diversificação das demandas, passa a induzir novas formatações de processos produtivos e a necessidade de realização de trabalhos multidisciplinares, descentralizados e em rede, com cooperação e integração vertical e horizontal, especialmente entre os entes federativos, para a produção das estatísticas oficiais, estudos e pesquisas.

A sociedade, em todos os níveis da esfera decisória, seja em âmbito público ou privado, passa a ter um novo olhar, uma nova postura e, como consequência, diferentes exigências e demandas por informações atuais, consistentes, comparáveis, oportunas e de fácil acesso, essenciais à cidadania e ao desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Nessa contemporânea ambientação, os órgãos produtores de informações precisam se modelar, buscando qualidade, agilidade, eficiência e sintonia com as transformações que se processam na sociedade.

As decisões tomadas, principalmente no âmbito dos governos estadual e municipal, tornam-se cada vez mais importantes para o desenvolvimento das sociedades nos âmbitos regional e local, assim como nas suas relações com os diversos agentes nacionais e internacionais. Dessa maneira, a informação, também para esses recortes territoriais, exerce um papel fundamental no estabelecimento de novas estratégias, especialmente as de inserção competitiva.

Esse redesenho de atribuições imposto pela multiplicidade e avanço das demandas regionais e locais de informação exige, como condição indispensável, novos saberes e habilidades por parte dos técnicos e a necessária readaptação das estruturas organizacionais, seja nos aspectos de absorção tecnológica ou mesmo na internalização de uma nova cultura de gestão.

Todas essas transformações impactaram a governança dos sistemas de produção e disseminação, tanto das estatísticas oficiais, em âmbito federal, como dos estudos e pesquisas dos demais produtores de informações do Brasil. A necessidade de criação de uma associação capaz de servir de fórum para as discussões e ao mesmo tempo operar como criadora de sinergias, elo e interlocutora dos interesses dos diversos institutos de pesquisas resultou no nascimento da Anipes.

A Anipes foi, portanto, o primeiro e fundamental passo para a existência de uma instância de discussão das diversas questões relacionadas aos institutos e órgãos geradores de informações. Com sua estruturação foi criado um espaço capaz de abrigar, por exemplo, as reflexões sobre a sua própria missão, o seu papel catalisador e as possibilidades de interlocução e empreen-

dimento de ações de integração das organizações filiadas, reforçando a importância dos seus papéis institucionais, ampliando o leque de produtos e serviços passíveis de realização em rede e aumentando o inter-relacionamento.

Nesse contexto e com tais objetivos, percebe-se a imprescindibilidade da criação de instrumentos técnicos e políticos que possam vir a fortalecer os institutos/órgãos estaduais, garantindo-lhes amparo institucional, político e legal para que possam exercer as suas atribuições enquanto produtores de informações destinadas à sociedade, garantindo-lhes recursos orçamentários permanentes e/ou proteção financeira. Nesse sentido, a elaboração de um Planejamento Estratégico no âmbito da Anipes, como focalizador de ações de longo prazo, é de fundamental importância para o fortalecimento dos órgãos filiados e a consequente sintonia e adaptação da produção das estatísticas oficiais, estudos e pesquisas realizadas no país, especialmente para espaços subnacionais.

O tema em debate, pela sua natureza, requer uma breve incursão nos principais elementos que caracterizam o cenário em que operam as diversas instituições. Ele será exposto em três seções: na primeira, com caráter introdutório, são abordadas as transformações econômicas, sociais e políticas que passaram a exigir uma nova ação organizacional, redesenhando um novo “mapa de navegação” para os institutos. Na segunda, são evidenciadas as razões que motivam a elaboração do Planejamento Estratégico no âmbito da Anipes, após a aplicação de um questionário entre os filiados, e será realizada uma breve leitura dos seus resultados. Na última seção serão feitos alguns comentários a título de conclusões, seguidos de algumas sugestões.

## UMA NOVA ORDEM E O IMPERATIVO DE UM NOVO SISTEMA DE PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS PÚBLICAS E DOS ESTUDOS E PESQUISAS: A ANIPES E O SEU PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Uma nova ordem mundial, impulsionada pelo processo de globalização, vem promovendo mudanças substantivas na geopolítica ao deslocar centros hegemônicos de decisão e alterar relações sociais em todas as esferas, seja de produção, seja de trabalho, em âmbito público ou mesmo nas empresas privadas.

Essas transformações são comandadas pela chamada “terceira revolução industrial”, resultante do desenvolvimento de forças produtivas que implementaram um novo paradigma tecnológico, especialmente baseado na microeletrônica e nos sistemas em rede, levando as ações humanas à integração em “tempo real” e impondo uma reestruturação do próprio capitalismo mundial.

Frente a essas mudanças, o Estado, em grande parte do mundo, vem assumindo uma nova postura política e administrativa, empreendendo descentralizações, privatizações e buscando a modernização no atendimento ao cidadão e em seu relacionamento com o setor privado e com toda a sociedade.

O Brasil se insere neste paradigma a partir do final do século XX e, como consequência, também vê instalada uma nova ordem econômica e social, diferente daquela existente durante a maior parte do século passado. Essa nova ordem imprimiu, também, mudanças estruturais no sistema de produção das estatísticas oficiais e na pauta de estudos e pesquisas desenvolvidos, principalmente, pelos institutos estaduais e municipais.

Uma das mudanças na produção e disseminação deu-se com o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). A utilização destas implementou transformações impactantes nas estratégias de comunicação, com base em soluções rápidas, eficientes e de baixo custo operacional. As TICs foram fundamentais para que a Anipes pudesse identificar e conhecer a natureza, os processos e instrumentos de produção e disseminação de informações em diversos institutos existentes no país.

Ao utilizar o manancial de informações agora disponível graças às novas tecnologias, a Anipes pôde diagnosticar e buscar caminhos compartilhados para coordenar processos parceiros de produção, capazes de aproximar e harmonizar produtores e produtos, com o objetivo da racionalidade nas alocações de recursos de institutos/órgãos que ainda operam dispersos e sem grandes sinergias. As tecnologias de informação e comunicação contribuíram, decisivamente, para que os trabalhos em rede, com participação e cooperação, se tornassem cada vez mais uma presente realidade, por possibilitarem a redução de custos e melhorarem a qualidade e a confiabilidade das informações produzidas.

Ainda no campo das grandes transformações, merecem destaque aquelas que ocorreram nas áreas econômica, social, política e ambiental que alteraram substantivamente a demanda por informações, o papel do Estado na economia e as possibilidades portadoras de futuro para a mais adequada inserção e consolidação dos institutos/órgãos subnacionais em um novo quadro político.

Nessa linha, vale revisitar e ressaltar alguns traços do modelo, de caráter neoliberal, que começou a ser implementado no país com o Plano Collor I e concretizou-se com o Plano Real, mantendo-se até os dias atuais com as seguintes características e repercussões: a economia deixa de ser fechada e engendra-se um processo de desregulamentação, facilitando a integração internacional para a cooperação técnica e/ou financeira; existência de um forte processo de privatizações, o Estado passa a exercer um papel mais regulador que produtor, acarretando o aumento de demanda de informações por parte dos órgãos reguladores; ajuste fiscal e financeiro do Estado em todas as suas esferas de governo, levando a um enxugamento da “máquina” estatal. Como consequência, algumas instituições viram seus quadros técnicos reduzidos. A nova política macroeconômica implementada no país estabilizou a economia e possibilitou o planejamento, de médio e longo prazos, de famílias, empresas, governo e outras organizações sociais. Sendo assim, passou a haver um aumento sistemático e diversificado de demanda por informações.

Acostumado, culturalmente, a um Estado autoritário, fortemente hierarquizado e paternalista, vive-se hoje um momento ímpar – só comparado aos anos pós-Segunda Guerra, 1945-1964, –, no qual a sociedade organizada vem colocando na agenda política um amplo leque de temas que fizeram também aumentar, em muito, a demanda por informações ligadas a questões sociais como pobreza, reforma agrária, sem-teto, sem-terra e violência; questões relativas às minorias, como cor, gênero, aspectos culturais etc.; elaboração de leis e normas, a exemplo dos diversos estatutos – criança e adolescente, idosos; a LOAS, dentre outras leis e diretrizes; questões de direitos humanos e ambientais; tratados e acordos internacionais – Kioto, Trabalho Decente, entre outros.

Com a promulgação de uma nova constituição em 1988, uma importante mudança se fez presente na vida pública, ao promover a descentralização de atribuições e responsabilidades fiscais para os entes federal, estadual e municipal. A referida descentralização andou junto com a redemocratização do país, se retroalimentaram, e seus reflexos tornam-se visíveis na reforma do Estado, em especial face a nova divisão de tarefas e responsabilidades entre as três esferas de governo.

Estas mudanças atingiram o cerne da economia brasileira, provocando alterações nas funções desempenhadas pelas diversas regiões, espaços e territórios do país, assim como na ação e interação do Estado com a sociedade. A informação passa, exponencialmente, a ser um bem de fundamental importância para a gestão e o planejamento do setor público. Os órgãos ligados à produção das estatísticas públicas, estudos e pesquisas ganham mais importância no país, em todas as esferas.

Para instâncias subnacionais, as possibilidades de investimentos e estratégias locais se abrem para uma inserção global; isso tem rebatimento direto na necessidade de um sistema de estatística moderno e confiável aos olhos dos financiadores e investidores estrangeiros e nacionais.

A formulação de estratégias competitivas de médio e longo prazos, nas economias nacional, regional e local, passa a assumir maior importância, principalmente nos espaços subnacionais. Dessa maneira, estatísticas públicas, estudos e pesquisas são indispensáveis aos entes federativos, para uma melhor capacidade de leitura e interpretação de suas potencialidades, assim como maior embasamento e aumento de competitividade.

Esse novo momento político, econômico e social tem trazido mudanças na ação estatal, principalmente no que se refere às políticas sociais e de regulação, dado que ampliam-se as demandas sociais e a necessidade de controle por parte da sociedade, principalmente da imprensa. A sociedade exige organismos mais atuantes e com credibilidade social para o atendimento a essas amplas e diversificadas demandas.

Nesse sentido, elaborar o Planejamento Estratégico para os próximos dez anos constitui-se em uma tarefa árdua e complexa para a Anipes, porém necessária. Árdua e complexa em decorrência do grau de diversidade existente tanto entre os institutos quanto entre as regiões em que eles atuam. As diferenças vão desde os seus respectivos arcabouços jurídico e

institucional, passando pelo tamanho, em relação a pessoal, e adequação tecnológica, até as diretrizes programáticas. Em relação aos fatores sistêmicos, sabe-se das disparidades regionais existentes no país em termos econômicos, sociais, ambientais e políticos. Assim, por exemplo, a relação de cada instituto com o poder local instituído varia de região para região e de um período de governo para outro, dentro da mesma região.

Ao elaborar o seu Planejamento Estratégico, a Anipes busca, dentre outras coisas, montar uma linha efetiva de ações que vise o fortalecimento político das demandas dos institutos, em especial aquelas direcionadas para as necessidades de trabalhos sinérgicos, com complementação, capacitação técnica e potencialização de *expertises*, assim como voltada para aquelas mais estruturantes, basilares e fundamentais, relacionadas ao aumento do grau de autonomia financeira/técnica/científica dos mesmos.

## A ANIPES E O SEU PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Os princípios que norteiam os institutos/órgãos de estatística devem seguir um fio condutor que, mesmo diante das distintas especificidades existentes entre os mesmos, alinhe um conjunto de objetivos comuns voltados para a geração de informações estruturadas sob o princípio maior de que a informação é um bem público e que essa deve ser uma função de Estado.

Pode-se começar definindo, de maneira simplificada, a missão dos institutos com poucas palavras: *Informação para a Sociedade*. São informações sociais, ambientais, cartográficas, econômicas, culturais e históricas, sob a forma de dados estatísticos, mapas, cartogramas, indicadores e índices, textos analíticos, disponibilizados pelos meios mais fáceis, acessíveis, amigáveis e compatíveis com as possibilidades tecnológicas de acesso dos usuários.

Em uma definição mais ampla, atuar subsidiando, com informações confiáveis e consistentes, as decisões dos governos na elaboração e avaliação de políticas públicas, projetos e programas, no acompanhamento da política macroeconômica; fornecer insumos estatísticos para empresas e trabalhadores; auxiliar, disponibilizando informações, empresas e famílias na elaboração de orçamentos e investimentos; subsidiar, com dados técnicos, as diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) na sua luta diária por melhorias das condições de vida de diversos setores e segmentos da sociedade, dentre outros atores sociais que se beneficiam com os produtos dos institutos/órgãos, ampliando os seus conhecimentos e reforçando as suas cidadanias.

Fica evidente que a organização contemporânea da sociedade brasileira e mundial, que combina democracia e economia de mercado com globalização e novas tecnologias, impõe que informação deve ser um bem público e, portanto, principalmente no que tange às estatísticas oficiais, produzida pelo setor público. Mais ainda, o controle da informação não pode se constituir em poder político, como ocorria no passado, período em que praticamente só os agentes do poder tinham acesso às mais relevantes, reservando-lhes exclusividade para

defini-las, usá-las e, por fim, comunicar o que muitas vezes era apenas do interesse do governo ou mesmo do partido, e não do Estado.

Nas sociedades modernas a democratização do acesso a informações é um dos princípios elementares à formação do conhecimento e cidadania, e atributo definidor do seu processo de produção e disseminação.

Para que se possa cumprir e seguir tais preceitos, faz-se necessário um sistema composto de instituições voltadas para a produção de pesquisa e estatística, e que as informações sejam confiáveis, estruturadas por instituições que operam de maneira transparente, democrática e com credibilidade social. Nesse sentido, são imprescindíveis quadros técnicos com formação adequada, amplo conhecimento da realidade e com acesso aos níveis mais micro da informação, para conhecer, em detalhes, as suas potencialidades, capacidades explicativas e limitações. No aspecto institucional, deve haver um aparato jurídico que lhe possibilite a obtenção de dados, que garanta o necessário sigilo estatístico, e autonomia para a escolha, definição e divulgação dos seus trabalhos, de forma imparcial, democrática, ágil, oportuna, e sob metodologias disponíveis e acessíveis a todos os cidadãos e segmentos da sociedade.

Com o objetivo de estabelecer um conjunto de princípios para nortear a produção de estatísticas oficiais, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, na 28ª sessão da Comissão de Estatística, realizada em abril de 1994, os seguintes princípios fundamentais:

### **1. Relevância, imparcialidade e acesso universal**

A estatística oficial constitui um elemento indispensável do sistema de informação de uma sociedade democrática, que fornece às instituições oficiais da nação, ao setor econômico e ao público, dados acerca da situação econômica, demográfica, social e ambiental. Com esta finalidade, os órgãos oficiais de estatística devem reunir e disponibilizar, de forma imparcial, estatísticas de utilidade prática comprovada, para honrar o direito do cidadão à informação pública.

### **2. Ética e normas profissionais**

Para manter a confiança nas estatísticas oficiais, os órgãos de estatística devem tomar decisões de acordo com princípios estritamente éticos, profissionais, inclusive os científicos, na escolha dos métodos e procedimentos de coleta, processamento, armazenamento e apresentação de dados estatísticos.

### **3. Confiabilidade e transparência**

Para facilitar a correta interpretação dos dados, os órgãos de estatística devem apresentar informações de acordo com padrões científicos, referentes a fontes, métodos e procedimentos de estatística.

#### **4. Direito ao comentário**

Os órgãos de estatística têm direito de comentar interpretações equivocadas e uso incorreto das estatísticas.

#### **5. Custo-benefício**

Dados para fins estatísticos podem ser obtidos com base em diversos tipos de fontes, sejam levantamentos estatísticos ou registros administrativos. Os órgãos de estatística devem escolher as fontes levando em consideração qualidade, oportunidade, custo e ônus para os informantes.

#### **6. Sigilo**

Dados individuais coletados por órgãos de estatística para elaboração de estatísticas, sejam referentes a pessoas físicas ou jurídicas, devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente para fins estatísticos.

#### **7. Legislação**

As leis, regulamentos e medidas que regem os sistemas estatísticos devem ser divulgados ao público.

#### **8. Coordenação nacional**

É indispensável a coordenação entre os órgãos de estatística de um país, para que se obtenha um sistema estatístico consistente e eficiente.

#### **9. Padrões internacionais**

A utilização de conceitos, classificações e métodos internacionais, pelos órgãos de estatística de cada país, promove consistência e eficiência dos sistemas de estatística oficiais em todos os níveis.

#### **10. Cooperação**

A cooperação bilateral e multilateral, na esfera da estatística, contribui para melhorar as estatísticas oficiais em todos os países.

Sabe-se que nem todos os institutos/órgãos estaduais e municipais brasileiros são estruturados sob constituição jurídica autárquica ou mesmo fundacional, com a missão específica de produzir informações estatísticas, realizar pesquisas e elaborar estudos e análises. Eles muitas vezes são estruturas montadas dentro das secretarias, principalmente as de planejamento, e, portanto, produzem informações, realizam análises, mas, no seio das secretarias, elaboram planos plurianuais, entre outras peças ligadas ao planejamento, não

se caracterizando exclusivamente como institutos de estatística. Esse fato não invalida e não diminui a importância nem a necessidade de adoção integral dos citados princípios, muito pelo contrário, o uso de tais preceitos fortalece e aumenta substancialmente as suas credibilidades, ajudando-os a conquistar os seus respectivos espaços como produtores de informação.

## A PESQUISA REALIZADA PELA ANIPES

A Anipes, como associação representativa e no exercício das suas atribuições, realizou, como base para a estruturação do seu planejamento estratégico, uma pesquisa junto aos organismos filiados, assim como a vários pesquisadores, com o objetivo de montar um painel que evidencie o perfil dos diferentes institutos/órgãos, com suas *expertises*, potencialidades, necessidades e dificuldades.

Com os resultados foi possível fazer um primeiro diagnóstico, baseado nas respostas obtidas, que caracteriza os pontos fortes, as fragilidades, as oportunidades, assim como as ameaças e os desafios a serem enfrentados.

## SÍNTESE DO RESULTADO DA PESQUISA REALIZADA PELA ANIPES

Fortes	Fracos	Ameaças e desafios	Oportunidades e contexto
Confiabilidade e competência da equipe técnica frente a usuários, fornecedores e parceiros.	Falta de recursos financeiros e orçamento específico para a realização de trabalhos, modernização tecnológica etc.	Não reconhecimento por parte de muitos dirigentes públicos da importância da missão dos institutos/órgãos. A missão e produção dos órgãos/institutos ainda não são vistos como uma função de Estado.	Aumento sistemático da demanda por informações, para diferentes dimensões e recortes regionais, exercendo pressão sobre altos gestores, colocando os órgãos com funções estratégicas.
Ampla reconhecimento social dos órgãos, chancelando confiabilidade aos seus produtos/serviços.	Dificuldade de contratação, remuneração e reposição de pessoal. A necessidade de concurso público e de plano de carreira próprios.	Mudanças políticas constantes na gestão dos órgãos. Falta de garantia e de continuidade. Ameaça de extinção. As mudanças de governo podem enfraquecê-las ou fortalecê-las.	A democratização, a demanda por informações, o controle social e o reconhecimento da importância e imprescindibilidade da informação para o planejamento.
Existência de um grande acervo de informações. Os institutos possuem história e esta foi conservada. Existência de bancos de dados, pesquisas com séries históricas. A cultura e o conhecimento de trabalho na área.	Deficiência na disseminação da informação. Custeio de publicações e mídias. Baixa assimilação e utilização das TICs.	Perda de espaço para outras instituições. A crescente demanda de informações, concomitantemente com a questão da disponibilidade de recursos, pode acarretar a perda de espaço dos órgãos.	A existência da Anipes e a geração de sinergias com outras instituições, promovendo e coordenando trabalhos em rede, o que permite comparabilidade temporal e metodológica.

Fonte: Pesquisa Anipes realizada entre julho/setembro de 2010.

Fortes	Fracos	Ameaças e desafios	Oportunidades e contexto
O surgimento da Anipes, dando maior visibilidade e projeção aos órgãos. A experiência já obtida em alguns trabalhos em rede com o IBGE e o IPEA, aproximando as instituições.	Deficiência em incorporar, de forma ágil, as inovações das TICs, principalmente aquelas relativas à estruturação de site e banco de dados com possibilidades de extração amigável e eficiente de informações.	A busca de uma identidade. Existência de órgãos com funções pouco definidas. Produção de estatísticas oficiais, estudos, pesquisas, ou funções típicas e específicas de uma Secretaria de Planejamento.	Novas oportunidades de produção de informações com o aumento dos registros administrativos. Banco de dados como os do INSS, CadUnico, RAIS, RAIS migra etc. abrem oportunidades para novos trabalhos.

Fonte: Pesquisa Anipes realizada entre julho/setembro de 2010.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de fazer referência aos principais resultados dos questionários respondidos pelos órgãos filiados à Anipes, é necessário comentar sobre algumas dimensões a serem atingidas pelas instituições/órgãos filiados, considerando as linhas de trabalho por elas desenvolvidas e as ações da Associação, no intuito de potencializar suas *expertises*. A estratégia passa por empreender políticas e ações que envolvam, pelo menos, duas principais dimensões descritas a seguir.

A *dimensão técnica*, que diz respeito ao processo de trabalho e que abrange tanto a produção quanto a disseminação de informações. O processo de trabalho desenvolvido na geração de informações requer continuidade, pois em geral se trata de pesquisas, com distintas periodicidades e com séries que permitam comparabilidade, que necessitam de procedimentos de rotina, como a contratação de pesquisadores, coleta de dados, supervisão de campo, tratamento estatístico e mecanismos eficientes de divulgação.

Nesse sentido, o avanço na busca da criatividade é uma permanente fonte de inovação. Para isso, são necessários investimentos e treinamento no uso de instrumentais estatísticos que permitam a otimização de processos e a melhoria e consistência dos produtos/serviços. O aspecto relativo à assessoria e apoio, principalmente ao poder executivo local, que se constitui em usuário especial e grande demandante no suprimento de informações necessárias à estruturação do Planejamento e à elaboração de Planos, Programas e Projetos. E, finalmente, as ações dirigidas à comunicação, que envolvem o relacionamento com os usuários, que não podem ser apenas passivos no processo. É necessário conhecer as novas demandas, ouvindo as opiniões dos usuários, tanto em relação à oportunidade do que está sendo divulgado, quanto em relação a estudos em distintas áreas e pesquisas relevantes ainda não realizadas e passíveis de execução. Dentro desse escopo estão as informações disponibilizadas nos *sites*, nas publicações, *releases*, boletins, anuários, além do relacionamento com a imprensa e com os próprios governantes.

Portanto, são necessárias equipes multidisciplinares, com conhecimentos e habilidades diversas. São profissionais com domínio de técnicas estatísticas, de teorias econômicas e sociológicas, de técnicas de mapeamento, do uso intensivo em TICs, entre outros atributos.

Vale ressaltar que para o exercício competente e a produção sistemática e eficiente existe a necessidade de se implementar um processo de aprendizado continuado e a formação de uma rede de parceiros, com a participação de centros de pesquisas e universidades, que se inter-relacionarão em trabalhos em rede, *workshop*, seminários, cursos, eventos etc.

A *dimensão institucional*, que se refere ao arcabouço jurídico e que é fundamental para dar as feições da instituição e cunhar a sua marca, tem também reflexos na agilidade de contratação dos serviços necessários às pesquisas, assim como de consultores especializados, e na elaboração de contratos e convênios. A constituição jurídica espraia os seus reflexos, também, nas questões relativas às possibilidades de orçamento específico, financiamento ininterrupto de pesquisas, elaboração de plano de carreira e estabilidade do quadro funcional.

Com base nos resultados e tendo como foco o Planejamento Estratégico da Anipes, podem ser visualizadas algumas questões fundamentais, e fazer algumas considerações, além de apontar possíveis diretrizes gerais da ação.

Ficou evidente, no quadro síntese dos questionários, que os principais pontos fortes e fundamentais dos institutos/órgãos são a credibilidade social, a capacitação do quadro técnico e a massa crítica de informações. Esse é um sinal que abre o campo de ação da Anipes, dado que ela goza de grande prestígio junto aos seus filiados. Esse prestígio deve ser amplamente potencializado pela Anipes e dirigido aos institutos/órgãos, ampliando, também, as suas visibilidades e integrando-os a uma rede de trabalhos conjuntos que lhes possibilite maior estabilidade institucional.

Entretanto, questões estruturais ainda pairam e com grande intensidade sobre os institutos/órgãos. Pela leitura do quadro resumo e observação dos pontos fracos, entende-se que um desafio a ser vencido é a insegurança quanto ao futuro dos institutos, principalmente pela falta de visão estratégica de gestores que ainda não internalizaram a ideia precípua de que os referidos institutos devem ser revestidos de princípios que lhes deem função de Estado, e de que a informação é um bem público. Nesse sentido, a imparcialidade, a autonomia técnica/científica e a credibilidade dos mesmos são aspectos que interessam não apenas a toda a sociedade, mas também aos gestores, pois informações geradas sob rigorosos critérios técnicos e baseadas nas boas práticas estatísticas perpassam, pela sua confiabilidade, mandatos e governos. Essa, portanto, é uma linha política de ação que pode ser empreendida pela Anipes para minimizar os problemas de continuidade, difundindo e conscientizando a importância da informação para o planejamento, enraizando uma cultura institucional que avance nesse sentido. Este processo vai requerer a conscientização de políticos e gestores públicos sobre a importância da geração de informações consistentes e produzidas com qualidade e isenção.

Como salientado ao longo do texto, os institutos/órgãos não possuem iguais constituições jurídicas, fato que gera uma “crise de identidade”. Nesse sentido, é necessário que o Planejamento Estratégico da Anipes abranja a possibilidade de realizar gestões junto aos poderes locais, objetivando estimular a criação de mecanismos que possibilitem uma clara identidade e estabilidade para que os entes estaduais e municipais produtores de informações operem, efetivamente, como institutos, com funções segregadas e específicas, para que os mesmos possam definir, adequadamente, as suas missões.

Citado como ponto fraco, o ritmo insuficiente de incorporação das TICs funciona como um freio no processo de modernização. Essas tecnologias são fundamentais para o alcance de altos níveis de excelência, rapidez, oportunidade e presteza no atendimento às demandas, além de serem fundamentais no processo de interatividade com o usuário, que hoje exige tecnologias de ponta na consulta e na produção da informação. A perda desta capacidade pode significar a perda de espaço por ineficiência tecnológica, o que vai resultar na procura pelos produtos e/ou serviços gerados por instituições ou “consultores” que nem sempre prezam ou têm compromissos com o rigor estatístico, que oferecem verdadeiras “caixas pretas” e operam sem sinergias com os técnicos locais, ocupando muitas vezes, apenas comercialmente, os referidos espaços vazios. Nesse caso, os trabalhos em rede, propostos ou apoiados pela Anipes, podem ser desenvolvidos cooperativamente com instituições que aportem recursos para os institutos com grande insuficiência informacional, além de possibilitar a produção de novos indicadores e/ou estudos e pesquisas.

As questões relacionadas com a dificuldade de renovação do quadro de pessoal foram também enfocadas como um ponto fraco. É necessário repor e revigorar o quadro técnico. Mais que isso, é preciso que haja a convivência de duas gerações para a difusão da massa crítica dos órgãos/instituições. Cultura institucional, sangue novo e processos modernos têm que conviver no período de transição. A natureza do trabalho exige criatividade, inovação, conhecimento técnico, mas, também, o conhecimento tácito que não se transmite via manual. Sua transmissão é geralmente muito complexa, pois são necessárias interações prolongadas, acertos e erros ao longo do tempo. Ele está relacionado a conceitos, ao conhecimento da instituição, dos seus processos e produtos. Nesse caso, para trabalhos que exigem continuidade, como são os relacionados às séries estatísticas, ele é de importância vital.

Enfim, pode-se concluir que existe uma interligação entre os pontos fracos, na qual uma questão fundamental permeia, com diferentes intensidades, quase todas as outras. Ela reside nas dificuldades institucionais, orçamentárias e de financiamento. Seus principais rebatimentos ocorrem na instabilidade de algumas instituições, na limitação dos avanços do parque tecnológico, no treinamento, na renovação do quadro técnico, na criação de um plano de carreira, na remuneração adequada, portanto, impactando a capacidade de

produção, reduzindo a interface com os usuários e possibilitando a descontinuidade da produção científica.

As oportunidades, entretanto, ampliam-se com a mesma intensidade de ampliação da demanda por informações cada vez mais desagregadas, subespecializadas e comparáveis entre si; os registros administrativos passam a ser mais requeridos como fonte de informação; a democratização do país amplia a base de usuários. Esse contínuo processo é um importante fator a sensibilizar e conscientizar políticos e gestores públicos sobre a importância da informação e a necessidade de produzi-la com qualidade e imparcialidade. Essas são características que se revertem em fatores favoráveis à ação integradora da associação.

Assim, a Anipes tem papel fundamental nesse processo, ao representar diversas instituições estaduais e lutar por um efetivo *sistema estatístico*, articulado, sinérgico, funcional, envolvendo entidades institucionalizadas, estáveis, comprometidas e imbuídos da ideia de que a informação é um bem público indispensável à cidadania.

## REFERÊNCIAS

CARVALHO JR., César Vaz de et al. Informação, planejamento, cidadania e desafios do Sistema Estatístico Nacional. *Bahia Análise&Dados: estatísticas públicas*, Salvador, v. 15, n.1, p. 55-66, jun. 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino; GRACIOSO, Luciana de Souza. Produção e disseminação da informação estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 105-112, out./dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Informação econômica no sistema estatístico brasileiro. *Bahia Análise&Dados: estatísticas públicas*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 75-90, jun. 2005.

SENRA, Nelson. Um sistema estatístico para e pela federação – uma incursão na sociologia das estatísticas. *Bahia Análise&Dados: estatísticas públicas*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 121-131, jun.2005.

\_\_\_\_\_. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações estatísticas com os Estados Nacionais e com as ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. (Estudos&Análises, n. 1).

ZILHÃO, M. João; CLODE, Teresa. Sistemas Estatísticos e a Gestão de Qualidade no Instituto Nacional de Estatística de Portugal. *Bahia Análise&Dados: estatísticas públicas*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 65-75, jun. 2005.



## REFLEXIONES SOBRE LA PRODUCCIÓN DE DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS EN LA ARGENTINA DE LOS 2000<sup>1</sup>

Alicia Gómez\*  
Gladys Massé\*\*  
María Fernanda Olmos\*\*\*

*Durante las últimas décadas, se extendió ampliamente la tendencia a nivel mundial respecto de que los Institutos Nacionales de estadística de las diferentes regiones del mundo establecieran estrategias comunes de producción de datos sociodemográficos, siguiendo al menos tres etapas. La primera consistió en generar acciones que permitieran compatibilizar la producción de información estadística de manera de hacerla comparable en el nivel regional. En la segunda se avanzó en armonizar y compatibilizar las definiciones y nomenclaturas y en la tercera se logró aplicar relevamientos, en general pruebas piloto, en forma conjunta. Argentina, como otros países latinoamericanos, participa, mediante las acciones de su Oficina Nacional de estadística, en las actividades organizadas para tal fin, asumiendo compromisos que se suman a sus funciones internas específicas, generándose de este modo un producto “dato” complejo y difícil de aprehender por parte de los usuarios no especializados, que tienden a no utilizarlo o bien a tomarlo como válido per se. Conocer la producción de los datos nacionales como constructora-construida de/por los imaginarios sociales resulta útil y pertinente.*

*Esta propuesta plantea como objetivo sintetizar y aportar ideas acerca de las características generales que asume la producción armonizada de información sociodemográfica en Argentina. En este caso, se hará especial referencia al marco normativo jurídico legal vigente, las características del sistema estadístico nacional y la producción de información.*

*En virtud de lo acotado de la presentación, estos aspectos se desarrollarán a partir de seleccionar como ejemplo de la praxis estadística, la censal, en detrimento de la producción socio-demográfica generada a partir de otras fuentes de datos –como encuestas y registros administrativos–, y atendiendo, entre otras características, a las relaciones con los usuarios gubernamentales y no gubernamentales, la aplicación de metodologías y procedimientos y la difusión e impacto de sus resultados.*

\* Especialista en Demografía Social. Docente de la Universidad Nacional de Luján y la Universidad Nacional de Tres de Febrero. [aligomez159@gmail.com](mailto:aligomez159@gmail.com)

\*\* Doctora en Demografía Social. Docente de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero. [gladysmasse@yahoo.com](mailto:gladysmasse@yahoo.com)

\*\*\* Magíster en Demografía Social. Docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. [olmosfernanda@gmail.com](mailto:olmosfernanda@gmail.com)

<sup>1</sup> El presente texto es una versión revisada de la ponencia que las autoras presentarán en el Simposio 12: As instituições estatísticas oficiais: conceitos, medições, comunidades profissionais e a criação de políticas públicas, inserto en el 12º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia/ 7º Congreso Latinoamericano de Historia de Ciencia y Tecnología, 12-15 de noviembre de 2010, Universidad Federal de Bahia, Salvador, Brasil. Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados durante el desarrollo del Simposio y dejan expresa constancia que las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y en ningún caso reflejan la opinión institucional de ningún organismo oficial de la República Argentina.

*Se utilizarán fuentes bibliográficas y documentales sin pretensión de realizar un análisis empírico exhaustivo, sino más bien un aporte basado en la reflexión fundada en la experiencia de la producción estadística y la investigación académica. De esta manera, esta presentación procura contribuir al debate sobre la construcción, el desarrollo y el fortalecimiento de “la estadística oficial”, herramienta fundamental para el conocimiento de la situación demográfica, económica y social de nuestros países y la toma de decisiones en el marco de una democracia participativa.*

### “LA NOCIÓN DE REALIDAD DE LA CUAL PARTIMOS”

*A fines de la primera década del siglo XXI (año 2010), desde Argentina nos proponemos reflexionar acerca la estadística oficial relacionada con los datos sociodemográficos, en su dimensión de productora, como fuente constructora / construida del imaginario social, como práctica burocrática y administrativa entre otras. En particular, se tiene muy en cuenta el actual contexto histórico, signado por el fenómeno de la globalización, la crisis y el cambio en las formas de organización social, la modificación de las funciones del Estado y la reinención de diversas instituciones sociales, las cuales podrían ejercer una gran influencia en impulsar la revisión de sus misiones y las aplicaciones a las demandas ya existentes.*

*La inserción en una nueva “era” es efecto del proceso de globalización, caracterizada por la mejora y la generalización del uso –administrativo, mercantil, público y privado– de sistemas de codificación y transmisión binaria de información (códigos de barras, soportes magnéticos, dinero de plástico, satélites de comunicaciones, microprocesadores, cables ópticos, teléfonos y computadoras portátiles, etc.), que no sólo han acelerado la transmisión de información científica, cultural, estadística sino, sobre todo, económica. Al margen de tener difusión masiva el uso de la Internet, este cambio técnico tiene como principales usuarios y beneficiarios a los Estados y a las grandes compañías transnacionales (Castells, 1998; Giddens, 2000; Borja, 2006).*

*Este sistema global se halla constituido a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación, que según los códigos dominantes sólo incluyen todo lo que, para estos últimos, tiene valor. Estas redes articulan personas, segmentos de población, países, regiones, ciudades, o barrios, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Todos los países y territorios están atravesados por dicha lógica dual, en proporciones altamente variables según las zonas del mundo en las que opere la competitividad (Castells, 1999; Sassen, 2000).*

*Asimismo, diversos autores (Giddens, 2000; Dupas, 2005; Borja, 2006) coinciden en señalar la necesidad de profundizar los mecanismos que favorezcan una mayor participación democrática, dada la creciente importancia de instituciones supra- y plurinacionales, la influencia cada vez mayor de los grupos de presión, interés u opinión y la agitación de las heterogéneas comunidades sub-estatales. Ellas exigen una participación y profundización democrática en todos estos*

niveles. Los riesgos económicos, sociales y ecológicos globales demandan alguna forma de «democracia global».

*A la luz de estas complejidades, resulta interesante analizar las funciones de la estadística oficial en la actualidad, ejemplificando su estudio a partir de reflexionar acerca de la producción de datos socio-demográficos en la Argentina del 2000, acotados a los generados a partir de la fuente censal. Para ello se seleccionan tres aspectos que, de acuerdo con Otero (2006), González Bollo (2007) y Torrado (2007), se consideran fundamentales a la hora de intentar brindar un marco explicativo de intelegibilidad.*

*El primero remite al reconocimiento universal acerca de que, para una creciente y diversa cantidad de actores sociales, la información y la estadística en particular resultan esenciales para diversos propósitos sociales, políticos, económicos etc. Asimismo, en su devenir histórico, ellas han incorporando y redefinido sus funcionalidades sociales. Desde el recuento de población, para “controlar, reclutar y tributar” en sus primeros estadios, amplía su cometido “para actuar y difundir” y actualmente se manifiesta como “factor de poder y participación”.*

*El segundo aspecto refiere al carácter dual relativo a la “posición de frontera entre el campo político y administrativo del Estado y el campo científico” (Affichard, 1987: 10 citado en Otero, 2006), desde su origen a la actualidad. Las estadísticas públicas testimonian el estado de las disciplinas sociales (demografía, sociología y economía) aportando el sustrato teórico sobre los modos de medición y sobre las representaciones formalizadas del mundo social y las opciones políticas del Estado, definida como una actividad inherente a su competencia y en virtud de ello se le otorgan los medios materiales e instrumentos institucionales para la definición de prioridades y resolución de conflictos institucionales para su logro. La relación entre ambas ha variado en el tiempo, encontrándose actualmente signada por la necesidad mutua. La estadística debe proveer cada vez más insumos de calidad y confiabilidad para la planificación política y social basada en evidencia, siendo las disciplinas sociales proveedoras (nominal o factualmente) de “recursos de legitimidad” para el acompañamiento de las acciones gubernamentales. Asimismo, las ciencias sociales requieren cada vez mayor información estadística basada en registros, encuestas y censos para el estudio de cada vez más amplios y complejos temas sociales. Sin embargo, de acuerdo con lo esbozado por Rosanvallon (1995), Estébanez (2004) y Ghigliani (2009), pareciera existir un hiato que constantemente separa a “productores” y “usuarios” de la información estadística socio-demográfica.*

*Por último, otro factor de importancia, el tercero, corresponde a los ámbitos territoriales internos y externos para la generación de la información estadística, el cual acompaña la complejidad de la organización social del Estado en la actualidad. La implementación de las reformas económicas y las políticas-administrativas gestadas en las últimas décadas del siglo XX impulsa cambios notables en las formas de gobernabilidad de los territorios nacionales. Simultáneamente, adquieren gran importancia las unidades administrativas locales. Ellas surgen como demandantes privilegiadas de información existente con mayor nivel de detalle geográfico y también de nuevos requerimientos que satisfagan sus necesidades particulares de información para la planificación y la gestión*

*local. Además de actores sociales con mayor influencia en la toma de decisiones, en el plano de la producción y utilización de las estadísticas, ellas pasan de un accionar predominantemente informativo y colaborativo para con el Estado central, a constituirse en un usuario intensivo con vistas a la toma de decisiones focalizadas.*

*Asimismo, los procesos de integración socio-económica regional latinoamericana y la creciente globalización mundial, dan mayor relevancia a los requerimientos de información estadística, en particular la socio-demográfica, por parte de los organismos internacionales (Naciones Unidas, Banco Mundial y Organización Mundial para Salud, entre otros), y también regionales como el MERCOSUR. Sus efectos se visualizan en la demanda y generación de la estadística pública. En líneas generales, el rol de los organismos internacionales cambia. De ser consultores y definidores de las directrices de normas y marcos normativos en la producción de estadísticas, en un marco de accionar de observación global para producir información en forma comparativa a nivel mundial, pasan a resultar en los hechos usuarios activos que tienen como una de sus finalidades monitorear e impulsar la promoción de estadísticas para cumplir objetivos propios.*

*Ahora bien, los tres aspectos seleccionados se hallan íntimamente vinculados y, consideramos, remiten al objetivo central que aún la convocatoria de este encuentro<sup>2</sup>. ¿Cuál es, en un sentido genérico, la demanda ideal que debería satisfacer la producción de la estadística oficial? ¿Son los dispositivos administrativos y las regulaciones las que coadyuvarían a lograr la interrelación más efectiva entre la ciudadanía y la estadística pública? Es, al decir de Torrado (2007) ¿Lograr la democratización de la estadística?*

*Esperamos que valga lo expuesto hasta el momento como marco de referencia para interpretar los puntos que se desarrollan a continuación y que tienen como meta centrar la mirada respecto de la cuestión vigente en torno a los comienzos del Tercer Milenio en Argentina. El objetivo es contar con una descripción del hoy para reflexionar y empezar a pensar en el mañana.*

## ACERCA DEL MARCO NORMATIVO JURÍDICO LEGAL VIGENTE EN LA ARGENTINA DEL 2000

*Las actividades estadísticas oficiales y la realización de los censos nacionales en el territorio argentino se rigen por la Ley 17.622<sup>3</sup>, sancionada y promulgada en 1968. Asimismo, por medio de ese mismo acto legal se crea en Argentina el Sistema Estadístico Nacional (SEN) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Dos años más tarde, se reglamentan sus disposiciones a partir*

<sup>2</sup> Se trata del Simposio 12: As instituições estatísticas oficiais: conceitos, medições, comunidades profissionais e a criação de políticas públicas, inserto en el 12º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia/ 7º Congreso Latinoamericano de Historia de Ciencia y Tecnología, 12-15 de noviembre de 2010, Universidad Federal de Bahía, Salvador, Brasil.

<sup>3</sup> Disponible en [http://www.indec.mecon.gov.ar/indec/Ley\\_17622.htm](http://www.indec.mecon.gov.ar/indec/Ley_17622.htm)

del Decreto 3110/70<sup>4</sup> y el Decreto 1831/93<sup>6</sup>. La ley es la que le confiere responsabilidad directa en el diseño metodológico, organización y dirección de los operativos nacionales de relevamiento a través de censos y encuestas, la elaboración de indicadores básicos de orden social y económico y la producción de otras estadísticas básicas y la coordinación del SEN.

Al considerar específicamente los tópicos definidos para tratar en esta presentación, se registra que los mismos están contenidos centralmente en dos artículos de la mencionada ley, los cuales se describen a continuación:

### **a) Relaciones con los usuarios –gubernamentales y no gubernamentales**

El texto de la norma vigente en la actualidad indica que el INDEC tiene una función de carácter jerárquico establecida a partir del ejercicio de la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales que se realicen en el territorio nacional y normativo, en cuanto la aplicación de normas y procedimientos uniformes en las distintas etapas de la producción del dato, asegurando la comparabilidad de la información originada en distintas fuentes. (Ley 17.622, Artículo 3º). También en el Artículo 5º de la misma ley se establece que son sus funciones: a) Planificar, promover y coordinar las tareas de los organismos que integran el SEN y h) Celebrar acuerdos o convenios de carácter estadístico, con entidades públicas y privadas y promoverlos con organismos extranjeros e internacionales.

### **b) Aplicación de metodologías y procedimientos**

Las funciones definidas en este sentido se especifican en el ya mencionado Artículo 5º de la Ley 17.622, en los siguientes incisos: b) Confeccionar el programa anual de las estadísticas y censos nacionales, con su correspondiente presupuesto por programa, basándose especialmente en las necesidades de información formuladas por las Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), sin perjuicio de tener en cuenta los requerimientos que puedan plantear otras entidades públicas y privadas; c) Establecer las normas metodológicas y los programas de ejecución de las estadísticas que se incluyan en el programa anual; d) Distribuir, entre los organismos que integran el SEN las tareas detalladas en el programa anual de estadística y censos nacionales, así como los fondos necesarios para su ejecución, cuando correspondiere; g) Concretar investigaciones de carácter metodológico y estadístico, tendientes a elevar el nivel técnico y científico del Sistema Estadístico Nacional; i) Realizar cursos de capacitación técnica estadística, con la colaboración de organismos internacionales, nacionales y privados, y otorgar becas para capacitar personal, con el objeto de perfeccionar el nivel técnico y científico del SEN.

<sup>4</sup> Disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar/indec/dec3110.htm>

<sup>5</sup> Cabe destacar que la Ley 17622 y el Decreto 3110/70 son sancionados bajo régimen militar por los entonces Presidentes de la Nación Argentina El primero de ellos, a partir de las atribuciones conferidas por el artículo 5to. del Estatuto de la "Revolución Argentina", bajo la presidencia de Onganía; el segundo bajo la presidencia de Levingston como representante de la autodenominada "Reconstrucción Nacional".

<sup>6</sup> Con posterioridad a la Ley 17.622 y al Decreto 3110/70, el Decreto Nro. 1.831/93 ("Reconstrucción del Sistema Estadístico Nacional") profundiza los alcances del SEN fijados en las reglamentaciones legales previas. Véase <http://www.indec.mecon.gov.ar/indec/Dec1831.htm>

### **c) Difusión e impacto de sus resultados**

*También el mismo Artículo 5º contempla en los incisos f) Promover la adecuada difusión de toda la información estadística en los Ministerios, Comandos en Jefe, Secretarías de Estado, Gobierno provinciales y municipales, organizaciones públicas y privadas y población en general; j) Enviar delegados a los congresos, conferencias y reuniones nacionales e internacionales, que tengan por objeto el tratamiento de cuestiones estadísticas; k) Organizar un centro de intercambio e interpretación de informaciones estadísticas nacionales e internacionales; l) Realizar conferencias, congresos y reuniones estadísticas nacionales; m) Elaborar las estadísticas que considere conveniente, sin afectar el principio de descentralización ejecutiva establecido en el inciso d).*

*Según se observa, además de revisar los contenidos para su modificación y actualización institucional, la ley contempla con cierto criterio de amplitud los tres tópicos seleccionados. Ahora bien, faltaría examinar la aplicación de la respectiva norma, ya que su existencia no asegura su práctica o empleo, resultando finalmente una ley simbólica (Caffera, 2006). O bien, el estudio de sus formas de implementación nos aporte tanto elementos sustanciales para comprender la lógica de su funcionamiento, como aquellos aspectos fundamentales para interpretar los factores asociados al reconocido hiato, aún hoy existente, entre productores y usuarios de la información estadística socio-demográfica.*

## **CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ESTADÍSTICO NACIONAL EN LA ARGENTINA DEL 2000**

*Tal como se mencionara en el punto precedente, mediante la Ley 17622/68 y su Decreto Reglamentario 3110/70 se pone en funcionamiento el SEN<sup>7</sup>, se establece que el INDEC es el organismo coordinador (Artículo 4º inciso a) y que sus integrantes son todos los organismos oficiales productores de estadísticas. Ello incluye a los organismos centrales de estadística, servicios estadísticos de los Ministerios y Secretarías de Estado, de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas, de organismos descentralizados de la Administración Nacional y de las Empresas del Estado (Artículo 4º inciso b) y los organismos periféricos de estadística, que corresponde a los servicios estadísticos de los gobiernos provinciales, de los gobiernos municipales, de las reparticiones autárquicas y descentralizadas, provinciales y municipales, de las empresas provinciales y municipales y de los entes interprovinciales (Artículo 4º inciso c).*

*El SEN se estructura desde el inicio de su vigencia sobre la base de la descentralización normativa. Cada sector (Salud, Educación, Trabajo, etc.) cuenta con autonomía para la organización de su sistema estadístico, cumpliendo con el compromiso de garantizar, en todo el territorio del país, la aplicación de normas y procedimientos uniformes en las distintas etapas de la producción de información. Por ejemplo, el Sistema Estadístico de Salud (SES) se conforma a fines de la década de 1960 y se denomina Programa Nacional de Estadísticas de Salud, coordinado en el nivel*

<sup>7</sup> Si bien, tal como se mencionó, el Decreto 1831/93 profundiza los alcances del SEN previamente estipulados por las reglamentaciones precedentes, el mismo no resulta objeto de análisis para esta presentación.

nacional por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud. El Sistema Estadístico de Salud se implementa en forma descentralizada siguiendo la organización federal del país, lo que requiere la firma de convenios entre el Ministerio de Salud de la Nación y los Ministerios de Salud provinciales –suscriptos en 1968 y de renovación automática cada cinco años–. Los contenidos temáticos que aborda se expresan en la producción de estadísticas sobre hechos vitales, condiciones de vida y problemas de salud de la población y sobre disponibilidad y utilización de los recursos<sup>8</sup>.

De todas maneras, la actual referencia al SEN presentada en la página Web del INDEC explicita que “está integrado por los servicios estadísticos de los organismos nacionales, provinciales y municipales” pero delimita el detalle específico sólo para las Direcciones Provinciales de Estadísticas –DPE’s–. La solapa de la página Web nominada con el título “Sistema Estadístico Nacional” informa sobre ciertas características de identificación de las DPE, e incluye el N° Servicio SEN, el nombre del organismo, el nombre de su autoridad máxima, sus datos postales, teléfonos, dirección de mail y página Web<sup>9</sup>. Cada jurisdicción argentina cuenta con una Dirección de Estadística dependiente del gobierno provincial. Dichas Direcciones coordinan los Sistemas Estadísticos Provinciales e intervienen en la captura, ingreso y procesamiento de información en el nivel provincial<sup>10</sup>. Esta última es consolidada finalmente por el INDEC o por otros servicios nacionales para la obtención de la información en este último nivel administrativo-político.

Se concluye entonces que, no obstante el reconocimiento de la amplia cantidad de organismos que integran el sistema, su funcionamiento visible adquiere un aspecto limitado a la interrelación entre el organismo central y las direcciones provinciales. Esta relación INDEC-DPE se vuelve especialmente estrecha sobre la base del principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva, que en la práctica significa que los organismos provinciales de producción estadística sean los posibilitadores de los operativos nacionales encarados por la institución nacional.

Apenas iniciado el Tercer Milenio, el INDEC se plantea “revitalizar las relaciones con las oficinas de estadística de los organismos nacionales, a fin de dar mayor énfasis al SEN”. Con el fin de organizar las actividades de coordinación dispone una consulta a diversas entidades con el objetivo de registrar a los principales proveedores de información estadística y conocer sus características básicas y los trabajos que llevan a cabo<sup>11</sup> (INDEC, 2003a). Los resultados se plasman en una nómina de oficinas de estadísticas de nivel nacional (INDEC, 2003b). Para las 43 oficinas se dispone de sus datos básicos: responsable, datos postales y de contacto.

Ahora bien, ¿qué papel ocupan efectivamente estos organismos dentro del Sistema? La puesta en marcha en forma conjunta de diferentes programas específicos es un aspecto en el cual se realiza su propio “quehacer”. Unas veces, estas actividades suelen tener entidad de programas de periodicidad

<sup>8</sup> Véase [http://www.deis.gov.ar/quienes\\_funcion.htm](http://www.deis.gov.ar/quienes_funcion.htm)

<sup>9</sup> Véase <http://www.indec.mecon.gov.ar/>

<sup>10</sup> Cabe aclarar que la primera división político-administrativa en Argentina corresponde a la provincia.

<sup>11</sup> La consulta se organizó en dos etapas. La primera de ellas se basó en la realización de una “Encuesta a los servicios productores de información estadística” a fin de registrarlos y la segunda en el relevamiento de los “trabajos” que cada oficina realizaba.

*continua en el tiempo, en particular relacionados con un proceso permanente de capacitación de los recursos humanos en las diversas jurisdicciones del país. Otras, resultan ser proyectos más acotados. En los casos de los programas de corta duración con las DPE's, que generalmente se relaciona con proyectos provinciales propios, el INDEC asume un papel evaluador de las posibilidades técnicas de realización y también el de asesor técnico.*

*¿Y cuál es la difusión institucional al público en general que adquieren, por ejemplo, los planes institucionales estratégicos? Como todo sistema administrativo perteneciente a la administración pública nacional, la oficina de estadística define un plan estratégico, en el que figuran las modalidades y los planes de desarrollo. Sin embargo, ellos parecieran adquirir raramente la cualidad de ser instrumentos de difusión institucional al público en general.*

## PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOCIODEMOGRÁFICA A PARTIR DE LA FUENTE CENSAL

*La amplitud de los contenidos que se podría encuadrar bajo este título y los objetivos de esta presentación justifican una enumeración de los aspectos de significación, a criterio de los autores, sobre los fundamentos metodológicos y los factores condicionantes de la producción de información. A fin de rescatar para la reflexión colectiva la trama de relaciones y aspectos operativos que se despliegan al momento de disponer del producto dato, se selecciona para describir las experiencias la correspondiente a la metodología censal<sup>12</sup>, que tiene como referente temporal la ronda de censos del 2000, en la actualidad totalmente concluida.*

*La realización del censo comporta considerar un conjunto de etapas en su realización que parte desde el encuadre en el marco legal, definiciones metodológicas y operativas hasta la difusión de sus resultados. En particular, el mismo debe abordarse considerando el marco económico-social de la región, el cual condicionará su factibilidad técnica y presupuestaria e influirá en las prioridades que se asigne a los objetivos del relevamiento. En cada una de aquellas intervienen diferentes actores, intereses y compromisos institucionales y, fundamentalmente, la sociedad en su conjunto, que aporta las bases de la legitimación del operativo a partir de responder al censo.*

*Dentro del conjunto de esas etapas se recortan para su consideración las que se relacionan con la definición de los contenidos temáticos y las metodologías aplicadas en el diseño e implementación de la cédula censal. En el caso de la selección de los contenidos, debe adoptarse un compromiso equilibrado entre los objetivos de universalidad, comparabilidad, tanto en el tiempo como en los diferentes contextos geográficos y estadísticos (armonización con otras fuentes y con la comunidad internacional)<sup>13</sup>. Además, la implementación de los censos de población enfrenta un contexto de*

<sup>12</sup> La elección se basa, más allá del conocimiento puntual de las autoras en esta materia, en la envergadura institucional que se le brinda a esta fuente de datos, sólo considerando su mención en la Ley que le da origen al organismo oficial.

<sup>13</sup> Para un análisis exhaustivo de los criterios básicos, véase en particular los "Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación" sistematizados por las Naciones Unidas. Disponible en [http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010\\_PHC/default.htm](http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/2010_PHC/default.htm).

*crecientes demandas de información de diferente naturaleza, tales como la incorporación de contenidos temáticos cada vez más específicos, mayor nivel de desagregación geográfica, celeridad en la elaboración de los resultados y amigabilidad en la difusión de los mismos.*

*El Censo de la Ronda 2000 en Argentina –Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (Censo 2001)<sup>14</sup>– tiene la particularidad de su planificación temprana y por consiguiente la posibilidad de realizar varios estudios previos, cuyos resultados se difunden en una publicación mensual, “Aquí se cuenta”, la cual pretendió ser un medio de comunicación entre la sociedad y el equipo técnico de elaboración conceptual del censo. En materia de contenidos, el Censo 2001 incorporó varios cambios respecto de su antecesor, el Censo 1991. En primer término, incluyó la medición de las temáticas relativas a las personas con discapacidad, el reconocimiento de pertenencia / descendencia de los pueblos indígenas, el equipamiento con que cuentan los hogares y la disponibilidad de tecnología en el hogar, y también la infraestructura de servicios con los que cuenta el entorno geográfico en el que está edificada la vivienda. También introdujo modificaciones en el diseño operacional de algunos indicadores tendientes a lograr una mejora en la validez y confiabilidad de los datos. Asimismo, se destacan los acuerdos sobre contenidos comunes logrados con el resto de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en pos de contar con datos estadísticos comparables para la región<sup>15</sup>.*

*Si bien el tratamiento de cada uno de ellos cuenta con alguna experiencia para compartir, en cuanto a errores y aciertos, en esta oportunidad se seleccionan tres temáticas para realizar comentarios en forma puntual.*

#### **a) Conservación de la forma de indagación histórica básica**

*El caso seleccionado corresponde al tratamiento de la variable “tipo de vivienda” en los censos de población. Se incluye su comentario dado que el equipo técnico del censo contemplaba la necesidad de su reformulación, en razón de que las evaluaciones realizadas previamente indicaban limitaciones metodológicas derivadas de su formulación operativa en el Censo 1991: – el sistema de categorías utiliza múltiples criterios para su definición; por lo que no puede cumplirse el requisito de exclusión y exhaustividad; – la medición puede estar sesgada debido a la subjetividad del encuestador que marca de acuerdo a criterios individuales el tipo de vivienda que observa; el sistema de categorías es poco discriminante, concentrándose los casos en las categorías casa y departamento. Sin embargo luego de la consideración de varias alternativas para renovar su formulación, no se logra alcanzar un consenso general con el resto de los organismos involucrados en la discusión, ni tampoco con los usuarios internos de la información (INDEC, 2003c).*

*En consecuencia, se utiliza el “tipo de vivienda particular”, que se releva en forma sistemática desde 1947 y sólo varía en los censos de las décadas siguientes, en el despliegue de sus categorías tradicionales. En el 2001 se utiliza una instrucción dirigida al censista: “Este hogar vive en (Anote por*

<sup>14</sup> Para toda información relativa al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 – Argentina, consúltese <http://www.indec.mecon.gov.ar/>

<sup>15</sup> Véase [http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/Symposium04/docs/AC97\\_8\\_es.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/Symposium04/docs/AC97_8_es.pdf)

observación)<sup>16</sup> y se detallan las siguientes categorías; casa, rancho, casilla, departamento, pieza/s de inquilinato, pieza/s en hotel pensión, local no construido para habitación, vivienda móvil y en la calle (el hogar vive en la vía pública) a todos los hogares que al momento del censo ocupan una unidad de habitación. Esta formulación incorpora cambios respecto de la incorporada en el Censo 1991, modificando el sistema de categorías en tres sentidos: a) apertura de categorías antes unidas –se separa rancho de casilla; b) modificación de las categorías en función de que la unidad de empadronamiento de las viviendas ocupadas es el hogar (y no la vivienda como en 1991) –entonces se relevaron piezas de inquilinato y hoteles o pensión y no las casas o edificios como en 1991–; c) se incluye el relevamiento de los hogares sin vivienda o que viven en la calle. Aunque no resuelve las limitaciones metodológicas señaladas por el equipo técnico, esta información permitió dar respuesta a los requerimientos sectoriales y mantener, al menos en su formulación, la comparabilidad entre los censos y con todas las encuestas nacionales.

### **b) Nuevas temáticas. Metodología alternativa**

Las temáticas incorporadas que se enmarcaron en la implementación de estrategias metodológicas alternativas, tienen en común la utilización del censo como pivote inicial para la elaboración del diseño muestral y la selección de los hogares con el atributo definido, con el objetivo de la posterior implementación de encuestas complementarias. Se consideran bajo esta metodología el relevamiento de los pueblos indígenas, el estudio de los migrantes limítrofes y la encuesta acerca de las personas con discapacidad. Dadas las particularidades asumidas en cada una de ellas, se mencionan a modo de ejemplo algunos aspectos generales de Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI) 2002-2003 y de la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005<sup>16</sup>.

La incorporación de la temática de la discapacidad en el Censo 2001 se enmarca en la promulgación de la Ley 25.211<sup>17</sup>, sancionada en 1999, cuyo propósito explícito es cuantificar la población con discapacidad y realizar un diagnóstico biopsicosocial de la misma en el territorio nacional (Artículo 2º). En el cumplimiento de este requerimiento legal y de la creciente demanda de información nacional e internacional se desarrolla una metodología integrada (Censo – Encuesta Complementaria) que consiste en la incorporación de una pregunta en la Cédula 2001 destinada a detectar a los hogares con al menos una persona con discapacidad, que luego es utilizada como insumo para la elaboración del marco de muestreo donde proviene la muestra de hogares a las que se aplica la encuesta al año siguiente de ser realizado el relevamiento censal. Entre noviembre de 2002 y mayo de 2003 se realizan las tareas de campo y en noviembre de ese mismo año se cuenta con los primeros resultados de la encuesta (Massé, 2005b).

Este estudio es el primero en su tipo en Argentina. Fue un trabajo organizado y coordinado por el INDEC, con la colaboración de la Comisión Nacional Asesora para la integración de las Personas

<sup>16</sup> Toda información relativa a la ENDI (2002-2003) y a la ECPI (2004-2005) se encuentra disponible en <http://www.indec.mecon.gov.ar/>

<sup>17</sup> Véase <http://www.discapacidadcdelu.gov.ar/legislacion.htm>

*Discapacitados (CONADIS), el Servicio Nacional de Rehabilitación y Promoción de las Persona con Discapacidad, organismos de gobierno y organismos no gubernamentales. En este caso también se reiteran las actividades desarrolladas por el organismo nacional en conjunto con el resto de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, con el fin de lograr acuerdos conceptuales respecto del criterio de medición de las personas con discapacidad, en pos de contar con datos estadísticos comparables para la región.*

*En el caso específico de los pueblos indígenas, con posterioridad, en 1998, el Congreso Nacional sanciona la Ley 24.956<sup>18</sup>, denominada del Censo Aborigen, por la cual se establece incorporar la medición de la temática de la autoidentificación de identidad y pertenencia a comunidades aborígenes en el entonces futuro censo nacional de población de la Ronda 2000. En cumplimiento de esta ley, el INDEC inicia un proceso de consultas a organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el tema y a organizaciones de pueblos indígenas, a partir de lo cual elabora una propuesta metodológica integral. La complejidad de este tópico constituye un real desafío para los equipos técnicos del organismo. De esta manera, el INDEC se preocupa especialmente porque la ECPI sea un trabajo conjunto y la participación de los pueblos indígenas se garantiza mediante la incorporación de personas que se reconocen pertenecientes a los pueblos indígenas para que se desempeñen en distintas actividades de la encuesta, y especialmente en el diseño conceptual del cuestionario, la capacitación de los encuestadores, la sensibilización a la población y el relevamiento mismo de los datos (Massé, 2005a).*

*Sendos casos seleccionados como ejemplo resultaron un gran desafío para los técnicos y especialistas, e impulsaron el desarrollo de nuevas estrategias de medición para fenómenos relativamente poco frecuentes pero de alto impacto social.*

### **c) Desarrollos metodológicos de información censal. La medición de la pobreza**

*El conocimiento más ajustado del tamaño y la distribución de los hogares afectados por la privación constituía un objetivo central del grupo de Nuevas Metodologías de Medición de Pobreza, que en forma sistemática estudió durante más de ochos años la mejor forma de describir esas situaciones. En razón de las implicancias políticas y sociales que tiene la producción de información sobre estos tópicos se consideró oportuno explotar los datos del Censo 2001 en dos sentidos: producir información comparable con relevamientos anteriores y diseñar una nueva metodología acorde a las nuevas manifestaciones de la pobreza. Atendiendo al primer propósito, se produjo información relativa a hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Asimismo, con el fin de ofrecer una clasificación más sensible a las nuevas condiciones sociales, se elaboró el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH). Este último articula un conjunto de indicadores para reflejar diversos niveles de incidencia, intensidad y composición de la pobreza. El IPMH se basa en información censal, y por ello tiene la particularidad de proporcionar datos que abarcan a la totalidad del territorio argentino. Asimismo, es susceptible de ser aplicado para niveles geográficos muy desagregados, resultando un instrumento adecuado para el análisis de áreas específicas y*

<sup>18</sup> Véase [http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?num=51038&INFOLEG\\_OLD\\_QUERY=true](http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?num=51038&INFOLEG_OLD_QUERY=true)

*para la toma de decisiones de los gobiernos locales. Si bien el indicador puso de manifiesto su utilidad tanto para la implementación de las políticas sociales como en el ámbito académico, dado su utilización para diversos estudios, sin embargo no contó con suficiente apoyo institucional que permitiera usufructuar la información elaborada de una manera más ampliada. (Gómez, Mario, y Olmos, 2005)*

## A MANERA DE REFLEXIÓN Y CONCLUSIÓN

*La presentación se propuso reflexionar sobre la nueva funcionalidad de las estadísticas oficiales, con relación a que son instrumentos de empoderamiento y participación. Ese contexto genera que no sólo los profesionales en general, sino los organismos de la sociedad civil en particular, tengan una participación más activa en la ocupación de los espacios que generan las instancias normativas.*

*La complejidad relacionada con la definición de los contenidos de la cédula censal permite observar elementos que “sobreviven”, casi sin modificaciones conceptuales u operacionales, e inclusive de diseño formal, desde los censos más históricos, y también que se presenten nuevos retos ante el reconocimiento de la necesidad y la obligación de investigar determinadas temáticas que por sus características representan un desafío a la “creatividad metodológica”.*

*La realidad globalizada posibilita la generación de redes horizontales de intercambio de información y de espacios colectivos que interconecten las experiencias del hacer y el conocer y contribuye a una sinergia que supera las barreras de las imposiciones verticales. Cuanto más general y libre es la información y la experiencia, menor poder de presión sobre la acción. No obstante, este desarrollo no se lleva a cabo sin conflicto de intereses ya que la información, efectivamente, es un factor de poder y la superación de las imposiciones verticales no están exentas de problemas en los que confluyen cuestiones de índole político, que se enmascaran detrás de las discusiones técnico-profesionales. Las estadísticas públicas se constituyen en un bien de la sociedad en su conjunto, y requieren un mayor conocimiento general por parte de todos los sectores sociales, desde las diferentes perspectivas e intereses, para que cumplan con su función esencial: informar en forma válida y confiable.*

## BIBLIOGRAFÍA

BORJA, Jordi. Revolución y contrarrevolución en la ciudad global. Las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. En *Distorsiones Urbanas* Publicación. Madrid, 2006. Disponible en: [www.basurama.org/b06\\_publicacion\\_distorsiones\\_urbanas.htm](http://www.basurama.org/b06_publicacion_distorsiones_urbanas.htm)

CAFFERA, Marcelo. Legislación Simbólica. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, Montevideo, Año 5, Universidad de Montevideo. p. 153-159, 2006.

CASTELLS, Manuel. Globalización, Identidad y Estado en América Latina. En *Temas de Desarrollo Sustentable*, PNUD –Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Chile. Mayo /Junio 1999. Disponible en [www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/ldyest.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub01/ldyest.pdf)

CASTELLS, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. En \_\_\_\_\_. *Fin de Milenio*. Madrid: Alianza, 1998. Vol. 3.

DUPAS, Gilberto. Tensiones democráticas y sociedad global de la información. *Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, N° 196, p. 62-76, marzo-abril 2005.

ESTÉBANEZ, María. Conocimiento Científico y Políticas Públicas: Un Análisis de la utilidad social de las investigaciones científicas en el campo social. *Espacio Abierto*, Maracaibo, Venezuela: Asociación Venezolana de Sociología, año/vol. 13, número 001, p. 7-37, enero-marzo 2004.

GHIGLIANI, Pablo. Acerca de los estudios cuantitativos sobre conflictos laborales en Argentina (1973-2009): reflexiones sobre sus premisas teórico-metodológicas. *Conflicto Social*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, año 2, N° 2, Diciembre 2009.

GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus, 2000.

GÓMEZ, Alicia; MARIO, Silvia y OLMOS Fernanda. La heterogeneidad de la pobreza: perfiles demográficos comparados. En VII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. Universidad Nacional de Tucumán, 5 al 7 de noviembre de 2003, Tafí del Valle (Tucumán), Argentina: Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA)-. 2005. Tomo II. p. 1019-1036.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán. *Paradojas de la capacidad estatal bajo el peronismo: la centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional, entre el caos burocrático y la manipulación de datos, 1943-47*. Ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia, Tucumán, septiembre 2007. Disponible en [Historiapolitica.com](http://Historiapolitica.com)

INDEC. *Consulta a los Organismos del SEN*. Dirección de Coordinación del SEN, Buenos Aires, mimeo, 2003a.

INDEC. *Nómina de las Oficinas de Estadística*. Dirección de Coordinación del SEN, Buenos Aires, mimeo, 2003b.

INDEC. *Calidad de los Materiales de la Vivienda -CALMAT-*. Hábitat y Vivienda por medio de datos censales. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Área de Información Derivada. DNESyP/DEP/P5/PID Serie Hábitat y Vivienda DT N° 13. Buenos Aires, mimeo, 2003c

MASSÉ, Gladys. La Argentina censal y el reconocimiento de la heterogeneidad. En VII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. Universidad Nacional de Tucumán, 5 al 7 de noviembre de 2003, Tafí del Valle (Tucumán), Argentina: Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA)-. 2005a. Tomo II. p. 805-817.

MASSÉ, Gladys. Realidad social y realidad estadística. Acerca de las personas con discapacidad y su cuantificación en Argentina desde fines del siglo XIX hasta principios del siglo XXI. En VII JORNADAS ARGENTINAS DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN. Universidad Nacional de Tucumán, 5 al 7 de noviembre de 2003, Tafí del Valle (Tucumán), Argentina: Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA)-. 2005b. Tomo II. p. 911 a 928.

OTERO, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina Moderna*. Buenos Aires: Ediciones Prometeo, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1995.

SASSEN, Saskia. Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados. *Multitudes*. Traducción de Beñat Balaza. Número 3. Noviembre 2000. Disponible en [www.sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva\\_geografia\\_politica.htm](http://www.sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm)

TORRADO, Susana. El sistema estadístico nacional y la sociología: 50 años de experiencia. *Revista Argentina de Sociología*. Buenos Aires, año 5 N° 9, p. 11-23, 2007.

[www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

## FUENTES

-Decreto 3110/70. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

-Decreto 1831/93. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

-Ley 17.622. Disponible en [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)

2ª SEÇÃO

SISTEMAS E INSTITUIÇÕES  
ESTATÍSTICAS: PRÁTICAS E  
BUROCRACIAS ESPECIALIZADAS

90

*Série Estudos e Pesquisas*

SESP



## A “COMISSÃO DE ESTATÍSTICA GEOGRÁFICA E NATURAL, POLÍTICA E CIVIL” DA CORTE (1829-1831)

*Rafael de Almeida Dalto Bosisio\**

Desde a Antiguidade, os Estados, se assim já podemos chamá-los, sempre perceberam a importância das estatísticas. A ideia de quantificar em números, a população, as riquezas, os recursos, tinha como finalidade dois objetivos: a guerra, com o objetivo de recrutamento; e a administração, tendo como fim a tributação.

No contexto dos Estados nacionais, entendidos como organizações de natureza política que atuam sobre um território levantado, demarcado e controlado, sustentado pelo monopólio legítimo da violência (ELIAS, 1994, p.70-190), passa a ser necessária, para seu funcionamento, a estruturação de uma administração regular e eficiente, com funcionários hierarquizados e especializados, os quais elaboram registros diversos, que pretendem dar significado à ideia coletiva de nação (ANDERSON, 2005). Os números das estatísticas, mesmo na sua heterogeneidade, almejam construir a imagem completa da nação: diminuem as distâncias entre as regiões de um país, levando ao conhecimento dos governantes realidades diversas, tornando-as mais próximas, dando a impressão de um conhecimento total e real do território nacional. Com base no conhecimento dos dados estatísticos por meio do levantamento prévio, os governantes podem traçar um diagnóstico do país, tornando possível refletir sobre quais medidas devem ser adotadas com o fim de beneficiar a administração da nação. Assim, as estatísticas possibilitam um maior controle do país (território, recursos, pessoas etc.) por parte do governo central, transformando-se em um instrumento de controle e poder.

As estatísticas contribuem distintamente para tornar conhecidas as realidades distantes e/ou ausentes. Conhecidas, as realidades tornam-se pensáveis e, por isso, potencialmente governáveis. Nesse sentido, as estatísticas configuram tecnologias de distância, enquanto procedimentos formalizados de controle ou de domínio, encaixando-se à maravilha como tecnologias de governo, dessa forma, vindo a integrar uma determinada racionalidade instrumental (SENRA, 2005, p.15).

Esse novo poder, fruto das transformações ocorridas no final do século XVIII e início do século XIX na teoria clássica da soberania<sup>1</sup>, segundo Michel Foucault, está fundado e se exerce em dois polos de atuação simultânea: o das disciplinas e o das regulações. O corpo do indivíduo passa a ser disciplinado como uma máquina de trabalho, voltada para a produtividade e utilidade. Aliada a essa tecnologia disciplinar do trabalho, surge uma nova, dirigida às massas afetadas por um

\* Doutorando e mestre em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

<sup>1</sup> Em linhas gerais, Michel Foucault sintetizou a teoria clássica da soberania como: direito de vida ou de morte que um soberano tinha sobre seus súditos (o poder de “fazer morrer ou deixar viver” que um soberano tinha sobre seus súditos). Aula de 17 de março de 1976 (FOUCAULT, 1999, p. 286).

conjunto de processos – como nascimentos, mortes, longevidade, saúde (doenças), instrução etc. –, chamada por Foucault de “biopolítica da espécie humana” (FOUCAULT, 1999, p. 289).

Logo surgem as primeiras medições estatísticas destes processos, com as primeiras demografias com quantificação da natalidade, da morbidade e da longevidade. A “biopolítica” introduziu a noção de população, passando a tratar não mais de um corpo individual, mas sim de um coletivo, transformando-o em um problema político, científico, biológico e de poder. A análise daqueles fenômenos também transformou o caráter da medicina, outrora individual, em coletivo, introduzindo a ideia de higiene pública – um novo mecanismo de controle do Estado. Outro elemento introduzido foram os fenômenos em série, ou seja, acontecimentos aleatórios que ocorrem em uma dada população considerada em sua duração. Por último, mas não menos importante, a “biopolítica” introduziu elementos reguladores diversos, com a função de estabelecer um equilíbrio de forças na sociedade.

Governam-se os homens em relação às coisas que são as riquezas, os recursos, o território, em suas fronteiras e em suas qualidades; que são também os costumes, os hábitos, as formas de pensar, bem assim; que são os acidentes, as desgraças, como a fome, a epidemia, a morte e muito mais (SENRA, 1999).

O Estado, apoiado na Economia Política<sup>2</sup>, assume o controle total sobre os indivíduos, por meio da informação estatística, transformando-os em números mensuráveis e manipuláveis. O número, dessa forma, assume o lugar do objeto (nesse caso a população), tornando-se uma das funções fundamentais do conhecimento humano, uma etapa importante e necessária no processo de *objetificação* da própria sociedade. Em outras palavras, o número passa a ser um instrumento para a descoberta da natureza e da realidade social (CASSIRER, 1994, p. 342-355). Nesse sentido, as estatísticas, como tecnologia do governo, fornecem dados para a otimização da administração e, conseqüentemente, um maior domínio do governo sobre a sociedade.

## O PRIMEIRO REINADO E AS ESTATÍSTICAS

A falta de dados estatísticos é uma das dificuldades com que luta a Administração (BRASIL, 1869. p. 14).

Em 1868, o então ministro dos Negócios do Império, Paulino José Soares de Sousa (1834-1901, filho do estadista visconde do Uruguai), assim iniciava o verbete referente à estatística, no relatório do ministério a seu cargo. O problema não era novidade para as autoridades do Império brasileiro, pois, desde antes da Independência e no decorrer do século XIX, a ausência de estatísticas sempre se apresentou como um entrave para o desenvolvimento da

<sup>2</sup> Economia política: ciência que trata da produção, da distribuição e do consumo da riqueza (LITTRÉ, 2008). A Economia Política tem como marco fundador o livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith (1723-1790), e surgiu atrelada aos princípios da fisiocracia francesa e da aritmética política inglesa.

administração do Brasil na sua completude. Com o foco no Primeiro Reinado, vejamos um pouco como essa questão se fez explícita.

Após 1822 e ao longo do Primeiro Reinado, o governo brasileiro parecia entender a relevância das estatísticas para a administração do então recém-nascido Império. Entretanto, nesse primeiro momento, apresentava-se o problema da consolidação da Independência como uma questão mais urgente; pois, enquanto no plano interno havia o conflito entre as províncias e o poder centralizado, representado pela figura do Imperador, D. Pedro I (1798-1834), no plano externo, os diplomatas brasileiros esforçavam-se para obter o reconhecimento diplomático da nova nação ante os demais países, principalmente os europeus.

Não obstante ter herdado algumas instituições do período joanino, ainda havia muito para ser estabelecido no Estado brasileiro. As fronteiras estavam mal demarcadas, o território ainda não estava centralizado em torno da noção de "Brasil" e as cidades e vilas tinham certa autonomia em relação ao Rio de Janeiro, entretanto, já existia – ainda que incipiente – uma ideia de *nação*<sup>3</sup>. As pessoas que viviam no território brasileiro tinham a noção de pertencimento a uma *comunidade imaginada* (ANDERSON, 2005, p. 21-77), ainda que fosse a ideia de comunidade apenas de súditos e não de súditos-cidadãos.

Para Max Weber (2004, p.104), a criação de uma administração burocrático-racional é precondição essencial para a formação de um Estado de dominação não pessoal ou carismática, em que cargo e encarregado estão absolutamente distinguidos. Desta forma, criaram-se novas instituições e reestruturaram-se as antigas, nos moldes da nova nação brasileira, para a estruturação administrativa. Isso não significou que tais instituições fossem estáveis e fortes; pelo contrário, nasceram (ou reestruturaram-se) sob o signo da instabilidade e da extrema fragilidade – que tantas vezes se fez perceber pela efemeridade das mesmas.

Contudo, a unidade territorial manteve-se – não obstante o desmembramento, em 1828, da província Cisplatina, que se tornou independente, com o nome de República Oriental do Uruguai. José Murilo de Carvalho, contrariando a tese de que a manutenção da unidade do território brasileiro foi consequência somente do estabelecimento do regime monárquico como forma de governo, aponta que:

[...] a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política colonial portuguesa. Essa elite se caracteriza sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento. [...] A homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intraelite e fornecer a concepção e a

<sup>3</sup> "O conceito de nação implica uma série de condições econômicas, administrativas e técnicas, além de um território, de um sistema coerente de pensamento, ou nacionalismo, de uma comunidade que compartilhe o sentido de nacionalidade e de movimentos nacionais que aspirem à soberania." (HOBBSBAWN, 2004, p. 27-61).

capacidade de implementar determinado modelo de dominação política (CARVALHO, 2003, p. 21).

Essa homogeneidade ideológica era estruturada mediante a socialização da elite do Primeiro Reinado (que se estendeu até meados do segundo), pelas vias da educação, da ocupação e da carreira política. Cabe, então, destacar o papel da Universidade de Coimbra como instituição educacional de formação, treinamento e unificação ideológica de grande parte dessa elite, notadamente no curso de Direito, pois os juristas e magistrados nela formados exerceram um papel de destaque na política e na estruturação da administração da nova nação.

Durante o Primeiro Reinado, com o Império sob o risco de fragmentação territorial, enfrentando convulsões políticas internas e complicadas negociações diplomáticas para o seu reconhecimento internacional, tendo ainda grande dificuldade financeira e instituições muito frágeis, a preocupação com a elaboração de estatísticas estava fora do eixo das questões mais urgentes. Mesmo assim, de acordo com Senra (2006), alguns membros da elite política e intelectual fizeram demandas de estatísticas, que ainda se revelavam impossíveis de se atender.

Nomes como José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), seu irmão Martim Francisco Ribeiro de Andrada (1776-1844), ambos fora do âmbito parlamentar<sup>4</sup>; Francisco Vilela Barbosa (1º marquês de Paranaguá, 1768-1846), Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859) e Francisco Gê Acaiaba de Montezuma (visconde de Jequitinhonha, 1794-1870) foram homens que fizeram demandas de dados estatísticos diretamente ao Executivo, para melhor conhecer o Novo Império e, conseqüentemente, melhor administrá-lo. Citado por Senra, o senador Francisco de Assis Mascarenhas (marquês de São João da Palma, 1779-1843), foi um desses homens, defendendo, na sessão inaugural da primeira legislatura do Senado, em 9 de maio de 1826, a formação de uma comissão de estatística, pois, segundo ele, elaborar estatísticas era “um dos maiores trabalhos [...] a fazer, e talvez o mais importante; porque sem termos a estatística, como conheceremos o Brasil?” (SENRA, 2006, p. 49). Pensamento que continuaria repercutindo até meados da segunda metade do século XIX – como sugere o período inicial deste item –, já que as demandas, muitas vezes, eram exageradas e, normalmente, inatendíveis no estado em que o Brasil ainda se encontrava, pois exigiam legislação apropriada e boas condições orçamentárias.

As demandas de estatísticas feitas tanto na sessão inaugural da primeira legislatura da Assembleia Geral, quanto no Senado, englobavam diversos aspectos da administração. Na primeira casa, o então deputado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859) dirigiu-se à mesa com a proposta de elaborar um ofício ao ministro dos Negócios do Império, na qual a Câmara pediria “informações circunstanciadas” sobre o estado atual e os inconvenientes observados no trabalho diário sobre os seguintes pontos: população, saúde pública, agricultura, minas, salinas, indústria fabril, comércio, obras públicas, casas de caridade, instrução pública e administração pública. O ministro dos Negócios do Império, José Joaquim Carneiro de Campos (marquês

<sup>4</sup> Seus trabalhos são respectivamente: *Notas sobre Aritmética Política ou Estatística e Memória Sobre a Estatística, ou Análise dos Verdadeiros Princípios Desta Ciência, e Sua Aplicação à Riqueza, Artes e Poder do Brasil*.

de Caravelas, 1768-1836), que acumulava também a pasta dos Negócios da Justiça, negou tal pedido sem dar nenhuma explicação clara. Entretanto, levando-se em conta a inviabilidade de coligir essas informações naquele momento, é possível compreender a negativa, visto que não havia condições nem pessoas capacitadas para a execução de tamanha tarefa. Vergueiro insistiu, contudo, apontando que as informações desejadas eram da alçada do ministro dos Negócios do Império e, por isso, não as tinha encaminhado a outros ministros, justificando seu pedido com o argumento de que o corpo legislativo somente poderia atuar em conjunto com o executivo se este lhe apresentasse “um mapa circunstanciado do estado de todos os negócios” (SENRA, 2006, p.73-78).

No Senado do Império, as discussões também giravam em torno das demandas estatísticas. Na sessão inaugural da primeira legislatura, em 24 de maio de 1826, foi criada a comissão da estatística do Senado, à qual o ainda visconde de Paranaguá se dirigiu para apresentar o inconcluso trabalho de que tinha sido encarregado pelo governo de Portugal quando chegara ao Brasil – *Estatística de uma província do Império (Elenco dos trabalhos e indagações que fazem o objeto da estatística de uma província do Império do Brasil)*. Ao comentar o trabalho, Paranaguá explicou que dividiu tudo o que considerava objeto da estatística de uma província em duas partes – que iriam compor o nome da comissão criada em 1829: estatística geográfica e natural, de um lado; e estatística política e civil, de outro. Também reconheceu que o levantamento estatístico de uma província não era trabalho para um homem só, mas sim para muitos, que, por sua vez, fossem reconhecidos publicamente como detentores de amplos conhecimentos em áreas diversas. Segundo Senra (SENRA, 2006, p.78), na fala de Paranaguá destacam-se o alinhamento de suas ideias com os ensinamentos da aritmética inglesa e sua percepção mecânica da produção de dados estatísticos, fatos que não são percebidos no discurso de outros senadores sobre o assunto.

Em seguida a Paranaguá, o senador marquês de São João da Palma faz a seguinte indicação:

A comissão de estatística [do Senado] propõe que se officie ao governo para ordenar aos presidentes de todas as províncias, e ao intendente geral de polícia nesta, que remeta ao ministro e secretário de Estado do Império, para vir ao Senado e à comissão: a carta topográfica das respectivas províncias, marcadas as divisões, comarcas, termos, e paróquias, apensa a história animal, vegetal e mineral de cada uma; declarando-se os rios navegáveis, e que o podem ser; a altura, e direção das montanhas; as variações termométricas nas diferentes estações; os ventos gerais; a salubridade, ou insalubridade do clima; a importação e exportação anual; e os melhoramentos possíveis da agricultura, mineração, fábricas, comércio, estradas, pontes e navegações; quantos clínicos têm, assim de medicina, como de cirurgia; os conhecimentos e práticas da arte veterinária; a relação dos impostos

e rendas públicas; o composto da receita e despesa da administração provincial e de suas dívidas ativas e passivas; o número de escolas públicas; o progresso da instrução da mocidade e da civilização dos selvagens; o tratamento usual dos escravos e o mapa da população com especificação de qualidades, sexos e idades, notando o crescimento, ou decrescimento, que tem havido (SENERA, 2006, p. 78).

A indicação foi rapidamente aprovada. Entretanto, a demanda era exagerada e o senador, ciente disso, pediu apenas os dados estatísticos “possíveis” e que se elaborassem outros ainda não disponíveis, admitindo ser função da comissão de estatística do Senado apenas planejar e opinar sobre os dados enviados, e não a de se preocupar com a coleta e elaboração de trabalhos estatísticos.

Mesmo que não se preocupassem com a viabilidade da demanda, estes homens certamente conheciam a importância das estatísticas para a melhor governabilidade do país e para pôr a nova nação em marcha rumo ao progresso.

O Poder Executivo solicitava aos parlamentares uma legislação apropriada e condições orçamentárias para atender às demandas estatísticas, os quais, por sua vez, respondiam com a elaboração de leis, decretos e portarias. Em 8 de agosto de 1826, o Ministério dos Negócios do Império enviou aos presidentes de províncias o “elenco” de questões para a organização de trabalhos estatísticos, cabendo a eles a escolha dos “indivíduos mais hábeis da província” para a preparação de “tábuas estatísticas por um sistema uniforme” (BRASIL, 1881, p. 92)<sup>5</sup>. De acordo com as demandas de deputados e senadores, o ministro dos Negócios do Império, José Feliciano Fernandes Pinheiro, futuro visconde de São Leopoldo (1774-1847), expediu um aviso aos presidentes das províncias, contendo tal deliberação; entretanto, o levantamento dos resultados alcançados revelou apenas informações escassas e dados insuficientes.

Persistindo a dificuldade para coligir as informações necessárias para atender àquela demanda, já em 1829, o então ministro dos Negócios do Império, José Clemente Pereira, assinou o decreto de 25 de novembro (BRASIL, 1877, p. 324), criando uma “Comissão de Estatística Geográfica e Natural, Política e Civil” na corte. A medida expressava um pouco da pressão exercida pelo Legislativo, em diferentes ocasiões desde 1826, pela criação de uma comissão de estatística e reconhecia a relevância de um órgão tal para o Império, “pelas vantagens que do seu exato conhecimento devem resultar para os trabalhos da Assembleia Geral Legislativa e para os atos do Poder Executivo”.

Foi nomeado como diretor da comissão o militar e político Joaquim de Oliveira Álvares (1776-1835), então ministro dos Negócios da Guerra (já tinha sido em outra ocasião, no 1º gabinete de 16 de janeiro de 1822); e, como adjuntos, José Saturnino da Costa Pereira (1773-1852), engenheiro militar, matemático e político (que, em 1837, também ocuparia a Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra); Conrado Jacob de Niemeyer (1788-1862), também engenheiro militar

<sup>5</sup> Decisão do Ministério do Império, n. 110, de 8 de agosto de 1826. Infelizmente não foi possível localizar o “elenco” das questões de que trata o aviso.

e matemático; Raimundo José da Cunha Matos (1776-1839), militar, político e historiador; e o secretário José Maria da Silva Bittencourt (1795-1875), militar e político.

É interessante observar que todos – incluindo o secretário – eram militares de carreira e possuíam estudos matemáticos. Além disso, quatro eram, também, políticos e dois eram engenheiros militares. A disciplina engenharia, naquele primeiro momento, estava vinculada ainda às escolas militares, inexistindo uma engenharia civil no Brasil. Daí, pensar uma associação entre a engenharia militar e a estatística torna-se interessante, pois disciplinas do campo da matemática, como aritmética, faziam parte das escolas militares de engenharia (tanto no Brasil quanto no exterior). Por outro lado, a presença de Raimundo José da Cunha Matos, historiador, futuro autor de corografias<sup>6</sup> sobre regiões brasileiras, mostra que a história e a estatística estavam intimamente ligadas naquele momento, visto que os dados estatísticos de uma região revelavam também uma parte de sua história (da sua ocupação territorial, da sua população etc.). Por último, o fato de todos serem militares, formados na Europa pós-Iluminismo (dois dos membros formados em Matemática na Universidade de Coimbra, após as reformas pombalinas), conferia à comissão a credibilidade necessária para que fossem tidos como confiáveis os dados obtidos pela mensuração da população (livre e escrava) – para fins de recrutamento, eleições e recolhimento de impostos – e pelo levantamento dos recursos da nação e suas riquezas naturais.

Assim, é possível dizer que a comissão não era formada por indivíduos que desconheciam completamente o assunto, mas sim por “especialistas”, homens que sabiam como coligir e utilizar os dados estatísticos, isto é, sabiam da importância da estatística para a administração do país. O texto do decreto admite que a estatística poderia trazer “vantagens” para a administração do Império. Tais “vantagens” estavam ligadas ao conhecimento mais amplo do território, das riquezas e da população do Império, pois, com esses dados, seria possível diagnosticar os problemas da administração imperial e saná-los com maior eficiência. Um conhecimento maior levaria a um controle mais eficiente, conseqüentemente, tornaria melhor a governabilidade do Império.

A importância da comissão pode ser percebida pelo fato de ter sido nomeado como seu diretor o próprio ministro dos Negócios da Guerra, Joaquim de Oliveira Álvares, e de ter como espaço para suas atividades o edifício da Imperial Academia Militar do Rio de Janeiro (BRASIL, 1831, p.11)<sup>7</sup>, mesmo mantendo certo vínculo como o Ministério dos Negócios do Império. Fazendo uma associação entre a demanda de estatística e a presença de militares nesta comissão, é possível compreender o aparecimento de *mapas gerais* da força efetiva do Exército nos relatórios do Ministério dos Negócios da Guerra concernentes ao Primeiro Reinado, em relação à ausência de quaisquer dados estatísticos nos relatórios dos outros ministérios nessa mesma época – donde se infere que a questão do recrutamento de indivíduos para o Exército ainda estava no cerne das preocupações da elite política imperial.

<sup>6</sup> Compêndios que descreviam uma região ou um país em seus aspectos históricos, geográficos e numéricos.

<sup>7</sup> É a única referência que encontramos, até o momento, sobre seu funcionamento.

Nesse sentido, há o aviso de 14 de janeiro de 1830<sup>8</sup>, do ministro dos Negócios do Império ao ministro dos Negócios Estrangeiros, transmitindo, cerca de um mês e meio depois da criação da Comissão de Estatística, o pedido desta para ter acesso a quaisquer papéis, mapas, cartas e memórias que se achassem naquela secretaria de Estado e que tivessem relação com os trabalhos da comissão. Esse aviso, na verdade, decorreu de uma solicitação feita pelos próprios membros da comissão ao ministro dos Negócios do Império, em 29 de dezembro de 1829, dirigida não só ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas a todas as secretarias de Estados, presidências das províncias e conselhos provinciais.

Ao longo do ano de 1830, várias destas instâncias comunicaram a recepção dos avisos e informaram que atenderiam ao pedido. Enquanto aguardavam, os membros da comissão trabalhavam com as informações encontradas nas secretarias de Estado e outras repartições do governo imperial. O relatório da comissão de 28 de fevereiro de 1831, assinado pelo diretor interino, Raimundo José da Cunha Matos, enviado ao ministro dos Negócios do Império, afirmava que a comissão não tinha ainda alcançado seus propósitos e ressaltava o pequeno volume de informações no material obtido das repartições do governo imperial, bem como a quantidade insuficiente de dados enviados pelas presidências das províncias. Contudo, a pesquisa até aqui executada não encontrou resposta alguma àqueles avisos, nem outras informações sobre a comissão e tampouco foi localizado o material mencionado no relatório, fato que aponta para a enorme dificuldade que a comissão certamente enfrentava para intitucionalizar-se.

De acordo com Tarcísio Botelho (BOTELHO, 1998, f. 25-26), as solicitações em 1830 e 1831 para que fossem designados profissionais especializados para auxiliar na coleta e organização dos dados também são indícios dos obstáculos com que a comissão se defrontava para a realização de seus trabalhos. Reconhecendo que, sem tais pessoas, não poderia avançar em seus objetivos, a comissão propôs ao governo a nomeação de alguns oficiais militares que pudessem auxiliá-la nas observações, descrições corográficas, enfim, na coletas de dados nas províncias, e solicitou os auxílios necessários para a manutenção de amanuenses hábeis e para a impressão de boletins mensais de estatística na Tipografia Nacional ou em outra qualquer; mas as solicitações não encontraram resposta por parte do governo imperial. Assim, em agosto de 1831, encerraram-se temporariamente as atividades da comissão, com a dispersão de seus membros<sup>9</sup>. Joaquim de Oliveira Álvares já havia se retirado há mais tempo; o então diretor interino, Raimundo José da Cunha Matos, tinha saído do país; Conrado Jacob Niemeyer estava envolvido em tribunais de guerra, acusado e processado por arbitrariedades cometidas e perturbação da ordem pública, portanto, impedido de participar da comissão; José Maria da Silva Bittencourt foi deslocado para outro emprego, no governo; restou apenas José Saturnino da Costa Pereira, que solicitava de maneira insistente instruções sobre como agir com o material que tinha em seu poder.

<sup>8</sup> BRASIL. Aviso de 14/01/1830, do ministro dos Negócios do Império, José Joaquim Carneiro de Campos, marquês de Caravelas, ao ministro dos Negócios Estrangeiros, Miguel Calmon du Pin e Almeida, marquês de Abrantes. AHI 300 02 13 – Parte I – Avisos recebidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Ministério dos Negócios do Império.

<sup>9</sup> Em outubro de 1833, o Ministério dos Negócios do Império tentou reorganizar a comissão novamente, mas, em novembro de 1834, ela foi dissolvida de maneira permanente.

De acordo com Senra (2006, p. 93), o trabalho da comissão não se desenvolveu porque esbarrava nas próprias limitações da comissão, que conseguiu, tão-somente, estabelecer princípios, normas e regras de quase nenhuma execução, menos ainda de forma contínua e sistemática. Acrescente-se ainda o fato de que o Império vivia um momento de crise, com a dissolução, em 4 de dezembro de 1829, do gabinete<sup>10</sup> de 20 de novembro de 1827, responsável pela criação da Comissão de Estatística da Corte. E se, por um lado, a saída de seu diretor da função de ministro dos Negócios da Guerra contribuiu para que comissão – com apenas dez dias quando da dissolução do gabinete – perdesse força política e enfraquecesse, por outro lado, não houve tempo suficiente para que se estabilizasse como instituição e reunisse com frequência seus membros, envolvidos em outras atividades. Além do mais, o curto período de existência da comissão, de um ano e oito meses (novembro de 1829 a agosto de 1831), foi insuficiente para produzir um volume considerável de trabalhos, tendo em vista as longas distâncias entre as províncias e a corte, a falta de indivíduos especializados para realizar os trabalhos estatísticos, as dificuldades financeiras e os graves problemas políticos que o país enfrentava.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Comissão de Estatística da Corte foi resultado de um esforço de sistematização das tentativas desconexas e improdutivas de elaboração de trabalhos estatísticos ao longo do Primeiro Reinado; uma experiência efêmera, levando em consideração o curto espaço de tempo entre a sua criação (25 de novembro de 1829) e o encerramento de suas atividades (agosto de 1831), logo após a abdicação do Imperador D. Pedro I (7 de abril de 1831).

Seu aparecimento teve como ponto de partida os intensos debates ocorridos no Parlamento e as demandas de dados estatísticos que deles resultaram. Nesses debates, ficou clara a necessidade de estatísticas para o Império recém-fundado, principalmente para o fortalecimento de suas frágeis instituições – que ainda estavam sendo forjadas. Logo, a criação da Comissão de Estatística inseria-se no âmbito maior do projeto da elite política imperial de construção da nação brasileira. À estatística caberia não só auxiliar na administração do Império, mas também

<sup>10</sup> O gabinete de 20 de novembro de 1827 era o seguinte: Ministério dos Negócios do Império – Pedro de Araújo Lima, depois marquês de Olinda (20/11/1827-15/06/1828), e José Clemente Pereira (15/06/1828-04/12/1829); Ministério dos Estrangeiros – João Carlos Augusto de Oyenhausen-Gravenburg, marquês de Aracati; Ministério dos Negócios da Guerra – Bento Barroso Pereira (20/11/1827-15/06/1828), Francisco Cordeiro da Silva Torres de Sousa Melo e Alvim, visconde de Jerumirim (15/06/1828-24/06/1828), Joaquim de Oliveira Álvares (24/06/1828-05/08/1829) e José Clemente Pereira (05/08/1829-04/10/1829), acumulando este a função de ministro dos Negócios do Império; Ministério dos Negócios da Marinha – Diogo Jorge de Brito (22/11/1827-30/05/1828), João Carlos Augusto de Oyenhausen-Gravenburg, marquês de Aracati (30/05/1828-06/06/1828), interino, e Miguel de Sousa Melo e Alvim (16/06/1828-04/12/1829); Ministério dos Negócios da Justiça – Lúcio Soares Teixeira de Gouveia (20/11/1827-18/06/1828), José Clemente Pereira (18/06/1828-25/09/1828), acumulando a função de ministro dos Negócios do Império, José Bernardino Batista Pereira de Almeida (25/09/1828-22/11/1828) e, voltando, Lúcio Soares Teixeira de Gouveia (22/11/1828-04/12/1829); Ministério dos Negócios da Fazenda – Miguel Calmon du Pin e Almeida, depois marquês de Abrantes (20/11/1827-15-06-1828), José Clemente Pereira (15/06/1828-18/06/1828), José Bernardino Batista Pereira de Almeida (18/06/1828-25/09/1828) e, voltando, Miguel Calmon du Pin e Almeida (25/09/1828-04/12/1829).

criar uma imagem da nação, por meio dos números, tornando os confins mais remotos do território brasileiro conhecidos do poder central e, portanto, controláveis.

A Comissão de Estatística tinha a função, segundo seu decreto de criação, de organizar a estatística do Império, a fim de que, por meio de seu exato conhecimento, pudesse servir para os trabalhos da Assembleia Geral Legislativa e para os atos do Poder Executivo. Na verdade, a ausência de um censo populacional, dos recursos da nação e de sua riqueza, com dados confiáveis, incomodava os políticos do Império, pois a imprecisão dos números dificultava o recolhimento de impostos, o recrutamento para o Exército, a elaboração de listas de votantes nas eleições, enfim, dificultava o próprio controle administrativo do Império.

O insucesso da comissão está vinculado a fatores já apontados, mas não se pode deixar de levar em conta as questões políticas que o Império enfrentou naquele momento. Seus membros certamente eram competentes e, até certo ponto, “especialistas”, mas as questões políticas que dissolveram o gabinete de que fazia parte o seu diretor, Joaquim Oliveira Álvares, e os sucessivos problemas que dificultavam o atendimento dos pedidos de envio de trabalhos estatísticos já existentes nas secretarias de Estado e nas presidências das províncias, contribuíram decisivamente para o fim da comissão. Outro fator importante foi a ausência de pessoal capacitado, tanto nas províncias quanto nas secretarias de Estado, para ajudar os membros da comissão a coligir e organizar os dados, bem como o incipiente estado de organização burocrática em que as mesmas secretarias ainda se encontravam.

A Comissão de Estatística da Corte foi a primeira repartição específica – mesmo que de efêmera duração – criada dentro do Estado brasileiro com o único fim de coligir e organizar a estatística; pioneirismo que, em si, já a torna um objeto de estudo relevante, visto que outra instituição com igual propósito – a Sociedade Estatística do Brasil – só seria criada em 1855, sob os auspícios do segundo Imperador.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2005.

BRASIL. *Anais do Senado do Império do Brasil*: primeira sessão da primeira legislatura: 1826. Rio de Janeiro: Tipografia do Diário do Rio de Janeiro, 1827b.

\_\_\_\_\_. *Anais do Parlamento Brasileiro*: Câmara dos Srs. Deputados: primeiro ano da primeira legislatura: sessão de 1826. Rio de Janeiro: Imprensa Imperial, 1827a.

\_\_\_\_\_. Aviso de 14 de janeiro de 1830. AHI 300/02/13 – Parte I – Avisos recebidos pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Ministério dos Negócios do Império.

\_\_\_\_\_. *Relatório do Ministério dos Negócios da Guerra de 1830*. Rio de Janeiro: [s.n.], [1831?].

\_\_\_\_\_. *Relatório do Ministério dos Negócios do Império de 1868*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1869.

\_\_\_\_\_. *Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1826*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1881.

- BRASIL. *Coleção de Leis do Império do Brasil de 1829*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1877.
- BOTELHO, Tarcísio. *População e nação no Brasil do século XIX*. 1998. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- CARVALHO, José Murilo de. *Construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro de sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASSIRER, Ernst. *Ensaio sobre o homem: introdução a uma filosofia da cultura humana*. São Paulo: Martins Fontes, 1994. (Coleção Tópicos).
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: uma história dos costumes*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. v. 1, 2.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2000. (Didática, 1).
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 1999. p. 285-315. Aula de 17 de março de 1976.
- HOBBSBAWN, Eric J. *Nações e nacionalismo desde 1870*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- LITTRÉ, Émile. *Le dictionnaire de la langue française*. Disponível em: <<http://littre.reverso.net/dictionnaire-francais>>. Acesso em: 3 out. 2008.
- SENRA, Nelson de Castro. Informação estatística: política, regulação, coordenação. *Ci. Inf.*, Brasília, v. 28, n. 2, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 7 out. 2008.
- \_\_\_\_\_. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações dos estatísticos com os Estados nacionais e com as ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- \_\_\_\_\_. *História das estatísticas brasileiras: estatísticas desejadas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 1.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.

### *Arquivos e bibliotecas:*

- Arquivo Histórico do Itamaraty – Rio de Janeiro.
- Biblioteca do Itamaraty – Rio de Janeiro.
- Biblioteca do Ministério da Fazenda – Rio de Janeiro.
- Biblioteca Nacional.



## O POVO (SEM SENSO?) EM ARMAS CONTRA MEDIDAS RACIONAIS DO GOVERNO IMPERIAL BRASILEIRO (1851-1852)

Nelson de Castro Senra\*

No início da década de 1850, o governo imperial tentou implantar o registro civil laico e realizar um censo geral no país. Presidia, então, o Conselho de Ministros o visconde (e logo marquês) de Monte Alegre. Essas medidas, seculares e racionais, pretendiam melhorar o Estado Nacional, aumentando-lhe a eficiência e a eficácia.

O povo, contudo, envolto em boataria, e sentindo-se agredido em seus valores, em sua vida privada, toma em armas contra suas execuções; dá-se, então, uma revolta popular por quatro meses, em vasta região. Uma revolta sem chefe, sem atos heróicos, sem maiores batalhas, com poucas prisões, com quase nenhum processo criminal, mas tão ameaçadora que paralisaria o governo imperial, levando-o à suspensão das duas medidas (ainda que a maior negação fosse ao registro civil, porquanto de aplicação imediata). Foram usadas a força das armas e a força da religião, com o envolvimento de missionários capuchinhos.

Textos de época dão três possíveis explicações, que, contudo, tomadas isoladas não são satisfatórias, talvez juntas, sim. Em comum, veem o povo como mera massa de manobra, não se lhe atribuindo percepções de direitos, e não tendo demandas de cidadania. Nada mais errado. Assim, novas percepções precisam ser trazidas, e Joaquim Nabuco as oferece, em sua magnífica biografia do pai, o senador Nabuco de Araújo, *Um Estadista do Império*, cuja edição príncipe é datada de 1897. Sua narrativa do Nordeste àquela época lança luzes a uma melhor apreensão do movimento revoltoso.

Adiante, buscamos encontrar respostas para algumas perguntas recorrentes: 1) À época, haveria naquela região um ambiente favorável a revoltas populares?; 2) Como os boatos puderam circular em região tão vasta, em tempos de precárias comunicações?; 3) A forma como circulou a boataria seria favorável a ausência de chefia nas lutas, numa atitude espontânea da população?; 4) O povo seria massa de manobra, sem vontade própria?; 5) O governo imperial agiu bem, com rapidez, para repor a ordem?; 6) Por que o governo imperial não manteve o censo, já que ele só se daria adiante, em meados do ano?; 7) O que o país perdeu, com a suspensão daquelas medidas, e por que demoraram a ser retomadas?

### TERRA FÉRTIL ÀS REVOLTAS

Nos idos de 1840 surge, em Pernambuco, uma dissidência do Partido Liberal, conhecido como Partido Praieiro. Seus ideólogos verberavam no Diário do Povo, impresso numa gráfica situada na

---

\* Doutor em Ciência da Informação pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); mestre em Economia pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisador no Centro de Documentação e Disseminação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (IBGE).

Rua da Praia, daí o nome “praieiro”. A bancada praieira na Corte, com Nunes Machado na liderança, era combativa e barulhenta, lutando por seus interesses, ainda muito locais, sem voos maiores. Pois em 1844, quando os liberais são chamados a formarem um ministério (Visconde de Macaé), e um dos irmãos Holanda Cavalcanti (pernambucano) é chamado a integrá-lo, os praieiros se alvoroçam, pois o têm como desafeto na política regional. Incansáveis nas demandas, só em 1847 chegarão ao governo da província, com Chichorro da Gama (desembargador), que fica no poder até abril de 1848; em seu período de governo, por duas vezes ganha as eleições para o Senado Imperial, mas ambos os pleitos são anulados, sob várias acusações, o que revolta os praieiros.

Enquanto governandos, os praieiros ampliam suas posições na província; demitem delegados e subdelegados, e várias outras funções; isso acirra ânimos, aprofunda desavenças, e promove escaramuças: estrangeiros, em particular os portugueses, são agredidos, pois, sendo maioria no comércio varejista, são acusados de fraudes várias, que estariam levando à carestia. As eleições ensejam aumentos dos confrontos, revelando interesses divididos; sim, os oponentes aos praieiros, mesmo os liberais, e sobretudo os conservadores, defendem seus interesses, e até lutam com armas. Os ânimos se acirram até nos nomes: os conservadores serão chamados de “guabirus”, que quer dizer ratazana; os liberais serão chamados de “chimangos”, ou ave de rapina.

Há uma revolta potencial, só esperando uma motivação, e ela vem em 1848, com a queda dos liberais (ao cabo de quase cinco anos no poder), e a ascensão dos conservadores, tendo à frente outro pernambucano, o antigo regente Pedro de Araújo Lima, o então ainda visconde de Olinda. Gira a roda da história, e vêm as demissões contrárias, acirrando os praieiros, que reagem (as demissões, contudo, estão longe das feitas pelos praieiros).

Com a queda da situação liberal Pernambuco estava fadado a ser o campo de uma revolução sanguinolenta. Nem por tradições, nem por princípios, os Praieiros teriam a força de ânimo precisa para esperar a sua vez, como tinha feito o outro partido. Os conservadores sempre tinham esperança no dia seguinte, pela convicção de ser o seu partido um dos baluartes do trono e de não poder haver entre ele e a Coroa desinteligência que durasse. Além disso, ao contrário do partido chamado da Ordem, a Praia dispunha da massa popular e tinha sempre prontos, esperando um seu aceno, os elementos precisos para uma revolução. (NABUCO, 1997, p. 107).

Dois cronistas da insurreição merecem destaque: pelo lado dos perdedores, Urbano Sabino Pessoa de Mello, em 1849, com *Apreciação da Revolta Praieira em Pernambuco*, e pelo lado dos vitoriosos, Jerônimo Martiniano Figueira de Mello<sup>1</sup>, em 1850, com *Crônica da Revolta Praieira*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Em 1870, nos gabinetes Itaboraí e São Vicente, Figueira de Mello é chamado a coordenar o Censo na Corte, e o faz com grande competência; trazia a experiência de ter elaborado uma corografia sobre Pernambuco, *Ensaio sobre a estatística civil e política da Província de Pernambuco*, em 1852. O Censo na Corte, em alguma medida, serviu como preparação ao Censo Geral de 1872, já autorizado legalmente.

<sup>2</sup> Em 1899, o general Mello Rego, que participara da repressão, escreveu um conjunto de crônicas, e as colecionou depois no livro *A revolução Praieira*, em que, entre outros pontos que relata, afirma não ter havido posições republicanas, na ocasião, em nenhum manifesto, por nenhum grupo em luta.

A despeito da retórica, fixando posições, há um consenso: o conflito intraelites esteve no coração da Praieira. Em jogo estavam os interesses particulares dos proprietários, que, para as lutas, usaram seus agregados, o povo simples (escravos e homens livres), sem lhes dar muito, nada além da tênue defesa da sempre desejada nacionalização do comércio a retalho, como suposta solução à carestia. Mas esse povo tinha seus próprios interesses, e, em certa medida, escapou às malhas dos patrões; Borges da Fonseca, um dos líderes praieiros, lhes fará a defesa, não sem suas costumeiras contradições; Pedro Ivo, outro dos líderes praieiros, terá grande apreço popular, e lhes será herói. Outro líder, ainda, não tão popular, mas muito famoso, foi Nunes Machado, de quem dizia o marquês de Paraná, em jocosa e ferina afirmação: “tem todas as coragens, menos a de resistir aos amigos”, e que, de fato, por eles irá à luta, sem nela crer, e nela logo morrerá.

Não se pode deixar de reconhecer no movimento praieiro a força de um turbilhão popular. Violento, indiferente a leis e a princípios, incapaz de permitir em seu seio o mínimo de desacordo, empregando sempre meios muito mais enérgicos do que as resistências exigiam, embriagando-se dos seus excessos de autoridade; tudo isto é exato do domínio da Praia, e esses são os característicos próprios da democracia. Mas a verdade é que a Praia era a maioria, era quase o povo pernambucano todo; e o povo julga o seu direito tão extenso como a sua vontade, sobretudo quando luta com as classes que se servem das delongas infinitas da lei para conservarem os seus privilégios e perpetuarem os seus abusos. Muito provavelmente a Praia representava a queixa de uma população adiantada de instintos contra a sua triste condição. O povo pernambucano formava uma democracia de fidalgos; havia nessa plebe o sangue de muitas famílias que se ilustraram, durante a guerra holandesa umas, outras, na Independência, outras, finalmente, pela riqueza e posição social. Pela altura das suas origens essa democracia tendia a subir, sentia necessidade de elevar-se e as condições da província o não permitiam; daí a sua tendência revolucionária permanente.

O povo acreditava ter dois inimigos que o impediam de ganhar a vida e adquirir algum bem-estar: esses inimigos eram os portugueses, que monopolizavam o comércio nas cidades, e os senhores de engenho, que monopolizavam a terra no interior. A guerra dos praieiros era feita a esses dois elementos – o estrangeiro e o territorial; mais que um movimento político, era assim um movimento social. Ora, a dificuldade desses movimentos quando se organizam em partido está em descobrirem uma fórmula que os satisfaça sem ser anti-social. Uma vez levantada a bandeira, a organização torna-se quase impossível, porque os interesses individuais se lhe opõem. O partido Praieiro foi um partido sem direção

e sem disciplina, porque propriamente não foi senão um movimento de expansão popular. Os chefes deixavam levar-se pelo instinto das multidões que formavam o seu séqüito, em vez de guiá-los e de procurar o modo prático de satisfazer, na medida do possível, o mal-estar que elas sentiam sem o saber exprimir (NABUCO, 1997, p. 113-114).

De um lado, havia os velhos grandes proprietários, tanto liberais quanto conservadores, com expressiva presença política, provincial e nacional. De outro, sem maior presença política, havia os novos proprietários (médios e pequenos; alguns grandes também), bem assim, os comerciantes e os funcionários (todos com acesso à cidadania), em disputa permanente por representação política, por emprego público e por crédito. Num lado e noutro, havia os pobres livres (moradores, caboclos, escravos fugidos, índios, e os que faziam biscates nas cidades) e os escravos, sendo um grupo sem acesso à cidadania: “sua revolta perdeu-se nos movimentos messiânicos, na voz dos beatos duramente perseguidos, ou no isolamento dos bandos de fora da lei, confinados na mata”, sem jamais serem atendidos nos programas partidários (de ambos os partidos) (MARSON, 1981, p. 19-20). Esse povo, armado pelos patrões, debelada a revolta, nem sempre devolveu o armamento, na verdade, muitos seguiram armados, prontos para a luta, em outras ocasiões.

A autonomia do dependente era severamente restringida. Mas dentro do espaço de manobra que lhe restava, por limitado que fosse, não apenas respondia, mas em determinadas circunstâncias reivindicava, tentando alcançar o que normalmente lhe era vedado. Quando armado, mesmo servindo ao senhor, seu poder de barganha e os ganhos esperados certamente eram maiores do que no cotidiano do engenho de cana, onde o valor do trabalho era achatado pelo controle da terra e pela disponibilidade de escravos. [...] No momento em que as elites estavam cindidas, o dependente poderia vir a ser requisitado pelas facções em contenda. Sua obediência ou contestação era parte de um complexo jogo pela sobrevivência. Eventualmente, a vantagem poderia ser dele, que conseguia evitar a evicção e o recrutamento. [...] Nesse jogo, a desobediência podia não ser passiva nem pacífica. Não era fácil controlar a clientela armada. [...] O tal povo, ao qual se referiu Nabuco, [...] incluía no seu topo pequenos negociantes do Recife e do interior, além de trabalhadores especializados, semi-especializados e funcionários públicos. Juntos formavam o substrato das camadas médias baixas ainda em ebulição. [...] O povo não era formado por gente dócil e obediente. Os homens que se arriscaram participando de reuniões sediciosas, dando tiros nas tropas imperiais a partir de suas próprias casas e lojas, não eram apenas clientes obedientes sem objetivos próprios na revolta (CARVALHO, 2003, p. 219s).

O novo gabinete nomeia Manuel Vieira Tosta (o futuro marquês de Muritiba) presidente da província de Pernambuco. Este, segundo Nabuco, era “dos raros, que tinham a religião, a monarquia, a ordem pública, a lei, como dogmas indiscutíveis. Intolerante, quanto se tratava deles; exclusivista, no sentido de julgar impróprio para as funções do estado quem os não professava, ele confessadamente o era”. Assim sendo, homem enérgico, com mão forte, foi uma escolha perfeita para dominar a insurreição e pacificar a província, o que fez, contudo, com prudência, sem vendetas. Ao que consta nas crônicas foi judicioso, tanto fazendo julgamentos, como dando anistias. E bem sabia “que suas deliberações, tomadas no calor da ação e no tumulto dos sucessos, seriam depois examinadas a frio-sangue pelo Imperador, o qual não perdoava a menor vindita nem repressão escusada” (NABUCO, 1997, p. 109-110). Não obstante esses esforços de pacificação, escapou-lhe o valente Pedro Ivo<sup>3</sup>, que nas matas seguiu atacando fazendas, cidades e vilas; suas incursões aterrorizavam, levando o governo a caçá-lo de maneira implacável, sendo preso, finalmente, em dezembro de 1850.

A revolta reverberou na Assembleia Geral, na Corte. Dirigindo-lhe relatório (1850 sobre 1849), o ministro da Justiça, Eusébio de Queiróz, analisa a revolta e jubila a vitória do governo imperial, como segue:

A ordem pública foi violenta e profundamente perturbada na província de Pernambuco. [...] Geralmente se receava, há tempo, um movimento revoltoso em Pernambuco: a consciência pública parece que o adivinhava. Os partidos políticos, em que se dividia a população da província, tinham chegado ao último grau de irritação: um deles tudo confiava da compressão que exercia sobre o outro; não consentia a partilha nas posições oficiais, mesmo subalternas; não queria a igualdade de direitos. [...] Em junho de 1848, o partido então dominante manifestou-se nas ruas do Recife, e com exigências fora das leis ali perturbou a ordem pública. [...] Depois da mudança política que se operou em setembro desse mesmo ano, quando o governo procurava dar satisfação a todas as opiniões, proporcionar-lhes meios de se manifestarem pacificamente, e com liberdade, quando por atos muito explícitos mostrava, que não era seu intento promover uma reação, mas adotar como base fundamental da sua política a moderação, quando escolhia para presidir a província de Pernambuco um cidadão, que seus adversários mesmo não acusam de violento, a ordem pública ali repentinamente perturbada, sem que um pretexto plausível ao menos se pudesse alegar para semelhante cometimento. Parece que tudo estava combinado para o rompimento; o abuso das posições oficiais, que ainda eram conservadas em mãos

<sup>3</sup> Na cidade do Rio de Janeiro há, no bairro da Taquara, uma Rua Pedro Ivo, ao que parece em homenagem ao militar da Praieira. Entretanto, também se conta que fora uma homenagem ao imperador brasileiro Pedro I, ao se tornar rei de Portugal, com o título de Pedro IV. A mudança, então, teria se dado por erro de um funcionário da prefeitura, que, sem saber dessa razão, achou que faltava um “o” na placa, virando assim Pedro Ivo.

dos revoltosos, o prova. Tinham à sua disposição a tribuna parlamentar, tinham a imprensa, tinham todos os meios legais para fazer oposição; mas desprezando tudo emprazaram o governo para uma luta armada, sob o ridículo pretexto de algumas demissões dadas pelo presidente da província a empregados que não mereciam sua confiança, e que abertamente hostilizavam a política da administração. Não posso, Srs., deixar de lamentar que à testa deste movimento inqualificável e sem fundamento, se apresentassem alguns cidadãos, que tinham a honra de ter assento na câmara dos Srs. Deputados, que por quase cinco anos haviam participado do governo do país, e não tinham iniciado legal e constitucionalmente uma só das reformas, porque então se rebelavam, não tinham dado um só passo para modificar a atualidade, de que se queixavam, como fonte caudal de todos os males da pátria! (BRASIL, 1850a, p. 5-6).

Em novo relatório à Assembleia (1851 sobre 1850), fala da prisão dos últimos revoltosos, e fala da anistia imperial (à exclusão dos bandidos, aqueles que seguiam lutando nas matas, e delas saindo em ataques ligeiros às populações). E será nessa 3ª sessão da legislatura, 1851, que o governo proporá os decretos que tornava o registro civil laico e mandava realizar um censo geral; tais medidas, racionais e seculares, somavam-se a outras de igual teor (progressivas e promotoras da modernidade): a proibição do comércio de escravos (Lei Euzébio de Queiróz), a Lei de Terras, o Código Comercial, o estímulo à imigração estrangeira. Com essas medidas, sem poder crescer o número de cativos, pretendia-se responder à demanda por mão de obra por meio da entrada de europeus. Ora, mesmo às mentes mais simples, era claro que isso não era nada fácil, que exigiria mudanças econômicas, e tomaria bastante tempo, donde, não havia dúvida, acabaria faltando braços. E os pobres livres – moradores, caboclos, libertos, índios e vários outros que faziam biscates nas cidades –, seria possível utilizá-los nas lavouras? Por livre vontade, certamente que não, pois viver nas cidades era bem melhor, daí lhes vindo certo temor de serem pegos à força e levados às lavouras; suas condições de liberdade eram precárias, não raro lhes faltando documentos comprobatórios, em especial aos negros libertos, mas também aos mulatos (sem olvidar os escravos fugidos, sempre a temerem serem capturados). Enfim, é razoável imaginar que esses pobres livres viviam tensos, temendo servidões ou escravizações.

## O GABINETE E AS REFORMAS

Logo muda a chefia do gabinete; Pedro de Araújo Lima, o visconde de Olinda, cede lugar a José da Costa Carvalho, o visconde de Monte Alegre (ambos, logo serão marqueses). Com esta mudança o gabinete ganha melhor unidade, e se faz forte. Monte Alegre acumula o Ministério dos Negócios do Império (e tem alguns notáveis: Eusébio de Queiróz no da Justiça, Paulino José

Soares de Sousa, o visconde de Uruguai, no dos Estrangeiros, com uma intensa atuação na região do Prata, contra Rosas, e Joaquim José Rodrigues Torre, o visconde de Itaboraí, no da Fazenda; em suma, um ministério “saquarema”<sup>4</sup>). Sobre Olinda e Monte Alegre, Nabuco emite opinião:

Olinda não podia ser chefe de chefes, nem servir com o Imperador senão pouco tempo; faltava-lhe a flexibilidade precisa para ceder. Ele tinha em tudo idéias próprias, sentimentos ou, antes, preconceitos que ninguém podia modificar. Da sua situação de Regente ficara-lhe um orgulho natural de ser o primeiro cidadão abaixo do Imperador, uma espécie de vice-imperador permanente, e com a sua ilustração, as tradições de governo que representava desde 1823, o incomparável repertório administrativo que possuía, esse orgulho tolhia-o de abdicar em homens que, quando ele já estava no fastígio, ainda não tinham entrado na política. [...] Monte Alegre era um homem muito diferente de Olinda. Não tinha nem a mesma inteligência nem a mesma instrução que ele, tampouco a sua autoridade e a sua posição; tinha, porém, um caráter muito mais agradável e insinuante, uma calma desprevenida no julgar dos fatos e apreciar os homens, próprio de um homem do mundo para quem a política se figurasse um salão e não um campo de batalha ou uma casa de jogo. Wanderley, depois barão de Cotegipe, que pertenceu à sua roda, costumava dizer que Monte Alegre foi o *melhor bom senso* que ele conhecera, pondo em segundo lugar o Caxias. Esse “bom senso” era a combinação de sangue-frio com a experiência, uma disposição otimista, que fazia tornar os homens pelo que cada um tinha de melhor e não pelo que eles procuravam disfarçar e esconder. Olinda era um solitário de gabinete, que a surdez ainda mais isolava e concentrava; Monte Alegre um homem de sociedade, cercado sempre de uma roda de amigos, na qual não havia atritos nem aspereza. Ele não tinha nenhuma dessa eletricidade que os políticos doutrinários descarregam sobre o infeliz a quem acontece atravessar algum fio invisível da sua rede de idéias (NABUCO, 1997, p 122-124).

O gabinete é fortemente progressista. Na síntese de Nabuco, aquele gabinete, com inegável coragem, “suprimiu o tráfico, dominou a revolução de Pernambuco [Praieira], derribou Rosas”<sup>5</sup>,

<sup>4</sup> Euzébio, Itaboraí e Uruguai formavam a chamada “trindade saquarema”, em alusão à cidade de Saquarema, na Província do Rio de Janeiro, onde tinham suas propriedades agrícolas. Os conservadores, em geral, eram chamados de “saquaremas”, e os liberais de “luzias”, neste caso, em alusão à cidade de Santa Luzia, na Província de Minas Gerais, que fora um foco de resistência liberal, ao tempo regencial, tendo à frente o antigo regente Padre Diogo Feijó.

<sup>5</sup> “Rosas declarou guerra ao Império em 18 de agosto de 1851. Pacificado o Uruguai, o novo representante brasileiro em Montevidéu, Honório Hermeto Carneiro Leão, futuro marquês de Paraná, iniciou as negociações com Urquiza sobre a guerra que se travaria contra o ditador argentino, que o Império se preparava para derrubar devido a sua política expansionista. [...] Em 4 de fevereiro, dia seguinte à batalha de Caseros, o regimento de Osorio estava acampado em Palermo, hoje um bairro de Buenos Aires. Duas semanas depois, o chamado Exército Libertador entrou nessa capital, enfeitada com as bandeiras argentina, uruguaia e brasileira. As tropas imperiais marcharam pelas ruas, sob ovação dos antirrosistas, e o Conde de Caxias foi recebido com honras militares por Urquiza” (DORATIOTO, 2008, p. 98-101).

e ao mesmo tempo lançou a base de grandes reformas”, com realce ao Código Comercial, a Lei de Terras e ao estímulo à migração estrangeira (NABUCO, 1997, p. 123). Em mensagem à Assembleia, Monte Alegre, sem peias e ameias, fala do estado precário da administração – sem uma estrutura suficiente e adequada, sem funcionários preparados – e pugnava por uma reforma do serviço público, demandando informações para decisões precisas, e o faz com ótima visão moderna:

Sente o Governo a cada passo inteira falta de esclarecimentos ou os tem muito incompletos e imperfeitos, sobretudo em certos negócios, cujo andamento e decisão disso dependem. Foi um dos primeiros cuidados da repartição a meu cargo exigir dos Presidentes das Províncias circunstanciadas informações sobre o estado da instrução pública, da agricultura, mineração, indústria e comércio, sobre a necessidade de se empreenderem alguns melhoramentos materiais, e com particularidade os que tendessem a facilitar as comunicações de uma com outras Províncias quer por meio de estradas, quer pela navegação dos rios do interior, quer pela abertura de canais; e finalmente sobre vários outros objetos cujo exato conhecimento se torna indispensável para promover eficazmente o desenvolvimento de todos esses elementos da riqueza e prosperidade pública. Apenas de quatro Províncias, Pará, Maranhão, Piauí e Santa Catarina vieram informações; os Presidentes de mais cinco prometeram dá-las sem que ainda as tenham fornecido, e os das restantes nem ao menos acusaram o recebimento da circular (BRASIL, 1850b, p. 4-5).

Nessa linha, Monte Alegre afirma: “subsistem ainda todas as dificuldades que de há muito obstam a organização de um quadro estatístico da população do Império, e seria ocioso enumerá-las, tendo-o feito nos relatórios anteriores”. De fato, desde sempre, ele bate nessa tecla, e se irrita porque os párocos não elaboram essas estatísticas necessárias à administração, como deviam fazer, por dever legal. E Monte Alegre pergunta: como um servidor público – como eram os párocos, pagos pelos cofres públicos – se dava ao direito de não cumprir ordens da Corte? E conclui com firmeza, sugerindo suspender o pagamento da cômgrua aos párocos que não enviassem “todos os anos dentro de um prazo razoável a relação dos batismos, casamentos, e óbitos do ano anterior”; acrescentando: “esta simples medida talvez baste para que se obtenha ao menos este dado estatístico com regularidade e exatidão” (BRASIL, 1850b, p. 36-37). Este dado, ao menos, que fique claro, pois ele quer mais, ele quer saber o estoque da população, e quer saber seu fluxo.

De imediato reconhece: “verdade é que fracos, se não inteiramente improfícuos, são os recursos atuais, e por isso impossível será que se consiga jamais trabalho perfeito e completo sem que para esse fim habiliteis o Governo com os meios necessários”. (BRASIL, 1850b, p. 36-37). Pensa rever a função dos párocos, tirando-lhe a atribuição de produzirem as estatísticas, pretende uma estrutura laicizada. E é com essa finalidade que o orçamento para os anos 1851-1852 (Lei 586, art.

17, § 3º, de 1850) autorizava o governo a “despender o que necessário for, a fim de levar a efeito no menor prazo possível o censo geral do Império, com especificação do que respeita a cada uma das Províncias; e, outrossim, para estabelecer registros regulares dos nascimentos e óbitos anuais”. Nessa linha, em 18 de junho de 1851, dois decretos são aprovados: o de nº 797, que manda “executar o regulamento para a organização do censo geral do Império”, e o de nº 798, que manda “executar o regulamento do registro dos nascimentos e óbitos”, a menos do casamento.

[Com esses decretos] cuja necessidade foi tantas vezes deplorada pelos Presidentes de província nos seus relatórios às Assembléias Provinciais, como a causa da imperfeição e inexatidões dos arrolamentos, apontando-se para os países que os possuíam e desejando-se a sua adoção nas províncias do Império. Parecia pois que as dificuldades haviam desaparecido, e que o censo se ia levantar com toda a facilidade e exatidão; mas o Governo geral, que havia estudado a questão, não deixou de manifestar apreensões a tal respeito no relatório dos negócios do Império apresentado ao Corpo Legislativo na sessão do ano seguinte: “As dificuldades, dizia o venerando Visconde de Monte Alegre, em toda parte inseparáveis de trabalhos desta ordem, sobretudo quando pela primeira vez se empreendem, tinham, como sabeis, de avultar entre nós pela vasta extensão do território, pela falta de meios de comunicação, pelo isolamento da população, ainda em extremo disseminada, e por seus hábitos e vida excêntrica nos lugares mais desertos do interior. Estas circunstâncias, bem que pesadas e atendidas nos citados Regulamentos, faziam recear que talvez ocorresse na prática a necessidade de modificar uma ou outra de suas disposições; e aguardava o Governo as informações que a experiência fosse ministrando, os inconvenientes que fossem aparecendo”. [...] Quando tudo fazia esperar que em breve se levasse a cabo, com a mais aproximada exatidão, o recenseamento da população do Império, surgiram dificuldades e até obstáculos sobre a execução dos registros dos nascimentos e óbitos. O Governo Imperial não hesitou, em presença de fatos de suma gravidade e que iam tendo incremento, em tomar a deliberação que a atualidade reclamava, e aguardando a calma e a reflexão com que devia proceder-se à revisão do Regulamento, mandou sobrestrar na sua execução pelo Decreto n. 907, de 29 de janeiro de 1852. E porque, no estado de agitação em que se achavam algumas províncias do Norte, se era impraticável o registro regular dos nascimentos e óbitos, não o era menos o trabalho de proceder com a devida exatidão ao arrolamento da população do Império, foi igualmente suspensa pela mencionado Decreto a execução do Regulamento do Censo (SILVA, 1870, p. 14).

## a) O censo geral<sup>6</sup>

O regulamento do censo geral do país dava como data de referência o dia 15 de julho de 1852. Começaria um mês e meio antes e terminaria, no máximo, um mês depois (conforme a alteração feita pelo Decreto nº 898 de 4 de janeiro de 1852).

Como estrutura operacional, haveria um Diretor-geral do Censo na capital do Império (art. 1º), o Senador Cândido Batista de Oliveira, gaúcho, matemático graduado em Coimbra<sup>7</sup>; também haveria um secretário, Francisco Otaviano de Almeida Rosa (futuro Senador), então secretário de governo da província do Rio de Janeiro<sup>8</sup>.

Ademais, haveria um Diretor do Censo Provincial na capital de cada Província (art. 2º), e um Diretor Municipal na sede de cada Município (art. 3º e art. 4º), muitos tendo sido nomeados. As freguesias, divisões religiosas dos municípios, estariam entregues a comissários; em municípios demasiado extensos, agregados de freguesias, dariam origem a círculos, entregues a subdiretores. O trabalho seria feito pelas “pessoas que mais conhecimento tenham dos moradores dos referidos lugares, e que sejam inteligentes, honestas e ativas; qualquer que seja a profissão particular que tenham, ou o emprego público que exerçam” (art. 7º). Todas as pessoas envolvidas, em funções de direção, ou não, receberiam uma gratificação pecuniária a ser ainda arbitrada (art. 26).

Nos termos do art. 8º “seriam tomados a rol nas suas respectivas freguesias todos os cidadãos naturais ou naturalizados, e todas as pessoas de condição servil; e bem assim todos os estrangeiros naquelas em que se acharem, tenham ou não intenção de aí permanecerem”. Nos termos do art. 9º é determinado que “o alistamento se fará por fogos, efetuando-se por listas de família, nas quais serão compreendidas todas as pessoas que a compõem, quer estejam presentes, quer ausentes; fazendo-se na coluna das observações expressa declaração desta circunstância”.

A lista de família que seria usada (art. 10º) é dada anexa ao decreto na forma de um quadro. Seu título, “Lista de família conforme o Regulamento de 18 de junho de 1851, para organização do Censo”, está no topo do quadro, tendo abaixo espaços para a indicação do número da casa, dos nomes da rua, do quarteirão, da freguesia, e o número do pavimento ou andar. Ao lado, à direita (ainda no topo do quadro) tem-se o texto: “Os omissos e refratários serão punidos com a pena de desobediência, que é a prisão de 6 dias a 2 meses na forma do art. 128 do Código Criminal. Art. 25 do Regulamento” (por fim, na extrema direita do papel, há espaço para registro

<sup>6</sup> Os formulários previstos no Decreto estão em apêndice a este texto.

<sup>7</sup> Gaúcho, há suspeitas de que tenha integrado a equipe do conselheiro Corrêa da Câmara, à frente do Arquivo Estatístico criado em 1845 pelo (ainda) Barão de Caxias (logo Conde, depois Marquês e Duque) quando, no comando da província do Rio Grande do Sul, pôs fim à Farroupilha. O referido Arquivo Estatístico foi a primeira instituição estatística brasileira, ainda regional (duraria até 1850, extinto após a morte de Corrêa da Câmara). O conselheiro pode ser tomado como formador de uma geração importante de pensadores e produtores de estatísticas no Brasil.

<sup>8</sup> À época, nessa província, recém criara-se um Arquivo Estatístico, sob a direção de Ângelo Thomás do Amaral, que se inspirara nas realizações do conselheiro Corrêa da Câmara, no Rio Grande do Sul. Francisco Otaviano pode ter influenciado na criação dessa repartição, de duração e realização efêmeras.

do número da lista). No rodapé da página, à esquerda, há espaço para a cidade e para a data, e, à direita, há espaço para assinatura do chefe da família, a quem incumbia, idealmente, preencher o formulário. Caso o chefe da família ou pessoa de sua inteira confiança não pudesse ou não quisesse preencher a lista, então caberia aos comissários fazê-lo, e assiná-la.

No corpo do quadro, há dez colunas, das quais três são divididas em subcolunas; são as seguintes: 1) Nomes das pessoas livres da família; 2) Qualidade que representa na família [tipo: cabeça, mulher, filho, criado, agregado]; 3) Idade (anos, meses); 4) Estado: casado, solteiro, viúvo; 5) Lugar de nascimento; 6) Nacionalidade (estrangeiro: de qual nação?; brasileiro ou naturalizado; indígena: de que tribo?); 7) Profissão ou gênero de vida [negócio, cocheiro, tropeiro, etc.]; 8) Condição [ingênuo ou liberto]; 9) Escravos (homens, mulheres); 10) Observações. Não existem instruções.

A apuração dos resultados seria inteiramente descentralizada (art. 21 a 23). Teria início nas freguesias, passaria aos municípios, seguindo nas províncias, e dessas, chegando-se aos resultados nacionais. As planilhas de apuração (e de divulgação) seriam feitas em três quadros (ou mapas) anexados ao decreto (modelos 3 a 5). O primeiro mostraria a população por freguesia (um mapa para cada freguesia), o segundo a população por município (cada mapa, dividido em quadrantes, com quatro freguesias, cujos nomes estariam registrados verticalmente antes da indicadora) e o terceiro mostraria a população da província (cada mapa, dividido em quadrantes, conteria quatro municípios, cujos nomes estariam registrados verticalmente antes da indicadora).

A indicadora, comum aos três quadros (ou mapas), seria “idade” com 13 linhas (e mais uma para “soma”).<sup>9</sup> Os cabeçalhos do primeiro quadro (ou mapa) e de cada quadrante dos demais quadros (ou mapas) seriam os mesmos, como segue: 1) Condição (ingênuos, libertos); 2) Estado (casados, solteiros, viúvos; e para cada: a divisão homens, mulheres); 3) Naturalidade (estrangeiros, brasileiros, naturalizados, indígenas; para cada: a divisão homens e mulheres); 4) Escravos (homens, mulheres); 5) Observações (só está no mapa inicial). Assim sendo, os registros obtidos nas listas como “profissão ou gênero de vida” não estavam previstos na divulgação; talvez viessem a ser objeto de alguma futura apuração, caso se os achassem consistentes.

Vale notar que embora um censo registre informações individuais, elas não têm valor final, sendo apenas fundadoras das estatísticas, ou seja, as estatísticas são agregações das informações individuais. E ao serem geradas, os registros individuais perdem importância, podendo ser destruídos (contudo, o regulamento censitário nada fala disso, e é possível que os registros individuais fossem guardados para ulteriores utilizações). Assim sendo, não haveria porque temer o censo, mas, em não havendo experiência censitária naquele tempo, as imaginações ficavam livres, alimentando fantasias e temores, por exemplo, o de ser usado para criar ou aumentar impostos, ou o de servir para apontar as pessoas convocáveis ao serviço militar, um

<sup>9</sup> As linhas seriam: “De 1 dia a 3 anos”, “De 4 a 7 anos”, “De 8 a 14 anos”, “De 15 a 21 anos”, “De 22 a 30 anos”, “De 31 a 40 anos”, “De 41 a 50 anos”, “De 51 a 60 anos”, “De 61 a 70 anos”, “De 71 a 80 anos”, “De 81 a 90 anos”, “De 91 a 100 anos”, “101 para cima”, por fim, “soma”.

eterno temor (não há registro desse tipo de boatos, mas podem ter ocorrido). Afinal, era claro a todos, cada qual teria que falar de si a um agente do Estado, revelando-lhe sua intimidade...

## **b) O registro civil**

Nascimentos e óbitos seriam laicos; casamentos e batismos seguiam na função dos Párocos, mas ficavam a depender dos registros dos nascimentos. A mudança teria início (nos termos do art. 32) em 1º de janeiro de 1852. O tempo para ajustes era mínimo, dada a dimensão da operação, pelo quanto incumbia às autoridades, em alterações processuais, e pelo quanto impunha à população, em mudanças culturais. Mas o governo seria flexível.

O art. 1º dizia: “haverá em cada Distrito de Juiz de Paz um livro destinado para o registro dos nascimentos, e outro para o dos óbitos que tiverem lugar no Distrito anualmente”. Os livros seriam adquiridos pelas Câmaras Municipais (art. 2º), e seriam mantidos pelos escrivães (art. 5º). Os registros seriam gratuitos, mas as certidões emitidas seriam pagas (art. 17), e elas é que provariam as idades e a morte (art. 20). O conteúdo dos registros é tratado no art. 8º, para os nascimentos, e no art. 11, para os óbitos, tendo a forma comum desses registros. A competência da notificação é tratada no art. 7º para os nascimentos, e no art. 10º para os óbitos.

As mudanças culturais seriam muitas. O art. 23 dizia: “não se dará à sepultura cadáver algum sem que os Administradores dos cemitérios tenham presentes as certidões dos óbitos”; o art. 24 dizia: “os párocos para a administração do batismo exigirão certidão do registro do nascimento, salvo o caso de evidente perigo de vida do recém-nascido”.

Preceder o batismo da certidão de nascimento não era dramático, ainda que, eventualmente, não agradasse, e que fosse trabalhoso, afora que, nos casos especiais (risco de vida), autorizava-se o relaxamento dessa exigência. Já no caso dos enterros, a situação se agravava; no momento difícil da perda de alguém, sob dor, por falta de um papel, as famílias poderiam ser impedidas de sepultar seus mortos, o que, no mínimo, seria visto como um enorme desrespeito, sem contar o grande incômodo (pela ausência de capelas mortuárias e de necrotérios) de se ter que continuar com o morto em casa (por algum tempo, um dia que fosse). Nada disso teria agradado.

Os art. 26 a 31 tratavam da elaboração, a cada seis meses, de quadros (ou mapas) estatísticos dos nascimentos e dos óbitos, com base nos registros que então se criava. Por essa atividade, os escrivães receberiam uma gratificação de cem mil réis (por semestre), valendo observar que nenhuma gratificação era dada aos párocos, ao se lhes pedir tabelas derivadas dos registros religiosos. Os quadros (ou mapas) feitos pelos escrivães seriam remetidos para totalização às Câmaras Municipais, que, a seu turno, os remeteriam, para igual fim, aos governos provinciais, e, por esses, ao Ministério dos Negócios do Império, que deveria realizar os totais gerais.

Constituir o registro civil era bom. O povo ganharia cidadania, mas, naquele momento, havia razões efetivas para temores, afora as mudanças culturais que exigia, como visto antes, e as difíceis exigências burocráticas, como haver livros, haver cartórios, haver pessoal prepa-

rado etc. E mais, havia espaço para fraudes, como a participação dos nascimentos, que, no caso de escravos, ou mesmo de agregados, cabia ou podia caber aos senhores; no limite, até nascidos de pessoas livres, se registradas pelos senhores, podiam ser postos como escravos. E houve boatos de que isso de fato vinha se dando, deixando inquieto o povo, já de si desconfiado, e já de si propenso a contestar medidas de governo, quando as entendia violadoras de suas liberdades.

Em todas (as) revoltas populares que se deram a partir do início do Segundo Reinado verifica-se que, apesar de não participar da política oficial, de não votar, ou de não ter consciência clara do sentido do voto, a população tinha alguma noção sobre direitos dos cidadãos e deveres do Estado. O Estado era aceito por esses cidadãos, desde que não violasse um pacto implícito de não interferir em sua vida privada, de não desrespeitar seus valores, sobretudo religiosos. Tais pessoas não podiam ser consideradas politicamente apáticas. [...] Eram, é verdade, movimentos reativos e não propositivos. Reagia-se a medidas racionalizadoras ou secularizadoras do governo. Mas havia nesses rebeldes um esboço de cidadão, mesmo que em negativo (CARVALHO, 2001, p. 70-75).

Por demais, a operacionalidade do regulamento era difícil: constituir os cartórios (ou utilizar os existentes, para fins outros), dispor dos livros, instruir os tabeliães etc. E tudo devia ser iniciado em míseros seis meses. Os governos provinciais, contudo, estavam atentos, e, com efeito, as autoridades provinciais adotam medidas atenuadoras, como exemplifica o presidente de Alagoas:

Primo, que os escrivães dos juizes de paz, logo que houvessem lavrado o termo de registro dos nascimentos, remetessem ao vigário uma certidão *ex officio* para que ficasse habilitado a batizar a criança apenas lhe fosse apresentada; secundo, que a certidão de óbito para o enterramento, tornava-se desnecessária nesta Província onde não haviam administradores de cemitérios; tertio, que as certidões de nascimentos e óbitos, de que falava o decreto, deviam ter lugar somente a respeito dos nascidos ou falecidos depois do 1º de janeiro em diante. (ALAGOAS, 1852, p. 6).

## REPÚDIO DA POPULAÇÃO

Diante daquelas medidas, os ânimos populares exaltaram-se.

Notícias (boatos) diziam que aqueles decretos pretendiam escravizar os homens pobres livres, e reescravizar escravos libertos. Ora, essas pessoas, em geral, tinham frágeis liberdades, facilmente contestáveis, já que sem os devidos documentos de comprovação.

O povo rebela-se. Uma revolta estranha, que durou apenas quatro meses, de novembro de 1851 até fevereiro de 1852, mas atingindo diferentes províncias. Sem líderes, sem atos heróicos, sem grandes batalhas, com poucas prisões, com quase nenhum processo criminal<sup>10</sup>. Os textos da época revelam autoridades desconcertadas, sem verdadeira compreensão dos acontecimentos; não poucas temendo estarem diante de novo surto da Praieira. Afora esse elo, também se atribuiu a revolta a bandidos ou aos párocos. Três explicações conjugáveis, para melhor explicar o ocorrido.

A revolta contra o Registro de Nascimentos e Óbitos foi, em si, um movimento completamente desprovido de glória e de atos heróicos. [...] Não foi, sequer, um movimento sangrento: o saldo final das suas raras e patéticas batalhas alcançou a ridícula soma de 12 mortos e 15 feridos, com o atenuante – agravante no caso de uma revolta – de que vários desses atos violentos foram praticados sem relação direta com o movimento e sim como ajustes de contas entre adversários políticos que aproveitaram a poeira dos ‘Marimbondos’<sup>11</sup> para saldarem haveres e deveres (PALACIOS, 1989, p. 5-6).

Os lavradores revoltados não contaram com uma unidade de ação, com uma liderança. Incentivados ou não por elementos de outros grupos sociais, os registros não assinalam nenhum chefe, nenhuma organização. [...] Alguns participantes dos grupos de *razia* foram reconhecidos por pessoas da localidade ou de fazendas invadidas, mas não houve referência posterior sobre abertura de processo-crime (MONTEIRO, 1981, p. 44-45).

Os lavradores, em parte, optavam pela ‘guerrilha’, embrenhando-se pelas matas. Estes franco-atiradores, à medida que não se reintegravam nas antigas atividades econômicas, preferiam refugiar-se no interior, no Sertão, e transformavam-se em ‘bandidos’. Na verdade, as forças governamentais não chegaram a lutar com os sediciosos. Da mesma forma que se abateram sobre os engenhos e vilas – de surpresa e em ação rápida –, desapareceram sem deixar vestígios (MONTEIRO, 1981, p. 44).

Ademais, cabe realçar a ausência (quase total) de documentos dos revoltosos, até pela ausência de liderança no movimento, além do caráter humilde dos revoltosos, *grosso modo*, analfabetos (como, aliás, a grande maioria da população). Segundo Guilherme Palacios, tem-se notícia

<sup>10</sup> Contudo, o presidente da província de Alagoas aponta Antônio Mendes da Rocha Maia como um dos “apóstolos da propaganda do cativo”, e lhe faz caçada implacável até o aprisionar em fevereiro (ALAGOAS, 1852, p. 5).

<sup>11</sup> Este nome, “marimbondos”, sem maiores explicações foi dado por Mário Carneiro do Rego Melo, em “Pau d’Alho” (Recife: Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, 1918). Na Paraíba usou-se o nome de “ronco das abelhas”, também sem maiores explicações. Ambos são da mesma família. Talvez sejam simples associações à quantidade, ao rápido movimento e às temíveis ferroadas desses animais, em alusão às pessoas em revolta.

de um único texto dos sublevados, dirigido ao Delegado Suplente de Pau d'Alho, em 2 de janeiro de 1852, como segue:

Tendo nós, pretos e pardos pobres, notícia do papel da escravidão que hoje era o competente dia de se ler, desejamos saber de V.S., como autoridade superior encarregada, se é ou não verdade [...] Também temos notícia que os escrivães dos juizes de paz, de hoje em diante, são uns dos encarregados respectivos aos batizados, sem certidão deles não se poderá fazer uma criança cristã; e como o povo todo em massa não que esta lei pouco dura, ou então V.S. verá todo o povo desgraçado, ficando V.S. obrigado a tudo isso (PALACIOS, 1989, p. 6).

No dizer de Vítor de Oliveira<sup>12</sup>, presidente de Pernambuco, em mensagem à Assembleia Provincial, a revolta “tivera a princípio um caráter assustador”, com o povo, sem chefe, se sublevando e se amotinando em várias vilas, em algumas chegando à tomada do poder, com a fuga das autoridades constituídas. Deixara-se conduzir por notícias falsas, e armado de “bacamartes, chuços, cacetes e facões”, gritava contra a lei e ameaçava as autoridades; a paz fora quebrada, para consternação das autoridades. Enfim, partindo das freguesias de Pau d'Alho<sup>13</sup> e Nazareth,

[...] onde grupos consideráveis de homens armados, clamando contra o Regulamento [do registro civil, em especial], que eles chamavam de lei do cativo, vociferando contra as autoridades, à quem ameaçavam, e desenvolvendo o aparato de uma sublevação que parecia dirigir seus ataques contra condições vitais de nossa existência social, levavam a inquietação a todos os ânimos, e prometiam os maiores excessos contra a ordem pública, sem saberem aliás o que queriam, e sem terem chefes, nem reconhecerem direção alguma (PERNAMBUCO, 1852, p. 3).

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

<sup>12</sup> Nabuco, na nota 4, na p. 145, afirma “De Vítor de Oliveira ele [o padre Pinto de Campos] dirá: “Caráter assomado, espírito frívolo, coração reto”. O que lhe parecia frívolo em Vítor de Oliveira era provavelmente o desgosto que causou a este a frivolidade das intrigas partidárias. E o aborrecimento foi tão grande que ele deixou muito cedo a política, indo viver isolado na Suíça. Por vezes o Imperador lembrou-se dele para administrações difíceis, quando todos o supunham morto e lhe haviam esquecido o nome, prova de que a sua presidência satisfizera o Imperador.”

<sup>13</sup> Esta cidade segue presente em Pernambuco, ainda que com outra grafia. O nome vem de uma árvore encontrável nas ruas da cidade que, ao terem seus galhos torcidos ou quebrados, exala o cheiro do alho.

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

Boatos surgiram e circularam. Como, em tempos de precárias comunicações? Uma pista razoável é ter em mente as feiras das cidades, que havia na região, e que muito pareciam às medievais. Cada feira tinha seu dia, nesse ou naquele vilarejo. As pessoas vinham e iam, circulando mercadorias, e informações; as notícias das cidades maiores, e da capital, vinham e cresciam, pois, como se sabe, "quem conta um conto, acrescenta um ponto". Falsas notícias, ou meias verdades, eram afiançadas, garantidas, e viravam até verdades testemunhadas. Esse velho sistema terá se dado na região (JOFFILY, 1977).

#### **a) 1ª explicação: última batalha da Praieira**

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

O clima apresentava-se tenso. O fim da Praieira não fora o fim do estado de agitação. A prisão dos seus principais líderes não significou que os revoltosos tivessem esquecidos suas reivindicações. Ao mesmo tempo que grupos isolados agiam pelo interior do Nordeste, numa flagrante contestação ao governo conservador, a oposição continuava sua política de manter vivos os grandes temas liberais e praieiros (MONTEIRO, 1981, p. 34-35).

Por que não poderia ser a sedição de 1851-52 uma continuação da Praieira? Os problemas que levaram à sua eclosão não haviam desaparecido. No interior, grupos rebeldes continuavam agindo em autêntica 'guerra de guerrilhas'. Os 'matutos' continuavam sob o 'mando' incontestado dos poderosos senhores de engenho. Os liberais, e, mais do que nunca, os radicais da Praia, continuavam na oposição. Não estaria aí formado o 'pano de fundo' para a interpretação dos decretos 797 e 798, de forma a exaltar novamente a 'gente baixa' e tentar com nova sublevação a inversão de tudo que havia oficialmente? (MONTEIRO, 1981, p. 39).

Em Pernambuco, Vítor de Oliveira, em mensagem à Assembleia Provincial, empenhou-se em separar as revoltas. Ao contrário, seu chefe de polícia, o futuro cronista da insurreição, Figueira

de Mello, aplicou-se em torná-la um perigo<sup>14</sup>. Por sua visão, os liberais seriam os vilões, e deveriam ser combatidos a ferro e fogo. Tanto apronta na imprensa que dois próceres praieiros, Jerônimo Vilela de Castro Tavares e Inácio Bento de Loyola, em público negam estarem apoiando os distúrbios, e se oferecem para lutar ao lado das tropas do governo.

Na Paraíba, onde a revolta foi equivalente a Pernambuco, seu presidente, Antônio Coelho de Sá Albuquerque, em mensagem à Assembleia Provincial, vê liberais na revolta, mas não o partido liberal, fazendo, assim, uma sutil distinção:

Se é certo que homens opositores apareceram no número dos amotinados, ou estiveram em perfeitas relações com eles, se é ainda certo que quase na totalidade os iludidos e fanáticos aceitavam dóceis a ascendência dos homens da oposição, não é também menos certo que os homens mais distintos e considerados que representam a oposição reprovaram ostensivamente esses excitamentos, embora no remanso de seus gabinetes e no seio de suas famílias e amigos, folgassem com os embaraços do governo. Crer que o preconceito não viveu vigorosamente no espírito do povo é recusar a verdade aos fatos; acreditar também que não havia da parte de certos homens interesse em conservar o povo nesse erro e preconceito, interesse à que pôs termo o temor da punição, é imbecilidade; mas atirar sobre um partido político inteiro a imprudência e desmandos de alguns de seus membros distintos, o interesse calculado de outros menos importantes, e a ignorância e fraqueza de espírito de muitos, é abdicar a justiça, dando o seu lugar ao capricho. Eis como explico a origem desses movimentos. Hoje felizmente já não existem distúrbios populares, e deles só resta a fatal recordação, que Deus permita sirva para sempre de aviso a todos os brasileiros de que os poderes constituídos do Estado são os verdadeiros defensores dos direitos do povo, e os seus legítimos e sinceros amigos (PARAÍBA, 1852, p.4-5).

Em Alagoas, José Bento da Cunha e Figueiredo (o futuro visconde de Bom Conselho), em mensagem à Assembleia Provincial, acusa de frente o partido liberal. A ele parecia incrível que

[...] idéias tão grosseiras pudessem ser criadas, e nutridas por homens que aspiram aos foros de regenerar o país. Mas eu não falo de espíritos elevados, e quiçá generosos, que se acham em antagonismo com a política dominante: falo dos turbulentos; e os turbulentos, como vós sabeis, costumam não escolher os meios de ganhar”.

<sup>14</sup> A Biblioteca Nacional, em sua Divisão de Manuscritos, tornou disponível, em 2007, um conjunto de 58 documentos na Coleção Figueira de Mello sobre aquele período da revolta, 1851-1852. Esta notícia foi veiculada na Revista de História da Biblioteca Nacional (v. 2, n. 21, p. 90-91, jun. 2007), sob o título *Ferroadas no Império, a Guerra dos Marimbondos Contra os Registros*.

E diz mais: “nunca acreditei, e nem acreditarei nesse liberalismo enganador, que quer marchar através do fumo e da glória para um despotismo certo” (ALAGOAS, 1852, p. 10-11).

Pois bem: ou as determinações do decreto de 18 de junho eram essencialmente civilizadoras, como o bom senso reconheceu, ou manifestamente despóticas e vexatórias, como inculcaram os turbulentos. No último caso o clamor público devera, já na imprensa, já nos círculos populares, aparecer em torrentes de queixumes logo com a sua promulgação na Corte do Império. Se porém não era ele iníquo em suas disposições, mas somente embaraçoso e pesado na sua execução, para então seriam guardadas as reclamações, e essas reclamações surgiriam para serem devidamente atendidas. Mas não: aparece o decreto e nada se reclamou, meia palavra se não deu, que pudesse chegar aos ouvidos da autoridade: no maior sigilo tratase de envenenar suas intenções, torcer suas disposições, criar um cisma, e espalhá-lo até o ponto de enredar toda a população mais ignorante, e combiná-las para, ao mesmo tempo, pelos mesmos pretextos, com as mesmas circunstâncias, pegar em armas, afrontar as autoridades, insultar os sacerdotes no momento da publicação do decreto; antes mesmo de sua execução, antes de serem apalpadadas e sentidas suas preconizadas vexações, antes de ser levada ao poder competente a mais pequena queixa; e o que mais é, ao depois mesmo de serem, como foram nesta Província, aplainadas todas as dificuldades da execução!!! Isto, Senhores, não parece, não é certamente obra instintiva do povo, e do povo ignorante: é obra de cálculo da especulação, da anarquia!!!.. Procurai-lhe as causas radicais, e creio as não encontrareis no coração dessa gente camponesa, que amassa o pão cotidiano com o suor do seu rosto, e que, coitada!, desejando só trabalhar, não pode sonhar com a bem-aventurança com que a embalam: procurai essas causas sim nos artificios daqueles que só se lembram de carpir os males da humanidade quando procuram ajeitar os seus interesses meramente pessoais, e perversamente egoístas (ALAGOAS. 1852, p. 9-10).

A oposição liberal, aos seus olhos, é a culpada pelo ocorrido, sendo, entre o povo alagoano, um quisto de anarquia, trabalhando sorrrateiramente na desorganização da atividade pública. A reação popular é gerada na calada da noite, ao arrepio da ordem, tendo iniciado, como afirma, em outubro de 1851 e ido até fevereiro de 1852, sendo, dessa forma, mais antiga e mais longa do que nas demais províncias.

Dando-se ao decreto de 18 de junho do ano passado [1851] o caráter de ‘lei do cativo’ adicionaram-lhe os turbulentos algumas

idéias perversas, de que vieram a formar um corpo de doutrina mui próprio para exaltar, e mesmo fanatizar a gente ignorante do interior da Província, por onde era espalhada com inviolável sigilo, em quanto que por outros meios mais ostensivos, e sempre banais, cuidavam de gastar a força do Governo. Somente depois que tratei de prevenir o mal, dirigindo-me secretamente a todos os párocos e agentes policiais para que se prevenissem contra a nova propaganda, procurando saber quais as suas raízes, e fazendo dissuadir o povo das falsas idéias em que o imbuíam, foi que se me revelou oficial e particularmente a profunda indisposição do povo do interior contra a execução do decreto, e o propósito em que estavam de repeli-lo com mão armada. Até então era tudo um segredo quase impenetrável; as autoridades estavam inteiramente descuidadas, e, todavia, já se contava com um rompimento geral nos primeiros dias de janeiro (ALAGOAS, 1852, p. 4).

### **b) 2ª explicação: atuação de bandidos**

Vítor de Oliveira, presidente de Pernambuco, centrou atenção nos bandidos, que sempre existiram. Muitos pobres livres, à falta de alternativas, tornaram-se criminosos. Escondiam-se com facilidade nas matas, onde as forças policiais padeciam para alcançá-los. Atacavam inúmeros arsenais (nas casas grandes) e armavam-se. Faziam incursões nas fazendas e nas cidades, atemorizando as populações. Em muitas revoltas, esses bandidos eram arregimentados, e fortemente armados; não raro fugindo ao controle dos senhores.

Havia entre o povo, dizia: “assassinos e malfeitores, que, não por erro de entendimento, senão por perversidade de coração, preparavam-se a saciar desejos atrozes, logo que o pudessem fazer impunemente”. Ao fim, “os facinorosos que haviam arrebanhado o povo iludido vendo-o voltar em paz para a sua vida habitual, começaram a perpetrar assassinatos e roubos”. E mais, “a polícia recebeu as mais terminantes recomendações minhas para perseguir esses celerados” (PERNAMBUCO, 1852, p. 5).

Na Paraíba, Antônio Coelho de Sá Albuquerque também destacou os bandidos, e os combateu. Dizendo-se “amigo do povo”, afirma ter mandado “instruções às diferentes autoridades no sentido de ser destruído esse fatal prejuízo com o emprego de meios brandos e suasórios”. Contudo, não deu trégua aos bandidos: “castigar aqueles que armados olharam somente para os movimentos como para uma facilidade de cometer, com esperança de impunidade, crimes individuais, julguei meu dever” (PARAÍBA, 1852, p. 3-5).

Na Corte, em 1852, em seu relatório à Assembleia, Monte Alegre, como ministro do Império (que acumulava com a presidência do gabinete), realça essa atuação de bandidos (e nesse sentido, diverge do seu colega, o ministro da Justiça, Euzébio de Queiróz, que baterá nos párocos).

Já não eram representações legalmente encaminhadas ao poder competente; eram ameaças, manifestações criminosas, reuniões armadas, que cumpria dissipar e reprimir; e examinada a causa, residia ela não na dificuldade de executar-se o Regulamento [do registro civil, em especial], mas sim no boato artatamente espalhado, e loucamente acreditado pelo povo rude, de que o registro só tinha por fim escravizar a gente de cor. Fanatizada por tão absurda prevenção a parte menos refletida da população, e provocada por malfeitores que sempre em tais ocasiões se apresentam, prorrompeu em excessos (BRASIL, 1852a, p. 49).

### c) 3ª explicação: revolta dos vigários

Muitos vigários foram praiheiros. Se não militantes, simpatizantes. E é possível imaginá-los descontentes, afinal, perdiam prestígio com as novas medidas, e se sentiam injustiçados, uma vez que não lhes fora dado, jamais, nenhuma gratificação pelas estatísticas que deviam produzir com base nos registros paroquiais. Por tudo isso, eles teriam estimulado a insurreição<sup>15</sup>. Eusébio de Queiroz, como ministro da Justiça, em mensagem à Assembleia Geral, endossa essa posição (e se recorde, como visto antes, que em 1850 queixou-se dos párocos, pelo desleixo de ignorarem as orientações emanadas da Corte, a fim de fazerem estatísticas da população):

Alguns párocos, entendendo que o Regulamento [do registro civil, em especial] cerceava-lhes atribuições e rendimentos, exageraram essas dificuldades; alguns agentes da propaganda, mais sófregos e menos refletidos, entenderam que era chegado o momento de criar embaraços ao Governo, que então lutava com empenhos mais graves [as guerras platinas], e puseram em campo a sedição, agitando o espírito da gente menos ilustrada nas Províncias de Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Sergipe (BRASIL, 1852b, p. 3).

Não obstante, os presidentes das províncias sublevadas cuidaram de pedir-lhes ajuda em prol da paz. É o que diz Vítor de Oliveira: “oficiei ao Exmº Prelado Diocesano ponderando-lhe a utilidade dos serviços que podiam prestar os Párocos com o uso da palavra do Evangelho, esclarecendo os homens iludidos, e afastando-os da carreira dos crimes” (PERNAMBUCO, 1852, p. 3). Em Alagoas, José Bento da Cunha e Figueiredo diz ter-se dirigido “secretamente a todos os párocos” para pedir-lhes o empenho para “dissuadir o povo das falsas idéias em que o imbuíam” (ALAGOAS, 1852, p. 4).

E mais, a presidência de Pernambuco enviou ao palco das lutas o missionário capuchinho Frei Caetano de Messina, tido como santo, “que ia se fazer ouvir em missão na esperança de chamar à obediência legal aqueles homens desvairados; ninguém podia

<sup>15</sup> Historiadores contemporâneos valorizam essa explicação: Alencastro (1997, p. 58, 82-83); Alencastro e Renaux (1997, p. 294).

duvidar do efeito da palavra daquele respeitável Ministro da Religião, que de fato mui bem sucedido foi em sua missão de paz e de humanidade” (PERNAMBUCO, 1852, p. 4). Em Alagoas, outro capuchinho é convocado, Frei Henrique do Castelo de São Pedro, “a fim de, com a palavra do Evangelho, domar as paixões exaltadas, e esclarecer os iludidos” (ALAGOAS, 1852, p. 4-5).

Dessa forma, à fé na força somou-se a força na fé. Sim, pois, pelas armas deu-se caça sem quartel aos revoltosos; sim, batalhões de infantaria e de artilharia, e corpos da Guarda Nacional, foram mobilizados e enviados aos estados da região. O governo, assim, agiu rápido e com firmeza, mas a luta seria difícil, já que o povo em revolta, em boa parte, usava táticas de guerrilha, agindo em muitos lugares, e com muita rapidez, atacando fazendas e vilas. Na verdade, não existe registro de batalhas campais; bastava as tropas armadas se aproximarem, e a população revoltosa retirava-se rapidamente; assim, as estratégias militares se perdiam. Então, também por isso, a ação dos missionários capuchinhos era importante, porquanto apelando aos espíritos.

## OS MISSIONÁRIOS CAPUCHINHOS

Frei Caetano de Messina<sup>16</sup> era, à época, Prefeito do Hospício<sup>17</sup> de N. S. da Penha, e estava no Brasil desde 1841; Frei Henrique do Castelo de São Pedro era seu confrade. Frei Caetano participou como pacificador por solicitação do bispo diocesano:

Constatando-nos que alguns habitantes de várias freguesias se têm oposto à execução do imperial regulamento [de] 18.6.1851 relativo aos batismos e enterros, sendo a isso induzidos por pessoas mal intencionadas contra o governo, que outro fim não teve senão o desproporcionar os meios necessários para se efetuar a estatística de todo o império, como em outros países se pratica sem que de sorte alguma tenha, ou possa ter o sinistro fim que caluniosamente se lhe tem querido atribuir, julgamos necessário que V. Rma. se dirija a Pau d’Alho e algumas outras vilas vizinhas a esta para por todos os meios ao seu alcance fazer ver aos povos, com a maior clareza a manifesta falsidade de tão mal fundada calúnia só dirigida a perturbar a paz e harmonia de que exclusivamente depende a conservação da sociedade, nós esperamos e rogamos a V. Rma. queira prestar este relevante serviço ao império brasileiro. Palácio da Soledade, 3 de janeiro de 1852. João, Bispo Diocesano (PIO, 1976, p. 120).

<sup>16</sup> Frei Caetano é Francisco, natural de Messina, cidade da Sicília. Ele chegou a Recife em 1841, donde se afastou em 1860, vindo a falecer em Montevidéu, em 1878.

<sup>17</sup> “Hospício” não era, então, um local para loucos, apenas, mas antes muito parecia a um “hospital”, como hoje. O referido Hospício de N. S. da Penha data de 1656.

Age, de pronto, e dá conta de sua missão a Vítor de Oliveira: “chegado pelas cinco horas da madrugada deste dia cinco de janeiro em o engenho de São João, distante três léguas de Pau d’Alho, julguei bem em dito engenho celebrar a Santa Missa e avisar aos piquetes avançados de que eu estava prestes a visitá-los como núncio da paz”. Então, pede aos homens armados que “virassem as armas como em sexta-feira santa”, e complementa: “Prontamente me obedeceram pedindo-me perdão do seu crime. Ou melhor: pediram anistia e perdão. Eu espero como favor de Deus desarmar os restantes do infernal inimigo da paz” (PIO, 1976, p. 121). E aproveita para unir em casamento 50 concubinados, ao mesmo tempo em que recolhe 36 clavinotes (pequena carabina, ou fuzil) que entrega ao comandante militar da região. Sua ação é, assim, efetiva.

Cumprida sua missão, por certo perigosa e extenuante, Frei Caetano retorna a Recife, em busca de repouso, e é quando recebe do Juiz de Direito de Limoeiro um ofício, em que lhe pede novo socorro; não esmorece, e sai para levar a palavra religiosa:

Caríssimo e Reverendíssimo Senhor Padre Mestre Prefeito Frei Caetano de Messina: Achando-se a freguesia de Bom Jardim desta Comarca, ainda sem gozar da tranqüilidade pública por aparecerem grupos armados, dando vivas e morras sediciosas, chegando o excesso que o Juiz de Paz da mesma Freguesia não pode exercitar ali a jurisdição do seu ofício, receando algum insulto a sua pessoa como estão praticando diariamente com outros cidadãos e ainda sábado próximo passado pareceu um grupo de mais de cem que altercaram uns com os outros e por felicidade não pareceram imensidade de mortes entre eles: tem resultado destas reuniões ilícitas ter-se ausentado o Vigário daquela Freguesia e todos os empregados públicos, proprietários e povo; tendo-se estendido os sediciosos e desordeiros entre os engenhos Patos e Palma, ameaçando com assassinatos os seus proprietários. Além desses lugares existem outros que se ressentem do mesmo mal, em nome da Santa Religião e da amizade que consagro a Vossa Paternidade rogo-lhe que vá àquele lugar fazer com que a Lei Evangélica toque nos corações daqueles Povos e faça com que entrem nos seus deveres, como felizmente Vossa Paternidade acabou de conseguir na Vila de Pau d’Alho e nesta Vila vai conseguindo grandes triunfos. Deus guarde a Vossa Paternidade. Vila de Limoeiro, seis de fevereiro de 1852. O Juiz de Direito Manuel Teixeira Peixoto (PIO, 1976, p. 121).

Frei Caetano visita as vilas de Bom Jardim e Limoeiro, chegando em procissão, carregando, como narra, “com bandeirolas brancas e ramos verdes, com fachos e velas acesas, o Sagrado Pannel da Sempre Virgem Santíssima do Bom Conselho”. Com ele vão “mais de 20 cavaleiros e mais de outras mil pessoas devotas, de um e outro sexo”, e vão todos aos gritos de “Viva! Viva a Paz! A Religião” (PIO, 1976, p. 123-124). Isso, já em 21 de fevereiro.

## ECOS NOUTRAS PROVÍNCIAS

Pelo relato de seu presidente, José Antônio de Oliveira Silva, em Sergipe a revolta não assumiu proporções alarmantes, sendo logo sufocada: “Muito depõe a favor do bom senso dos sergipanos, e do seu aferro à ordem e às Instituições Monárquicas a geral reprovação com que sem distinção de partidos foram acolhidos pelos habitantes da Província semelhantes distúrbios” (SERGIPE, 1852, p. 3). O presidente da província do Ceará, Joaquim Marcos d’Almeida Rego, faz um relato tão sintético quanto expressivo:

Por ocasião de se dar começo à execução do regulamento, número 798, de 18 de junho do ano passado [1851], houve contra ele uma excitação do espírito público, suscitada por aleivosias adrede disseminadas por entre a população incauta e ignorante; e essas aleivosias tomaram tanto mais corpo, quanto a ignorância é a porta mais franca do fanatismo. Consequentemente, foi a ordem pública alterada nas províncias da Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe; mas, graças à Providência, o movimento foi sopitado ao nascedouro pela influência vigorosa da lei e da palavra da verdade. Nesta província repercutiu de leve o eco sedicioso, havendo apenas, no Jiqui e outros lugares, pequenos pronunciamentos, sem conseqüências (CEARÁ, 1852, p. 4).

Nos relatórios dos presidentes das províncias do Maranhão, do Amazonas, do Pará e de Goiás há menções rápidas e ligeiras à execução dos referidos decretos; nelas tudo teria sido normal, sem revoltas e sem dificuldade na implantação do regulamento (do registro civil). Sobre o censo, há uma rara menção no relatório do Presidente da província de Minas Gerais, Luiz Antônio Barbosa.

Por ocasião de executarem-se os Regulamentos nºs 797 e 798 de 18 de junho de 1851, que marcaram a forma de proceder-se ao recenseamento geral da população do Império, determinado pelo art. 107 da Lei de 19 de agosto de 1846, a perversidade de alguns homens, abusando da ignorância dos habitantes de algumas comarcas centrais de Pernambuco, persuadiu-lhes de que o alistamento dos cidadãos, e o registro dos nascimentos tinham por fim escravizar os pais e os filhos, o que deu lugar a um abalo de caráter grave, mas que felizmente foi de pronto reprimido pelo Governo da Província, sendo a tranqüilidade pública restabelecida desde que cessou a ilusão dos amotinados. Nesta Província, Senhores, os inconvenientes práticos daqueles Decretos foram sentidos, algumas vezes exagerados por espírito de partido, porém se houve alguém que tentasse iludir o nosso povo com intrigas tão grosseiras, devemos felicitar-nos pela

resistência que lhe opunham o bom senso dos nossos comprovincianos [sic], e a confiança que eles depositam no Governo de Sua Majestade, e nos meios constitucionais, vindo confirmá-los ainda mais em tais convicções o Decreto nº 907 de 29 de janeiro último [1852], pelo qual o mesmo Augusto Senhor houve por bem mandar que se sobr'estivesse na execução daqueles Regulamentos (MINAS GERAIS, 1852, p. 4).

## POVO SEM SENSO? NÃO, MAS O PAÍS FICA SEM CENSO

Segundo as autoridades, em qualquer das explicações vistas antes, o povo ou se deixa envolver por ressentidos da recém-finda Praieira, ou se deixa envolver por bandidos, ou se deixa envolver pelos vigários. O povo, por essa visão, é iludido, sendo massa de manobra; não tem vontade, nem tem capacidade de discernimento, deixando-se envolver por aleivosias, as mais fúteis e mesmo estúpidas. E, assim, torna-se presa fácil da anarquia, sob controle e em proveito das elites. Ele não tem vontade, ele não pensa, não sente. E acaba por ceder, não pela força das armas, de que lança em campo o governo, mas pela força da religião, deixando-se envolver pelos missionários.

Numa visão mais atual, esse povo dito dócil e simples, ignorante mesmo, deixando-se envolver por pessoas estranhas, agindo em próprio proveito, talvez não fosse bem assim. Talvez tivesse clareza, ou, se não tanto, alguma noção sobre seus direitos e os deveres do Estado para com ele. Ainda que não se vissem como cidadãos, sabendo-se privados de direitos mínimos (por exemplo, o voto livre e amplo), ao assim se verem, punham-se de prontidão, não aceitando “violações”, por parte do Estado, à sua vida privada, à sua intimidade. Então, ainda que tenham sido postos em marcha por pessoas outras, não eram cegos, e estavam motivados.

Em julho de 1852, já tendo havido um rearranjo do ministério, assumindo o visconde de Itaboraí, Monte Alegre, na tribuna da Câmara, após analisar a revolta, e rejubilar a paz, informa a suspensão dos decretos, não sem reafirmar sua retomada proximamente. Ao suspender também o censo, que teria lugar em agosto, toma uma correta decisão; poderia, claro, apenas suspender a laicização dos registros, e manter o censo; mas, vendo com atenção a situação daquele momento, e tendo em mente a operação censitária, por demais complexa, minuciosa, exigindo envolvimento e participação da população, não havia mesmo ambiente para realizá-lo; fazer o censo, então, seria duvidoso e perigoso, podendo provocar nova revolta, afora alcançar resultados duvidosos. E de muito pouco valeria realizar o censo em apenas algumas províncias, pois, assim sendo, ele não seria geral como era desejado e desejável, e foi correta a decisão do tudo ou nada.

[...] se era impraticável o registro regular dos nascimentos e óbitos, não o era menos o trabalho de proceder com a devida exatidão ao arrolamento da população do Império, [e] foi igualmente suspensa

pelo mencionado Decreto [907, de 29 de janeiro daquele ano, 1852] a execução do Regulamento do Censo. Agora, porém, achando-se completamente pacificadas aqueles Províncias, de todo dissipada a louca prevenção que nelas se havia apoderado do espírito público, e habilitado o Governo com as informações necessárias para poder devidamente apreciar e remover os embaraços que se opunham à execução do registro dos nascimentos e óbitos, tratará de expedir as ordens necessárias para que convenientemente modificado se execute o respectivo Regulamento, bem como o do Censo Geral do Império (BRASIL, 1852a, p. 18).

Na mesma tribuna da Câmara, naquela mesma ocasião, Nabuco de Araújo faz, em discurso memorável (algo como o “evangelho da conciliação”, que logo será a bandeira do próximo gabinete, presidido pelo marquês de Paraná), uma alusão à situação de Pernambuco, na qual o povo é visto como atuante, e em crise virtual. Face ao quadro pintado por Nabuco de Araújo, o ato de adiar o censo foi decisão correta, eivada de prudência; e não havia naquele gabinete reformado (Itaboraí) as condições necessárias à retomada das reformas até então em curso.

[...] a política seguida na província de Pernambuco de um tempo a esta parte é inconveniente, e pode ser funesta à monarquia, às instituições do país [...] entendo que o governo imperial deve estudar, deve apreciar bem as circunstâncias da província de Pernambuco, ainda não estudadas, ainda não apreciadas até hoje. Entendo que o governo deve atender a que não se trata ali somente de questões políticas; a estas questões políticas estão associadas questões sociais, e as questões sociais são de grande alcance, são de grande perigo [...] (ARAÚJO, apud NABUCO, 1997, p. 151).

## O QUE VEM DEPOIS?

O gabinete Itaboraí não terá longa duração, e já em final de 1853, assume o visconde (logo depois marquês) de Paraná, à frente do gabinete chamado de Conciliação, por associar, lado a lado, conservadores e liberais. Esse gabinete, ao qual o Imperador se empenhara pessoalmente, até passando instruções de funcionamento, prometia ser longo, e devia fazer grandes mudanças, entre as quais é possível imaginar que estariam aquelas duas medidas aqui tratadas. Entretanto, triste fado, Paraná falece em início de 1857, e, sem sua força, as coisas seguem caminhos diversos.

Não deixando de reconhecer a necessidade de revisão dos Regulamentos, o Governo geral tratou de habilitar-se com as informações necessárias para poder devidamente apreciar e remover os embaraços que se opuseram à execução dos registros de nascimentos e

óbitos, e expediu as ordens necessárias para que, convenientemente modificado, se executasse o respectivo Regulamento, bem como o do censo geral do Império. A necessidade de apressar quer um, quer outro trabalho, se tornava cada dia mais patente, e para demonstrá-la era bastante ponderar que sobre o estado numérico da população nada se sabia que merecesse a menor fé. Todavia ainda em 1853 não tinha podido o Governo proceder à revisão dos Regulamentos. As graves ocorrências, que fizeram sobrestar na execução daqueles atos, justificavam por si sós a demora da substituição ou alteração. Além das dificuldades inerentes a trabalhos de tal natureza, havia que atender a velhos preconceitos e hábitos inveterados, que não é fácil nem mesmo prudente atacar abertamente; havia que atender à vasta extensão do nosso território, pela maior parte, inculco e despovoado; havia que atender à falta de meios de condução para percorrer enormes distâncias no interior (SILVA, 1870, p.15).

Em 1854-1855 será criada a Sociedade Estatística do Brasil, sob a imediata proteção do Imperador, uma honraria raramente concedida, e que bem evidencia sua importância; ao que parece, tomando por modelo a Royal Statistical Society. Seus resultados concretos serão mínimos, embora Adolphe Quetelet se lhe filiasse como correspondente, como consta das edições de época de seus livros<sup>18</sup>. Em 1857, em estudo notável, *Bases para Melhor Organização das Administrações Provinciais*, solicitado pelo marquês de Olinda, o visconde do Uruguai critica a forma como as estatísticas cometidas às províncias seriam elaboradas, basicamente em comissões, o que entende ser inapropriado, a exigir uma estrutura permanente, e especializada.

Adiante, em tempos variados, dois discípulos do conselheiro Corrêa da Câmara, gaúcho, e formador de gerações, darão brilho às estatísticas: o maior deles, Sebastião Ferreira Soares (formador das estatísticas comerciais brasileiras), escreve diversos livros analíticos de resultados, e até mesmo teóricos, como *Elementos de Estatística* (1864-65)<sup>19</sup>; outro, de curta atuação, mas também marcante, José Cândido Gomes, que formula uma proposta de estruturação das estatísticas brasileiras (em 1862)<sup>20</sup>. Em 1863 é criada a cadeira de Economia Política, Estatística e Princípios de Direito Administrativo<sup>21</sup>, tendo como lente José Maria da Silva Paranhos, o visconde do Rio Branco, em cujo gabinete o Censo de 1872 será feito.

Em final de 1864 e até início de 1870, o Império estará em guerra contra o governo de Solano Lopez, do Paraguai; chamada de “Guerra Maldita” por eminente político do Império, não

<sup>18</sup> Sua história é contada em Senra (2006, p. 175-192), no capítulo 6: *Sociedade Estatística do Brasil: Sob a Imediata Proteção do Imperador (1854-55)*.

<sup>19</sup> Sua história é contada em Senra (2006, p. 499-517), no capítulo 18: *Sebastião Ferreira Soares, Lutador Solitário e Perseverante*.

<sup>20</sup> Sua história é contada em Senra (2006, p. 229-249), no capítulo 9: *José Cândido Gomes e a Estruturação das Estatísticas Brasileiras (1862)*.

<sup>21</sup> O programa dessa disciplina, bem assim os livros adotados, e alguns alunos, são vistos em Senra (2006, p. 188-191) ao final do capítulo 6, antes referido.

dará margem ao retorno das medidas vistas neste texto. O Império entra na guerra sem contar com um censo, que lhe dê a dimensão e a composição da população. Isso dificulta a estratégia da guerra, e ao assumir o comando, Luiz Alves de Lima e Silva, o já marquês (e futuro duque) de Caxias, cuida primeiro da retaguarda, não sem buscar, aqui, acolá e alhures, algumas estatísticas, e por essa razão, bem assim, por ter criado, ao tempo em que combateu a Farrroupilha, no Rio Grande do Sul, o Arquivo Estatístico<sup>22</sup>, primeira instituição estatística brasileira (com Corrêa da Câmara), receberá tempos depois (já pelo IBGE) o título de “Fundador da Estatística Militar do Brasil”. Na ocasião, a Argentina, que entrará na guerra ao lado do Brasil e do Uruguai, terá mais estatísticas disponíveis, e logo fará um censo<sup>23</sup>; e há notícias de que o Paraguai também já contava com censo feito, quando da guerra. Ter esses números, por certo, ajudava bastante.

O Império, finalmente, conseguirá realizar um censo geral em 1872, no gabinete chefiado por José Maria da Silva Paranhos, o visconde de Rio Branco (1870-1875, o mais longo da monarquia). O faz pela Lei nº 1.829, proposta e aprovada (1870) no gabinete chefiado pelo visconde de Itaboraí; no ano seguinte, 1871, já no gabinete chefiado por José Antonio Pimenta Bueno, o visconde (logo marquês) de São Vicente, é criada a Diretoria Geral de Estatística, encarregada de desenvolver as estatísticas nacionais, para além de apenas fazer o censo; o primeiro programa estatístico brasileiro, em caráter oficial, é divulgado<sup>24</sup>. Seus últimos resultados estarão publicados (em volumes grandiosos) em 1876, no gabinete chefiado pelo duque de Caxias; a população brasileira é de 10.110.090. Todos esses gabinetes são conservadores, como foi o de 1851-1852 (os liberais jamais demandaram estatísticas da população, mas davam enorme atenção às estatísticas comerciais e financeiras, contando com Sebastião Ferreira Soares).

Paralelamente, enquanto era organizada a estruturação do censo, e ainda nos gabinetes Itaboraí e São Vicente, três realizações seriam memoráveis: primeira, em 1870, Joaquim Norberto de Sousa e Silva elabora e divulga *Investigações Sobre os Recenseamentos da População Geral do Império e de Cada Província de Per Si Tentados Desde os Tempos Coloniais Até Hoje*, ainda hoje lido com proveito<sup>25</sup>; segunda, realização de um censo na Corte, como prévia ao censo geral, sob o comando de Figueira de Mello<sup>26</sup>; a terceira, em 1872, a presença de Francisco Adolpho

<sup>22</sup> Sua história é contada em Senra (2006, p. 103-125), no capítulo 3: *Corrêa da Câmara e as Estatísticas Gaúchas. A variação Fluminense*.

<sup>23</sup> O primeiro censo argentino foi realizado em 1869, na presidência de Domingos Sarmiento, um dos mais ilustrados estadistas sul-americanos (é dele a obra, de certa forma, fundadora da literatura argentina, “Facundo”, com nova edição no Brasil, em 2010, pela Cosac Naify). Sobre a atividade estatística na Argentina, ver Otero (2006), bem assim, textos de Hernán Otero, de Hernán González Bollo e Claudia Daniel em Senra e Camargo (2010).

<sup>24</sup> A história desse censo está em Senra (2006), nos capítulos 9, *Paulino e a Lei do Censo (1870). A criação da Diretoria Geral de Estatística (1871)*, p. 253-280; 13, *O 1º Censo no Brasil: Notas à Margem da Coleta, da Apuração e da Divulgação (1872)*, p. 353-380; 15, *A DGE Sintetiza os Resultados (1875-1876). Machado de Assis trata do Censo (1876-1877)*, p. 415-451; e, 16, *As Sete Faces de Manoel Francisco Correia, o Primeiro Diretor-geral de Estatística*, p. 453-495 (este, por Marco Aurélio Martins Santos).

<sup>25</sup> Sua história está contada em Senra (2006, p. 281-314) no capítulo 10, *Joaquim Norberto, Inventariante das Estatísticas de População (1870)*.

<sup>26</sup> Sua história está contada em Senra (2006, p. 315-333) no capítulo 11, *Os Censos na Corte. Figueira de Mello e o Censo Feito em 1870*.

de Varnhagem, o visconde de Porto Seguro (representante diplomático do Império na Áustria), como legado especial ao Congresso Internacional de Estatística realizado em São Petersburgo (seu relatório é excelente, e permite valioso cotejo com a síntese das decisões dos anteriores Congressos feita por Ernst Engel, em boa hora reeditado pelo INE da Espanha)<sup>27</sup>.

Para levar à realidade a organização definitiva do censo do Império, é necessária a criação de empregados especiais, e nesse caso será bom rever o Regulamento mandado executar pelo Decreto n. 797, de 18 de junho de 1851, tanto mais quanto não foi ainda ensaiado, nem foi contra ele que se levantaram os queixumes e as ameaças, bem como a qualificação de *lei do cativo*, de vários e obscuros descontentes de diversos pontos de algumas das províncias do Norte. Não direi, por não ser competente, que o Regulamento contenha defeitos. Carece, porém, provavelmente de modificações, aconselhadas pelo tempo e pela prática, e com as quais poderá ser ensaiado em todo o Império com probabilidade de melhor resultado<sup>28</sup>. O êxito dos arrolamentos não depende unicamente das leis regulamentares; está na escolha dos empregados que os devem realizar, e como estes dependem da nomeação de autoridade mais elevada, fácil será renová-los procurando pessoas habilitadas para tais encargos. É preciso, primeiro que tudo, que o Governo geral mostre ostensivamente ligar a assunto tão transcendente toda a importância que merece nas nações que nos precederam na marcha da civilização, e que procure, por meio de publicações adequadas, infundir nos ânimos das classes menos ilustradas, e que por aí vivem arredadas e entregues a seus puros instintos, a necessidade de semelhantes operações, que não têm por fim nem o recrutamento, nem o lançamento de novos impostos e outros pesados ônus, meros fantasma com que se assombam e que se perseguem quando se trata de incluí-las no número que representa a totalidade da população de seu país. Nem foi por vã ostentação que os Estados Unidos da América do Norte prescreveram no artigo 1º da lei de 17 de setembro de 1787 as épocas em que o recenseamento se deve realizar em todos os Estados, estabelecendo pesadas multas para os refratários e penas ainda maiores para os agentes inexatos e inativos nas suas obrigações<sup>29</sup>. Ultimamente a Itália, sentada pela

<sup>27</sup> Sua história está contada em Senra (2006, p. 335-352) no capítulo 12, *Porto Seguro no Congresso de Estatística de São Petersburgo (1872)*.

<sup>28</sup> Vale notar que, ao contrário do ocorrido em 1852, quando se intentou laicizar o registro civil em paralelo à realização do censo geral, em 1872, embora aquela laicização fosse mencionada, e desejada (como fonte de informação continuada sobre a população do Império), ela foi deixada para ulterior ocasião.

<sup>29</sup> Os políticos estadunidenses estabeleceram uma engenhosa regra contra fraudes, a saber: se a população fosse aumentada artificialmente, o Estado que o fizesse teria maior representação no Congresso, o que era bom, mas também pagaria maiores tributos, o que seria ruim; se, ao contrário, para pagar menos tributos, o que seria bom, a população fosse diminuída artificialmente, então a representação no Congresso seria menor, o que seria ruim.

sua unificação no congresso das primeiras nações da Europa, realizou à força de vontade, superando dificuldades enormes, o censo da população do novo reino, e admitindo para os seus cálculos novas teorias, pôs em seus verdadeiros termos a questão da população de fato e da população de direito, quando até aqui só era tratada incidentalmente e como acessória de outras questões, ou antes como corolário de princípios já estabelecidos do que como um novo princípio que se tenha de estabelecer. Se temos tomado parte nos festins da indústria celebrados pelas nações de além-mar, porque também não iremos sentar-nos no congresso estatístico das nações? Já ao lado dos recenseamentos das populações dos estados, que caminham na vanguarda da civilização, poderia figurar o censo da população do Império, se longe de desanimarmos pela imperfeição do trabalho, nascida de numerosas dificuldades, nos tivéssemos contentado com ensaios, embora incompletos e até inexatos ao princípio, mas que por sucessivas correções, impostas pela prática, teriam atingido a complemento a que tem podido chegar em outros países. Justo é, porém, não criminar sem critério as gerações passadas. É vasto o nosso Império e quase tão extenso como a Europa. A sua população, notável pela heterogeneidade das raças e condições sociais, que a constituem, acha-se disseminada pela imensa área de seu território, que a não se assim, seria já mui suficiente para nos dar mais força, e para incutir maior respeito. Realize V. Ex. [Paulino José Soares de Souza, Ministro do Império], com a boa vontade que tem, essa operação contra a qual se têm levantado tantas dificuldades, tão áduos obstáculos. Nem a imperfeição do ensaio, nem a inexatidão de que venha, por fatalidade, eivado, serão manchas suficientes para obscurecer o brilho da iniciativa levada à realidade. O modo por que se está procedendo ao arrolamento da Corte, os brilhantes resultados já obtidos, dão as mais lisonjeiras esperanças de que o pequeno ensaio servirá de incentivo e norma para o arrolamento geral do Império (SILVA, 1870, p. 16-17).

Vê-se, então, o quanto as estatísticas estiveram em pauta desde 1852, sendo desejadas, e se tentando realizá-las, sem maiores sucessos. Só em 1872, 20 anos depois, é que se conseguirá realizar um censo, o único que o Império promoveria. O seguinte, ainda sob legislação monárquica, já na República, seria feito em 1890, sendo muito criticado, como o seria o de 1900; em 1910 não seria feito o censo, por várias razões, inclusive o mau uso de recursos públicos. E o primeiro grande censo na República (que, por preceito constitucional, implantaria a obrigação de se fazer um censo a cada dez anos) só viria em 1920, pelas mãos de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, que, com suas reflexões, e suas tentativas de organização da atividade estatística brasileira, antecipará a existência do IBGE, idealizado e animado por um

seu discípulo, Mário Augusto Teixeira de Freitas. No IBGE o censo decenal ganhará regularidade, a partir de 1940. E o registro civil laico, com legislação atualizada longamente, desde 1872, só seria implantado pela República (em 1889), no contexto da separação Igreja-Estado, mas ainda por muito tempo sofreria resistências e reticências pela população (mesmo ainda hoje não está de todo universal). Em suma, aqueles eventos de 1851-1852, complexos, e de difícil apreensão e compreensão, atrasaram muitíssimo a maturidade da atividade estatística brasileira, lamentavelmente.

## REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente José Bento da Cunha Figueiredo à Assembleia Legislativa das Alagoas, na sessão de março de 1852. Maceió: Imprensa Oficial, 1852.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Org.). *História da Vida Privada no Brasil*. Império: a corte e a modernidade nacional. (Introdução). São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 2.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de; RENAUX, Maria Luiza. Caras e modos dos migrantes e imigrantes. In: ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Org.). *História da Vida Privada no Brasil*. Império: a corte e a modernidade nacional. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. v. 2.
- BRASIL. Relatório da Repartição dos Negócios da Justiça apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 1ª sessão da 8ª legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado, Euzébio de Queiróz Coitinho Mattoso Câmara. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1850a.
- BRASIL. Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembleia Geral Legislativa, na 1ª sessão da 8ª legislatura pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado Visconde de Monte Alegre. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1850b.
- BRASIL. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro de Estado dos Negócios do Império, Visconde de Monte Alegre. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1852a.
- BRASIL. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na quarta sessão da oitava legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Justiça, Eusébio de Queiróz Coitinho Mattoso Câmara. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1852b.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CARVALHO, Marcus J. M. de. Os nomes da revolução: lideranças populares na insurreição Praieira, Recife, 148-1849. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 45, p. 209-238, jul. 2003.
- CEARÁ. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente Joaquim Marcos d'Almeida Rego à Assembleia Legislativa do Ceará, na sessão de setembro de 1852. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1852.
- DORATIOTO, Francisco. *General Osorio*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. (Coleção Perfis Brasileiros).
- JOFFILY, Geraldo. *O quebra quilo, a revolta dos matutos contra os doutores – 1874*. Brasília: Thesaurus, 1977.
- MARSON, Izabel. *A rebelião praieira*. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Tudo é História).
- MINAS GERAIS. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente Luiz Antônio Barboza à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na sessão de 1852. Ouro Preto: Imprensa Oficial, 1852.

MONTEIRO, Hamilton de Mattos. *Nordeste insurgente (1850-1890)*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. v. 1, livro primeiro: cap. 3: A luta da praia; cap. 4: A legislatura de 1850-1852; cap. 5: A oposição "parlamentar" - 1853.

OLIVEIRA, Maria Luiza Ferreira de. O Ronco da abelha: resistência popular e conflito na consolidação do Estado Nacional, 1851-1852. *Almanak Braziliense*, Brasília, n. 1, p. 120-127, maio 2005. (Informe de pesquisa).

OTERO, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

PALACIOS, Guilherme. *A 'guerra dos maribondos'. Uma revolta camponesa no Brasil escravista (Pernambuco, 1851-1852)*. Rio de Janeiro: Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Agrícola, UFRRJ, 1989. 76 p. Mimeografado.

PARAÍBA. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente Antônio Coelho de Sã e Albuquerque à Assembleia Legislativa da Paraíba do Norte, na sessão de maio de 1852. Paraíba: Imprensa Oficial, 1852.

PERNAMBUCO. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente Vítor de Oliveira à Assembleia Legislativa de Pernambuco, na sessão de março de 1852. Recife: Imprensa Oficial, 1852.

PIO, Fernando. Frei Caetano de Messina. Um herói esquecido. *Arquivos: Conselho Municipal de Cultura*, Recife, n. 1, p. 115-128, dez. 1976.

SENRA, Nelson. *História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002*. Estatísticas desejadas: 1822-c.1889. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 1.

SENRA, Nelson de Castro; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. *Estatísticas nas Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

SERGIPE. Brasil. Relatório dirigido pelo Presidente José Antônio de Oliveira Silva à Assembleia Legislativa de Sergipe, na sessão de março de 1852. São Cristóvão: Imprensa Oficial, 1852.

SILVA, Joaquim Norberto de Souza e. Investigações sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per se, tentados desde os tempos coloniais até hoje. Dirigido ao Ministro dos Negócios do Império, Conselheiro Paulino José Soares de Souza, e anexado ao relatório do referido ministério apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 2ª sessão, da 14ª legislatura, em 1870. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1870.



## A JUSTA MEDIDA<sup>1</sup>

María Verónica Secreto\*

“Um canavial tem a extensão  
ante a qual todo metro é vão.”

João Cabral de Melo Neto<sup>2</sup>

“Ainda assim, as noções aritméticas dos pobres talvez  
não estivessem tão erradas. As mudanças nas medidas,  
como as mudanças nos sistemas monetários decimal,  
por algum passe de mágica tendem a prejudicar o consumidor.”

E. P. Thompson, *Costumes em Comum*, p. 172.

### A SUBJETIVIDADE DAS MEDIDAS

Muitas vezes tem-se dito que a revolta dos “quebra-quilos” foi conhecida com este nome porque as agitações nas províncias de Paraíba, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Ceará de 1874 começaram nas feiras ao grito de “quebra os quilos”, mas que a destruição dos padrões de medição não era mais que um sinal da “barbárie” dos manifestantes que não refletia o “verdadeiro motivo” da inquietação. Parece que para os contemporâneos – sobretudo os homens urbanos de classe média – era difícil acreditar que alguém se opusesse a um “inofensivo” sistema de medição. Podemos considerar que a questão das medidas não era a única causa, mas as questões metrológicas são suficientemente importantes para motivar, *de per se*, uma revolta, embora, neste caso, fosse somente um dos elementos que detonou a revolta do quebra-quilo.

As medidas sempre tiveram grande relevância para o homem, porque se relacionam com tudo o que é importante para ele. As coisas mais apreciadas, terra, comida e bebida, são mensuráveis. Propomos aproximarmo-nos a uma história social das medidas.<sup>3</sup>

\* Doutora em História Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora adjunta do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense (UFF); Jovem Cientista do Nosso Estado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão do capítulo 2 do livro, ainda inédito, intitulado *(Des)Medidos: a Revolta dos Quebra-Quilos (1874-1876)*.

<sup>2</sup> - Um canavial tem a extensão/ante a qual todo metro é vão./Tem o escancarado do mar/que existe para desafiar/que números e seus afins/Possam prendê-lo nos seus sins./Ante um canavial a medida/métrica é de todo esquecida,/Porque embora todo povoado/Povoa-o o pleno anonimato/que dá esse efeito singular: de um nada prenhe como o mar. Cabral de Melo Neto, João. “O nada que é”, In: *Agrestes (1981-1985)*, Alfaguara Brasil, 1998.

<sup>3</sup> A questão das medidas sempre tem representado um problema para os historiadores econômicos em relação à conversão e cálculos de produção e circulação das mercadorias. Um exemplo típico de um esforço para a compreensão das medidas do Brasil colonial é o de Francisco Vidal Luna e Herbert Klein. Menos frequente é a abordagem das medidas em razão de sua significação sociocultural (LUNA; KLEIN, 2001).

As expressões “a um tiro de pedra” ou “a um tiro de arco” são expressões de medida que indicam longitude e foram utilizadas durante séculos. O uso dessas expressões e de outras medidas antropométricas, que colocam o homem como a medida das coisas, como braça, polegada, pé, côvado, jarda etc., deixaram de ser empregadas oficialmente no século XIX pelas nações que adotaram o sistema métrico decimal, mas seu emprego não se extinguiu sem oferecer conflitos e resistências. A passagem da utilização das medidas costumeiras para as padronizações capitalistas tem no Brasil, como em variadas partes do mundo, uma história tumultuada. As resistências e as persistências costumam ser duradouras.

Para que possamos compreender a magnitude das resistências e a marca das permanências é só lembrar que o sistema métrico é decimal; não obstante, em nosso dia a dia, dificilmente usamos os decimais, mas as frações de dois: um quarto, meio, três quartos e um inteiro. Também adotamos, frequentemente, a dúzia e meia dúzia, que são formas de fração anteriores ao metro.

Recentemente, para realizar uma pesquisa que tinha por objetivo a avaliação dos impactos regionais dos assentamentos rurais no Brasil, foi aplicado um questionário que continha, entre outras perguntas, algumas sobre a área plantada e outras sobre a produção obtida. Instruiu-se os pesquisadores que aplicaram o questionário sobre a importância de registrar as expressões usadas pelos entrevistados para definir área e produção. “Acre”, “tarefa”, “litro” e “pés” seriam convertidos em hectares, e “sacos”, “dúzias”, “caixas” etc., em quilos (LEITE et al., 2004). Entretanto, durante a realização das entrevistas, apareceram respostas como estas:

Área plantada com macaxeira: ‘pouca coisa’  
Produção total: ‘para o gasto’ (HEREDIA; PALMEIRA, 2005).

As medidas sempre são significativas. Nunca são neutras.

## O SIGNIFICADO DA PADRONIZAÇÃO

O esforço de padronização universal do século XIX abrangeu várias esferas da realidade social, por exemplo, o malgrado idioma esperanto, que representou o profundo desejo de unificar o mundo para falar a mesma língua. Embora este objetivo não tenha sido atingido, outras tentativas em outras áreas obtiveram sucesso, a ponto de ser preciso históriá-las para desnaturalizá-las. Os fusos horários são um exemplo de padronização do século XIX. A linguagem estatística tornou-se a forma de representar os mais variados elementos da realidade social.

Em todos os países da Europa, encontramos desde a Idade Média tentativas unificadoras. Em 1261, Alfonso X prescreveu a uniformidade dos pesos e medidas em todos os seus reinos, alegando dois motivos para isto: evitar os danos ocasionados pela utilização de diversas medidas e unificar os usos no território de seu senhorio, já que este era um (ALFONSO, 1901, p. 143-144).

No fim do século XVIII, encontram-se muitas reclamações dos camponeses sobre a arbitrariedade com que os senhores franceses faziam uso das medidas. Por este motivo, a unificação das medidas era um sonho almejado por muitos dos que sofriam tais arbitrariedades e pelo monarca representante do poder absoluto, interessado em minguar os poderes dos senhores territoriais. Os “cadernos de queixas”, que somam mais de 42 mil exemplares, registram estes reclamos camponeses. As rendas que estes pagavam aos senhores eram realizadas majoritariamente em produtos rurais, cereais, medidos com os padrões que detinha o senhor e faziam parte dos privilégios senhoriais. Todo o processo da medição ficava nas mãos dos senhores ou das autoridades municipais. Entre 789 e 1789 a França experimentou várias tentativas de unificação das medidas; desde o império de Carlos Magno até a Revolução Francesa foram muitos os projetos para tanto. O sistema métrico foi a resposta a uma queixa popular que clamava por igualdade de todos diante da lei e das medidas, expressado no período pré-revolucionário na frase: “Um só rei, uma só lei e uma única medida”. Como é evidente, o sistema métrico não se impôs na França de forma simples nem pacífica.

Segundo Kula, a explicação da “incapacidade” da monarquia absoluta francesa para impor a unificação das medidas aos senhores feudais é que conseguiu limitar os direitos políticos dos senhores, porque respeitou seus privilégios materiais; e as medidas estavam no bojo destes últimos (KULA, 1980, p. 306-310).

Até a Revolução Francesa, as medidas eram privilégios senhoriais regulamentadas pelos costumes: o senhor não poderia aumentar as medidas nem cambiá-las em nenhum sentido e, tampouco, poderia adotar mais de um padrão. Estas recomendações sobre o uso de um único padrão deveram-se à frequência com que uma medida era utilizada para receber os tributos e outra para vender a colheita, a primeira maior que a segunda. Esta prática, por exemplo, de “um peso e duas medidas” foi um dos motivos das constantes queixas dos colonos sob o regime de parceria na metade do século XIX em São Paulo.

Por ocasião da *Exposição Universal de Paris*, em 1867, um grande número de cientistas formou o “Comitê dos Pesos e Medidas e da Moeda”, cujo objetivo era a uniformização do sistema de medidas. Em 1870, Napoleão III reuniu em Paris uma comissão Internacional para promover a generalização do sistema decimal. A guerra franco-prussiana interrompeu, entretanto, os trabalhos da comissão; somente em 1875 conseguiu-se realizar a *Convenção do Metro*, na qual várias nações comprometiam-se a adotar o sistema métrico decimal. Nessa altura dos acontecimentos, no Brasil, o metro já era lei e o movimento dos quebra-quilos já tinha feito sua aparição (MAIOR, 1978, p. 20).

## SECOS E MOLHADOS

Em um livro que deixou uma marca na historiografia brasileira sobre a escravidão, Stuart Schwartz trouxe a público um documento rico para analisar a autonomia escrava ou, como ele prefere, para desvendar o segredo da formação social do mundo colonial escravista, oculto

nas relações sociais de produção e de trabalho. Trata-se de um documento muito conhecido pelos historiadores sociais; referimo-nos ao Tratado proposto a Manoel da Silva Ferreira pelos seus escravos durante o tempo em que se conservarão levantados. Nesse, os escravos fugidos propõem voltar ao engenho e ao trabalho sob algumas condições. Entre as condições propostas, solicitavam ter dois dias para eles, rede, tarrafa e canoas para poder sobreviver; pediam que determinados trabalhos, como mariscar, fossem realizadas pelos “negros minas”; que o senhor tivesse uma barca grande para poder levar os produtos deles para a Bahia sem ter que pagar frete.

Mas também solicitavam:

Na planta de mandioca, os homens queremos que só tenhamos *tarefa* de duas mãos e meia e as mulheres de duas mãos. A *tarefa de farinha* hade ser de cinco *alqueires razos*, pondo arrancadores bastantes para estes servirem de pendurarem os tapetes. A tarefa de cana hade ser de *cinco mãos*, e não de seis, e a des canas em cada *feixe*. No barco hade pôr quatro *varas*, e hum para o Leme, e hum no leme puxa muito por nós. A madeira que se serrar com serra de mão em baixo hão de serrar *tres*, e *hum* em cima. A *medida de lenha* hade ser como aqui se praticava, para cada medida hum cortador, e huma mulher para carregadeira (SCHWARTZ, 1988, grifo.... ).

O tamanho das tarefas e as medições da produção formavam parte dos problemas e das reclamações dos escravos de Manoel da Silva Ferreira; aquelas constituíam uma parte importante de suas condições de trabalho. Os escravos pediam que a tarefa fosse diferenciada para homens e mulheres; que os alqueires de farinha fossem medidos rasos; pediam uma diminuição na tarefa de cana e que o feixe tivesse dez canas. Também solicitavam um determinado número de trabalhadores para serrar a madeira e uma medida “costumeira” para medir a lenha.

Nada mais certo do que no caso analisado por Schwartz, de que as medidas não são neutras. É interessante notar que a forma de calcular a “tarefa” está vinculada, aqui, a uma medida de volume e não a uma quantidade de trabalho/horas. Diz Rafael Marquese que,

[...] no sistema de tarefas ‘clássico’ adotado em diferentes regiões do Novo Mundo, os senhores fixavam tarefas, diárias ou semanais, a serem cumpridas individualmente pelos cativos, ao termino das quais os trabalhadores seriam liberados para fazer uso do tempo como bem entendessem (MARQUESE, 2004, p. 150).

A diferença entre medir os secos rasos ou os colmos fazia uma grande diferença. A balança, embora um instrumento conhecido secularmente, não era muito utilizado, nem aqui durante a colônia e no Império, nem na Europa no mesmo período. Seu uso estava restringido a umas poucas mercadorias, poderíamos dizer às mercadorias de luxo. Para os secos, como os grãos e farinhas, utilizava-se a medida de volume e media-se com um recipiente. Nas sociedades

tradicionais o ganho entre a compra e a venda se obtinha na diferença entre comprar com uma medida colmada e vender por uma medida rasa. A forma colmada também era utilizada para receber tributo. Kula registra um grande número de queixas dos camponeses sobre os abusos cometidos na medição dos tributos ou nas medições feitas pelos moleiros e comerciantes. Os senhores foram aos poucos achatando as medidas; assim, o volume de grãos que entrariam no colmo seria bem maior. Os moleiros colocavam a maquinaria a funcionar antes de medir o grão que traziam os camponeses para moer, assim a vibração permitia que entrassem mais grãos nos recipientes. Por todas estas “espertezas” os camponeses se queixavam e as autoridades intervinham regulamentando a forma “justa e moral” de ser realizada a medição. Os escravos de Manoel da Silva Ferreira sabiam muito bem a diferença entre a medida colmada ou rasa de farinha. A parecer, várias das medidas do senhor de engenho eram “abusivas” ou tinham sido modificadas mais ou menos em forma recente, é o que nos faz pensar a expressão “a medida de lenha hade ser como aqui se praticava”, e lembrar as palavras de Thompson da epígrafe deste capítulo.

Em 2004 os trabalhadores canavieiros de Paraíba assinaram uma convenção coletiva. Nesta convenção acordaram um salário mínimo e uma tabela de tarefas para a produção. Nas normas gerais definia-se que:

1. Por tarefa entende-se a quantidade de trabalho que o trabalhador deve realizar para fazer jus a uma diária, correspondente às medidas discriminadas no título II da presente tabela.
2. As *unidades de medida não oficiais* constantes nesta tabela são a braça que corresponde a 2,2 m (dois metros e vinte centímetros), e o cubo que corresponde a uma braça quadrada ou 4,84 m<sup>2</sup> (quatro metros e oitenta e quatro centímetros quadrados).
3. Por carga entende-se a quantidade de carga que cada animal carrega, não devendo exceder 100 kg (cem quilos).
4. O instrumento de medida de comprimento a ser utilizado deve estar sujeito às normas do Instituto Nacional de Metrologia e Quantidade Industrial INMETRO aferível periodicamente pelo referido instituto. Fica assegurado ao trabalhador ou diretores e delegados sindicais, o direito de conferir a medição realizada, o que obrigatoriamente deverá ser feito através de trena não inferior a 22 m (22 metros) e do compasso.
5. A balança deve ter capacidade mínima de 20 kg (vinte quilos), sujeita às normas do INMETRO e aferível pelo referido instituto.
6. As estimativas do peso por unidade linear (kg/ braça) e por unidade de área (ton/há) deverão ser feitas na palha, no mesmo dia, às vistas do trabalhador...

## 7. Carreira é a faixa de cana plantada em cada sulco.

[...]

### Título II Corte de Cana.

O corte de cana será em eitos de cinco carreiras, salvo entendimento entre as partes envolvidas<sup>4</sup>.

A convenção de 2004 não difere muito em relação à metodologia utilizada para calcular a quantidade de produto e de trabalho que se utilizava no engenho baiano de Manoel da Silva Ferreira no século XVIII. Tal situação é reveladora das persistências e da significação social das questões métricas. O sistema híbrido de medição, criado ao interior da cultura canavieira, é de si só significativo. A convenção esclarece quais as medidas não oficiais que são utilizadas no setor, mas também reconhece o Inmetro como o órgão encarregado das aferições. É evidente que as medidas são significativas, sobretudo em sistemas agrários cujo trabalho é medido por produção<sup>5</sup>. Entre as semelhanças não podemos deixar de mencionar que estas formas de medição do trabalho implicam uma apropriação maior do sobretrabalho. Não obstante as continuidades percebidas no trabalho na cana entre o período colonial e os nossos dias, estas não podem ir além de determinadas práticas de medição do trabalho e de práticas métricas; qualquer outra conclusão, por tentadora que seja, seria apressada e anacrônica.

Mais próxima da experiência dos escravos de Manoel da Silva Ferreira encontramos a dos colonos da fazenda Ibicaba, em meados do século XIX.

Na década de 1850, Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, fazendeiro e senador, introduziu imigrantes suíços para as fazendas de café de São Paulo no regime de parceria. O colono Thomas Davatz deixou um livro de memórias sobre a experiência na fazenda do senador, registrando na mesma as falhas do regime de parceria com o intuito de explicar a revolta acontecida em 1856.

A primeira definição da parceria, de acordo com os contratos assinados pela firma Vergueiro e os colonos, é a de repartição da safra, cabendo ao colono metade do café ou metade do produto da venda. Contudo,

A metade da produção de café seria perfeitamente determinada se o lucro líquido de todo o café vendido fosse dividido pelo número de alqueires colhidos por todos os colonos, e a metade do preço assim

<sup>4</sup> Convenção coletiva de trabalho de canavieiros da Paraíba pela representação local das categorias profissional e econômica com vigência a partir de 15 de outubro de 2004. Disponível em: <[www.mtb.gov.br/delegacias/pb/convencoes/cv\\_315\\_sind\\_canavieira.pdf](http://www.mtb.gov.br/delegacias/pb/convencoes/cv_315_sind_canavieira.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2008.

<sup>5</sup> O sistema de pagamento por produção é um dos mais abusivos. Um trabalhador no corte da cana atualmente corta diariamente 12 toneladas; na década de 1980 cortava 6 toneladas. O aumento da produtividade deve-se, segundo Francisco Alves, ao aumento dos trabalhadores disponíveis e à seleção mais apurada dos trabalhadores que realizam as usinas, sendo dispensado antes dos três meses quem não atinge essa tonelagem. As péssimas condições de trabalho junto com o sistema de pagamento por produção levam muitos trabalhadores à morte. Francisco Alves, *Por que morrem os cortadores de cana?* Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=21279>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

obtido fosse multiplicada pelo número de alqueires fornecidos por cada um dos colonos. Esse processo simples e justo teria a virtude de trazer iguais vantagens aos proprietários e aos colonos, quando o café fosse de boa qualidade e as pedras escassas.

[...] Exigem [os fazendeiros] que os colonos lhes entreguem *três alqueires por uma arroba* e em troca pagam-lhes o produto da venda de *cada meia arroba*. Em outras palavras exigem que os colonos se dêem por muito satisfeitos quando lhes pagam pelo alqueire a metade da terça parte do valor de uma arroba [...] a verdade que *três alqueires de café* não despoldado representam bem *mais do que uma arroba* (32 libras) de peso.

[...]

Creio poder afirmar com a mais absoluta certeza que três alqueires de café não despoldado dão no mínimo cinquenta e sete libras de grãos em lugar de trinta e duas apenas, como consta dos cálculos e pagamentos dos patrões aos colonos (DAVATZ,1980, p 114-115, grifo ...).

Temos um primeiro problema no regime da parceria que era a forma de calcular a metade da safra. Davatz apresenta duas possibilidades na medição da colheita e percebemos que esse cálculo podia implicar muitas subjetividades. Todavia também é evidente que as “subjetividades” predominantes eram as que beneficiavam os fazendeiros, que utilizavam a conversão de uma medida para outra, do alqueire para a arroba, e a diferença entre grãos com polpa e secos, para abocanhar uma parte destinada aos colonos. Contudo esta não era a única queixa dos colonos em torno das medidas. Também reclamavam das “medidas excessivas”. O próprio Davatz mensurou a quarta de alqueire utilizada em Ibicaba, operação que realizou com uma régua de polegadas suíça chegando à conclusão que a mesma era um quarto maior do que devia ser. O Dr. Heusse, que fora enviado para as fazendas de São Paulo a fim de verificar as condições em que se encontravam os colonos, registrou em seu relatório que a medida ficava demasiado cheia quando os colonos entregavam seu café, e demasiado rasa quando os colonos recebiam os gêneros entregues pela fazenda. Também verificou que entre as medidas “oficiais” as havia de diferentes tamanhos (DAVATZ,1980, p. 118).

Davatz e Heusse não foram os únicos a registrar este tipo de denúncia. Dutot, em seu livro, comenta este mesmo problema nas colônias de parceria. As denúncias o levaram a conferir, em todas as colônias de parceria que percorreu, as medidas utilizadas para receber o café dos colonos e as utilizadas para vender os alimentos a esses mesmos colonos.

*Les mesures et les poids dont l'irregularité et l'inexactitude étaient dénoncées dans l'article 10 ont été por moi examinés, et j'ai fait apporter à la vérification tous les poids et mesures de l'établissement, ceux qui servent à la distribution des denrées alimentaires des colons, comme*

*ceux que servent à mesurer le café qu'ils apportent. C'est un fait exact qu'une de ces mesures était raccourcie (DUTOT, 1859).*

## O DIFÍCIL PROCESSO DE UNIFICAR AS MEDIDAS NO BRASIL

Em 1855, os Senhores Gabaglia, Capanema e Gonçalves Dias tinham concorrido à Exposição Universal de Paris em representação do Império do Brasil e participado dos trabalhos tendentes a unificar o sistema de pesos e medidas entre os “países civilizados do globo”. No relatório do Ministro de Agricultura de 1860, eles apresentaram o projeto de como devia ser feita a substituição dos sistemas vigentes nas províncias pelo novo sistema métrico (GABAGLIA; DIAS, 1860).

O Ministro de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu, referenda a Lei nº 1.157, votada pelo Legislativo (Lei de 26 de junho de 1862), que adotou o sistema métrico francês no concernente às medidas lineares, de superfície, capacidade e peso; como em 1872 nada tinha sido feito, se publicaram instruções para a execução da lei, determinando-se o 1º de julho de 1873 como a data limite para sua implantação.

O governo imperial, pelo Decreto nº 4.712 de 1º de abril de 1870, estabeleceu que fossem destinados 410:000\$000 para créditos a fim de que os municípios pudessem substituir os padrões de medidas de acordo com o novo sistema métrico decimal. Os mesmos foram encarregados em Berlim. Como estes padrões estavam recém-chegados ao Império, aconselhava-se que se postergasse pelo menos por um ano a execução da lei que estabelecia o sistema métrico. O mesmo relatório diz que a população se achava relativamente preparada para adotar o novo sistema, dada a difusão que se tinha feito mediante propaganda e no ensino das escolas das primeiras letras, não obstante.

Largo tempo decorrerá, porém, até que se consiga a generalização do novo sistema, porque a isto se opõe a tenaz resistência de hábitos que os séculos arraigaram, e para os quais somente pode haver o corretivo do ensino nas escolas que com o tempo desterre a pratica de anos.

Ainda em 1877, o Ministério de Agricultura registrava as deficiências na aplicação do sistema métrico:

A lei 1157, de 26 de Junho de 1862 e as instruções aprovadas pelos decretos 5089 e 5169 de 18 de dezembro de 1872 têm sido executadas no meio de irregularidades, que por diversas causas, não ha sido possível sanar.

Vários padrões, dos distribuídos às camadas municipais, com tanto deszeio não são guardados, que apesar de pouco ou nenhum uso, já carecem de ser substituídos e 154 municipalidades nunca os receberam, por ter sido insuficiente, o número dos adquiridos na Alemanha (SINIMBÚ, 1878, p. 186).

Tanto na visão de Oliveira quanto na de Gavaglia, a implantação do sistema devia ser realizada por etapas. Uma das quais implicava aprendizado no novo sistema, pelo qual a adoção pelas escolas era fundamental.

As publicações didáticas sobre o sistema métrico decimal do período são muitas. Algumas delas têm como público alvo os comerciantes e empregados do comércio; outras, os alunos das escolas primárias e secundárias. Todavia todas partem do mesmo princípio de que os mentores da unificação tinham pensado – não necessariamente certo – que o conhecimento da vantagem do sistema permitiria sua adoção e diminuiria as resistências.

Ribeiro de Almeida publicou o *Compendio do systema metrico decimal de pesos e medidas para uso das escolas primarias*. “Todo o movimento do comércio e da indústria resume-se nestas três operações: medir, pesar, cortar” – afirmava Almeida. “Não há ensino que mais se recomende por sua utilidade, que seja mais necessário em todas as situações da vida” que o dessas três operações. E lamentava: “Entretanto quanto deixa em desejar em nossas escolas!” Segundo seu critério pedagógico, a experiência provava que em todos os ramos de ensino primário a prática devia preceder a teoria. Esta máxima era imprescindível no ensino do sistema métrico de pesos e medidas. Seus critérios pedagógicos ainda hoje não seriam desatualizados. Na exposição das medidas, esclarece o autor, apartou-se do método geralmente seguido nos compêndios mais usados, em primeiro lugar para adaptar os conteúdos à capacidade infantil, partindo do mais fácil para o mais difícil, mas também porque os conhecimentos mais úteis para a vida cotidiana deviam ser ensinados nos períodos iniciais da escola, em razão de que as crianças das classes mais necessitadas permaneceriam escolarizadas por menos tempo.

Como critério para impor o sistema métrico, Almeida considerava que os sistemas e tabelas de “conversões” eram contraproducentes, sobretudo para o ensino.

Não se faz referência alguma neste compendio ao antigo systema, porque difficilmente se poderá conseguir a adopção dos novos pesos e medidas, se nas escolas primarias não ensinar-se exclusivamente o sistema legal. Assim se procedeu na França, onde o Conselho Real da Instrução Pública no intuito de auxiliar o governo na execução da lei, prohibio a admissão nas escolas de qualquer livro que contivesse as antigas denominações (ALMEIDA, 1889. p. 7).

Evidentemente, as tabelas de conversões existiam há muito tempo em razão justamente da ausência de unificação métrica. Ademais, das conversões entre países devemos considerar que alguns deles conviviam com a utilização de diferentes medidas em seus territórios. O livro de João dos Santos Marques, *Guia Métrica Para as Famílias e o Commercio Miúdo*, cumpria uma função prática imediata para aqueles que haviam sido “criados” em outros sistemas de medições (MARQUES, 1873).

Livros como o de Almeida, um manual, também traziam uma simplificação da lei, como mostra o exemplo a seguir:

Esta autorizado o uso de tres medidas maiores para o commercio de liquidos, taes são: 20 litros, 10 litros e 5 litros.

A medida para liquidos devem ter a forma cylindrica e podem ser de estanho, folha de frandes, latão ou cobre, sendo as destes dous ultimos metaes perfeita e completamente estanhados por dentro.

As tres medidas maiores podem ter gargalho... todas as medidas para liquidos podem ter bico... decreto n. 5269 de 11 de dezembro de 1862.

Para o commercio miudo estão admitidas sete medidas, a saber, 1 litro, meio litro ou 5 decilitros, 2 decilitros, 1 decilitro, meio decilitro ou 5 centilitros e 2 centilitros.

Medidas de capacidade para seccos

Estão admitidas doze medidas para o commercio de seccos, a saber: 1 hectolitro, meio hectolitro ou 50 litros, 4 decalitos ou 40 litros, 2 decalitos ou 20 litros, 1 decalito ou 10 litros, 5 litros, 2 litros, 1 litro, meio litro, 2 decilitros, 1 decilitro, meio decilitro ou 5 decilitros (ALMEIDA, 1889, p. 24).

Ademais, também trazia uma parte didática na qual formulava problemas para serem resolvidos nas escolas na aula de matemática. Problemas que, provavelmente, um professor daria para seus alunos resolverem em casa ou na escola. Por exemplo:

Um negociante vendeu 3 barris de aguardente, tendo: o 1º 9 decalitos e 3 decilitros; o 2º 8 litros, 7 decilitros e o 3º 7 decalitos e 6 litros: quanto vendeu por tudo?

[...] Que quantidade de feijão contem 465 saccos, tendo cada sacco 80 litros e 57 centilitros?

Um fazendeiro remetteu a seu correspondente 4 caixas de assucar das quais a 1a continha 148 kilogrammos e 5 decagrammos; a 2a 154 kilogrammos e 22 grammos, a 3a 190 kilogrammos e 6 grammos; a 4a 115 kilogrammos e 7 decagrammos: qual o pesso total do assucar? (ALMEIDA, 1889, p. 25, 37).

O sistema métrico deveria entrar nas casas dos brasileiros de qualquer jeito. A escola e o ensino transformaram-se em agentes multiplicadores. Também a catequese poderia sê-lo. Isto foi o que pensou o padre Pimentel que, em 1877, publicou a *Cartilha ou Compendio da Doutrina Cristã Ordenada por Perguntas e Respostas*, com vários anexos, entre os quais, o sistema métrico (PIMENTEL, 1877).

O diretor de Obras Municipais do Rio de Janeiro, J. A. da F. Lessa, também resolveu publicar uma obra para tornar acessível o novo sistema métrico. O objetivo do livro de Lessa ia ao

encontro do sentido “moral” que tinham as medidas, ou como dissemos, a sua significação mais essencial para o povo: tudo o que é importante é medido. Por isso, as tabelas de conversão elaboradas por ele permitiam conhecer os preços correntes das diversas mercadorias nos pesos e medidas vigentes.

Preços correntes de diversos gêneros de primeira necessidade, correspondentes a pesos e medidas do novo systema:

Assúcar refinado	14.689 kilogrammas (1 arroba)	6\$400
	1 kilograma	440
Café moído	14.689 kilogrammas (1 arroba)	19\$20
	1 kilogramma	1\$300
Doces secos	1 kilogramma	1\$740
Farinha de trigo	1 kilogramma	440
Arroz	1 kilogramma	300
Massas italianas	1 kilogramma	1\$220
Farinha fina	½ litro	90
	1 litro	180
	2,266 litros (1 selamim)	80
Feijão	½ litro	130
	1 litro	260
	2,266 litros (1 selamim)	600
Carne seca e verde	14.689 (1 arroba)	6\$400
	Kilogramma	440

(LESSA, 1874, p. 14-17).

Esta é uma edição da tabela original que tem muitos mais itens alimentícios considerados de primeira necessidade; aqui realizamos uma seleção para evidenciar que os itens “tradicionais e nacionais” como açúcar, café, farinha de mandioca, feijão e carnes seca e verde mantêm como unidade de referência as medidas tradicionais: arroba e selamim. Enquanto as importadas como farinha de trigo, arroz e massas italianas estão expressas unicamente no novo sistema.

Entretanto, a despeito de todas as precauções que foram tomadas mostrando as vantagens do sistema métrico decimal e, sobretudo, de sua inocuidade, não foi bem recebido. A falta de entusiasmo na recepção talvez se devesse à suspeita de que a mudança no sistema de medição, como diz Thompson, por algum passe de mágica ia “comer”, literalmente, parte do que lhes correspondia (THOMPSON, 1998, p 172).

## O NORDESTE E AS MEDIDAS

As medidas são muito importantes em sociedades camponesas de abundância relativa. Esta relevância aumenta quando a escassez torna-se característica predominante ou periódica de uma sociedade, ou quando a margem entre o consumo e a reserva de semente para o próximo cultivo é estreita. O Nordeste do século XIX se insere dentro destas características. As crises agrárias provocadas pelas secas agravaram durante o período a situação social nos sertões, levando à penúria alimentícia. A seca, diz Frederico de Castro Neves, não atua sobre uma matéria bruta, mas sobre um conjunto de condições sócio-históricas, nas quais se insere uma organização camponesa de tipo tradicional (NEVES, 2000, p. 44).

Rodolpho Theophilo registra que às vésperas da terrível seca que assolou várias províncias do Nordeste entre 1877 e 1879 – a despeito do pessimismo de alguns sertanejos quando ainda em fevereiro de 1877 não tinha chovido –, o presidente da província achava que era prematuro declarar seca. Ademais, o mercado da capital estava provido de gêneros que eram vendidos a preços regulares: farinha de mandioca, litro 60 reis; milho, litro 80 reis; feijão, litro 160 reis; arroz pilado, 200 reis; carne verde, quilo 400 reis. Contudo, quando chegou São José, em 19 de março, e a chuva não o acompanhou, declarou-se a seca. “O sertão ressentia-se da falta absoluta de legumes. Havia alguma farinha de mandioca e esta mesma em poder dos ricos que só a cediam a elevadíssimo preço” (sic) (THEOPHILO, 1922, p. 81).

Em 1877–1879, a Comissão de Socorros contra a seca utilizava no seu registro o sistema métrico para o controle e distribuição entre os trabalhadores dos gêneros alimentícios. Na construção do açude Siqueira, como em outras obras, cada trabalhador deveria receber por dia de trabalho 1,5 litro de farinha, 1,5 litro de arroz e 0,5 kg de carne. Nunca será demasiado insistir que na situação de escassez a quantidade de alimentos outorgados em forma de “socorros” era fundamental, embora as queixas registradas recaíssem mais sobre a qualidade. São numerosas as queixas sobre o mal estado dos alimentos distribuídos de semelhante forma<sup>6</sup>. As quantidades representadas nas tabelas dos socorros públicos apontam para uma razão familiar de alimentos. Para dezembro de 1877, diz Theophilo, as rações que encontravam os retirantes na sua chegada em Fortaleza eram insuficientes:

Encontravam para abrigo a escassa sombra de árvores desfolhadas, e para alimento meio kilogramma de carne de sol e dois litros de farinha, isto mesmo somente no dia em que chegavam! Para uma família as vezes de oito ou dez pessoas... além de mais esta alimentação de muito difícil digestão era usada mesmo saturada de sal, tornando-se em extremo perigosa para os estômagos enfraquecidos e doentes (THEOPHILO, 1922, p. 131-132).

<sup>6</sup> Arquivo Público do Estado de Ceará. Fundo: Governo da província do Ceará. Grupo: Comissão de Socorros Públicos. Série: Ofícios Expedidos. Subsérie: seca. Data 1878. Município Fortaleza. Caixa 8.

Os distribuidores dos socorros tinham ordem de dar alimentos somente no dia da chegada; no dia seguinte, se o retirante e sua família quisessem comer deveriam ir até o Mucuripe, a uma légua da capital, para buscar e carregar pedras até o centro. Tudo isto, diz Theophilo, com os alimentos mofando no celeiro público (THEOPHILO, 1922, p. 132). Esta relação com as “medidas” – a ração –, mediada pelo Estado, era uma novidade para os sertanejos. Não que a dieta “camponesa” não fosse medida e sazonal, mas a relação entre celeiros cheios e rações escassas provocou alguns episódios de fúria, como o registrado quando os retirantes arremessaram a comida sobre os encarregados pela distribuição. Um ofício da Comissão de Socorros Públicos datado em 28 de fevereiro de 1878 também alertava sobre a impossibilidade de continuar a pagar-se aos retirantes no Passeio Público de Fortaleza com rações de comida, porque eles as atiravam sobre os comissários dizendo que estavam imprestáveis. O mesmo fiscal propôs que os socorros fossem dados em dinheiro, comunicando também que eles, os fiscais, estavam dispostos a abandonar suas tarefas, dizendo que: “já que não podemos continuar a fiscalizar, sem expormo-nos a ser vítimas de uma plebe desenfreada”<sup>7</sup>. Embora Theophilo lamente que esse tipo de protesto não tenha acontecido mais vezes, é de supor que estas ações aconteceram mais do que foram registradas<sup>8</sup>.

Os abusos cometidos com os socorros públicos conheceriam, posteriormente, o nome de “indústria da seca”, denominação que inclui vários tipos de benefícios particulares obtidos com base nas políticas públicas implantadas nos períodos de escassez.

## SEM TER O QUE QUEBRAR

No parecer de Gabaglia, Capanema e Gonçalves Dias sobre a adoção do sistema métrico decimal, ponderava-se que, dadas as circunstâncias no Brasil de morosidade nas comunicações, deveria dar-se “tempo ao tempo” para obter um resultado sólido; assim, eles indicavam um prazo de cinco anos para a completa transformação do sistema métrico. Antes da implantação do novo sistema, deveria introduzir-se o seu ensino nas escolas primárias, como já vimos; preparar em todas as câmaras municipais armários nos quais se guardariam os padrões e os impressos (desenhos, propaganda, tabelas de conversão etc.); nomear as pessoas encarregadas de realizar as aferições; exercitar pessoas na prática das conversões para que ensinassem isto em suas províncias; dispor de *pelo menos mil* lotes de medidas para fornecer todos os mercadores e vendedores que carecessem. (GABAGLIA; DIAS, 1860)

Estas previsões, em forma de conselhos, foram feitas em 1860; o sistema métrico decimal foi adotado para o Império do Brasil pela Lei de 1862 e sua regulamentação foi aprovada em 1872, pelo qual não se pode dizer que tenha sido um processo apressado.

<sup>7</sup> Arquivo Público do Estado de Ceará. Fundo Governo da Província do Ceará; Grupo: Comissão de Socorros Públicos. Série: Correspondências expedidas, 1877, Fortaleza.

<sup>8</sup> Na seca de 1932, Frederico de Castro Neves registra várias ações de tipo de saqueio em diferentes pontos do Estado do Ceará (NEVES, 2000, p. 116 e SS.).

O Decreto nº 5.089, de 1872, que aprovava as instruções para a execução da lei que substituiu o uso do sistema de medição vigente pelo métrico francês, estabelecia no seu artigo 4º que as Câmaras Municipais dessem pesos e medidas aferidos pelos padrões que possuíssem aos fiscais para que estes procedessem à verificação no comércio.

O prognóstico de Gabaglia, Capanema e Gonçalves Dias sobre as dificuldades que haveria de fazer chegar a todos os cantos do Império os padrões e as informações, prevendo a necessidade de uma campanha de, pelo menos, cinco anos, estava certo. Entre a regulamentação de 1872 e o prazo para o ingresso em vigor da lei, os padrões não chegaram às Câmaras Municipais de muitos pontos do sertão. Isto aparece claramente na correspondência entre as câmaras municipais e as autoridades provinciais.

Em Limoeiro, Ceará, em seção ordinária do dia 13 de outubro de 1875, os edis se queixavam de não terem os padrões do sistema métrico, pelo qual pediam autorização à presidência para solicitar emprestado da cidade de São Bernardo a fim de poder executar a lei. As posturas de Limoeiro do ano 1874 aprovaram que taberneiros, negociantes, farmacêuticos eram obrigados a ter medidas e pesos do sistema métrico decimal, mas a Câmara nada podia fazer para aplicar a lei sem os padrões legais em seu poder.

O interesse da Câmara provavelmente se devesse a que o artigo 12 do Decreto 5.089, de 1872, estabelecia que a taxa das aferições continuasse a fazer parte das rendas municipais e a serem arrecadadas pelas câmaras. Embora Ferreira Viana dissesse em 1883: “Que é o imposto geral? É o que produz mais. Que é o imposto provincial? É o que produz menos. Que é o imposto municipal? É o que produz quase nada”, esse quase nada era algo.

As posturas de Limoeiro aprovadas em 1874 são sumamente ricas em informações; elas nos aproximam do cotidiano das vendas e compras miúdas. Esta legislação estava de acordo com a legislação geral sobre o novo sistema, mas era muito mais concreta em suas determinações. Estabelecia que as casas em que se vendessem fazendas teriam, pelo menos, um metro; nas que se vendessem molhados deveria haver pesos de 5, 2, 1 e de ½ quilo; para líquidos haveria, pelos menos, medidas de 2, 1 e de ½ litro; também uma medida de um decilitro e outra de ½ decilitro. Para os cereais as medidas poderiam ser de madeira, e quem comercializasse grãos e farinhas deveria ter medidas de 10, 5, 2, 1 e de ½ litro. Os agricultores que vendessem em suas casas qualquer legume também deveriam ter medidas oficiais de madeira. Para os vendedores de medicinas as medidas seriam proporcionais às mercadorias e seriam feitas de latão.

As medidas remetidas às províncias e destas aos municípios eram acompanhadas por uma descrição detalhada do conteúdo e dos cuidados que se deveria ter com esse material remetido:

Os padrões devem ser conservados em lugares espaçosos e perfeitamente seccos, fechados em armários para que só as pessoas devidamente autorizadas para seu uso, os possam tirar.

Todas as peças de ferro ou aço, exceto os pesos, devem ser trazidas limpas e untadas com banha fresca ou enxundia de galinha, para que não tenham sal; de tempos a tempos serão limpas com um panno sem pó nem arêa e untadas de novo.

No caso que chegue alguma peça de aço enferrujada póde ser limpa com pedra pomes em pó fino, com panno ou camurça e azeite ou água.

Sob pretexto algum é permittido o emprego de limão, vinagre ou qualquer acido, assim como de arêa para limpar qualquer peça de ternos de padrões.

Os padrões de cobre se conservão bem havendo cuidado de os enxaguar depois de servidos, e de não pegal-os inutilmente com as mãos suadas.

Quando contudo se apresente alguma pinta de azinhavre, limpa-se com pó de pedra pomes fino, para que não sejam arranhados.

As balanças grandes para 50 kilogrammos serão suspensas ao braço que as acompanha, o qual deve ser preso a um esteio firme fixo numa parede.

As balanças menores devem ser collocadas sobre mesas solidas sobre soalho que não estremeça.

Os pesos de latão da serie do grammo nunca se pegarão com os dedos, ha uma pinça para este fim.

Do terno de escantilhões para medida de seccos pode-se permitir desde já que se tomem as dimensões para por elles fazerem-se as medidas.

[...]

Caso as próprias camadas queirão mandar fazer essas medidas para fornecer ao consumo não haverá inconveniente.

Do padrão do metro de madeira não se deve consentir outro uso, que não seja o de aferir em mãos da pessoa para isso autorizada, conforme as instrucções que o Governo expedir.

Sob pretexto algum póde qualquer padrão sahir da casa da Câmara (apud DIAS, 1998).

As posturas da Câmara de Limoeiro determinavam que os aferidores devessem percorrer todos os povoados do município nos meses de junho e janeiro a fim de revisar e aferir os pesos e medidas. O aferidor deveria dar um recibo assinado no qual declarasse os pesos e

medidas aferidas e o dinheiro recebido. O imposto da aferição que não pudesse ser facilmente arrecadado pelo procurador seria arrematado.

Outras câmaras municipais de vários municípios do interior do Ceará reclamaram à presidência da província da falta dos padrões, como Villa Boa Viagem e Crato. A Câmara de Crato comunicava em ofício de agosto de 1874 que:

Temos a honra de accusar a recepção do officio circular de V. Ex<sup>a</sup> de 14 do mês passado sob n<sup>o</sup> 15, em que remette a dita municipalidade os *desenhos* de pesos e medidas métricas, a fim de que os empregados encarregados d'aferição tenham conhecimento das formas prescritas pelo regulamento de 11 de setembro de 1872; em resposta temos a honra de scientificar (sic) a V. Ex<sup>a</sup>. Que ficamos scientes do que ordena, não pondo logo em execução dita ordem por *não ter chegado* ainda ao poder desta municipalidade os termos de pesos e medidas, cuja remessa solicitamos<sup>9</sup>.

Em meio a tanta confusão entre os municípios que queriam aplicar a lei, mas não tinham os padrões; as circulares e avisos oficiais, informando e ordenando o cumprimento da lei; os feirantes, comerciantes e fregueses, alguns querendo dispor dos novos padrões e outros se negando a sua utilização, não é de surpreender que, na Vila de Arneiroz, fossem afixados editais proibindo que no distrito de Bebedouro se usasse pesos e medidas do sistema métrico decimal, e isto sob pena de multa. A queixa foi apresentada pela Câmara Municipal de Saboeiro, porque o termo de Bebedouro, por lei provincial de 1733, pertencia a este último município. A Câmara de Arneiroz também teria enviado fiscais para Bebedouro para aplicar as multas.

Durante o período colonial, há duas questões sobre os padrões de pesos e medidas que, segundo Mattos Dias, merecem menção: o primeiro é a relação entre o regime municipal e a fiscalização dos instrumentos de medição; a segunda refere-se à diversificação dos ofícios metrológicos vinculada à expansão do controle da Coroa sobre as atividades econômicas. Pela primeira, a fiscalização recaía, sobretudo, sobre o funcionamento do mercado local. Esta dimensão local foi mantida durante todo o Império, ainda depois da aplicação da legislação que adotou o sistema métrico decimal. Pela segunda questão, houve uma proliferação de ofícios metrológicos, muitos deles vinculados às câmaras municipais.

## OUTRA MEDIDA INJUSTA: OS IMPOSTOS

Segundo Evaldo Cabral de Mello, a questão dos impostos e do descontentamento das províncias do Norte Agrário a respeito da relação desequilibrada entre os saldos fornecidos para cofres imperiais e a contrapartida de favores governamentais foi uma das menos

<sup>9</sup> Arquivo Público do Estado de Ceará. Câmara Municipal. Correspondência expedida. Período 1871-1916.

estudadas na historiografia do fim do Império. A crise em torno dos impostos chegou a seu ápice em 1882, quando o ministro Paranaguá resolveu suspender a cobrança de impostos em Pernambuco.

Da perspectiva das províncias do norte, a remessa dos saldos provinciais e a migração de escravos para as províncias cafeeiras constituíam as duas caras de um mesmo processo: o da perda de importância da economia regional. É muito simbólico que o *Diário da Bahia*, em 3 de maio de 1872, tenha publicado:

O vapor Ceará, que largou ontem para o Rio de Janeiro, levou desta província 120 escravos e 120:000\$ em dinheiro da tesouraria geral para o Tesouro: que fatal coincidência de cifras!! O mesmo vapor levou das outras províncias do norte para a Corte 288 escravos e 400:000\$ em dinheiro para o Tesouro!! (DIÁRIO DA BAHIA, 1872, Apud MELLO, 1999, p. 250).

A questão foi colocada no parlamento pelo deputado paraense Costa Aguiar, que chamou a atenção para as desigualdades entre o Norte e o Sul, não em razão de quem gerava maiores recursos às arcas do Estado, senão quem transferia maiores saldos, porque se bem o Sul e a Corte contribuíssem com dois terços da receita, também era certo que “consumiam” o que contribuía, enquanto o norte não tinha essa “contrapartida” governamental. Os melhoramentos do Sul tinham sido feitos em parte com a riqueza do Norte, como o melhoramento das cidades era feito com as contribuições do setor rural, ou pelos menos assim foi colocado por Milet quando explicou quais eram as causas do quebra-quilo, e, ao refletir sobre os impostos ao consumo de algumas matérias alimentícias, afirmou:

Não desconheço, todavia a conveniência de sujeitá-las, qualquer que seja sua proveniência, a um imposto de consumo, nos grandes centros de população, onde não só há mais meios de ganhar dinheiro e os salários são mais avultados, como existem despesas locais, como bem as do calçamento, iluminação, e esgotos que não é justo pesarem igualmente sobre todos os habitantes (MILET, 1987, p. 54).

Estes impostos deveriam ser pagos por quem usufruía desse tipo de melhora e não pela população rural.

O mesmo Milet afirmava que os impostos municipais, muito antes dos quebra-quilos, não eram bem vistos pela população das cidades e vilas do interior, porque diferente dos habitantes da capital ou das cidades mais importantes, nada aproveitava dessas contribuições. O imposto às aferições, que teria uma finalidade concreta e social, uma vez que evitaria as fraudes na medição dos gêneros e das mercadorias, somente tinha de real a exigência pecuniária. Isto era o que se pagava sem que fosse realizada a operação de medição que a aferição implicava. Na maior parte dos municípios do interior, continuava Milet, os pesos e medidas não são sujeitos a confrontação nenhuma com os padrões; principalmente baseada na adoção

do sistema métrico decimal, em que nem os vereadores nem os aferidores sabiam usar os padrões. Este problema que podemos definir de “técnico”, e que supostamente deveria ter sido evitado por meio de toda a campanha de informação que foi planejada para instruir o público, era mais recorrente com as medidas de secos e líquidos.

Sobre os impostos dos gêneros levados à feira, o chamado imposto do chão, Milet considerava que somente poderia ser cobrado naqueles lugares em que a Câmara Municipal oferecesse ao feirante um espaço com teto para proteger a mercadoria da chuva e, ademais, para aqueles que levassem ao mercado o que pode ser definido como carga, e não uma cesta de beijos ou meia dúzia de cordas com caranguejos.

Na segunda e última parte do relatório, Severiano da Fonseca narra um exemplo vexatório na cobrança de impostos do chão. Em Pedras de Fogo, o arrematante de impostos, com o fim de obrigar a um feirante que trazia uma cesta de frutas nas mãos a pousar sua cesta, convidou-o com um cigarro e, quando o feirante apoiou a cesta no chão para pegar o cigarro, o arrematante cobrou o imposto dele, 200 rs.

Mas esse não é o único exemplo. Milet registrou o caso de um arrematante de imposto sobre carga de legumes que exigia dos vendedores de farinha, além dos 320 rs por carga, mais uns 80rs pelo empréstimo do prato para pesar a farinha, dado que a farinha vinha ensacada e para vendê-la era necessário pesá-la segundo as medidas da Câmara. Como este sujeito também era comandante da Guarda Nacional encarregado da polícia da feira, se fazia acompanhar por dois soldados que exerciam a pressão necessária para efetivar o pagamento. Como veremos, a própria legislação municipal prevê o aluguel das medidas “obrigatórias” da Câmara.

Como observou Milet, os impostos municipais eram geralmente arrematados, e os arrematantes faziam de tudo para aumentar-lhes o rendimento.

O quadro fiscal era complexo e todo ele gerava desconfiças, mas é evidente que os impostos municipais eram os que mais afetavam os pobres. A interpretação de Milet da revolta dos quebra-quilos está vinculada à crise da lavoura, da grande lavoura de exportação. Para ele, as três classes afetadas pela crise são os trabalhadores urbanos e rurais, os comerciantes e os agricultores. Do primeiro grupo saíram os quebra-quilos. Numa visão um pouco simplista, solucionando-se o problema da grande lavoura solucionar-se-ia o problema do Nordeste, incluindo este descontentamento social.

De qualquer forma, é louvável a interpretação do engenheiro francês que não reduz tudo a “ignorância do povo” ou superstição, e que não desconhece, por exemplo, os efeitos dos impostos sobre o cotidiano dos pobres. Entre a correspondência enviada da província de Pernambuco para o gabinete imperial encontramos uma relação sobre os novos impostos criados, os reduzidos e os suprimidos pela lei orçamentária provincial. Em primeiro lugar, esta relação considera que o produto geral dos novos impostos deveria ser avultado, os impostos suprimidos eram impostos sem muita importância e os reduzidos poderiam ter efeitos positivos por recair essa redução sobre as exportações de açúcar e algodão.

Não obstante tratar-se de um documento oficial da província, âmbito no qual tinha sido criado o novo conjunto de impostos, no mesmo se diz:

Quanto à natureza dos impostos em questão de que se trata parece-me digno de reparo o que é lançado sobre gêneros alimentícios de primeira necessidade, embora seja limitado a 4rs por kg. Porque, em todo caso, elevando o preço desses gêneros no mercado, hão de agravar a sorte da população pobre cuja vida é já tão custosa. Só este imposto tinha produzido até a data da relação a quantia de 88:749\$120<sup>10</sup>.

É evidente que os motivos para a revolta não eram fúteis, como tinha dito o presidente da província de Alagoas. Os impostos municipais recaíam duas vezes sobre os pobres feirantes, no imposto do chão e nas aferições, mas também sobre as camadas pobres em geral por meio do imposto ao consumo de produtos de primeira necessidade. Assim, na venda como na compra, os mais pobres eram prejudicados na sua qualidade de vida.

O presidente da província da Paraíba, “menos sensível” aos reclamos e necessidade populares que o engenheiro/senhor de engenho Milet, escreveu para o conselheiro João José d’Oliveira Junqueira uma lista de impostos de diferentes câmaras municipais, para que este último avaliasse a “improcedência” do protesto dos “sediciosos”. A lista elaborada pela presidência da província levanta algumas disposições das câmaras municipais aprovadas entre agosto e novembro de 1874, que nos servem para mostrar a grande variedade de taxações que estavam sendo criadas ou cujos valores estavam sendo aumentados: em Areia foram estabelecidos novos valores para as licenças aos mascates de fazendas e miudezas (seria a estes últimos que se referia Milet quando dizia que não deveria ser considerada carga uma cesta de beijus ou meia dúzia de cordas com caranguejos?); em Cajazeiras foram aprovados o regulamento e a taxas de aferição dos novos pesos e medidas; em Alagoa do Monteiro, licenças para vender pólvora e fabricar fogos de artifício; em Souza, o imposto à carga exposta nas feiras do município e outro diferenciado à carga de aguardente; em Cuité foram aprovados novos impostos para construção, para espetáculos, venda de pólvora e fabricação de fogos de artifício, para vender aguardente, abrir casa de negócio ou açougue<sup>11</sup>; na capital, as posturas estabeleciam o valor das licenças para assentar alambiques de ferro, de cobre ou barro, para cada saco ou volume contendo gêneros ou fazendas, tanto se fosse introduzido no mercado ou para vender pelas ruas. Ficavam sujeitas a imposto as quitadeiras que vendessem no mercado gêneros ou víveres, e estabelecia também a matrícula para carroças; em São João, as posturas aprovadas estabeleciam o valor das licenças para cada carga de líquido a medir, aprovava também o regulamento e a cobrança da aferição dos novos pesos e medidas, licenças para construções, para abrir estabelecimento comercial, para vender remédios, pólvora e fazendas ou miudezas nas feiras, para mascatear; em Independência estabeleceram-se taxas para cada

<sup>10</sup> Arquivo Nacional. IJJº 268, 1875-1876, Serie Interior.

<sup>11</sup> Ademais, deste imposto sobre a carne recaía também um imposto sobre cada cabeça de gado comercializada de 12% que já tinha sido advertido como “agravante da condição dos mais pobres”. AN. IJJº 268, 1875-1876, Serie Interior.

cabeça de gado suíno morto para consumo, por carga da aguardente vendida ao retalho ou por atacado, impostos também aos mascates que expusessem suas mercadorias em bancos ou malas, no pátio da feira, sob qualquer sombra do local da feira ou pelas ruas; em Santa Luzia foram aprovados impostos por carga exposta na feira, estabeleciam-se valores diferentes em três categorias: açúcar, café e rapadura; feijão, farinha e milho; e aguardente<sup>12</sup>.

Este resumo dos novos impostos aprovados em várias câmaras municipais do interior e a capital da Paraíba no segundo semestre de 1874 demonstra a extensão dos novos impostos. Embora o objetivo do presidente da província, Silvino Elvidio Carneiro da Cunha, seja o de mostrar a “insignificância” dos valores das taxas, a listagem evidencia como esses impostos atingiam a produtores e consumidores no seu cotidiano.

Podemos imaginar – e sabemos – o efeito que causou a fixação desses editais nos municípios do sertão. Imaginemos a quitandeira lendo ou escutando que deveria pagar para vender seus quitutes na feira ou pelas ruas; ou o mascate por expor seus produtos em bancos ou malas. Inclusive os feirantes de secos e molhados, que para poder vender seus produtos teriam que medi-los e pesá-los pelo novo sistema; a mesma câmara alugava, ou prestava o serviço, cobrando valores fixos para isso. Não parece que se trate de um motivo fútil ou frívolo. Pesos e medidas e impostos formavam parte de uma única causa que atingia a qualidade de vida dos mais pobres, os mais fragilizados, os únicos para os quais essas taxas representavam uma diferença, talvez a diferença para o grupo familiar entre comer e passar fome.

## REFERÊNCIAS

ALFONSO, El Sabio. Igualación de pesos y medidas. Alicante. *Biblioteca Digital Cervantes*, 2007. Edición digital a partir de Boletín de la Real Academia de la Historia, tomo 38, 1901, p. 134-144.

ALMEIDA, M. Ribeiro de. *Compendio do systema metrico decimal de pesos e medidas para uso das escolas primarias*. 5. ed. Rio de Janeiro: Montenegro, 1889.

DAVATZ, Thomas. *Memórias de um colono no Brasil (1850)*. Tradução, prefácio e notas de Sérgio Buarque de Holanda. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo, 1980. p. 114-115.

DIAS, José Luciano de Mattos. *Medida, normatização e qualidade. Aspectos da historia da metrologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Inmetro/CPDOC, 1998.

DUTOT, S. *France et Bresil*. 2. ed. Paris: Gamier, 1859.

GABAGLIA, Capanema; DIAS, Gonçalves. Parecer dos Senhores acerca de um novo systema de pesos e medidas. *Relatório do Ministro de Agricultura*. Rio de Janeiro, 1860. Anexo E.

HEREDIA, Beatriz; PALMEIRA, Moacir. Em torno de pesos, medidas e cálculos. In: COLÓQUIO QUANTIFICAÇÃO E TEMPORALIDADE. 2005, Rio de Janeiro. *Mensuração e Performatividade*. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 2005. Sessão 2. Disponível em: < <http://www.cultura-economia.com/Textos/B%20Heredia%20M%20Palmeira.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2005.

KULA, Wiltod. *Las medidas y los hombres*. México: Siglo XXI, 1980.

<sup>12</sup> Arquivo Nacional, Códice 603.

LEITE, S. P. et al. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: Editora Unesp, 2004. v. 1.

LESSA, J. A da F. *Systema métrico contendo a legislação dos pesos e medidas da Ilma*. Câmara Municipal. Rio de Janeiro: E. Dupont Editor, 1874.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Nota a respeito de medidas de grãos utilizadas no período colonial e as dificuldades para a conversão ao sistema métrico. *Boletim de História Demográfica*, v. 8, n. 21, mar. 2001.

MAIOR, Armando Souto. *Quebra Quilos Lutas Sociais no outono do Império*. São Paulo: Nacional/Mec, 1978.

MARQUES, João dos Santos. *Guia métrica para as famílias e o comércio miúdo*. Rio de Janeiro: Typ. J. M. A. A de Aguiar, 1873.

MARQUESE, Rafael de Bivar. *Feitores do corpo, missionários da mente: senhores, letrados e o controle dos escravos nas Américas (1660-1860)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004. p. 150.

MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império (1871-1889)*. São Paulo: Topbooks, 1999.

MILET, Henrique Augusto. *Os quebra-kilos e a crise da lavoura*. São Paulo: Global; Brasília: INL, 1987.

NEVES, Frederico de Castro. *A Multidão e a história. Saques e outras ações de massas no Ceará*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto, 2000.

PIMENTEL, Antonio José de Mesquita. *Cartilha ou compendio da doutrina cristão ordenada por perguntas e respostas*. Rio de Janeiro: Guimarães & Co., 1877.

SCHWARTZ, Stuart B. *Segredos Internos: engenhos e escravos na sociedade colonial: 1550-1835*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SINIMBÚ, João Lins Vieira Cansansão de. *Relatório apresentado à Assembleia General Legislativa na Primeira Sessão da décima sétima legislatura*, do Ministro e Secretario do Estado dos negócios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. Rio de Janeiro: Imprensa Industrial de João Paulo Ferreira Dias, 1878.

THEOPHILO, Rodolpho. *Historia da Seca do Ceará*. Rio de Janeiro: imprensa Inglesa, 1922.

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum: Estudo sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.



## ESTATÍSTICAS E URBANISMO – OS IRMÃOS ANDRADA E OS CÁLCULOS PARA UMA NOVA CAPITAL PARA O IMPÉRIO DO BRASIL

*Margareth da Silva Pereira\**  
*Mário Luis Carneiro Pinto de Magalhães\*\**

### HERANÇAS E ORIGINALIDADES NA PRÁTICA DE UM SABER TRANSVERSAL

Quando se fala contemporaneamente em planejamento territorial, urbanismo e estatísticas, as relações entre os técnicos ligados a estas áreas parecem óbvias. De fato, indicadores estatísticos balizam hoje políticas e investimentos em matéria de habitação, saneamento e educação ou estratégias locacionais de empreendimentos e equipamentos, dentre tantas outras áreas da ação estatal e pública. Entretanto, estas interações nada têm de natural. Elas resultam de longas construções históricas que não só orientam o modo de agir do próprio poder público, quanto estão à base da própria organização, a partir do século XVIII, das estatísticas, do planejamento urbano e do urbanismo como campos de reflexão e de ação, temas ainda pouco explorados pela história da ciência.

A naturalização do processo de constituição destes campos do saber e, sobretudo, a desatenção sobre seu estreito vínculo de origem como ciências modernas, vem impedindo uma melhor compreensão da própria história da construção das sociedades democráticas e de suas instituições de governo. Pode-se dizer que conceitos como os de “projeto” e “previsão” e perguntas de certo modo simples sobre “qual a causa a que deve servir o saber” ou “como governar para o bem comum” passaram a ser esquecidos ou foram banalizados. Em outras palavras, embora os debates sobre estas ideias tenham ocupado diferentes pensadores, fomentando as inúmeras reformas e revoluções – filosóficas, morais, tecnológicas e políticas – que se aceleraram a partir da segunda metade do século XVIII, criando as bases da visão contemporânea sobre a vida coletiva e social, também eles foram atemporalizados, naturalizados.

É certo que os esforços em redesenhar o conhecimento sobre as próprias formas de organização do campo científico nestes últimos trinta anos, o contato direto e privilegiado com fontes primárias, um olhar mais complexo sobre algumas biografias intelectuais de peso – de Kant a Bentham, por exemplo –, ou uma reflexão mais ampla e mais plural sobre a história cultural dos séculos XVIII e XIX, vêm mudando este estado de coisas. Entretanto a enorme contribuição

\* Doutora em História pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris. Professora associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); pesquisadora nível 1 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); coordenadora do Laboratório de Estudos Urbanos (LEU) na UFRJ.

\*\* Doutorando e mestre em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integrante do Laboratório de Estudos Urbanos (LEU) na UFRJ.

de mais de duas gerações de historiadores<sup>1</sup> em torno da historicidade do saber, das circunstâncias de enunciação de certos termos e conceitos ou sobre as sociedades e culturas que os produzem e lhes atribuem sentidos e significados, ainda não foi suficiente para desestabilizar a naturalização corrente sobre o próprio conceito de “política pública”.

Ora, o que se observa é que o vocabulário das sociedades modernas se constrói par e passo à estruturação de certas áreas do saber como as estatísticas e o urbanismo, ambos vistos como saberes “úteis”, voltados para a busca do “bom governo” e do “bem comum” como funções do Estado<sup>2</sup>. Na verdade – e isto é particularmente claro no caso luso-brasileiro –, a uma nova racionalidade administrativa que vai se delineando já em meados do século XVIII com base na reforma Pombalina e na criação de inúmeras repartições e serviços do Estado, corresponde um novo olhar sobre cidades e territórios que mobiliza conhecimentos de diferentes naturezas: descritivos – como a geografia, a história, as estatísticas; especulativos e prospectivos – como as ciências naturais, a química e a física; ou corretivos e profiláticos – como a medicina, a engenharia, a arquitetura e o “urbanismo”<sup>3</sup> nascente.

Como lembrava o naturalista italiano Domenico Vandelli, que passaria grande parte de sua vida em Portugal e seria o responsável pela política de criação dos jardins botânicos e de aclimação de espécies, com Pombal passaria a brilhar no Reino uma luz que poderia “não apenas repelir as antigas trevas como também penetrar toda a posteridade com seus raios”<sup>4</sup>.

Talvez não seja por acaso que as referências sobre a expansão dos domínios portugueses ultramarinos e a criação de um Quinto Império – Português –, projeto acalentado por Antonio Vieira desde o século XVII, tornem-se cada vez mais regulares ao longo do século XVIII. Vieira, saído das fileiras jesuíticas que Pombal tanto combatera, sonhara – como o Ministro de D. José I fazia agora – com uma *História do Futuro* e acalentara as esperanças de um Portugal novamente soberano de mares e oceanos, no contexto das lutas pelo fim da união ibérica.

A retomada desses debates nos círculos pombalinos racionalistas persistiriam até a formalização do projeto de construção de uma capital no centro dos domínios do, agora, Império do Brasil independente, formulada pelos Andrada. Os avanços, recuos e desvios deste projeto

<sup>1</sup> Reinhart Koselleck, por exemplo, foi dos primeiros, ainda na década de 1970, a começar a refletir de modo sistemático sobre a historicidade dos conceitos políticos, o que vem dando forma a inúmeras obras inspiradas na sua *Begriffsgeschichte – História dos Conceitos (ou Termos)* – de modo cada vez mais ampliado pelo desenvolvimentos dos estudos culturais.

<sup>2</sup> Para uma aproximação do conceito de “bem comum” na sociedade portuguesa veja, por exemplo, Jorge Braga de Macedo, José Adelino Maltez, Mendo Castro Henriques, *Bem comum dos portugueses*, Lisboa, Vega, 1999.

<sup>3</sup> Como se sabe, a palavra urbanismo é um neologismo do início do século XX que coroa o exercício dessa nova mentalidade administrativa na Europa Central, voltada para um planejamento que visa conter o crescimento considerado excessivo das cidades por meio de políticas corretivas das distorções que essa situação acarreta, reformando fisicamente o desenho das cidades existentes, reformando moralmente os hábitos das novas populações citadinas, promovendo novas formas de povoamento. Em todos os casos a “contagem”, as identificações geográfica e locacional, a melhor compreensão “social” e “cultural” dos indivíduos e grupos observados torna-se estratégica na busca de equacionar pelo menos quatro grandes temas: garantia de salubridade, mobilidade, maior justiça social e atratividade das cidades, ou seja, os quatro pilares que guiarão de diferentes modos o pensamento revolucionário ou reformador do Estado ao longo dos séculos XIX e XX.

<sup>4</sup> Correspondência à Carl von Linné de 17/5/1773 (LINEE; VANDELLI, 2008).

até a Constituinte de 1823 talvez nos permitam observar, ainda que rapidamente, os esforços de identificação do território brasileiro com base em uma racionalidade técnica e científica nova, revelando como diferentes saberes se irmanam ou se espelham nesse período, guiados pelos princípios da “classificação”, do “cálculo”, da “correção” e da “previsão”.

De fato, o papel que o Brasil passaria a desempenhar nesse projeto, já de saída, e bem antes que se efetive a transferência da Corte, em 1808, é relevante uma vez que – seja por suas minas, em um primeiro momento, seja por suas potencialidades agrícolas – passa a ser considerado como o lugar ideal para acolher a cabeça de governo.

Ora, as velhas cidades brasileiras – Belém, Salvador, Rio de Janeiro – passam assim, a serem cogitadas para sediar o centro do poder, mas também ganham as pautas, as sugestões para a construção de uma nova capital. Entretanto, é necessário fazer um amplo “reconhecimento” do país, observar as suas populações, medir a extensão do território, verificar a fertilidade dos solos, contabilizar os braços fortes, calcular quais poderiam ser os produtos da agricultura, das minas, das indústrias, da navegação interior e exterior, entre tantas outras tarefas.

As reformas e revoluções liberais que pouco a pouco levariam o Brasil ao processo de Independência e à estruturação de seus diversos serviços administrativos são insufladas por uma nova visão empírica e útil que identifica, classifica, calcula, corrige e, sobretudo, prevê.

Esse processo impulsiona tanto o desenvolvimento da história natural quanto o exercício do planejamento do território sob novas bases. Aqui, o racionalismo iluminista traria sua parte de originalidade. Como se sabe, na segunda metade do século XVIII, crescem na Europa os debates sobre a modernização das cidades. A recepção no Brasil das ideias liberais que defendem que a riqueza das nações está no comércio, nas indústrias e nas cidades, e não somente nos campos, irá encontrar uma cultura colonial que, ao que parece, embora centrada na atividade agroexportadora, não duvidara disso. Ou que pelo menos vinha ancorando sua prática administrativa, sobretudo desde D. João V (1700-1750), em centenas de projetos, construção e melhoramentos de cidades e no acúmulo de memórias, razões, mapas estatísticos e geográficos e, ainda, cálculos sobre o modo de vida coletiva, as rendas, as fazendas ou os recursos de seus sujeitos e seus domínios.

De fato, após o tempo das *bastides* construídas pela França na Idade Média para assegurar a parte de suas conquistas no sudoeste, foi Portugal que se impôs, a partir do Renascimento, como uma das primeiras nações a saber planejar e praticar desde o século XVI a ocupação de seus domínios ultramarinos de África, de Ásia e da América. Em resumo, fora este saber prático, nascido da observação e da experiência, que havia permitido a Portugal todas as suas conquistas.

Esta tradição perdera parte do seu fôlego no período da União Ibérica e no esforço da Restauração. Contudo, a descoberta das minas no Brasil e as riquezas auferidas durante mais de meio século sob D. João V, Portugal (re)criaria uma cultura técnica e administrativa que, repovoando o Brasil, chegava ao final do século XVIII com a maior e mais importante rede de cidades das Américas.

Ora, o cálculo das riquezas e a atenção para com o “florentíssimo” e “bem povoado” Estado do Brasil vinha se manifestando de longa data (VAINFAS, apud SENRA, 2006, v. 1). Entretanto, foi no âmbito do expansionismo napoleônico, e sobretudo com a instabilidade ressentida pelas cortes europeias – seja em suas sedes, seja em seus domínios, advinda das lutas pela emancipação – que o aconselhamento para a transferência da sede do Reino para a América tornar-se-ia estratégico. As rebeliões locais em favor da Independência e a crise do ciclo do ouro, talvez tenham sido a gota d’água, nas ponderações entre vantagens e desvantagens.

De fato, as memórias da Academia de Ciências chamavam atenção para outras potencialidades do Brasil, para além das minas, e continuava a ser mais cômodo e mais seguro “estar onde se tem o que sobeja que onde se espera o que carece” (VAINFAS, apud SENRA, 2006, v. 1), como alertava D. Luís da Cunha a Antonio de Azevedo Coutinho, tio de Pombal, sobre a conveniência de D. João V se fixar no Brasil, criando um novo império, desde a primeira metade do século XVIII.

É neste contexto que o urbanismo e a estatística nascentes aliam-se ao saber matemático, histórico, geográfico e das ciências naturais resenhando um novo momento nos projetos de “(re)povoamento” e redistribuição da população no território, com sua parcela de continuidade e de mudanças, com sua parcela de saber empírico e intuição.

Ora, se no que diz respeito às estatísticas sua natureza como “ciência” do Estado foi fixada desde o século XVIII (SENRA, 2006, v. 1, p. 63), em tempos de governos absolutistas e centralizadores, no que diz respeito ao urbanismo, área do conhecimento que vai ganhando forma já em tempo “liberais”, de maior pluralidade de visões e, portanto, de desenvolvimento da “economia política”, com frequência torna-se necessário apontar suas injunções com as questões de governo. Entretanto, é essa proximidade entre campos de ação e de conhecimento que vão se formando como ferramentas de governo que as biografias dos irmãos José Bonifácio e Martim Francisco de Andrada nos mostram.

É no cerne das especulações sobre o lugar mais “útil” – ou o lugar ideal, como diríamos hoje – para construir se não a sede do Quinto Império, como sonhado por Vieira, para se instalar, sucessivamente, a sede do Império luso-espanhol, desejado por Carlota Joaquina, e o futuro Império do Brasil, que o nome dos Andradas se destacaria. Ambos, quase em um diálogo que vai e que volta, se envolveriam, um com as estatísticas e o outro com um novo desenho administrativo para o território. Martim Francisco com as estatísticas, José Bonifácio com o planejamento territorial ou com o que se convencionou chamar de “pré-urbanismo”.

Na verdade, a ação de José Bonifácio como um dos grandes articuladores da Independência vem obscurecendo uma análise mais plural de sua trajetória. Pouco se fala, por exemplo, de sua visão territorial e da importância que atribuiria às diferentes formas de organizar a população de modo a fazer prosperar o “corpo social”. Com seu irmão, Martim Francisco, primeiro Ministro da Fazenda do Brasil já independente, autor da *Memória Sobre a Estatística, ou Análise dos Verdadeiros Princípios Desta Ciência, e Sua Aplicação à Riqueza, Artes e Poder do Brasil* (SENRA, 2006, v. 1, p. 69-72), foi herdeiro desta racionalidade administrativa pós-pombalina e de uma

visão de ciência indissociável à da sua aplicabilidade administrativa, como modo, inclusive, de garantir o bem-estar, mas também a estabilidade e o equilíbrio do poder.

De fato, a biografia de ambos demonstra o quanto o campo científico afastaria-se de uma ideia de saber múltiplo e coeso, e que se exercita em sistemas de investigação e reflexão abertos à transversalidade de descrições, especulações e previsões. Um saber que se mostrava atento às diversidades para poder estabelecer semelhanças e igualdades e construir programas de governação – ou como diríamos hoje, com novos conceitos e velhas palavras, para desenhar políticas úteis para o bem comum. Talvez isso explique como ao mesmo tempo o processo da Independência, nos seus primeiros momentos, foi um misto de continuidades e mudanças, mas soube delinear uma ampla agenda de reformas cidadinas, territoriais e sociais de longo alcance.

## COMPARANDO POVOAÇÕES E CIDADES

Muito já se escreveu de como o início do século XIX seria marcado, para os brasileiros, pela experiência excepcional da transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro. A ideia aventada, como vimos, desde o final do XVIII, deixava entrever o que cada vez mais seria considerado um problema para muitos governantes e técnicos no século XIX – isto é, onde fixar o aparato administrativo de vastas parcelas de território, ou em outras palavras, onde estabelecer a capital de nações e Impérios, o seu centro de comando. O foco nas semelhanças e diferenças entre estatutos políticos, grandezas e papéis de cada tipo de povoação do Brasil tornara-se uma importante questão desde os fins do século XVIII.

É sobre a conveniência e até mesmo sobre a necessidade de contribuir para um conhecimento do território pautado na geografia, na história, nas ciências naturais e na ciência dos números que diferentes documentos e anotações dos Andradas discorrem. Sem eles a comparação entre cidades, vilas, aldeias, seus diferentes desempenhos econômicos em relação às suas respectivas posições geopolíticas, suas riquezas, suas culturas, suas indústrias tornam-se inseguras e fragilizam as tomadas de decisão política que é da alçada dos governos.

Como mostrou Senra (2006, p. 66), o campo das estatísticas toma forma lentamente ao longo do século XVIII. Da formulação da Aritmética Política, “método de estudo das coisas do mundo” pautado na expressão delas como número, peso e medida, derivariam, de certo modo, o campo das “Estatísticas” e da “Economia Política”. Na verdade é o enquadramento do foco colocado nas “coisas do mundo” que pouco a pouco leva da observação das atividades agrícolas na primeira metade do século XVIII para o mundo citadino, um pouco mais tarde. Da identificação e individuação dos fenômenos, desloca-se o olhar para o lugar onde se constrói e pratica a vida política e sua governança. Neste sentido, talvez não seja excessivo dizer que é baseado no desenvolvimento das Estatísticas e dos estudos de Economia Política que o olhar crítico sobre as cidades emerge, e com ele o “urbanismo” – ciência profilática, corretiva, que com base em diagnósticos corrige, projeta e busca prever o futuro das cidades.

É com certeza no processo de amadurecimento de questões envolvendo a utilidade das Estatísticas para o equilíbrio da Economia Política que os dois Andrada pouco a pouco chegam ao tema das cidades e daquilo que caracteriza as diferentes “classes” de povoações: cidades propriamente ditas, vilas, aldeias.

Provavelmente escrevendo antes de retornar ao Brasil em 1819, José Bonifácio declarava em *Notas sobre a “aritmética política” ou “estatística”*: “A utilidade da Aritmética Política, de que o homem de Estado se pode servir, é a de não marchar ao acaso...” (SENRA, 2006, p. 66).

Não se sabe desde quando José Bonifácio passaria a tomar conhecimento dos projetos de construção de um Império luso-espanhol e da transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, discutidos antes de 1808. Tampouco se pode por ora afirmar quando passa a incluir o tema da cidade-capital no rol das suas reflexões. É, contudo, possível que tenha se interessado das propostas e considerações à respeito, que Rodrigues Veloso de Oliveira, desembargador paulista, havia apresentado, em 1810, a D. João VI em sua *Memória sobre o Melhoramento da Província de São Paulo* (PEREIRA, 2010).

De fato, efetivada a transferência da Corte, os debates sobre o assento da capital não arrefeceram, e parecem, ao contrário, ter trazido uma oportunidade para pensar toda a arquitetura administrativa do Reino e de um novo Império. Somado ainda às discussões à época sobre o projeto da capital norte-americana de Washington no Distrito de Colúmbia, as discussões tornam-se ainda mais recorrentes, mesmo nos meios antimonarquistas, e assunto de atualidade (PEREIRA, 2010).

Como lembram Magalhães, Santos e Peixoto (2009), Hipólito José da Costa, incitado pelo estabelecimento de uma sociedade de comércio entre Goiás e Pará, extrairia desta empreitada menor a ideia de organização do território brasileiro, sua hinterlândia e frente de mar, “encabeçadas por uma cidade-capital centralizada, em conexão com uma rede estendida internacionalmente, fomentando o comércio interno e externo.” (MAGALHÃES, SANTOS; PEIXOTO, 2009). Contudo, mais que isso, Hipólito da Costa publicaria, como se sabe, a proposta de uma nova capital no *Correio Brasiliense*, retirando o assunto da antessala de ministros e dos bastidores do poder para tratá-lo cada vez mais publicamente.

Ora, o processo de emancipação do Brasil e, na sequência, as discussões sobre a sua organização interna só manteriam, agora no contexto de mais uma nação americana independente, a tripla motivação que envolvia a tomada de decisão sobre o lugar físico a ser ocupado na carta das possessões pela capital: a da distinção ligada à própria capitalidade, a da irradiação dos seus benefícios e, enfim, a da necessidade de fazer convergir a centralidade geométrica ocupada pela capital em relação ao território ao papel que deveria desempenhar como centro de comando e de cabeça do Império.

Levada quase ao pé da letra nas pautas, é neste encadeamento que seria publicada em 1822 a *Memória* de Veloso de Oliveira. Agora, no entanto, a ela antecede e sucede os escritos de José Bonifácio, defendendo também uma nova capital para o país no interior das terras. Inicialmente ele aborda o assunto quando das *Lembranças e Apontamentos da Junta Governativa de São Paulo*, em 1821, mas volta ao tema em outras oportunidades, até 1823. Algumas

questões são recorrentes nestes escritos e faz-se necessário lembrar as ideias que permeiam o conceito de capitalidade, nesses anos.

De fato, embora o conceito de capitalidade não fosse utilizado e sequer o termo fosse empregado, os escritos sobre as cidades “cabeça” de governo vinham buscando identificar e elencar suas funções ao longo do século XVIII no rastro das revoluções liberais e do racionalismo que atravessam os campos da economia e da política. A ideia de cidade-capital passa a ser fortemente associada, primeiramente, a uma dimensão estática que enxerga a capital como lugar de acúmulo material ou patrimonial – seus palácios, seus monumentos, suas praças, seus templos –, por meio dos quais se evidencia um centro de poder.

Entretanto, ao longo ainda do século XVIII, cresce um novo entendimento do papel da capital. E dentre os “atributos da capitalidade”, como designamos hoje, duas outras ideias lhes são associadas, embora elas também discutidas em ritmos diversos. Por um lado, afirma-se um pensamento geométrico que estabelece uma relação de analogia entre centro de poder e centro territorial. Esta ideia não apenas perdura, mas desdobra-se em um discurso de eficiência logística, econômica, militar e política. Por outro lado, com o liberalismo de finais do século XVIII, começa a ganhar preponderância uma visão mais dinâmica e sistêmica do papel da cidade-capital, que se mostra, assim, atenta aos fluxos de indivíduos e de riquezas.

Passaria a ser valorizada a articulação das cidades-capitais com uma rede nacional e internacional de cidades, em relação às quais aquelas deveriam desempenhar um papel destacado nas relações de trocas. Entretanto as relações de trocas aqui não devem ser compreendidas do ponto de vista estritamente fazendário e comercial. Trata-se de uma relação “econômica” no sentido pleno da palavra – isto é, das leis e princípios (nomos) que, criados pelos homens, governam o “oikos” – isto é, a casa –, tenha ele as dimensões de uma cidade, de um território, de uma nação ou país. Isto é, governam os diferentes “capitais” tangíveis e intangíveis, os quais a cidade-capital mobiliza, desloca e sobre os quais toma decisões.

Cabe, entretanto, explorar as condições de enunciação destas propostas de transferência e construção de uma nova capital quanto aos saberes sobre o território e quanto a sua *rationale*, isto é, quanto à justificativa e o cálculo que operam e dos regimes de uma sistematização de informações que detêm ou ambicionam alcançar. E é aqui, no esquadramento geográfico e estatístico, que as reflexões dos Andradas revelam sua acuidade. Para medir-lhe o impacto é, contudo, necessário mais uma vez avaliar continuidades e mudanças.

## A EXPERIÊNCIA DAS MINAS E DE SEUS SERTÕES NO SÉC XVIII E XIX – AS CONTRIBUIÇÕES PARA UM OUTRO ESQUADRHAMENTO DO TERRITÓRIO

De fato, se, como mencionado, os debates sobre uma nova capital aparecem com grande destaque no início do século XIX no cenário brasileiro, não é sem trazer as marcas de uma

experiência de esquadramento do território e de políticas de assentamento, que também datavam de modo continuado pelo menos o reino de João V. Contudo certas lógicas locais também precisam ser destacadas.

A partir do fim da União Ibérica, os interesses da coroa portuguesa em garantir o controle dos territórios conquistados pela atividade mineradora vão desenhar uma nova política territorial que marca a maior parte do XVIII. É reforçado o controle centralizado sobre o processo de colonização, por exemplo. Uma política de fixação de populações cria novas vilas e cidades, alça antigas vilas à condição de cidades, estabelece normas de unidade formal destes assentamentos, inclusive redesenhando assentamentos já existentes, em nome de sua representatividade da presença da Coroa na colônia. Finalmente, são estes assentamentos as pontas de lança do aparato administrativo que irá contar a população, cobrar impostos, construir registros administrativos, enfim, sobre os quais se assentará o argumento português de direito sobre o território, com base no princípio do *Uti possidetis*. Daí a vasta e inigualável rede de povoações que Portugal ostenta no Brasil à época quando comparada com qualquer outra das demais áreas coloniais do continente americano.

Contudo, a contração da atividade mineradora ao longo do século XVIII vai revelar os limites desta política. Sintomática desta virada será, por exemplo, a transferência da capital da colônia para o Rio de Janeiro em 1763, sendo 1762 o primeiro ano a não se cumprir a cota régia de ouro. Esta conjuntura acalantar-se-á, durante o período pombalino, a inflexão em direção à adoção de uma razão ilustrada como razão de Estado. Mudam os fins da política, já não bastando *conhecer para controlar* o território; é necessário *conhecer para gerir* o território.

Para tanto, mudam também os meios, repensam-se os instrumentos desta nova governança. Sob o signo da ação direta sobre o território entrevê-se uma nova modalidade de sistematização das informações que vem, assim, enriquecer o programa de pontuar o território de vilas e cidades, instaurado anteriormente, apoiando-se em três “tradições”.

1) A coleta e ordenação sistemática dos registros administrativos gerados nas diferentes povoações. A tarefa de gerar informações sobre a forma de palavras, mas sobretudo de números, como lembraria Moraes, era, inclusive, fator de reconhecimento social dos quadros administrativos das povoações, como mostra o caso de certos funcionários de Vila Rica<sup>5</sup>, alçados a importantes cargos de confiança.

2) A de um revigorado espírito empirista, baseado na observação em campo, aproveitando-se dos desenvolvimentos nas técnicas de geometria descritiva, nas técnicas topográficas (a atenção

<sup>5</sup> Sobre a ascensão social do capitão-mor José Joaquim da Rocha, advogado, conselheiro do rei e próximo de D. Pedro I, Fernanda Borges de Moraes escreve no artigo *A Rede Urbana das Minas Gerais Coloniais: uma reconstrução a partir da cartografia histórica* (MORAES, 2007). Resume: “Rocha contou com o auxílio de Francisco Antônio Rebelo, autor de *Erário Régio de S. M. F.* ministrado pela junta da Real Fazenda de Vila Rica (1768), organizado no período em que foi contador dessa junta. Foi o apoio de Rebelo, possibilitando-lhe o acesso a números e documentos da Contabilidade Pública, que afirmou a credibilidade de Rocha junto aos altos escalões administrativos da capitania.”

ao sítio) e as técnicas de georreferenciamento (latitude, longitude, altitude). O impacto aqui de uma visão classificatória introduzida pela revolução que diversos naturalistas vão promovendo na esteira de Lineu, também se faz sentir nas vistas de cidades que passam desenhadas com modernos instrumentos óticos, como as câmaras claras, visando, com a regularização de certas práticas e difusão de métodos, alcançar o máximo de verossimilhança.

3) A dos relatos memorialistas e históricos coletados direta ou indiretamente e que iriam pouco a pouco tornar o Brasil objeto de história, sobretudo após a instalação da Corte e com a Independência.

A associação destas três vertentes define uma cartografia que se coloca em relação uma gama variada de informações, espacializando-as. Congrega uma diversidade de modalidades discursivas e modos de expressá-las que se pretendem complementares, seja cruzada em um mesmo suporte ou na forma de um conjunto que conforma um todo. Para além de “séries de séries”, constrói séries em relação de posição relativa umas às outras, situadas espacial e temporalmente – e é neste sentido que talvez devêssemos compreender as inúmeras *corografias* que se desenvolveriam neste período.

Quais as conquistas e os limites destes esforços de sistematização? Por um lado se avança enormemente no rastreamento dos assentamentos, crescendo em muito os pontos reconhecidos de fixação no território. Por outro, instauram-se os conflitos demarcatórios dos limites de comarcas e capitanias, iniciando nas minas um processo que perdurará no Brasil até o século XX.

Nestes primeiros esforços mineiros de esquadrinhamento fino do território, avançando em direção à sua frente oeste, é estabelecida em 1815–1816 a comarca de Paracatu. E é nesta nova “centralidade” do Brasil independente que, não por acaso, José Bonifácio instala e vislumbra em Paracatu – na fronteira dos esforços corográficos – a localização de uma nova capital para o país. *Petropole ou Brasilia* seria seu nome, entretanto, quando de sua representação para a constituinte em 8 de junho de 1823, José Bonifácio demanda a três das categorias que disputariam o campo dos debates urbanísticos no século XIX – médicos, arquitetos e engenheiros – o aprofundamento dos estudos<sup>6</sup>.

Nestes anos de visibilidade e poder dos Andradas, tanto José Bonifácio quanto Martim Francisco se interessam pelas estatísticas, mas é na *Memória Sobre a Estatística ou Análise dos Verdadeiros Princípios Desta Ciência, e sua Aplicação à Riqueza, Artes e Poder do Brasil*, escrita pelo segundo provavelmente quando Ministro da Fazenda, que o compromisso com um saber útil exprime-se em todas as letras.

<sup>6</sup> “Mas em que parte do districto de Paracatú deve ser edificada esta nova capital do Grande Império do Brasil?” pergunta José Bonifácio, e conclui: “A Escolha final do local só pôde decidir-se exatacamente depois de trabalhos geodésicos e sanitários de uma comissão composta de engenheiros, médicos e architectos, que levante a planta do terreno e examine as circumstancias locais que o devem fazer digno de tal categoria.” cf. José Bonifácio de Andrada e Silva, *Memória apresentada à Assembleia Constituinte e Legislativa do Brasil pelo deputado França*, lida na sessão de 9 de junho de 1823 mas não transcrita nos Anais. (SOUZA, s.d. p. 117) cf. <[www.http://doc.brazilia.jor.br/HistProjetos/](http://doc.brazilia.jor.br/HistProjetos/)>

Martim Francisco fala sobre as estatísticas de um tom que se deseja ainda mais preciso do que o utilizado pelo seu irmão anos antes. Nada de ambiguidades: sua *Memória sobre a estatística* registra já em seu título o desejo do autor em estabelecer a distinção desta da antiga “aritmética política”. Ele esclarece ainda:

[...] o cabal e miúdo conhecimento da extensão e riquezas naturais [do Brasil], da sua população, e das leis, que esta segue, em sua marcha e progresso; dos produtos da agricultura, e da indústria, e do comércio; das rendas, e das forças de terra e mar que defendem a independência política deste Reino e protegem o povo e seus trabalhos... [permitirá] comparar as despesas com os produtos de cada empresa, determinar suas vantagens relativas, calcular aritmeticamente sua influência relativa sobre a riqueza, deduzir dela as regras que se devem respeitar (MARTIM FRANCISCO apud SENRA, 2006, p. 71).

Assim infere os princípios da economia política que pode e deve encaminhar o país “no emprego mais vantajoso dos capitais e do trabalho”. Por fim, graças às estatísticas e à previsão e à correção de rumos que ela permite pelo “conhecimento da atualidade”, poder-se-á criar todos os objetos de comodidade, de gozos e de agrados, monumentos de luxo, da vaidade e da magnificência dos povos civilizados, e reguladores dos diferentes graus de civilização.

## DE UMA ARITMÉTICA A UM CÁLCULO COMPLEXO – A TRANSIÇÃO DE UMA “ARITMÉTICA POLÍTICA” PARA UMA ECONOMIA MORAL

Ora, em paralelo a estas reflexões e projetos enunciados por brasileiros, outra vezes também se fazem presentes no debate sobre a mudança da capital nestes anos, reunindo planejamento territorial e estatísticas. Entretanto, muitas vezes sob outra ordem de discurso. O geógrafo Adrien Balbi, por exemplo, seria um deles. Proponente de uma geografia estatística, Balbil desenvolve estudos em Portugal na sequência da publicação de seu *Tableau Politico-Statistique de l'Europe* de 1820. Advêm desta temporada dois trabalhos publicados, ambos em 1822: *Essai Statistique sur le Royaume de Portugal e d'Algarve*, e *Variétés Politico-Statistiques sur la Monarchie Portugaise*. Menos conhecido que o primeiro, é no segundo trabalho, após longa análise de séries estatísticas do comércio português, que se detém, no segundo capítulo, na pergunta: *Quelle doit être la Capitale de la Monarchie Portugaise? A sua dúvida sobre a questão da capital da monarquia deriva do cálculo que empreende entre “la masse et la qualité des habitants du Portugal, relativement à ceux du Brésil”<sup>7</sup>.*

A análise de Balbi se desdobra em duas frentes. Primeiramente considera a questão sob o signo de uma “justiça histórica”, segundo a qual irá considerar os feitos heroicos do povo português, os sacrifícios pela independência contra as invasões napoleônicas e as declarações

<sup>7</sup> “a massa e a qualidade dos habitantes de Portugal, relativamente àquela do Brasil” (tradução nossa).

reais quando de sua partida e quando do pedido de seu retorno. Finalmente, considerando talvez que houvesse necessidade de ir além das justificativas históricas, detém-se numa análise sob o signo de uma geografia estatística que visa permitir comparações entre nações.

É neste ponto que pondera as informações extraídas das estatísticas, buscando critérios para um juízo político sobre a capital. Neste sentido dirá que *“Pour les états d’une certaine grandeur, ce n’est ni l’étendue, ni la richesse du sol par elle-même, qui forme leur puissance; c’est la masse et la qualité de leur population relative qui constitue le premier élément de leur force et de leur importance”*<sup>8</sup>.

Os traços que agregam valor a este critério chave – o da *população relativa* – podemos entrever posteriormente em suas afirmações sobre a população de Portugal, quando afirma, por exemplo, que *“c’est que presque tous les habitans [...] sont civilisés et adonnés aux travaux de l’agriculture, du commerce au de l’industrie”*<sup>9</sup>.

Desdobrando assim estes critérios na análise comparativa entre Portugal e o Brasil como alternativas para o lugar de assento da monarquia, seu juízo é categórico: *“C’est donc le Portugal et non le Brésil qui est le véritable centre moral et politique de la monarchie portugaise”*<sup>10</sup>.

Na verdade, ao expor os seus Tableaux estatísticos da Europa e seus ensaios estatísticos de Portugal e do Algarve, é quase como se Balbi respondesse ao mesmo tempo tanto à defesa das estatísticas para a riqueza, as artes e o poder no Brasil feita por Martim Francisco, quanto ao projeto de José Bonifácio de se instalar a capital no interior do Brasil, repetindo agora no sentido inverso a frase de D. Luis da Cunha quase cem anos antes: *é mais cômodo e seguro estar onde se tem o que sobeja...* Portugal, em comparação ao Brasil, não só já possuía estatísticas – aquelas que ele próprio mostrava em suas obras – como sua *população relativa* em sua quase totalidade era civilizada e habituada ao trabalho.

Para Balbi, o estado da formação da população brasileira também seria tal que não haveria de se aventar comparações com aquilo que havia sido possível aos Estados Unidos. Os estudos de Balbi extraem da informação estatística uma análise geográfica que extrapola o juízo político e traduz-se como juízo moral. Contudo, ele acabava por concluir que *“[...] si la position de Rio-Janeiro ne convient aucunement pour être la capitale ni de la monarchie, ni du Brésil, et qu’il fallût par conséquent en bâtir une dans une position plus centrale e plus convenable”*<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> “Para os estados de uma certa dimensão, não é nem a extensão, nem a riqueza do solo por ele mesmo que forma seu poder; é a massa e a qualidade de sua população relativa que constitui o primeiro elemento de sua força e de sua importância” (tradução nossa).

<sup>9</sup> “quase todos os [seus] habitantes [...] são civilizados e habituados aos trabalhos da agricultura, do comércio ao da indústria” (tradução nossa).

<sup>10</sup> “É em Portugal e não no Brasil que está o verdadeiro centro moral e político da monarquia portuguesa” (tradução nossa).

<sup>11</sup> “[...] se a posição do Rio de Janeiro não convém sequer para ser a capital da monarquia, nem do Brasil, este tinha por consequência de construir uma capital em uma posição mais central e mais conveniente.” (tradução nossa).

## JOSÉ BONIFÁCIO LEITOR DE JEREMY BENTHAM – O UTILITARISMO, ENTRE A MORAL E A ESTÉTICA

Ora, como argumentamos de início, os nexos entre estatísticas, ordem, juízo moral e territorialidades nem sempre são evidentes. Menos ainda as relações destes temas com o projeto para a criação ou a reforma de cidades – dentre elas a capital – inerentes à própria prática do urbanismo. Contudo, talvez a ideia de que os saberes são úteis e devam ser aplicados para a construção da felicidade dos reinos, de seus reis, mas também dos homens, auxiliem no seu esclarecimento. A chave aqui talvez seja a figura de Jeremy Bentham, um dos mais importantes sistematizadores de uma razão ilustrada, prática e, mais que tudo, útil.

É certo que os Andradas, como indivíduos letrados que foram, conheceram direta e indiretamente o pensamento de Bentham, seja por ocasião de suas viagens à França no contexto revolucionário, nos estudos em Coimbra, ou, ainda, por meio de obras que expunham e discutiam as ideias e doutrinas do pensador inglês e que circularam no Brasil desde 1808, como *os Estudos do Bem Comum* (1819-1820), de José da Silva Lisboa – à época ainda não o inimigo político de Bonifácio –, ou a tradução do *Ensaio sobre o Homem* (1819), de Alexandre Pope, pelo Barão de São Lourenço (MARTINS, 1977). A circulação das ideias de Bentham e suas marcas no ideário bonifaciano e de seu irmão à época da Independência parece tornar-se, de todo modo, central para a compreensão dos elos entre o esquadramento do território, os números, a moral e até mesmo a estética.

De fato, o exame da rede de contatos intelectuais de Bonifácio nos mostra que outros estudiosos, estrangeiros como Balbi, também estavam atentos ao desenrolar dos eventos entre Portugal e Brasil no período da Independência. A proximidade de Bentham, por exemplo, dos debates políticos que atravessaram Portugal desde a queda de Napoleão e, sobretudo no contexto de debates da nova Constituição Portuguesa desde 1820-1821 é evidente. Por outro lado, como revela um aviso de José Bonifácio como ministro dos Estrangeiros<sup>12</sup>, ele acompanhava de perto também as ponderações de Jeremy Bentham, “*ce vénérable savant, qui a contribué si puissamment à l’expansion des idées libérales du siècle*”<sup>13</sup>. E não só o recebeu no Brasil como certamente leu alguma das suas obras mais tardias.

Bentham foi um importante jurista, pensador de questões de direito constitucional, que havia escrito primeiramente, em 1780, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, objeto de inúmeras reedições até 1823. O jurista inglês vinha se envolvendo com a codificação de diversas constituições desde o final do século XVIII, começando com a francesa.

Esta sua experiência no campo do direito constitucional fizera dele um atento seguidor, se não também consultor, da elaboração da Constituição Portuguesa, do Porto, para a qual redigiria, inclusive, um comentário. Próximo a figuras políticas importantes em Portugal, Bentham faz

<sup>12</sup> José Bonifácio de Andrada e Silva, Aviso de 9 de novembro de 1822 dirigido a Monsieur Laurence. MRE Avisos para a corte, Livro de Registro 317/1/11 folha 125 verso.

<sup>13</sup> “este venerável sábio, que contribuiu fortemente à expansão das ideias liberais do século” (tradução nossa).

ecoar os sentimentos de grupos que não se opunham à emancipação brasileira, escrevendo em abril de 1822 *Rid Yourselves of Ultramarina*, em referência ao termo *ultramar*, pelo qual se tratavam as colônias extracontinentais. Havia defendido que as nações colonizadoras emancipassem suas possessões coloniais onde as práticas do bom governo e do bem comum eram quase sinônimas, buscando construir o consenso, a paz e a felicidade dos indivíduos de boa vontade e boa índole.

Não obstante o estado da nossa pesquisa não permitir precisar qual ou quais das obras de Bentham chegaram à posse dos Andrada, e particularmente de José Bonifácio, é provável que o conceito de *utilitarismo*, central na obra de Bentham desde 1780, tenha inspirado desde muito cedo as suas leituras e propostas. Como se sabe, o *utilitarismo* pressupõe um cálculo e por trás dos seus princípios está claramente um princípio de economia para a vida dos indivíduos em sociedade, uma economia moral. Este princípio é, assim, ético, atento à ideia de “felicidade dos homens” ou “maior felicidade dos homens”, conceito em voga desde as revoluções, com o qual o *utilitarismo* dialoga diretamente. Sob a égide da igualdade e fraternidade dos homens, a felicidade deveria ser levada ao maior número de indivíduos na sociedade, não porque eles fossem de fato iguais, mas pela relação de “simetria” que os definia (MARTINS, 1977, p. 86)<sup>14</sup>.

Se como afirmava Silva Lisboa a economia política era a “ciência do bem comum” e, portanto, uma teoria geral de governo e não um simples conjunto de conhecimentos parciais e específicos à matéria econômica, ela não podia estar separada do pensamento ético. “[...] o economista era o auxiliar do moralista... inquirindo os eficazes meios de haver na sociedade sempre abundante cópia do necessário e cômodo à vida, boa distribuição, e reto uso dos bens.” (MARTINS, 1977 p. 84). “Havia uma realidade a interpretar e programar”, como bem sintetiza Wilson Martins, analisando o pensamento de Silva Lisboa e seu balanço dos esforços feitos desde 1799 pelo governo metropolitano para criar um serviço de Estatística para se conhecer o estado da riqueza, indústria, população e economia pública, solicitando as “luzes e diligências não só das Câmaras das Cidades, e Vilas, mas também das Corporações Eclesiásticas”. Contudo estes esforços ainda não haviam gerado em 1819 um pensamento “econômico” nos termos holísticos evocados acima e menos ainda uma “ciência do bem comum”. Era uma coleção de fatos que só se tornariam úteis combinando “a prática com teoria, ou seja, os dados propostos pela vida nacional com seu programa de nação” (MARTINS, 1977, p. 85).

Neste sentido, Bentham encabeça os intelectuais, como Wilhelm von Humboldt, reticentes quanto aos excessos de intervenção estatal. Advém daí, contudo, uma oposição a uma noção individualista de liberdade – Bentham vislumbra uma liberdade em comunidade, tratando inclusive da noção de *municeps*, à qual se vincula a noção de autonomia municipal amplamente discutida no contexto da Independência.

<sup>14</sup> Wilson Martins desenvolve este conceito de simetria entre abolicionismo e princípios liberais no pensamento de Silva Lisboa.

Cabe aqui, entretanto, se perguntar em que medida a recepção da ideia de utilitarismo de Bentham, em diálogo com a “felicidade dos homens”, foi de certo modo “rebaixada” a um pragmatismo, uma *comoditas* nos debates brasileiros sobre estes temas. Ou, em sentido inverso, o quanto em verdade ressignificaria o entendimento do *útil*, até “alçá-lo” em direção à *venustas*, isto é, a uma estética?

De fato, outros autores, seus contemporâneos que também se detiveram sobre a questão da “felicidade dos homens”, foram mais enfáticos na defesa de uma articulação entre dimensão prática e estética. Shiller, por exemplo, que havia escrito em 1785 a *Ode an die Freude* (Ode a Felicidade ou Alegria), postumamente incorporada por Beethoven em sua nona Sinfonia em 1823, elaborara em 1795, em debate com a ideia kantiana de dever e aquilo que identifica como uma desarticulação (em Kant) do juízo estético com o juízo prático e o juízo puro, A *Educação estética do homem*.

Central neste seu texto é a fórmula condensada da “transgressão estética do dever” – isto é, a felicidade do homem estaria em um “estado de jogo” no qual o indivíduo de livre pensamento “colocaria em liberdade” o mundo que o cerca. Este estado de dupla liberdade não seria tampouco uma suposta liberdade plena do pensamento, mas uma liberdade baseada nas contingências da situação, transformando-a e nisso recriando a si mesmo e ao mundo. Nesse sentido, a reflexão sobre o assentamento humano – sua morada, suas leis e princípios, seu país, sua “oikos+nomia” – se desdobraria, também ela, necessariamente, em uma tríplice dimensão, sintetizada na questão: “como podemos, como devemos e como queremos viver”.

Ora, até que ponto nos distanciamos aqui do juízo prático, econômico e político dos Andradas? Os jogos de “ver e prever”, articulados sobre o eixo daquela pergunta, fazem convergir as estatísticas, cartografias, corografias como pares de políticas urbanizadoras, dotadas igualmente de uma dimensão projetiva, uma vontade de “colocar em liberdade” as potencialidades do mundo.

Entendidas, portanto, como “poéticas de uma ação política”, também estas formas de sistematização da informação podem trair um juízo estético, uma outra ordem de cálculo. As estatísticas e o planejamento territorial alçados a esse patamar talvez expliquem como e por que o projeto de uma nova capital para o Império do Brasil, formulado naqueles anos de emancipação, permaneceria no imaginário de grande parte dos brasileiros por mais de um século como a promessa de uma nova (e outra) territorialidade, até vir a ser, simplesmente, Brasília.

## REFERÊNCIAS

ANDRADA E SILVA, Raul. Os Idealizadores de Brasília no século XIX. *Revista de História*, São Paulo, ano XXVI, v. 52, n. 103, jul./set. 1975.

BALBI, Adrien. *Essai Statistique sur Le Royaume de Portugal et D'Algarve*. Paris: Rey et Gravier, 1822.

\_\_\_\_\_. *Variétés Politico-Statistiques sur La Monarchie Portugaise*. Paris: Rey et Gravier, 1822.

BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation* v I-II. Londres: W. Pickering, 1823.

BICALHO, Maria Fernanda. *O Rio de Janeiro no século XVIII: a transferência da capital e a construção do território centro-sul da América portuguesa*. [Rio de Janeiro]: Ed. UFF, 1999. 20 p.

LINEE, Carl; VANDELLI, Domenico. *De Vandelli para Lineu, De Lineu para Vandelli*: correspondência entre naturalistas. Rio de Janeiro: Dantes, 2008.

MACEDO, Jorge Braga; MALTEZ, José Adelino Maltez; HENRIQUES, Mendo Castro. *Bem comum dos portugueses*. Lisboa: Vega, 1999.

MAGALHÃES, Mario Luis Carneiro de; SANTOS, Daniela Ortiz dos; PEIXOTO, Priscilla Alves. *A questão do assentamento na modernidade de José Bonifácio: 'para huma nova civilização e para novo assento das Sciencias'* In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. Anais... Fortaleza: ANPUH, 2009.

MARTINS, Wilson. *História da inteligência brasileira*. Rio de Janeiro: Cultrix; USP, 1977. v. 2.

MORAES, Fernanda Borges de. A Rede Urbana das Minas Gerais Coloniais: uma reconstrução a partir da cartografia histórica. *Revista Urbanismo de Origem Portuguesa*, n. 7, abr. 2007.

PEREIRA, Margareth Aparecida Campos da Silva. *Rio de Janeiro: L'ephemere et la perennite – histoire de la ville au XIXeme siècle*. 1988. Tese (Doutoramento Ciências Sociais) – Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1988.

\_\_\_\_\_, O Rio de Janeiro no século XIX: Cenários, formas e virtudes de uma cidade-capital. In: PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas (Org.). *Rio de Janeiro: cinco séculos de história e transformações urbanas*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2010.

ROMERO MAGALHÃES, Joaquim. Mundos em miniatura: aproximação a alguns aspectos da cartografia portuguesa do Brasil (séculos XVI a XVIII). *Anais do Museu Paulista*, n. 17, p. 69-94, jan./jun. 2009.

SALGUEIRO, Heliana Angotti (Org.). *Cidades Capitais do Século XIX*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SENRA, Nelson de Castro. *História das Estatísticas Brasileiras*, Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 1.

SOUZA, Otávio Tarquino de. *J. B. de Andrada e Silva, patriarca da Independência*. Rio de Janeiro: Nacional, [s.d.].

SCHILLER, Friedrich. *A Educação estética do homem, numa série de cartas*. São Paulo: Iluminuras, 2002.



## TENTATIVAS DE ORDENAMENTO DA ESTATÍSTICA MINEIRA NO SÉCULO XIX: OS DADOS EDUCACIONAIS E AS LISTAS NOMINATIVAS

Sandra Caldeira\*

Este texto<sup>1</sup> põe em evidência, numa perspectiva histórica, as tentativas de ordenamento da estatística mineira do limiar do século XIX até os idos de 1870. Nossa hipótese é que as listas nominativas e a produção de dados sobre a incipiente escola mineira fizeram parte de um mesmo processo de constituição da governamentalidade efetivada pelos Estados Nacionais. Assim, o objetivo foi demonstrar que o modo de produção de dados sobre a população e sobre a instrução pública foram fundamentais para a organização da estatística mineira e, ao mesmo tempo, para o processo de constituição do Estado Moderno no Brasil. Para isso o texto estrutura-se em três tópicos: No primeiro analisamos as tentativas de ordenamento da estatística mineira pelos esforços de Luis Maria da Silva Pinto<sup>2</sup> e a política de instrução pública do Conselho Geral da província mineira; No segundo tópico refletimos sobre as listas nominativas como possibilidade de conhecimento da dinâmica populacional, bem como de importantes aspectos componentes da população, dentre eles o grau de instrução; Por último, no terceiro tópico, avaliamos as relações existentes entre a produção dos dados educacionais e sua estreita vinculação com as contagens populacionais que no mesmo ato possibilita a afirmação da ciência estatística e do campo educacional. Nossas análises são sustentadas fundamentalmente pelos aportes teóricos de autores como Foucault (1986), Bourdieu (1983), bem como Salazar Martins (1990; 2001), Paiva e Arnault, (1990), Faria Filho (2003) e Sales (2005). A reflexão contou ainda com a contribuição de análises realizadas por autores que em seu tempo refletiram sobre a produção de dados na província e depois Estado mineiro, tais como Raimundo José da Cunha Matos (1837), Mário Augusto Teixeira de Freitas (1943) e Joaquim Norberto Souza e Silva (1870). As fontes utilizadas neste trabalho foram os Relatórios dos Presidentes da Província Mineira, os Mapas Populacionais produzidos em 1833-1835, 1838-1840, 1862-1863, bem como algumas leis referentes à organização da educação e da estatística mineira.

\* Mestra em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora na Faculdade Sumaré (SP).

<sup>1</sup> Este artigo é uma reflexão produzida com base em minha dissertação de mestrado, cujo título é *Os serviços Estatísticos em Minas Gerais na Produção, Classificação e Consolidação da Instrução Pública Primária (1871-1931)*, defendida em 2008 sob a orientação da professora dra. Maurilane de Souza Biccas.

<sup>2</sup> Alguns dados biográficos de Luiz Maria da Silva Pinto são contraditórios, há duas datas de referência para seu nascimento: uma de 1787 e outra de 1775, o mesmo ocorrendo com o nome dos pais (MATOS, 1981; LUIS, 1940). Nascido na Vila do Pilar, capitania de Goiás (1775?1787? – 1869) ficou órfão de pai (português) aos 2 anos de idade e veio com sua mãe (mineira) para Vila Rica, ficando sob a proteção do dominicano Frei Felipe. Aos 20 anos foi nomeado oficial da Secretaria do Palácio passando rapidamente a oficial-maior e sargento-mor em 1805. Passou por numerosos cargos públicos em Minas Gerais, e ao mesmo tempo dedicava-se “à leitura dos principais tratadistas até adquirir sólidos conhecimentos da matéria [estatística]” (LUIS, 1940, p. 548). Por sua centralidade na estatística mineira, Silva Pinto merece ser objeto de investigações.

## SILVA PINTO E AS RELAÇÕES ENTRE ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO

Não obstante haver um desejo na esfera federal de que houvesse uma estrutura estatística regional, isso não foi possível para todas as províncias brasileiras. No Império não havia homogeneidade nas formas de governo das províncias.

Em Minas Gerais, o século XIX pode ser considerado um período produtivo na configuração de formas de contabilidade da população a partir de 1820. No entanto, a constituição de um serviço de estatística no estado ocorre somente um século depois, concomitante aos trabalhos censitários de 1920. A discussão relativa ao ordenamento da estatística nos séculos XIX e XX em Minas confunde-se com as formas de legitimidade do Estado, sendo intrínseca à sua condição de existência, e articula-se ao processo de expansão que Faria Filho (2003) tem chamado de uma rede de escolarização.

Durante o governo imperial, a Lei de 20 de outubro de 1823 atribuiu ao presidente de cada província a obrigação de realizar o censo e a estatística da província. Em Minas Gerais, os arrolamentos populacionais ocorreram no Império nos anos de 1821, 1833-1835, 1838-1840, 1862-1863 e 1872. Entretanto, a fase colonial já contava com essas estimativas. A primeira deu-se em 1751, seguindo-se vários cálculos mais ou menos rigorosos, como demonstram Teixeira de Freitas (1943) e Joaquim Norberto Souza e Silva (1870).

Durante a fase de Independência, o primeiro arrolamento populacional mineiro ocorreu em 1821, levado a cabo pelo secretário do governo da província Luís Maria da Silva Pinto, utilizando-se de dados de vários anos (1812, 1814, 1815, 1816, 1818, 1819 e 1820). Silva Pinto realizou outras contagens populacionais em 1826 e 1829, apresentadas em mapas utilizados por Raimundo José da Cunha Matos na *Corografia Histórica da Província de Minas Gerais* (1837), por isso o autor afirma que ao secretário de governo “se devem grandes trabalhos estatísticos” (MATOS, 1981, p. 56).

A importância destes arrolamentos é debatida no Conselho Geral da província e demonstra as relações entre estatísticas e educação. Zeli Sales (2005), por meio das atas do Conselho Geral da província de Minas Gerais (1825-1835), discute a instituição de uma política de instrução pública para a província, constituindo-se como um momento de estruturação do próprio Estado nacional. Nessa perspectiva, percebe-se uma movimentação dos conselheiros – especialmente do bacharel Bernardo Pereira de Vasconcelos, responsável pela “educação da mocidade” – a fim de instituir formas de conhecimento da realidade das escolas mineiras. Naquele momento, o Conselho Geral propunha, pela primeira vez no Império, o pedido de um quadro geral da instrução pública em Minas Gerais. Tal quadro seria dado pelas estatísticas coletadas, que ofereceriam um repertório das precárias condições da instrução mineira. Nesse sentido, com base no discurso da escolarização, é perceptível a elaboração do discurso estatístico.

Baseado na discussão do Conselho sobre a política de instrução pública no período de 1825 a 1835 é possível pensar nas funções principais da estatística, que se por um lado é importante

para o conhecimento e ordenamento do mundo político, ao mesmo tempo é essencial na estruturação desse mesmo universo social a ser conhecido e legitimado como Estado. Essas funções podem ser visualizadas no pedido feito pelo conselheiro Bernardo Pereira de Vasconcelos, dando prioridade ao “levantamento do estado da instrução na província mineira”:

O Conselheiro Vasconcelos propõe que se expedissem novas ordens aos Ouvidores das Comarcas para que remetessem quanto antes *circunstanciada informação do estado das escolas de primeiras letras de suas respectivas Comarcas*, estranhando-lhes sua negligência no cumprimento das Ordens Superiores, e que se lhes participe, que nem eles nem os Mestres não receberão seus ordenados, enquanto não satisfizerem ao que lhes foi determinado (DIÁRIO DO CONSELHO, 1825 apud SALES, 2005, p. 53, grifos nossos).

Nesse trecho, percebe-se que seriam aplicadas penalidades tanto aos mestres quanto aos ouvidores das comarcas<sup>3</sup> que não respondessem à determinação do Conselho. Isto quer dizer que naquele momento a questão educacional estava na ordem do dia e, assim, era tratada com urgência pelo governo. O conselheiro Bernardo Vasconcelos foi ainda responsável por formular as determinações do Conselho, que na sessão realizada no dia 20 de junho de 1825 solicitava às câmaras sobre o estado da instrução pública (artigo 5º):

§ 1º - O estado da Instrução Publica com declaração dos Mestres, do número dos Discípulos, e sua digo e seu aproveitamento. § 2º - E principalmente se os mestres são assíduos no ensino, e cuidadosos no cumprimento de seus deveres (FREITAS, 1943, p. 108).

Além do pedido sobre a situação da instrução, os conselheiros solicitaram um repertório contendo 15 itens<sup>4</sup> sobre os diversos assuntos referentes à província, que foi realizado por Silva Pinto, que levou à frente o primeiro levantamento simultâneo da estatística e da corografia regional. O inquérito estatístico-corográfico foi lançado pelo conselho do governo por circular de 23 de junho de 1825 (FREITAS, 1943), e o mapa impresso é apresentado à Câmara dos Deputados em 1826 (MATOS, 1981, p. 63).

Nos anos seguintes, Silva Pinto desenvolveu outros trabalhos relativos à estatística mineira. Realizou um arrolamento dos habitantes da Comarca de Ouro Preto (1840), esteve à frente da tentativa de recenseamento da província de Minas (1851-1852) e foi encarregado pelo presidente da província, Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, de organizar o mapa geral da população da província de Minas Gerais (1855-1856) (MATOS, 1981, p. 17). Em razão das providências relativas à estatística de Minas Gerais, Teixeira de Freitas (1943) cognomina Silva Pinto como “o pai da estatística geral mineira”. Baseando-se em Matos (1981), Roberto Martins

<sup>3</sup> A província era dividida em comarcas, que por sua vez se dividiam em termos. Em cada termo havia um município que era a sede do termo, com uma câmara municipal de vereadores eleitos pelo povo que exerciam o governo administrativo e econômico e tinham funções jurídicas.

<sup>4</sup> Relativos à extensão territorial, às plantações, aos animais, aos rios navegáveis ou não, às enfermidades, aos casamentos, aos expostos, à instrução pública etc.

(1998) reafirma a importância de Silva Pinto na demografia e também na imprensa daquela província. Em nota introdutória da *A Província Brasileira de Minas Gerais*<sup>5</sup>, Martins afirma que Silva Pinto foi um dos “intelectuais mais notáveis da província e o pioneiro na estatística e na imprensa em Minas Gerais”. A ele devem-se “todos os trabalhos demográficos realizados em Minas na primeira metade do século XIX [além dos] planos de divisão administrativa e judiciária [...] e um mapa manuscrito a partir da carta de 1821, de Eschwege” (HALFELD; TSCHUDI, 1998, p. 48).

O esforço de homens públicos como Luis Maria da Silva Pinto para organizar um serviço de estatística só tomou corpo na República. Enquanto isso, aqueles que utilizavam os dados reclamavam dos inconvenientes das informações coligidas. Cunha Matos, em 1837, conviveu com o início do processo de produção dos dados e, por isso mesmo, tinha desconfiança deles: “O sobretudo conselheiro Veloso de Oliveira elevava a população de Minas, no ano de 1819, à vista dos mapas anteriores, à 621.885 almas, e não teve dúvida de dizer que a orçava em um milhão e quinhentos mil almas, não incluindo a população exterior” (MATOS, 1981, p. 54). E, desolado, continuava ele:

Se assim discorria um homem tão instruído como o conselheiro Antônio Rodrigues Veloso de Oliveira, desembargador do Paço, que tinha à sua disposição os mapas estatísticos das comarcas, como será reparável que outro qualquer indivíduo, em piores circunstâncias, deixe de amontoar absurdos sobre absurdos relativamente aos misteriosos ou desprezados negócios do Brasil? (MATOS, 1981, p. 54)

Também Halfeld e Tschudi (1998, p.107-108) reclamam da falta de estatísticas precisas sobre a população mineira, além de apontarem as causas desse “atraso” em relação à Europa:

Temos tão poucas estatísticas precisas sobre a população de Minas quanto sobre o restante do Império. Nunca se fizeram recenseamentos como os europeus, e no Brasil eles esbarram em dificuldades quase insuperáveis, como a vastidão e o pouco povoamento do território, além da indolência das autoridades.

## A DINÂMICA DA POPULAÇÃO NAS LISTAS NOMINATIVAS

A despeito dos problemas, Minas Gerais, ao longo do século XIX, buscou realizar as contagens populacionais por meio dos mapas populacionais. Para Maria do Carmo Salazar Martins (2001) esses documentos são “fragmentos sobreviventes de censos, ou tentativas de censos”, cuja

<sup>5</sup> Esse livro é resultado de estudos geográficos e históricos realizados pelo engenheiro Halfeld, pelo naturalista, etnólogo e diplomata suíço Tschudi e pelo desenhista e cartógrafo Wagner em Minas Gerais no século XIX, concluído em 1855. Foi publicado originalmente em alemão (1862). No Brasil sua edição é de 1998, pela Fundação João Pinheiro, tendo Roberto Borges Martins como autor do ensaio crítico, das notas e da revisão da tradução de Myrian Ávila (HALFELD; TSCHUDI, 1998).

elaboração deu-se em virtude de determinação dos presidentes de província, organizados pelos inspetores de quartirão sob orientação dos juizes de paz<sup>6</sup>.

Para o século XIX em Minas Gerais, três conjuntos desses manuscritos datam de 1833-1835, 1838-1840 e de 1862-1863, agrupados por municípios, paróquias, capelas e/ou distritos de paz. Produzidos pelos órgãos do governo provincial, esses documentos expõem importantes informações sobre a dinâmica da população oitocentista, revelando características relativas à ocupação, à faixa etária, ao pertencimento étnico, à condição (livre ou escravo), à composição dos grupos domésticos e, eventualmente, à escolarização. Sua elaboração esteve em sintonia com uma dinâmica política e administrativa, desencadeada pela necessidade premente não apenas de conhecer a realidade social e de estabelecer formas de governar a população, mas também como a possibilidade de se implementar o Estado nacional. Michel Foucault (1986), ao tratar das características do processo de implementação da modernidade, afirma que ocorreu uma mudança na ideia de governo, que deixou de ser entendida como soberania e passou a ser percebida como governo das coisas. Nesse processo a população passou a ser objeto de saberes e dispositivos utilizados para permitir o controle. Daí é que o autor propõe o conceito de governamentalidade, que pode ser aqui utilizado para compreender as formas manipuladas pelo governo no intuito de caracterizar a população e fortalecer-se enquanto nova forma de poder.

Essa busca pelo governo do povo pode ser elucidada nas tentativas de repertoriar o número da população, bem como a composição, o número de distritos e as riquezas naturais. Contudo, ainda assim, o século XIX em Minas Gerais revela-se uma incógnita quanto aos aspectos populacionais e administrativos, como salienta Maria do Carmo Martins (1990).

Diante da necessidade de administrar a máquina político-administrativa, era necessário conhecer “a complexa rede de povoamento mineiro”, e isto se dava por meio de portarias e ofícios expedidos pelo governo exigindo: listas nominativas da população, listas de eleitores, listas de indivíduos aptos para o recrutamento militar, lista de vendas e engenhos existentes nos diversos distritos etc. (MARTINS, 1990). Principalmente até os anos de 1850, a sobreposição das divisões política, administrativa, judiciária e eclesiástica e o seu constante desmembramento faziam com que a administração da província fosse bastante “dinâmica” (para não dizer confusa), resume Martins (1990; 2001). A coleta destes elementos envolvia várias pessoas, o que lhe conferia uma heterogeneidade de informações. O inspetor de quartirão respondia pela confecção das listas parciais e as remetia ao juiz de paz que, depois de conferi-las, entregava ao escrivão que as copiava na forma final, e elas eram enviadas ao presidente da província (PAIVA, ARNAULT, 1990).

<sup>6</sup> Segundo Angela Martins (1990), este cargo foi criado pela constituição de 1824 e tinha como funções: dividir as vilas em quartirões, nomear os inspetores, confeccionar os mapas de população e escolher os membros para a guarda nacional. Seria produtiva uma análise vertical quanto às atividades realizadas pelo juiz de paz, principalmente no que se refere à elaboração dos mapas populacionais, pois ele foi responsável, em grande parte do século XIX, pela contabilidade da população no país.

O ofício de 1831, enviado pelo governo provincial, solicitava o “exacto e detalhado conhecimento da população e da indústria” (*ibidem*, p.89), e para isso enviou aos juizes de paz um modelo que estipulava como campos a serem preenchidos: a relação nominal dos habitantes de cada fogo ou famílias, quarteirões e os dados sobre idade, ocupação, estado civil (casado, solteiro, viúvo), condição (livre ou escravo), qualidade (pardo, cabra, branco, preto)<sup>7</sup>. As informações sobre os indivíduos abrangiam: nome, sua relação com o chefe de família, sexo, raça, condição, idade (em anos), ocupação, naturalidade e quem sabia ou não ler – dado solicitado no campo “ocurrências” na lista de 1838-1840, em que aparece a informação sobre a instrução evidenciada no termo “saber ler”. No campo “ocupação” descreve-se as atividades exercidas pelo indivíduo. Ali o termo “escola” aparece associado a algumas crianças e o termo “estudante” associa-se àqueles que tinham mais de quinze anos de idade, ou ainda atividades relativas ao ensino como professor, reitor de seminário, mestre de primeiras letras etc. (PAIVA, ARNAULT, 1990, p.106).

Não obstante os pedidos de sua realização nos relatórios dos presidentes da província, é possível observar como as listas populacionais são articuladas discursivamente pela sua ausência, indicando um cenário de possibilidades ainda não concretizadas. Atento à demora do envio dessas listas, no Relatório de 1835, o presidente Paulino Limpo de Abreu deu atenção especial à organização da estatística da população mineira.

O governo [...], sentindo todos os dias a falta de um mappa da população da Provincia, exigiu de cada um dos Juizes de Paz as necessarias informações para fazer organizal-o, empenhando tambem para esse fim o zelo das Camaras municipaes. Aquellas ordens porém não fôrao cumpridas por todos os juizes de paz com a presteza recommendada, poisque ainda se não obtiverão os mappas parciaes de mais de 130 districtos, entre os quaes se contão alguns menos populosos e importantes, ficando assim retardada a conclusão de tão interessante trabalho (SILVA, 1870, p. 133).

A primeira lei provincial a tentar legalizar a estatística na província data de 18 de março de 1836, Lei nº 46, que estabelece o modo e a necessidade de se organizar a estatística demográfica anual e decenal. A estatística anual foi delegada aos párocos, que por meio dos mapas remeteriam informações ao presidente da província com dados sobre os nascimentos, casamentos e óbitos havidos em suas paróquias, conforme artigo 15. Por esse trabalho os párocos receberiam a gratificação de cinquenta mil réis por semestre (art. 17). A estatística decenal ficou sob inspeção dos juizes de direito das Comarcas (art. 23), que nomeariam arroladores e oficiais de justiça necessários ao arrolamento geral de todos os habitantes da província (art. 23 e 24), que, para isso, receberiam gratificações. Os mapas deveriam conter informações sobre: idade, sexo, ocupação, estado, condição dos indivíduos e se sabem ler (art. 27).

<sup>7</sup> Para trabalhar com esses dados é preciso debruçar sobre os diversos significados de cada termo utilizado na época para não cometer anacronismo.

À promulgação dessa lei, seguiram-se inúmeras queixas dos presidentes relativas à sua inaplicabilidade em razão dos altos gastos com os arroladores e oficiais na estatística decenal. “O orçamento das gratificações só para os Arroladores que devem percorrer doze Termos, arbitrados entre 60\$ á 300\$000 reis, sobre a 6:210\$000 reis... não é possível despender-se menos de 15:000\$000 reis” (MINAS GERAIS, 1837, p.XXI), dizia o presidente Antônio da Costa Pinto em 1837. Com ele concordarão José Cesário de Miranda Ribeiro, em 1838, e Bernardo Jacinto da Veiga, em 1839-1840. Nos anos de 1840, os presidentes insistiam na falta de informações agora a cargo dos chefes de polícia pelo regulamento nº 120, de 21 de janeiro de 1842, ano conturbado pela Revolução na província. O vice-presidente Quintiliano José da Silva, em 1844, 1845 e 1847, mandou proceder ao inquérito pelo chefe de polícia, mas, não obtendo resultados satisfatórios, sugeriu mudanças na Lei 46. Para ele, a pena imposta aos párocos de não recebimento da gratificação é pouco efetiva e resulta na falta de mapas de municípios inteiros.

Bernardo Jacinto da Veiga, em 1840, propôs que a tarefa fosse delegada à iniciativa particular. Essa ideia foi também sugerida por outros presidentes, nos anos vindouros, como Bernardino José Queiroga (1848), José Ricardo de Sá Rego (1851) e Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos (1855). Esse presidente, em 1855, confia a Luís Maria da Silva Pinto, aposentado do serviço público, a elaboração de um estudo retrospectivo sobre a estatística da população mineira<sup>8</sup>.

José Ricardo de Sá Rego (1851) critica a Lei nº 46 porque ela não prevê a contabilidade das fontes de riqueza nem do consumo na província, dificultando o trabalho sobre as questões financeiras. No relatório de 1851 o presidente não se atém apenas à sugestão de entregar a organização da estatística mineira à iniciativa particular, mas propõe, pela primeira vez, a criação de um órgão de estatística na província

[...] com pessoal exclusivamente encarregado desse serviço [...] tenha um centro que lhe imprima direção conforme [...] em todos os pontos da província, concedendo-se vantagens a esses empregados, que facilitem a escolha e afiancem o desempenho dos seus deveres (SILVA, 1870, p. 138).

Em 1852 tem-se a tentativa de realização do primeiro censo nacional, que seria organizado apoiado em uma diretoria indicada pelo presidente da província. Em Minas, pelos trabalhos já realizados na área, Luís Maria da Silva Pinto foi o diretor indicado; mas o recenseamento não ocorreu<sup>9</sup>.

Ao longo do Império a província mineira organizou suas estatísticas populacionais em estreita relação com o poder eclesiástico que, anualmente, remetia os mapas populacionais aos presidentes da província. A estrutura eclesiástica gozava de legitimidade junto à população e essa forma, ainda que oferecesse problemas, foi muito utilizada pelo Estado mineiro para se implementar. O fato de obter dados via poder eclesiástico tem limitações principalmente pela

<sup>8</sup> Acreditamos que Diogo Vasconcelos baseou-se em uma lei, a de nº 718, sancionada naquele mesmo ano, que garantia à província o direito de gastar dez contos de réis com a organização da estatística, como veremos adiante.

<sup>9</sup> Para mais informações, consulte Senra (2006).

natureza da informação produzida, pois os documentos são administrativos, não oferecendo os dados de forma direta. Na seção provincial do Arquivo Público Mineiro os mapas populacionais consultados cobrem a década de 1826 a 1863, são mapas populacionais e documentos administrativos que trazem informações sobre a população: batismo, casamentos<sup>10</sup>, óbitos etc. Em alguns casos, atendendo a portaria do governo, os párocos também fazem levantamento sobre as condições da indústria, além da extensão dos limites das freguesias. É o caso, por exemplo, do levantamento populacional realizado em 1862-1863<sup>11</sup>.

Em 12 de novembro de 1861, o presidente da província, Vicente Pires da Motta, enviou aos párocos um ofício em que ordenava o fornecimento de informações sobre a população e as indústrias de cada freguesia segundo um modelo padronizado de formulário. Os campos ali solicitados não contemplam dados relativos à instrução pública, mas as idades etárias (distribuídas em cinco faixas etárias – 1 a 7 anos, 8 a 15 anos, 16 a 30 anos, 31 a 50 anos, 51 anos em diante) podem oferecer indícios da frequência escolar se os intervalos etários, ou os nomes dos alunos, forem cruzados com os mapas dos professores. Além disso, o conjunto de mapas de 1862-1863, assim como o de 1831-1833, traz o campo “ocupação”, e esse dado cruzado com a idade pode indicar se o indivíduo está em idade escolar ou se é profissional do ensino. Sabemos da ambiguidade ou da difícil apreensão das “idades escolares” para o século XIX por causa da grande variação do tempo em que a criança deveria ser enviada à escola. Entretanto a utilização dos dados, com as devidas ressalvas, pode trazer indícios do percentual da população que se encontrava na instrução pública e também a população que ainda não fazia parte do processo de escolarização mineiro. Esses instrumentos, além dos dados, oferecem certo grau de subjetividade e aleatoriedade no preenchimento dos formulários, pois cada pároco preenchia as respostas de acordo com o seu entendimento. O que pode significar limitações do ponto de vista objetivo pode ser interpretado como um conjunto rico de informações que, quando cruzadas com outras fontes históricas, ajudam-nos a conhecer a composição étnica, etária, atividades ocupacionais, bem como o grau de instrução das famílias mineiras nos oitocentos.

Além disso, os mapas populacionais revelam as circunstâncias nas quais os seus elaboradores estavam envolvidos no momento do preenchimento. Em ofício de 20 de março de 1863, respondendo a circular do governo, o pároco Antônio Alves dos Reis, da freguesia do Rio Vermelho, analisa as condições em que produziu os dados populacionais:

Empregando desde então [26 de outubro de 1862] todos os esforços que se acharão na alçada de minha fraca possibilidade, só agora he que posso remetter a v. excia. o resultado total das informações que morosamente me forão prestadas. Convencido estou de que o mappa que apresento a v. excia. he o mais exacto que se pode fazer desta parochia na epocha actual, seo resultado sobe a 7. 845 almas divididas

<sup>10</sup> Os mapas de casamentos indicam as condições (se livre ou escravo) e sexo, separados por intervalos de idades (até 14 anos, de 20 a 29, de 30 a 39, de 40 a 49... até de 100 em diante).

<sup>11</sup> Conjunto de 76 mapas de freguesias ou paróquias distribuídas por 34 municípios mineiros disponíveis na Seção Provincial do Arquivo Público Mineiro.

pelas diferentes classes, sexos, idades, e condições. Presumo de haver tocadas a meta da felicidade si este meo trabalho poder preencher os bons desejos de v. excia (ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO, 1863).

## VÍNCULOS ENTRE OS DADOS EDUCACIONAIS E A CONTAGEM POPULACIONAL

O ordenamento da estatística mineira também se deu pela produção dos dados educacionais que seguiam a determinação da Lei nº 13, de 1835, que estipulava, dentre outras medidas, a nomeação de delegados literários, a gratuidade do ensino elementar e a obrigatoriedade da instrução primária de 1º grau para crianças na faixa etária de 8 a 14 anos. A nomeação dos delegados literários como funcionários do ensino tinha como escopo a necessidade de fiscalizar o andamento das aulas primárias nas diversas localidades da província.

Conforme a lei, o delegado era nomeado pelo presidente de província e recebia uma gratificação, tendo diversas funções, tais como dispõe o artigo 30: nomear visitantes das escolas, suspender professores, nomear substitutos, visitar pessoalmente as escolas e, ainda, zelar pelo cumprimento da lei e regulamentos ordenados pelo governo. Nesse sentido, o delegado fazia o papel intermediário entre o presidente, os professores e as famílias. Enviava ao presidente de província relatórios que continham os mapas trimestrais que atestavam a frequência dos alunos, ao que vinculava os vencimentos dos professores<sup>12</sup>.

Para cada comarca seria nomeado um delegado responsável pela fiscalização sobre o funcionamento das aulas, a conduta dos professores e a frequência escolar. A província dividia-se em círculos literários – extensão territorial demarcada de acordo com a densidade da população de cada região – que obedeciam às variações dos ordenamentos administrativos.

Em Minas Gerais, depois de várias reformas, em 1867 criou-se a diretoria geral de instrução pública, que passou a subordinar-se diretamente ao presidente da província. A forma de produção dos dados continuava incipiente e irregular. A coleta e organização dos dados sobre instrução pública se efetivavam pelos inspetores escolares que, nessa tarefa, enfrentavam problemas de toda ordem (distância das aulas, falta de meios de locomoção, estar cuidando de interesses pessoais etc.) (FARIA FILHO; RESENDE, 1999). A inspeção seria fundamental para verificar o número de alunos que frequentavam as aulas, ao que, como mencionado, se vinculava o recebimento dos vencimentos dos professores. Eles eram os responsáveis por elaborar os mapas constando a relação dos alunos frequentes na aula. Esses documentos eram enviados aos delegados literários que, por sua vez, os remetiam ao diretor-geral da Instrução Pública, que elaborava relatório geral sobre a educação na província ao seu presidente.

Em 1867, o presidente da província José da Costa Machado de Souza aprova a Lei nº 1.426, de 24 de dezembro, que vincula o recenseamento populacional ao funcionamento das cadeiras

<sup>12</sup> Para que a aula pudesse ser mantida seria necessário um número mínimo de 24 alunos matriculados e a frequência de pelo menos 4. O não cumprimento desta exigência tinha como consequência o fechamento das aulas (Art. 2º da Lei nº 13).

de instrução primária e secundária. A lei determina a suspensão das cadeiras nas freguesias em que o resultado do recenseamento da população livre e escrava não for enviado ao presidente pelas Câmaras Municipais em prazo a ser determinado.

Joaquim Norberto de Sousa e Silva (1870, p. 143), perplexo com a medida inconstitucional idealizada pelo presidente mineiro, observa que a medida foi:

[...] um attentado até contra a Constituição, que garantiu a instrução a todos os cidadãos do Império, sem condições, e só encontra paridade na antiga Roma quando privava as cidades rebelladas, e que de novo sujeitava ao seu domínio, de certas garantias e direitos.

Em relatório de 1868, o presidente estabeleceu o prazo de seis meses para elaboração e posterior envio do recenseamento “sob pena de suspensão das escolas d’aquelas localidades, d’onde não vier recenseamento” (MINAS GERAIS, 1868, p. 22). Confiante na exequibilidade da lei sancionada, José da Costa Machado de Souza afirma que as câmaras que desejassem “o bem-estar de seus municípios, hão de empregar todos os meios para que não falte à população, cujos interesses lhes estão confiados, o importante benefício da instrução” (MINAS GERAIS, 1868, p. 22-23).

Para além da validade constitucional da legislação em debate, chama nossa atenção a conexão estabelecida entre os dois ramos da administração pública: a estatística e a instrução. A medida corrobora a ideia de que a instrução era a forma do Estado se fazer presente nas localidades mais distantes da província, ou seja, era, sim, o braço mais estendido do Estado no território governado. Ainda que de forma incipiente, é a educação o serviço mais desenvolvido do Estado na gestão governamental da população, caso contrário, o recenseamento se vincularia a outros serviços públicos.

Por outro lado, podemos ainda aventar que ao estabelecer a obrigação entre o oferecimento da instrução e a realização do recenseamento o governo tivesse como objetivo a criação de um efeito psicológico na população. Ao dizer que iria retirar-lhes a instrução, o povo poderia deduzir que ela era algo importante e assim se esforçaria para não perdê-la, o que faria matriculando seus filhos nas cadeiras de instrução pública. Sendo assim, a conexão entre estatística e educação teria também como escopo o estabelecimento da educação como valor à população mineira, como podemos depreender do Relatório de 1868, citado acima. Contudo esta é uma linha investigativa que, por ora, não foi aprofundada na pesquisa.

A vinculação entre a instrução pública e o número da população torna-se mais frequente nos documentos oficiais. O regulamento número 56, de 10 de maio de 1867, aprovado pela Lei nº 1.400, de 9 de dezembro de 1867<sup>13</sup>, autoriza o presidente a criar cadeiras de instrução

<sup>13</sup> Segundo a Lei 1.400, de 1867, “Haverá em cada freguesia uma escola de instrução primaria para o sexo masculino, ficando dispensada a exigência do recenseamento para a criação de cadeiras, quer de instrução primaria, quer secundaria”, (Art. 10). O presidente da província poderia criar nos distritos mais populosos escolas de instrução primária com base nas informações precedentes do diretor geral (art.11).

primária nas sedes das freguesias e nos distritos populosos<sup>14</sup>. O presidente Domingos de Andrade Figueira afirma que a lei fez com que aumentasse o número total de cadeiras, no entanto “um terço das existentes conservam-se vagas”, prejudicando as cadeiras obrigatórias das sedes das freguesias, pois os professores idôneos eram em “parte distraídos nas cadeiras de distritos” (MINAS GERAIS, 1869, p. 25). A solução encontrada foi a redução das cadeiras de quase todos os distritos, mantendo as das sedes das freguesias<sup>15</sup> “enquanto não forem vencidas as *difficultades immensas que se oppõe ao recenseamento da população*, sobretudo em uma província tão extensa e de tão disseminada população” (MINAS GERAIS, 1869, p. 26, grifos nossos). Segundo Domingos Figueira, essa foi a única base prática a adotar-se até que as necessidades do ensino – pessoal habilitado, convenientemente inspecionado – e a distribuição das cadeiras, como estabeleceu a Lei nº 1.400, sejam plenamente satisfeitas.

Firmino Antônio de Souza, diretor-geral da instrução pública, concordava com a decisão do presidente de reduzir o número das cadeiras. Para ele, a boa gestão do ensino exigia condições materiais imprescindíveis, como sala espaçosa, mobília, livros, quadros, traslados e muitos outros utensílios, e isto só poderia ser feito com largos recursos financeiros dos quais a província não dispunha. Na opinião do diretor, diminuir o número de cadeiras era condição *sine qua non* para se obter melhores resultados na instrução pública, pois se estaria aplicando mais recursos às cadeiras existentes. Outro inconveniente da lei, segundo ele, é o corretivo da frequência legal para aquelas cadeiras que não atingirem o algarismo fixado, ou seja, menor que 15 alunos.

Em primeiro lugar a falta de frequência legal nem sempre é indicio de que não haja na localidade um numero sufficiente de meninos em estado de receberem instrucção. Ella póde porvir da incapacidade moral ou profissional do professor, e n’este caso supprimir a cadeira importa punir habitantes por culpas alheias, privando-os de um beneficio a que têm direito. Póde tambem acontecer que nas localidades mais atrasadas, havendo alias, numero sufficiente de meninos, as escolas não tenham a frequência legal por desleixo e ignorancia dos pais ou educadores. Em tal hypotese a supressão das escolas não seria remedio, mas aggravação do mal perpetuando a ignorância nas localidades (MINAS GERAIS, 1869, anexo D, p. 3).

Notamos arguta percepção do diretor ao apontar os problemas das sanções da lei. Percebe-se uma tensão entre a norma, o professor e as famílias em que as crianças “em estado de receberem a instrucção” são alvo principal. Para resolver o impasse o diretor assinala sua posição: “só ha uma

<sup>14</sup> Segundo o art.5º, “Haverá uma escola publica de instrucção primaria elementar, em cada districto de paz da provincia, onde houver povoado, cujo numero de habitantes livres seja superior a 600. Não será, porém, conservada a escola, quando o numero dos alumnos frequentes for menor de 15” (REGULAMENTO nº 56).

<sup>15</sup> “De 25 de agosto até o presente [maio] foram suprimidas 35 cadeiras, sendo 13 por falta de frequência legal e 22 por se acharem estabelecidas em lugares pouco populosos” (MINAS GERAIS, 1869, p. 26). Nesse ano havia 372 cadeiras de instrução primária criadas na província.

base para a regular distribuição do ensino: é a população das localidades conhecida diretamente pelo recenseamento". Ainda que essa operação oferecesse dificuldades, "é indispensável vencê-las, porque sem elle a distribuição do ensino será sempre desigual e injusta" resume.

Em relatório publicado em 1870 o presidente da província, José Maria Corrêa de Sá e Benevides, reclama do regulamento nº 75, que mandou criar um ensaio estatístico, e "desse melindroso trabalho encarregou uma das secções da secretaria, à qual também incumbio outros trabalhos importantes" (p. 9). A determinação estipulava a criação de uma repartição especial, contando com agentes inteligentes e bem remunerados, entretanto, o presidente argumenta que isso é muito oneroso e não traz os resultados esperados porque

Enquanto a certo grão de instrucção não chegar a nossa população, é de balde esperar melhoramentos que devem vir opportunamente e, quando estiverem apagados no coração brasileiro os preconceitos e desconfiança congenita com seu caracter, habitos e educação (MINAS GERAIS, 1870, p. 9-10).

Segundo o presidente, para desenvolver a estatística era preciso disseminar a civilidade entre os povos, o que seria feito pela instrução. Sobre a distribuição das cadeiras de instrução pública relativamente ao número da população, para ele, seria uma ideia "inaceitavel, porque a estatística é deficiente e as freguezias e districtos de paz são bases naturaes do nosso systema administrativo" (MINAS GERAIS, 1870, p. 39). Ainda assim, encontramos muitos documentos que justificam a entrega dos mapas populacionais para obter a abertura ou restauração de escolas nas freguesias. Em ofício ao presidente de província, em 18 de abril de 1870, a Câmara Municipal de Oliveira solicita "a restauração da cadeira de primeiras letras [na freguesia de Santo Antonio do Amparo] pedida por esta municipalidade tem a honra de remetter a vossa excelencia a inclusa informação que contem a estatistica pedida" (ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO, SP, 1380-1870). O ofício certifica que, segundo constam os mapas de quarteirões, a Freguesia de Santo Antonio do Amparo tem 4.540 almas, sendo 3.505 livres e 1.035 escravos.

Muitas correspondências recebidas pela diretoria da instrução pública evidenciam a dinâmica do funcionamento desse órgão e o volume do seu trabalho na tentativa de produzir os dados da instrução mineira. Os reiterados pedidos do quadro das escolas de instrução primária e de alunos que as frequentavam, além de informações sobre o número e as categorias de professores, demonstram uma articulação entre o cotidiano das escolas, revelado pelos inspetores dos círculos literários, bem como os encaminhamentos dados pela diretoria. Obviamente isso não significa que todas as informações eram prestadas com a "brevidade" sempre solicitada nos ofícios, mas é certo que esses serviços tentavam responder, ainda que algumas informações prestadas pelos inspetores dos círculos literários fossem "deficientes".

Foi especialmente a partir de 1890, pelo decreto nº 10, de 21 de janeiro, que o ordenamento estatístico começa a ganhar contorno quando é criada a diretoria de estatística de Minas Gerais. Com o recenseamento de 1920, a estatística mineira ganha novo fôlego em razão das

ações efetivadas por Mário Augusto Teixeira de Freitas que, naquela ocasião, cria o serviço de estatística geral de Minas Gerais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto salientamos as ocorrências da organização da estatística mineira relativa aos mapeamentos populacionais e aos dados da instrução primária. Vimos que as estatísticas educacionais e os mapas populacionais são realizados desde meados do século XIX respectivamente pelos delegados literários e pelos juizes de paz. Havia um desejo, inclusive ações de pessoas ligadas ao governo, como Silva Pinto na década de 1820, de organização do sistema de estatística em Minas Gerais que pode ser visto nas diversas realizações das contagens populacionais e na lei elaborada em 1836.

O entendimento da complexa operação de vinculação entre o funcionamento das aulas e o recenseamento da população revela-se particularmente importante para o entendimento do processo de escolarização e da afirmação da estatística. Põe em evidência não apenas o crescimento (ou diminuição) das redes de escolas e do número de alunos, mas também a ação dos gestores públicos que organizam a escola baseando-se na retórica da cientificidade estatística. Salienta-se que a fiscalização cumpre importante papel no funcionamento da escola como instituição social. Coloca em relevo o funcionamento ou não das cadeiras de instrução primária e, sobretudo, dá a medida exata do entrelaçamento do discurso estatístico e educacional. Ao dimensionar a população geral e escolar ressalta-se a legitimidade, a um só tempo, do campo estatístico e educacional (BOURDIEU, 1983), mas também, e sobretudo, a afirmação do Estado pela política de conhecimento e produção da nação (FOUCAULT, 1986).

## REFERÊNCIAS

ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO. Secção Provincial- APM (SP 256, SP 654, SP 955, SP 1005 - 1863).

ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO. Secção Provincial- APM (SP 1380 - 1870).

BOURDIEU, Pierre. Algumas propriedades dos campos. In: *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 89-94.

FALAS e Relatórios dirigidos à Assembleia Legislativa Provincial de Minas Gerais pelo Presidente da Província. Disponível em: <<http://www.crl.edu/catalog/index.htm>>.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. O processo de escolarização em Minas Gerais: questões teórico-metodológicas e perspectivas de análise. In. VEIGA, Cyntia Greive;

FONSECA, Thais Nivia de Lima e (Org.). *História e historiografia da educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 77-97.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de; RESENDE, Fernanda M. História da educação e estatística escolar: o processo de escolarização de Minas Gerais no século XIX. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 195, p. 197-210, 1999.

FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Os serviços estatísticos em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estatística*. Rio de Janeiro, v. 13, p. 515-530, jan./mar. 1943.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

GUIA de fundos e coleções do Arquivo Público Mineiro. Belo Horizonte: Secretaria de Cultura de Minas Gerais, APM, 2006.

HALFELD, H. G. F.; TSCHUDI, J. J. Von. *A província brasileira de Minas Gerais*. Tradução de Myriam Ávila. Ensaio crítico, notas e revisão da tradução de Roberto Borges Martins. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro: Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1998. Original alemão.

LUIS Maria da Silva Pinto. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 546-549, jul./set. 1940.

MARTINS, Angela Magalhães. Século XIX: estrutura ocupacional de São João Del Rei e Campanha. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 5., 1990, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1990. p. 31-52.

MARTINS, Maria do Carmo Salazar. Revisitando a província: comarcas, termos, distritos e população de Minas Gerais em 1833-35. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 5., 1990, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1990. p.13-29.

MARTINS, Maria do Carmo Salazar. Fontes para o estudo da província de Minas Gerais. In: BOTELHO, Tarcísio Rodrigues et al. (Org.). *História quantitativa e serial no Brasil: um balanço*. Goiânia: ANPUH-MG, 2001. p.185-204.

MATOS, Raimundo José da Cunha. *Corografia histórica da província de Minas Gerais (1837)*. Ed. fac. similar. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1981. v. 2.

MINAS GERAIS. Falla dirigida á Assembléa Legislativa Provincial de Minas Geraes na sessão ordinaria do anno de 1837 pelo presidente da provincia, Antonio da Costa Pinto. Ouro-Preto, Typ. do Universal, 1837.

MINAS GERAIS. Falla dirigida á Assembléa Legislativa Provincial de Minas-Geraes na sessão ordinaria do anno de 1840 pelo presidente da provincia, Bernardo Jacintho da Veiga. Ouro-Preto, Typ. do Correio de Minas, 1840.

MINAS GERAIS. Falla dirigida á Assembléa Legislativa Provincial de Minas Geraes na sessão ordinaria do anno de 1848 pelo presidente da provincia, Bernardino José de Queiroga. Ouro Preto, Typographia Social, 1848.

MINAS GERAIS. Lei nº 13, 1835. Livro da Lei Mineira. (APM)

MINAS GERAIS. Lei nº 46, de 18 de março de 1836. (Leis Mineiras, caixa nº.1, ano 1835 até 1851). (APM)

MINAS GERAIS. Relatório que à Assembléa Provincial da provincia de Minas Geraes, apresentou na sessão ordinaria de 1851 o doutor José Ricardo de Sá Rego, presidente da mesma provincia. Ouro-Preto, Typ. Social, 1851.

MINAS GERAIS. Relatório que à Assembléa Legislativa Provincial de Minas Geraes apresentou na 2.a sessão ordinaria da 10.a legislatura de 1855 o presidente da provincia, Francisco Diogo Pereira de Vasconcellos. Ouro Preto, Typ. do Bom Senso, 1855.

MINAS GERAIS. Relatório que à Assembléa Legislativa Provincial de Minas Geraes apresentou na sessão ordinaria de 1868 o presidente da provincia José da Costa Machado de Souza. Ouro Preto, Typ. de J.F. de Paula Castro, 1868.

MINAS GERAIS. Relatório que ao Ilmm. e Exm. Sr. Dr. José Maria Corrêa de Sá e Benevides, presidente da provincia de Minas Geraes, apresentou no acto de passar a administração, em 14 de maio de 1869, o Dr. Domingos de Andrade figueira. Ouro Preto. Typ. de J. F. de Paula Castro, 1869.

MINAS GERAIS. Relatório apresentado à Assembléa Legislativa Provincial de Minas-Geraes na sessão ordinária de 1869 pelo presidente da mesma provincia, dr. José Maria Corrêa de Sá e Benevides. Rio de Janeiro, Typ. Universal de Laemmert, 1870.

MOURÃO, Paulo Krüger Corrêa. *O ensino em Minas Gerais no tempo do Império*. Belo Horizonte: Centro Regional de Pesquisas Educacionais, 1959.

PAIVA, Clotilde de Andrade; ARNAULT, Luís D.H. Fontes para o estudo de Minas Gerais oitocentista: listas nominativas. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 5., 1990, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1990. p. 85-106.

SALES, Zeli Efgênia Santos de. *O Conselho Geral da Província e a Política de instrução pública em Minas Gerais (1825-1835)*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SENRA, Nelson. *História das estatísticas brasileiras: estatísticas desejadas (1822-1889)*, Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v.1.

SILVA, Joaquim Norberto de Souza e. Investigações sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais até hoje. *Relatório do Ministério dos Negócios do Império apresentado a Assembléa Geral Legislativa na segunda sessão da décima quarta legislatura pelo ministro e conselheiro Paulino José Soares de Souza*. Rio de Janeiro, Typografia Nacional, 1870.



## LAS ESTADÍSTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA DE ENTREGUERRAS. AGENCIAS, ACTORES Y PROGRAMAS DE RECuento

Claudia Daniel\*

*Para el momento en que estalla la Primera Guerra Mundial (1914-1918), Argentina contaba con una estructura institucional volcada a la producción de estadísticas recientemente consolidada. Durante las décadas previas se había ido conformando una red de agencias tecnoburocráticas encargadas de la sistematización de datos y el registro minucioso de la vida social nacional, con diferentes capacidades institucionales, recursos financieros disímiles y sus propios especialistas. Este aparato estadístico produjo una densa red de cifras, basado en una división de campos de observación, que confluyó en el proceso de objetivación de un espacio social en transformación como era la sociedad argentina en el cambio de siglo.*

*En este artículo se analiza, en particular, la producción de estadísticas sociales durante el período 1914-1945. Se trata en Argentina de una etapa de bache censal, debido a la imposibilidad de hacer efectiva la actualización del censo nacional de población realizado por última vez en 1914<sup>1</sup>. La elaboración regular de cifras estadísticas vino a suplir esa ausencia. Esta producción oficial se inscribió en un contexto social, político y económico de cambio –el agotamiento del modelo agroexportador y el desarrollo paulatino de un proceso de industrialización sustitutiva–, en dinámicas institucionales propias del campo burocrático estatal, así como en debates e iniciativas en los que se conjugaron los grupos sociales en posiciones de poder.*

*La empresa de objetivación del mundo social –realizada a través de las estadísticas– suministra las bases sólidas sobre las que se apoya, a su vez, la gestión moderna de ese mundo. Con los procesos de racionalización y burocratización crecientes del Estado, las estadísticas se fueron consolidando cada vez más como pilares o fuentes de legitimidad de su acción. El estudio de las agencias, los actores y los programas de recuento desplegados en la Argentina durante este período histórico se vuelve importante en la medida en que fue, justamente, en esta etapa cuando se empezaron a desarrollar en el país nuevos instrumentos de operación sobre la sociedad, formas de intervención estatal y sus modos de legitimación, que sino se apoyaron totalmente en esas cifras, al menos tuvieron a esas representaciones estadísticas como significados en disponibilidad, circulando en el espacio público, sujetas a los desafíos que imprimían aquellos tiempos.*

*Este artículo se encuentra organizado en tres partes. Cada una de ellas se centra en la producción material de una de las agencias burocráticas del aparato estadístico nacional y en su evolución.*

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Socióloga, se desempeña como docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Realiza tareas de investigación en el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Integra el Centro de Estudios sobre Historia del Estado y de las Elites Estatales de esa institución.

<sup>1</sup> Para un análisis de las razones de esta falta de censos nacionales de población, durante más de treinta años, en Argentina, ver: González Bollo, 2010.

*Así, se propone analizar la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo en la primera etapa, que recorre la década de 1910, la de la Dirección de Economía Rural y Estadística del Ministerio de Agricultura en la década siguiente y la de la Dirección General de Estadística Nacional del Ministerio de Hacienda desde los años '30 en adelante. Si bien todas estas agencias resultaron ser contemporáneas, el desarrollo particular de cada una se muestra significativo en diferentes momentos. Detenernos en ellos, se presenta como una estrategia propicia para caracterizar cada etapa y a su vez resaltar algún aspecto particular del proceso de conjunto. Estos cortes temporales se corresponden, además, con distintos momentos en los que la Argentina se enfrentó al desafío de ciertas cuestiones que fueron socialmente problematizadas. En cada uno de estos momentos, los técnicos especializados de estas agencias –que conformaron una comunidad de expertos– se vieron interpelados por esos problemas y se mostraron capaces de responder a ellos, recortando esas materias como objeto estadístico para, de alguna forma, gravitar en el debate público. Se sostiene por hipótesis que existe una asociación entre los momentos de crisis que atravesó la Argentina y el despliegue de una serie de operaciones de objetivación estadística, que vuelven a volcarse sobre su objeto en su definición como tal, al producirse la aprehensión pública de ese fenómeno social.*

## LA CUESTIÓN SOCIAL TRADUCIDA EN CIFRAS

*Si bien a comienzos de siglo XX la cuestión obrera había empezado a ser un tema de valorado interés para los círculos políticos argentinos<sup>2</sup>, el país no contaba, hasta entonces, con cifras estatales del mundo obrero. En 1907, el Departamento Nacional del Trabajo (DNT) –una de esas nuevas instituciones que se estaban creando ante las transformaciones que experimentaba el país con el fin de “observar, conocer y legislar”– inició ese registro, aunque sin una ley orgánica que lo reglamente<sup>3</sup>. De esta manera, el trabajador como sujeto-objeto de las estadísticas se recortaba por primera vez en el país. La tarea de recrear las condiciones de vida de trabajadores y obreros quedaba asignaba a burócratas y técnicos especializados.*

*El artículo 8 de la ley 8.999 le atribuyó a la División de Estadística del DNT (DE DNT) el cifrado y seguimiento minucioso del mundo obrero: el mercado de trabajo y la desocupación, el salario, la jornada y las horas de trabajo, el trabajo de mujeres y niños, el trabajo a domicilio, los conflictos y riesgos del trabajo (enfermedades y accidentes), la organización obrera, la familia obrera y su presupuesto, el seguro social, el pauperismo y el ahorro obrero, la inmigración y emigración, los precios corrientes de los artículos de primera necesidad, por mayor y al menudeo. Estas cifras eran difundidas a través de boletines y crónicas mensuales de distribución gratuita. Estas publicaciones tenían entre sus objetivos popularizar la información sobre los hechos sociales relativos al mundo*

<sup>2</sup> Muestra de este interés por la cuestión obrera son el informe requerido a Juan Bialet-Massé por el Ministro del Interior, Joaquín V. González, sobre el estado de las clases trabajadoras argentinas, publicado en 1904, y el estudio de Juan A. Alsina sobre El Obrero en la Argentina, del año siguiente.

<sup>3</sup> Siguiendo el modelo del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, se le asignó inicialmente funciones específicamente técnicas, no disponía de poder de policía, ni podía reglamentar, solo sugerir leyes. La ley orgánica del DNT fue sancionada el 2 de enero de 1913.

obrero<sup>4</sup>. Desde la perspectiva de los técnicos del DNT, los números oficiales constituían algo así como otra instancia de mediación entre el capital y el trabajo. Como para sus pares de Inglaterra y Francia, las estadísticas laborales se consideraban un engranaje importante en el propósito de establecer los mecanismos adecuados para encausar las relaciones conflictivas entre obreros y patrones.

Para el tratamiento estadístico de los diversos temas, el DNT consolidó una red de producción y circulación de información puesta en funcionamiento mediante la labor de sus tres divisiones: 1. Inspección y Control, 2. Estadística y 3. Legislación. Esta agencia logró hacer efectiva una retroalimentación positiva entre ellas. Las distintas secciones se conjugaban tanto para producir la información necesaria que permitiera conocer las condiciones de trabajo como para elaborar mecanismos reguladores y leyes protectoras. Poniendo a la División Estadística en el centro de esa red, se observa que los inspectores del DNT y el Registro Nacional de Colocaciones se transformaron en procuradores de información en el campo. La articulación entre las divisiones de inspección y de estadística implicaba que las tareas de fiscalización y control fueran a la vez de relevamiento de datos, insumos para cuantificar, por ejemplo, los salarios, la jornada laboral o el trabajo de menores. Pero, también la retroalimentación se daba entre la sección estadística y la de legislación, ya que las investigaciones estadísticas se erguían como fuente de normativa o, al revés, la sanción de leyes abría nuevos campos de indagación estadística (por ejemplo, con el censo de desocupados).

En el marco de una conflictividad obrera en aumento, expresada a través de las huelgas, la labor estadística del DNT funcionó como un mecanismo de ampliación de la conciencia de la existencia de una cuestión obrera en el país; conciencia que, en los primeros años del siglo XX, era escasa al interior de la burguesía nacional, según lo señalaba Biale-Massé en su informe<sup>5</sup>. Las cifras del DNT se erigirían también como un apoyo a las reformas promovidas por el sector liberal reformista de la dirigencia política<sup>6</sup>. Serían producidas también con miras a la gestión gubernamental del conflicto social, cuando la elite dirigente comenzaba entender que la problemática obrera no podía tratarse exclusivamente como una cuestión de policía.<sup>7</sup>

El DNT llevó adelante la historia numérica de las huelgas producidas en la Capital Federal desde 1907. En ese año también inauguraba la recopilación de datos sobre accidentes de trabajo. Esta agencia indagó sobre el grado de ocupación obrera y el horario de trabajo, desde 1914, y sobre salarios, desde 1915. Las primeras investigaciones cuantitativas del DNT acerca las asociaciones

<sup>4</sup> Los Boletines del DNT, así como su versión posterior resumida, las Crónicas mensuales del DNT (creadas en 1918), se ocuparon de varios aspectos relativos al mundo obrero, no solamente estadísticos: legislación, análisis cualitativo de las condiciones de trabajo, asesoramiento a obreros, tribunales, proyectos de ordenanzas y de legislación provincial y nacional, jurisprudencia. Las Crónicas presentaban informaciones sucintas, resúmenes numéricos, mientras que el boletín se ocupaba de estudios extensos, compilaciones estadísticas, memorias y monografías. No contaban con una gran tirada (boletín del DNT = 1.200 ejemplares, Crónica mensual = 700 ejemplares), pero ambas publicaciones se enviaban principalmente a las oficinas del trabajo de otros países y provincias, cónsules, bibliotecas públicas, y asociaciones obreras y patronales, ya que se consideraba muy importante que la información no quedara desconocida justamente para los actores centrales en cuestión.

<sup>5</sup> En él se refirió a la "ignorancia patronal" en el país; siendo "muy raras las personas que se dan cuenta de lo que es la cuestión social". (Biale-Massé, 1985, p. 421)

<sup>6</sup> Para su caracterización ver: Zimmerman, 1995.

<sup>7</sup> Al menos así lo entendió Hipólito Yrigoyen durante su presidencia al disponerse a construir un espacio de mediaciones entre capital y trabajo, la intervención del Estado y su intento de "arbitrar" en el conflicto social mediante una compleja ambivalencia entre negociación y represión. Al respecto, ver: Panettieri, 2000.

*de mutualidad en Buenos Aires datan de 1908, 1910 y 1912. Sin embargo, la estadística sistemática de los conflictos entre el capital y el trabajo fue uno de sus temas centrales en un período marcado, en Argentina, por dos momentos de gran efervescencia política: 1910, con los hechos violentos que acompañaron los festejos del centenario de la Revolución de Mayo, y 1919, con la semana trágica, expresión de la radicalidad que llegaba a alcanzar el conflicto social en este país. En este marco, esta oficina aportó una minuciosa grilla de clasificación del complejo campo de la conflictividad obrera. Así, este fenómeno social intentaba ser aprehendido desde dimensiones de observación, como la duración de las huelgas, el tipo de industrias afectadas, las causas y las modalidades de resolución, las jornadas de trabajo perdidas y los salarios que se dejaban de ganar, como estimación de los costos que la medida de fuerza habría tenido para los huelguistas<sup>8</sup>. La importancia de estas huelgas se medía según el número de obreros que formaban parte de ella, que eran a su vez clasificados por sexo y distinguidos los menores que participaban. Además, se registraron las huelgas clasificadas por profesiones, como una primera estrategia de acercamiento a la identificación de los sectores económicos comprometidos y los gremios más combativos. De esta manera minuciosa, comenzó a tomar cuerpo y visibilidad, a través de las cifras públicas oficiales, aquello que estaba siendo reconocido social y políticamente como la “cuestión social” que desafiaba la Argentina, iniciado el siglo XX.*

*La producción de estadísticas sobre accidentes de trabajo estuvo estrechamente vinculada con el desarrollo de los seguros sociales y la paulatina constitución del Estado Social en Argentina, cuya promoción debió mucho a los burócratas del DNT. En este sentido, es llamativo señalar que cuando la estadística comenzó a medir este fenómeno, no había ley alguna que estableciera reparación por accidentes de trabajo. El seguro surgió en el país de manera privada y su expansión inicial se debió a algunos patrones que, voluntariamente, constituían seguros a favor de sus trabajadores para el caso de accidentes que afectaran su vida o su salud. Ante la inexistencia de una definición legal de los accidentes de trabajo, la DE DNT se encontró ante la necesidad de establecer la suya propia, como base para su cuantificación. En los tabulados, los accidentes fueron clasificados por industrias, profesiones o gremios a los que correspondían los trabajadores accidentados, sus causas, la importancia del daño (temporal o permanente; permitiendo distinguir entre invalidez total, que inhabilitaba al obrero para el trabajo, o parcial, que reducía su capacidad), la gravedad (mortales, graves, leves), los días de la semana en que ocurrieron, la edad y el estado civil del obrero víctima; esto último claramente vinculado al consecuente problema de manutención de su familia (ante la caída del ingreso) y la necesidad de un andamiaje protector. Estas estadísticas serían las bases para instrumentar una propuesta de seguro social desde el DNT.*

<sup>8</sup> *Se medía, para cada trimestre del año, cuantas huelgas ocurrieron, su duración total y el término medio. Se registraba si había sido resuelta el mismo día, después de 3 días, después de 1 semana, 30 días, más de un mes. Los motivos de las huelgas eran así clasificados: por aumento de salario, otras cuestiones del salario, readmisión de obreros o capataces, expulsión de obreros o capataces, modificación del horario de trabajo, simpatía o solidaridad, disminución de la jornada, abolición del trabajo a destajo, modo de ejecución del trabajo, otras cuestiones. Respecto de los modos de resolución de los conflictos, las categorías eran: por reemplazo de huelguistas por otros obreros, por vuelta al trabajo en las condiciones fijadas por los patrones, por arreglo directo de las partes o sus representantes, por cierre de fábrica, por mediación, por arbitraje, de otros modos. La DE DNT también calculaba el total de jornadas perdidas y jornadas perdidas por huelguistas, pérdida mínima de huelguista en salario (calculada sobre el salario mínimo).*

*Al mismo tiempo, en el contexto inflacionario ocasionado por la Gran Guerra, se volvieron relevantes las investigaciones practicadas por la DE DNT sobre los precios de los artículos de primera necesidad. A su vez, la profunda crisis doméstica del período 1913-17<sup>9</sup> acrecentó la importancia del seguimiento de los precios internos y de la estimación del costo de la vida, materias que suscitaban el interés de más de una agencia estadística. Esto decantó, durante un tiempo, en un solapamiento de tareas y en una virtual competencia relativa a qué organismo estatal tenía la autoridad para medirlo. Los estadísticos laborales reconocían que la multiplicidad y complejidad de los factores intervinientes complicaban la determinación del costo de vida, pero cierta aproximación era plausible a través de la construcción de un hogar obrero tipo (matrimonio y dos hijos menores que no trabajaban) y el cálculo de sus consumos indispensables. A partir de una definición de los gastos “normales” (composición, cantidades y valores) inferían el ingreso que necesitaba el hogar, en término medio y por día, a fin de no caer en déficit.*

*Durante todo el período, el presupuesto de la familia obrera fue una preocupación central de la DE DNT que se expresaba en sus encuestas periódicas. La práctica regular de encuestas rompía con los usos, hasta ese momento, identificados con esta herramienta. Ya no se trataba de consultar la opinión autorizada de los expertos, como lo hacía, por ejemplo, el Museo Social Argentino o la Facultad de Ciencias Económicas a través de su revista, sino de observar al obrero al detalle en su práctica cotidiana, introduciéndose en su propio ámbito de vida (en barrios populares como La Boca o Barracas). Esa indagación en terreno no perseguía tanto la vocación de totalización monográfica (de descripción de un caso juzgado típico, al estilo de las encuestas de Le Play del siglo XIX), sino buscaba hacer efectivas operaciones de agregación de sujetos y alcanzar descripciones de presupuestos promedio. Si bien estas encuestas no contaban con una cobertura nacional ni niveles de representatividad, constituían el primer esfuerzo sistemático<sup>10</sup> por conocer las condiciones de equilibrio y de estabilidad de una familia obrera urbana mediante agregados estadísticos desvinculados de las personas de las que emanaban. Como su par en Francia, en Argentina las encuestas nacionales sobre el presupuesto de las familias se dirigieron fundamentalmente al mundo obrero, a diferencia de las encuestas británicas cuya finalidad fue capturar la cuestión de la pobreza, en general<sup>11</sup>.*

*En las publicaciones de la DE DNT, los recursos de la familia obrera se presentaron en términos del promedio anual de entradas y de gastos; estos dos conceptos se comparaban para saber cuándo los obreros podían hacer algún ahorro o caían en la necesidad. Las comparaciones también se hacían a través de los años, mediante la aplicación del método de números indicadores –introducido al*

<sup>9</sup> Esta crisis fue producto de la combinación de las dificultades para el financiamiento externo generadas por la complicada situación política de Europa, previa a la Primera Guerra Mundial, y el déficit comercial argentino (provocado por a la caída de las exportaciones). En el país, la crisis tuvo como consecuencia el quiebre de muchos negocios y la depresión del comercio, en general. En 1914, la caída del producto bruto argentino llegó a ser del 10% y la recesión interna fue aguda. El salario real se deterioró, provocado principalmente por el aumento de precios. La economía argentina mantuvo un cuadro depresivo hasta el final de la Primera Guerra Mundial. (Gerchunoff y Llach, 1998, p. 68)

<sup>10</sup> La investigación del presupuesto familiar obrero tenía características que para la época nos habilitan a calificarla de sistemática: la encuesta se realizaba prácticamente todos los años, aunque no siempre en el mismo lugar, ni con procedimiento de muestra. También el número de casos variaba año a año: entre 110 y 123 familias en los años 1922 y 1923, 1.000 en 1925 y 700 en 1926.

<sup>11</sup> Al respecto ver: Desrosieres, 1999.

país por Alejandro Bunge–, para saber si sus recursos y gastos empeoraban o mejoraban, al compás de los cambios en las condiciones económico-sociales. Se trataba en el fondo de observar cómo se imprimía en estas familias obreras lo que Castel (1997) denominó como el “sello de lo aleatorio”.

Las encuestas del DNT se ocupaban del componente puramente monetario de los ingresos de la familia obrera, descartando otros lazos sociales directos que contaban también entre los recursos que disponían esas familias (mutualismo, cooperativismo, ayudas, subvenciones). De este modo, reconocían, principalmente, al asalariado mercantil y capitalista y se preocupaban por las consecuencias que la relación salarial traía aparejadas para la vida familiar de los obreros. Estas investigaciones le permitieron al DNT construir algo así como la familia obrera media y establecer el límite máximo de “elasticidad” del presupuesto obrero, sin que éste caiga en el pauperismo. A su vez, se trataba de identificar a los hogares que, sin vivir en la indigencia, disponían de recursos limitados para atender las más apremiantes necesidades de su subsistencia y quedaban expuestas a todo tipo de riesgos sociales. De esta manera, los expertos del DNT buscaban distinguir algo así como una indigencia moralmente aceptable, los caídos en el pauperismo en un contexto desfavorable, sujetos pasibles de una potencial red protectora del Estado. De este modo, los tabulados estadísticos permitirían asentar sobre bases racionales la gestión estatal de la cuestión obrera.

Bajo esta orientación, en 1919, el DNT comenzó a relevar el precio medio de alquileres de una pieza con un cuestionario específico para acercarse al problema de la vivienda obrera, sobre un operativo realizado en diez circunscripciones electorales de la Capital Federal caracterizadas por su población obrera. En 1923, la DE DNT realizó una encuesta sobre el grado de desocupación obrera y otra sobre el movimiento de asociaciones de socorro mutuo en la Capital. El trabajo a domicilio y el de menores también fueron materia de una investigación sistemática anual que hacía el DNT con cuestionarios propios. Lo interesante de gran parte de estas encuestas es que recuperaban a la familia como eje de indagación, considerada como núcleo social básico. La grilla de investigación del trabajo de menores, por ejemplo, iba más allá de la pura descripción del niño en su espacio de trabajo para inscribirlo en su entorno familiar. Los cuadros estadísticos publicados ponían, junto a la información relativa a estos menores, la de la situación de sus respectivas familias.

Desde lo actuado por su división estadística bajo la orientación del primero de sus directores, Alejandro Bunge (1913-1916), hasta su modernización y expansión de la mano de José Figuerola (1931-43) –estadístico laboral de la restauración conservadora que reorganizó el servicio estadístico del DNT asentado hasta entonces sobre las bases que le había definido el primero–, la acumulación de conocimiento sobre el mundo del trabajo le brindó al DNT importantes recursos para influir crecientemente en la agenda estatal en materia obrera y participar en el diseño de la legislación laboral nacional. Sus técnicos asesoraron a las comisiones legislativas, hicieron sugerencias a los proyectos de ley e incluso redactaron cuestionarios para investigaciones parlamentarias. De esta manera, las estadísticas laborales encarnaron la premisa de “conocer para regular” ese espacio social tan problemático, conflictivo, que era el mundo obrero.

Los números oficiales del DNT fueron replicados en publicaciones no sólo de otras agencias del aparato estadístico nacional o entidades u organismos públicos, sino en la prensa periódica y en

revistas como el boletín del Museo Social Argentino o de las propias asociaciones corporativas. Su amplio circuito de difusión potenciaba la virtual eficacia simbólica de sus estadísticas. La divulgación de sus cifras y tablas consolidaba, en el espacio público, las representaciones del mundo obrero que construía el DNT a través de los números. Estas objetivaciones fueron tanto discutidas como aceptadas por trabajadores y empresarios.

En algunas ocasiones, las cifras del DNT despertaron la posición crítica de las organizaciones gremiales, atento a la desconfianza que despertaba entre los sectores trabajadores la existencia de números "viciados". Algunas agrupaciones obreras promovieron la organización de su propia comisión de estadística, puesto que consideraban que el Estado muchas veces utilizaba esas informaciones para engañar a los trabajadores y que sus números –interesados y arbitrarios– iban en contra de los intereses morales y materiales de la clase obrera. (Departamento Nacional del Trabajo, 1919, p. 118) Algunos militantes obreros, principalmente socialistas, llevaron adelante sus propias investigaciones estadísticas, de manera de competir con esas representaciones cifradas del mundo del trabajo.

Por el contrario, desde el punto de vista de los estadísticos oficiales, la desconfianza al Estado de parte de los obreros arraigaba en su ignorancia o falta de cultura. A su entender, estos factores no les permitían a los trabajadores comprender cabalmente el valor de la estadística. Denunciaban además que los sindicatos brindaban datos abultados o fantásticos a las reparticiones oficiales. (Departamento Nacional del Trabajo, 1913, p. 53) De esta manera, el éxito o fracaso de la estadística pública se atribuía a la cultura de la masa trabajadora. Una mayor cultura estadística se tornaba indispensable para la obtención de cifras fieles y serias, a la vez que éstas eran la piedra fundamental de la instauración y el buen funcionamiento del seguro, que sólo podía establecerse desde el Estado.

Una vez pasada la crisis del '30, la estadística laboral entró en una fase de crecimiento observable a través de: a) la expansión de sus investigaciones, b) la ampliación del alcance geográfico de sus estadísticas, c) la aceleración del ritmo de actualización, d) la introducción de nuevos métodos, conceptos y cálculos innovadores, e) la proliferación de sus publicaciones<sup>12</sup>. Estos elementos dan cuenta de la maduración teórica de la DE DNT y la complejización de sus análisis sobre la economía social nacional. Ella ya no podía ser explicada por variables únicas o atributos de los actores, sino por la compleja relación entre una variedad de factores sociales. Revitalizada en su producción estadística y reforzado su reconocimiento por parte de otros actores sociales, para 1940, la DE DNT ya se había constituido en el moderno laboratorio económico-social que procuró ser desde sus inicios. Sus estadísticas comprenderían, de ahora en más, a otros grupos sociales y tomarían una orientación específica: proveer fundamentos al poder político y mediar en la relación capital-trabajo, pero para aportar los elementos fundamentales en que se suponía debía descansar la política social y sobre los cuales fundar la justicia social.

<sup>12</sup> Desde 1936, la DE DNT publicó la revista *Investigaciones Sociales*, informe anual que capitalizaba las estadísticas acumuladas por esta oficina desde 1913, presentaba gráficos y números indicadores.

## MEDIR LA RIQUEZA AGROPECUARIA. RACIONALIZACIÓN Y POLÉMICA

*Desde 1898, la Dirección de Estadística y Economía Rural (DEyER) se esforzó por configurar una matriz que aprehendiera, en sus diversos planos, el núcleo del ordenamiento económico que disponía la inserción de la Argentina en el mercado mundial y en la división internacional del trabajo, como exportadora de productos primarios e importadora de manufacturas, en el marco de un régimen de libre cambio. Su expectativa era aprehender la principal fuente de riqueza del país (agrícola-ganadera), tanto desde el ángulo de la producción, como el de su comercialización (interior y exterior) y consumo (reproductivo e improductivo), bajo la convicción de que los grandes números eran cabal expresión de las leyes económicas que regían su destino. Estaba entre sus prioridades elevar al Ministro de Agricultura informes con el pronóstico de la producción anual de ciertos productos del campo, poniendo el énfasis en uno de los usos modernos de las estadísticas poco explotado por las otras agencias burocráticas especializadas: la estadística como herramienta de previsión. Asimismo, las estadísticas de la DERyE se postulaban como instrumentos de orientación del rumbo que convenía adoptar a la Argentina. Los especialistas desprendían de sus cifras medidas económicas “necesarias” para el país, iniciativas legislativas e incluso recomendaciones para el Poder Ejecutivo.*

*Si bien su labor se centró, básicamente, en operaciones de recuento (contabilizar el ganado, medir el área cultivada, registrar la cantidad de productos exportados, etc.), plasmando en sus publicaciones una impronta esencialmente numérica, sus investigaciones sobre la propiedad rural, los modos de explotación de la tierra y los salarios de los trabajadores rurales, así como sus estadísticas sobre sociedades cooperativas, mutuales y seguros agrícolas, apuntaron a trasvasar el perfil estrictamente económico de sus datos y dar cuenta de las relaciones sociales que se estaban configurando en la moderna Argentina agroexportadora. El primero de sus directores, Emilio Lahitte (1898-1920), definió el sello conservador con que la DEyER abordaría estas materias, justificando, por ejemplo, el carácter latifundista de la propiedad de la tierra. La presencia de un nuevo director en los años '20 (Julio Cesar Urien) no modificó demasiado la orientación (y la cercanía a los sectores rurales dominantes) de una agencia burocrática que presentaba una firme trayectoria institucional dentro del aparato estadístico nacional. Junto a los boletines mensuales, resumidos más tarde en anuarios, ambas gestiones pusieron en circulación publicaciones periódicas donde eran analizadas cuestiones de interés vital para la nación; se examinaban trabajos de otros autores, se discutían argumentaciones y se proponían las medidas económicas o legislativas convenientes, asumiendo un carácter explícitamente político de asesoramiento a los poderes públicos.*

*En la década de 1920, la DERyE fue objeto de un proceso de reingeniería institucional de un alcance no experimentado hasta ese momento por ninguna de las otras agencias del aparato estadístico nacional. En 1923, el entonces Ministro de Agricultura, Tomas Le Bretón, contrató al jefe de Estadística Agrícola del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, León M. Estabrook, con el propósito de reorganizar el servicio estadístico de su repartición. La contratación de expertos extranjeros era entonces un recurso habitual de países periféricos donde se*

*buscaba impulsar registros estadísticos y coordinar sus funciones a imagen y semejanza de los países “estadísticamente avanzados”. La práctica inversa, también corriente, era la de enviar funcionarios locales a esos países para observar modos de organización, prácticas estadísticas, cuestionarios, etc. y adoptarlos internamente*<sup>13</sup>.

*La racionalización de la DERyE argentina coincidió con la inauguración del período de Julio César Urien al frente de la oficina (1923 - 1937) y se plasmó en dos niveles: por un lado, el de la composición, organización y funciones de la Dirección (y sus distintas secciones) y, por otro, en lo relativo a la labor y a la formación de su personal. En el primer aspecto, dicha reorganización implicó la definición de un nuevo plan “científico” de trabajos estadísticos “que pusiera a [la DERyE] a la altura que el progreso y las necesidades locales exigían perentoriamente”. (División de Estadística y Economía Rural, 1927, p. 5) Este plan incluyó la definición de nuevos cuestionarios. La sección de estadística agrícola fue la que recibió cambios más drásticos en sus tareas y métodos de trabajo. A su vez, la nueva organización institucional sumó, a las secciones preexistentes, la creación de un Consejo Económico y Estadístico y de una Junta de Informaciones Agropecuarias. El primero ejercía su función sobre el análisis e interpretación de los estudios agropecuarios y monopolizaba la facultad de realizar reformas sobre métodos y planes de trabajo. La Junta se atribuía la autoridad en un área tan sensible como era la de los pronósticos, informes sobre cultivos y campos, y los cálculos de área y producción agrícola, que cumplirán un rol fundamental en el debate público. Por otro lado, la racionalización en el ámbito de los recursos humanos estuvo ligada a la búsqueda de un desempeño cada vez más competente del personal. Con este fin, se formó transitoriamente una Junta de Eficiencia. Este proceso tuvo dos pilares básicos: la formación de los cuadros en nuevos métodos estadísticos y el establecimiento, a partir de 1926, de un escalafón del personal de la oficina que clasificaba y designaba funciones así como proyectaba una potencial carrera administrativa*<sup>14</sup>.

*En paralelo a su rol de asesoramiento a los poderes públicos, las publicaciones de la DEyER apuntaron a brindar información para la toma de decisiones a los actores privados del mercado, como el colono o el productor agrícola, el acopiador, el exportador y el industrial del agro. Desde la DEyER, se buscó que sus estadísticas transitaran un circuito público de agentes asociados a la actividad*

<sup>13</sup> Para mencionar un ejemplo, antes de realizarse el censo nacional agropecuario en 1937, Ovidio Schiopetto –después nombrado director de la DERyE– fue enviado oficialmente a Italia para “empaparse” de las formas de estudio de la economía rural de ese país.

<sup>14</sup> No existen muchos antecedentes a esta jerarquización del personal en el caso argentino. El censo de 1914, exigió la acreditación de cierta competencia en la materia para formar parte de la oficina de compilación. En su artículo 1º el reglamento interno establecido por el director del censo, Alberto Martínez, y aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional, sostenía que para ser empleado del censo se requería acreditar la competencia necesaria por medio de un certificado de haber prestado servicios en otro censo anterior o por medio de un diploma expedido por la facultad, la escuela normal, el colegio nacional, la escuela de comercio o la escuela primaria. Si no poseían certificado ni diploma, podían rendir un examen ante la Comisión del censo. Junto con las instrucciones a las que quedaban sujetos los comisarios y empadronadores, la comisión del censo de 1914 creó un reglamento interno que rigió las funciones de los empleados de la oficina del censo (horario, registro de asistencia, prohibiciones) y estableció sanciones legales a su incumplimiento. Más tarde, orientada a la búsqueda de la profesionalización de los cuadros, la Conferencia Nacional de Estadística de 1925 recomendó adoptar un sistema de selección por concurso de idoneidad para la admisión y promoción del personal destinado a las oficinas estadísticas.

*agropecuaria, a través de distintas estrategias<sup>15</sup>, con el fin de que “los millares de habitantes de la República que viven consagrados a las faenas agrícolas y contribuyen al engrandecimiento del país, no sean burlados por los especuladores”. (División de Estadística y Economía Rural, 1923, p. 190) Si bien la orientación de esta repartición hacia los actores privados como sus principales usuarios no constituía una novedad de los años ‘20, la coyuntura económica que se impuso en los primeros años de esa década puso a las cifras de la DEyER en el centro de la escena. Entonces, se vigorizaba la demanda corporativa de estadísticas “fieles” a la realidad y a los intereses agropecuarios. La crisis que se presentó en el país apenas iniciada la década del ‘20 frenó el progreso que venía evidenciando la ganadería nacional. Cuando la caída de los precios de la carne empezó a preocupar a los productores agrupados en la Sociedad Rural Argentina (SRA), esta institución creó su propia entidad de estadísticas, ante lo que consideraban la insolvencia de la oficial, y presionó con mayor énfasis a los poderes públicos por la realización de un censo ganadero.*

*La polémica suscitada en torno a la situación crítica por la que atravesaba el mercado de carnes en 1922 –que se tradujo en importantes debates en el Congreso– necesitaba, como punto de partida, poder valorar y apreciar en su verdadero alcance las causas determinantes de la situación. La Comisión Directiva de la SRA, entonces presidida por el Ing. Agr. Pedro T. Pagés, consideró que “era indispensable contar con una información sistemática y continua que permitiese establecer comparaciones lógicas para [que] de ellas surjan soluciones basadas en la realidad de los hechos y no por simples conjeturas”. (Sociedad Rural Argentina, 1922, p. 649) A ese efecto decidió crear con carácter permanente una Oficina de Estadística que contribuyera al estudio racional del problema vinculado al comercio exterior de carnes. Esta oficina fue dirigida por Raúl Prebisch, a quien se le pedía, en primer lugar, analizar objetivamente el problema de descenso general de los precios de la carne vacuna. El estudio de Prebisch no arribó a las conclusiones esperadas por la entidad. Su enfrentamiento con la SRA hizo fracasar la continuidad de esta iniciativa.*

*Asimismo, la SRA le reclamaba a los poderes públicos por el censo ganadero. En ocasión de la solicitud al Ministro de Agricultura, la institución fundamentaba que era necesario que el censo fuera una operación sistemática en el país, realizada cada 5 años. Esa periodicidad nunca fue alcanzada. Si bien la SRA tuvo respuesta a sus reclamos en 1922, cuando efectivamente se realizó un Censo Ganadero Nacional, éste se repitió recién en 1930 y hubo que esperar a 1937 para la operación del Censo Agropecuario Nacional.*

*Designado el Ing. Luis Duhau como presidente de la institución en 1926, la SRA volvió a su proyecto de organización de una oficina de estadística propia, como continuadora de la labor interrumpida de la que se había establecido en 1922. En 1928, la Subcomisión de estadística conformada por Comisión Directiva de la entidad contemplaba nombres de referencia para la estadística nacional, como el Ing. Alejandro Bunge, el Sr. Alfredo Lucadamo (entonces en la función pública) y el mismo Raúl Prebisch. Esta nueva oficina tenía el doble objetivo de 1º) construir una estadística permanente*

<sup>15</sup> En este sentido, incorporó una nueva sección de propaganda e informes que le enviaban a los productores, con consejos y métodos de cómo mejorar su producción, etc. Le mostraban a las personas que se dedicaban a las industrias agropecuarias los procedimientos más eficaces para intensificar y mejorar la producción. Entre estas enseñanzas, que seguramente atraerían la atención de las personas vinculadas al agro, aparecían las estadísticas.

*e informar en forma seria e imparcial sobre los temas de interés de la corporación y 2º) colaborar con las instituciones oficiales en la tarea de divulgación del conocimiento de los hechos económicos y sociales, con el fin de promover la solución de los problemas emergentes. Esta oficina quedaba encargada de publicar los informes especiales solicitados por la SRA y el Anuario Estadístico de la institución. Se entendía que dicho Anuario iba "a suplir la necesidad, que a diario se experimenta, de tener en forma clara y accesible, en cuadros y gráficos, las estadísticas relativas al desarrollo de nuestra economía agropecuaria y de los factores que se le relacionan". (Sociedad Rural Argentina, 1927, p. 1127) Sin embargo, no aportaba datos nuevos o propios, sino sólo cumplía la función de reunir los datos dispersos en distintas fuentes que en su mayoría eran oficiales. (Sociedad Rural Argentina, 1928, p. VII) La entidad no asumiría públicamente la contradicción en la que entraba, teniendo en cuenta las constantes críticas a la estadística pública que se hacían desde su tribuna.*

*Con la nueva crisis desatada en 1930, la SRA volvió a insistir en la necesidad de estadísticas para orientarse en la tormenta<sup>16</sup>. Entre las medidas que evaluó para salir de la crisis, y que dejó plasmadas en su "Plan Orgánico de Defensa Ganadera", estuvo, junto a la creación de Comisión Nacional de Contralor y la reforma de leyes, la aplicación inmediata de un censo ganadero. En esta oportunidad, superar la principal dificultad que era para la entidad la falta de información correcta, no despertó la creación de un órgano de producción propia. Por el contrario, con dos experiencias de corta vida sobre los hombros, la SRA empezaba a considerar que la posibilidad de tomar mayor conocimiento de los hechos (y que los ganaderos dejaran de proceder por impresión o en virtud de informaciones fragmentarias), dependía ahora del Estado, pues a él le correspondía asegurar la existencia de información estadística, por la magnitud de la empresa y el compromiso del interés nacional que suponía. Ello no eliminaba la capacidad de tener bajo su control e incidencia la producción de las cifras. La asociación corporativa procuró mantener su participación en la organización general de la información (para lo cual propuso su propio plan) así como en los operativos censales. La SRA participó de la realización del Censo Ganadero Nacional (del 1 de julio de 1930), sugirió observaciones a través de un memorando a la ley que lo reglamentaba y sus representantes fueron incluidos en la comisión del censo. A través de la comisión técnica, la SRA incidió en la definición de la ficha proyectada para la operación censal y sugirió los datos mínimos que se consideraba necesario recabar, así como las clasificaciones utilizadas para el censo general y para la estadística permanente.*

*A partir de este censo, las estadísticas empezaron a ser utilizadas por asociaciones de interés para presionar a los poderes públicos por medidas regulatorias. A partir de delinear la situación económica del sector y justificarla en tanto que crítica, a través de los números públicos, se sustentaba la necesidad de crear comisiones, juntas, distintos mecanismos de intervención estatal sobre la economía. En agosto de 1930, esto se expresó en la presentación conjunta de la SRA, la Bolsa de Cereales, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación Argentina del Comercio, de la Industria y de la Producción al Poder Ejecutivo de la Nación sobre la situación económica del país,*

<sup>16</sup> Decía entonces en su publicación institucional: "Estamos completamente a ciegas en esta cuestión, tan importante para la economía nacional. Las informaciones fraccionarias que nos llegan, no consiguen aclarar el problema [...] de una manera integral." (Sociedad Rural Argentina, 1932, p. 14)

*en la que las estadísticas globales y de cada sector aparecían como base de la definición de que la Argentina se encontraba nuevamente en una crisis. (Sociedad Rural Argentina, 1930, p. 699) De esta manera, se entreteje desde los actores sociales interesados la vinculación de las estadísticas con el desarrollo de un Estado regulador.*

## LA GRILLA ESTADÍSTICA DE LA ARGENTINA FABRIL

*Con una de las más largas tradiciones estadísticas en el país, la Dirección General de Estadística Nacional (DGEN) se ocupó principalmente de completar y publicar desde 1864 los anuarios estadísticos del comercio exterior, aun cuando la ley reglamentaria de 1894 (3.180) le otorgara, entre otras funciones, la de centralizar prácticamente todo tipo de estadísticas producidas oficialmente en el país. Si bien esa norma dispuso que la DGEN concentrara la mayor cantidad de materias sobre las cuales el Estado elaboraba estadísticas, superponiéndose con otras oficinas de existencia previa o contemporánea, esta repartición se especializó en la traducción cifrada del intercambio económico de la Argentina con otros países del mundo<sup>17</sup>. Sus estadísticas cifraron los flujos económicos del país con otros Estados-nación. Esta especialización respondía tanto a los intereses cognoscitivos asociados a su tradicional inscripción institucional, dentro del Ministerio de Hacienda, como a la escasez de personal que pudiera abocarse a las otras materias estadísticas que le fueron designadas. En el marco del modelo agroexportador, la preocupación del Estado recaía en inventariar los bienes (sus cantidades y valores) que la Argentina moderna comerciaba con el mundo.*

*Esta oficina se destacó por la permanencia y la estabilidad de su director en el cargo. La presencia de un mismo jefe durante más de 35 años (Francisco Latzina: 1880-1916) dio continuidad y fortaleza a un proyecto de organización estadística. Más tarde, la gestión del ingeniero Alejandro Bunge frente a la DGEN (1916-1921 y 1923-1925), en el marco de los gobiernos radicales de Yrigoyen y Alvear, brindó renovado impulso a la oficina, estableciendo un nuevo plan de trabajos y publicaciones trimestrales, además de los tradicionales anuarios. Su figura gravitaría como una pesada sombra durante la gestión de su sucesor, Alfredo Lucadamo (quien la dirigió hasta 1944).*

*Tanto el programa de trabajos como el cronograma de publicaciones propuestos por Bunge para la DGEN se correspondían con su idea de la estadística como auxiliar de los hombres del gobierno y del comercio. La función de asesoramiento que cumplía la DGEN al interior de la estructura gubernamental se vio profundizada durante la década del '30 y se manifestó en los vínculos asiduos que sumó con el Poder Legislativo y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, donde sus cuadros técnicos participaron de las tareas preparatorias de las misiones comerciales, organizadas en el marco de la escalada proteccionista en Europa y Estados Unidos que trabó el comercio mundial de entreguerras.*

<sup>17</sup> Las estadísticas relativas al comercio exterior incluyeron el seguimiento de la exportación de los principales productos nacionales desde 1875, con especificación de cantidades y valores, y el de las importaciones, consideradas según artículos cuyo consumo fuera improductivo (alimenticios, bebidas, etc.) o reproductivo con respecto al capital invertido en su adquisición.

*A fines de la década del '20, la DGEN había introducido un cambio en la estadística del comercio exterior, motivado por la preocupación acerca de la fidelidad con que ella "reflejaba" el intercambio económico con otros países, en especial en relación con las cifras de la exportación. En este sentido, ya en 1916 había empezado a distinguir entre precios reales y nominales de las importaciones y exportaciones, en razón de que la Primera Guerra Mundial y sus consecuencias inflacionarias ensanchaban la diferencia entre los precios "de mostrador" y los de la tarifa aduanera, fuente inicial de datos de la estadística comercial. Pero, ahora, la dificultad tenía otro cariz y se venía arrastrando desde el momento fundacional de esta estadística. Las cifras del intercambio con cada uno de los países consumidores de los productos argentinos no podían alcanzar la exactitud deseada por los expertos en la medida que estaba extensamente difundida una práctica comercial conocida como "embarques a órdenes" que provocaba una importante laguna en la estadística oficial. Esta práctica comercial consistía en destinar un cargamento a un puerto próximo a los mercados de consumo y, de acuerdo a la demanda, hacerlo llegar al destino definitivo. Por lo tanto, su destino último no quedaba consignado en las operaciones aduaneras iniciales. Esto afectaba los registros, influía en la elaboración del dato y a la larga incidía en la fiabilidad de cualquier conclusión estadística acerca de la política comercial argentina. El conocimiento exacto de los destinos "reales" de la exportación tenía gran importancia para el manejo de las relaciones comerciales y hacía posible, desde la óptica de los estadísticos, fundar en esos datos los principios de la política económica argentina<sup>18</sup>.*

*Lo que Bunge consideraba como el agotamiento del ciclo agroexportador pampeano extensivo y la necesidad de fomentar la producción nacional, promovieron "la reorientación de la red informacional del Estado argentino en favor del mundo urbano industrial y de las economías regionales, pues allí se encontraban los recursos humanos y las materias primas para una nueva economía cuya base era el mercado interno". (González Bollo, 2004, p. 62) Este economista había hecho explícita la articulación entre producción y capacidad productiva, al integrar a la población como un aspecto de la economía (e incorporar a la demografía como una herramienta más del análisis económico). La riqueza del país empezaba a estar compuesta tanto por bienes materiales (como había sido capturada tradicionalmente por la DGEN) como por la cantidad de brazos. De la misma manera que el lente estadístico observaba al detalle el intercambio de mercancías, el saldo migratorio empezaba a interesar a la DGEN y a convertirse en un factor económico, fuente de riqueza, a ser medido. Esta agencia se hacía cargo, así, de presentar cálculos post censales de población desde 1914 en adelante, sobre la base del crecimiento vegetativo y el saldo migratorio. De esta manera, no sólo se ocupaba de la estructura productiva, sino también de la composición del entramado social que ésta generaba.*

<sup>18</sup> *Con la intención de cubrir, a través de investigaciones estadísticas, aspectos cada vez más variados de una economía nacional que crecientemente se complejizaba, la DGEN se empezó a ocupar en 1923 de publicar informes específicos sobre algunas materias. Con una orientación clara hacia la política económica aplicada –tal como lo había sellado Bunge al escribir el primero– estos informes basados en datos estadísticos, a diferencia de los anuarios, daban lugar a las interpretaciones, comentarios y opiniones de los estadísticos que ya se presentaban en su calidad de expertos y como voz autorizada en el debate por la definición de la política económica nacional. El objetivo de la DGEN pasaba a ser el "de contribuir al examen y a la interpretación científica de los hechos de interés social y político, numéricamente representados por las estadísticas." (Dirección General de Estadística Nacional, 1923, p. 2)*

Con posterioridad a la crisis del '30, la DGEN se enfocó al cifrado de la industria manufacturera, entendida como base de la modernización de la economía argentina y de las pautas de conducta de las clases sociales. Durante los años previos, los técnicos del aparato estadístico oficial confluieron en la necesidad de una estadística anual de los establecimientos comerciales e industriales que promovieron a través de la programación resultante de la Primera Conferencia Nacional de Estadística (1925). Una demanda de estadísticas industriales se venía estructurando también en la opinión pública no sólo como respuesta a la necesidad de desterrar la improvisación de los procedimientos gubernativos, sino también para quienes querían desplegar una acción privada en algún ramo de la actividad fabril<sup>19</sup>. Las cifras eran útiles como base de las previsiones de la iniciativa económica (por lo menos, al objetivar a sus potenciales consumidores). Las estadísticas –informando las acciones de los agentes en el mercado– constituían también un pilar del proceso de industrialización nacional.

El censo industrial de 1935, dirigido por Alfredo Lucadamo, fue la punta de lanza de la rutina estadística de clasificar e inventariar unidades de producción que luego incorporó la DGEN (esa clasificación se hacía según capitales invertidos, el valor y la cantidad de su producción y de la materia prima –nacional o extranjera– utilizada, la fuerza motriz instalada, los combustibles y los lubricantes consumidos). Con posterioridad a este censo, se institucionalizó una estadística industrial que se repitió, por algún tiempo, cada 2 años (1937, 1939, 1941, 1943). Entre uno y otro relevamiento, además, eran solicitados informes específicos por sector, lo que indica una importante demanda de estadísticas después de la crisis del '30. Estas investigaciones especiales eran instruidas por el Ministro ante una situación apremiante de crisis sectorial, con el fin de anticipar el conocimiento que sobre ella pudiera arrojar la estadística industrial permanente.

De este modo, las crisis se transformaron en importantes disparadores de demandas de producción de saberes sobre la economía y la sociedad, que se volcaron hacia el Estado. En el caso de la industria textil, por ejemplo, las presiones se hicieron sentir por medio de peticiones y exposiciones de los industriales en el Congreso y al Poder Ejecutivo, así como encuestas y noticias publicadas en la prensa. A fines de 1938, la crisis que afectó a la industria textil impulsó nuevos esfuerzos de la DGEN para recopilar datos del sector, pues “aún cuando existiera una noción más o menos aproximada sobre el estado de las actividades de la industria textil, derivada del conocimiento general de los hechos que se hicieron públicos, era preciso tener una idea más concreta, representada numéricamente, acerca de la situación actual de la referida industria, comparativamente con la registrada en 1937 y con la dada por el censo industrial de 1935.” (Dirección General de Estadística Nacional, 1939, p. 1)

La transformación que estaba experimentando el país requería del aparato estadístico un monitoreo exhaustivo, que se tradujo en la generación de índices mensuales de la actividad industrial e implicó la introducción del método representativo. Aunque esta nueva operación tuvo sus baches

<sup>19</sup> Téngase en cuenta que, en la década de 1920, el país iniciaba un proceso de industrialización, con la creación de establecimientos, el aumento de los niveles de inversión y de importación de equipos para el sector, sumado al ingreso de empresas extranjeras. Esta sería la base del crecimiento industrial que experimentó Argentina en la década siguiente.

*(interrupciones en el relevamiento y ausencia de datos), representa un importante esfuerzo por aprehender los cambios estructurales a través de un mecanismo novedoso y complejo para la época. Estos registros presentaban el índice de ocupación mensual del personal obrero, las sumas pagadas en concepto de salarios y las horas/obrero para cada industria. A partir de esto, se calculaban los índices respectivos a los rubros o sectores, sobre los cuales se obtenía el general de la industria, luego de un procedimiento de ponderación, según la importancia atribuida a cada rubro en la estructura de la industria nacional. Es decir, a través de una combinación de instrumental estadístico (coeficientes y promedios) se tomaba el pulso a la marcha del proceso de industrialización, mediante una comparación mes a mes de las variaciones de la actividad industrial y los costos para el empresariado.*

*Esta ávida demanda por estadísticas sistemáticas de la industria contrastaba con la poca colaboración, el ocultamiento de datos y la desconfianza respecto de todo tipo de registros que los industriales, en general, habían manifestado treinta años antes, al momento del Censo Industrial y Comercial de la República Argentina, realizado por la Dirección General de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura entre los años 1908 y 1914. Este censo presentó dificultades en el relevamiento (incluso en la Capital Federal, territorio en el que se contaba con la experiencia de las investigaciones del DNT). Al margen de los problemas presupuestarios que padeció, tuvo que resolver cuestiones clave como omisiones, falta de simultaneidad y anomalías en las cifras. Entonces, los industriales fueron grandes cuestionadores del censo; algunos incluso llegaron a denunciarlo como una intromisión del Estado en el dominio privado. En cambio, el Censo Industrial de 1935, rompió una trayectoria de resquemores y resistencias de este grupo social a la práctica estadística. El acatamiento a los números no fue total, pues existieron apercibimientos a industrias particulares que no mandaban los datos y se tuvo que recurrir a la amenaza de aplicar las sanciones que habían sido establecidas por ley. Sin embargo, a nivel de su representación corporativa, la actitud fue de apoyo. En esta ocasión, la UIA fue colaboracionista. Algunos de sus miembros, e incluso su Presidente, integraron el Consejo Honorario que tenía un rol asesor de la Comisión Censal (decreto presidencial 61.030, 18/5/35). Así, la institución intervino en el diseño del plan censal. A su vez, la UIA tuvo una activa participación en la subcomisión de propaganda del censo, desde la cual salieron avisos y noticias en todos los diarios, y donó los afiches para su difusión.*

*La UIA transitó su propia experiencia de organización de estadísticas a través de su Oficina de Estudios Económicos, creada en 1933 en el marco de la Comisión de Fomento y Propaganda. Por aquel entonces, la UIA, por medio de su presidente, Luis Colombo (1926-1946), manifestaba que en el país: "Se desconoc[ía] hasta un grado inverosímil todo cuanto atañe a la industria, derivándose de este desconocimiento la incomprensión con que los Gobiernos, el Parlamento y el mismo público han tratado cuestiones vitales para el desarrollo de la industria y, en definitiva, para la riqueza del país." (Unión Industrial Argentina, 1933, p. 30) Para suplir este vacío, la comisión encaró la preparación y coordinación de sus propias estadísticas industriales, con el asesoramiento del ingeniero Alejandro Bunge. Esta oficina especial, creada para estudiar y analizar la situación en que se encontraban las distintas industrias en el país, formó parte de una estrategia de la entidad de presionar sobre los poderes públicos para la adopción de medi-*

das de corte proteccionista. En el marco del objetivo de hacer conocer a los poderes oficiales y a la opinión pública, en general, las necesidades y los problemas que se le presentaban a la industria nacional, las cifras estadísticas aparecían como la mejor forma de darles entidad y peso propio a esas cuestiones en el espacio público, al expresar numéricamente la importancia y el desarrollo alcanzados en el país por las diferentes actividades manufactureras que se veían afectadas. Los trabajos realizados por la oficina de estudios económicos de la UIA se consideraron una nueva herramienta de “defensa para la industria nacional”<sup>20</sup>. (Unión Industrial Argentina, 1933, p. 32) Estos estudios buscaron dimensionar el crecimiento de la ocupación industrial (en comparación con la de la agricultura y la ganadería) y mostrar el aumento de la capacidad de consumo de sus trabajadores. Esto era parte de su estrategia de dar visibilidad pública al sector y de mostrarle a la dirigencia política que la industria argentina se había transformado en “la mejor aliada de la riqueza agropecuaria, porque sus millones de obreros son los mejores consumidores de sus productos y porque también es la industria la que puede atraer población, radicar capitales, aumentar el comercio”. Se trataba, solapadamente, de recriminarle a los poderes públicos que la actividad fabril había “salvado” al país de una crisis más intensa. Éste era considerado el “mejor elemento de prueba de su capacidad y de su poderío”. (Unión Industrial Argentina, 1935, p. 42)

En síntesis, cuando la DGEN se volcó a la producción de estadísticas de la industria y el ritmo de la producción –durante los años '30–, mostraba una visión que implicaba una mayor integración de los aspectos sociales con los económicos en la conformación de su matriz de observación. Si tenemos en cuenta que el avance de estas estadísticas fue paralelo a la ampliación del grado de intervención estatal, es posible inferir que ellas se constituyeron en pilares de la fuerte presencia del Estado en la sociedad. Las estadísticas actuaron como un instrumento por el cual atribuirle a una situación social su carácter crítico; lenguaje que fue apropiado por los distintos sectores sociales para dar visibilidad a los cuestiones de su interés y justificar así la demanda al Estado por su intervención. Su efecto simbólico fue el de “producir” esas crisis, en el sentido de darle existencia pública; y al referirse a ella, con la autoridad socialmente reconocida que le brindaban los números, instituir la como tal en el campo político.

## REFLEXIONES FINALES

En Argentina, el creciente despliegue de las estadísticas públicas acompañó la expansión de la intervención estatal a partir de la primera posguerra. En este proceso, el aparato estadístico tuvo su participación desde sus funciones de asesoramiento, la recomendación de políticas y legisla-

<sup>20</sup> En esta misma línea se enmarcan los llamamientos de la UIA, en 1933, a la colaboración de los industriales del país en relación a la estadística que estaba compilando la Comisión de Aduanas y Tarifas de la H. Cámara de Diputados de la Nación. La insistencia en este pedido de colaboración (lanzado por la institución a través de una circular en febrero y reiterado al menos una vez más en mayo) se basaba en la necesidad de que el Congreso “conozca en su verdadero valor la importancia de la manufactura argentina, sin lo cual no podrá objetarse más tarde cualquier disposición legal que perjudique los grandes intereses fabriles.” (Unión Industrial Argentina, 1933, p. 30)

*ción o, incluso, con la intervención de sus técnicos en comisiones reguladoras. Entonces, era su calidad de especialistas, poseedores de ese saber experto, lo que les daba autoridad para implicarse en la gestión estatal de lo social. A su vez, la propia acción estatal contribuyó a la creciente presencia de estadísticas en la esfera pública con la relevancia dada a la difusión de las cifras y el desarrollo, por parte de cada una de sus agencias, de distintas estrategias de divulgación de los números oficiales.*

*Durante la década de 1930, con los cambios operados en la extensión y la naturaleza de la acción estatal, tanto en la esfera económica como en la social, la necesidad de disponer de cifras públicas sobre las nuevas materias pasibles de regulación se fue expandiendo a otras áreas. Tras la crisis internacional, se generó en Argentina un mayor consenso social en relación a la incidencia del Estado en aspectos cada vez más amplios del funcionamiento de la economía. (Halperín Donghi, 2004) Legitimado su papel en este campo, se puso en marcha toda una obra de ingeniería institucional, iniciada por el régimen militar del general José F. Uriburu. Entonces, fueron creadas agencias estatales que tradujeran ciertos objetivos regulacionistas a la práctica efectiva<sup>21</sup>. En Argentina, el crecimiento de la intervención estatal redefinió las fronteras entre lo público y lo privado, al mismo tiempo que reconfiguró las formas de vinculación entre corporaciones y poder político. (Sidicaro, 1995) Paralelamente, este proceso amplió los espacios de actuación y las fuentes de legitimación de técnicos y especialistas que empezaron a ocupar, gradualmente, un nuevo rol en las áreas de intervención estatal recientemente institucionalizadas; funciones “más técnicas” de gobierno que requerían competencias que no pertenecían al bagaje común de la clase política. (Halperín Donghi, 2004, p. 134)*

*La regulación de las diferentes actividades productivas, a través de juntas y comisiones sectoriales, se cristalizó en agencias gubernamentales que si bien no estaban creadas con fines principalmente estadísticos (como las oficinas aquí analizadas), involucraban entre sus funciones la de llevar una estadística del sector. La División de Contralor del Comercio de Carne, por ejemplo, se transformó en la dependencia nacional especialmente encargada de la estadística de la producción, consumo y exportación de ese producto. Otras actividades productivas reguladas a través de la creación de organismos ad hoc (como la producción de granos, vino, yerba mate, leche, azúcar y algodón) también demandaron espacios de seguimiento de cifras o esfuerzos especiales de producción de información. La estadística pública adoptó un papel activo en la regulación estatal de las actividades productivas. Mientras que la expansión de la administración pública derivó en un fortalecimiento de su área estadística. (González Bollo, 2007)*

*Los apremios de la situación crítica que atravesaba la Argentina entre 1937 y 1938, la necesidad de diagnósticos y soluciones de parte del poder político, revalorizaron las producciones estadísticas*

<sup>21</sup> En función de la forma en que se organizó el intervencionismo en la Argentina, estos aparatos resultaron, como señaló Sidicaro, “colonizados” por los intereses empresarios, que contaron con sus representantes en los comités asesores o directivos de las juntas y comisiones reguladoras de diversas actividades económicas entonces creadas. (Sidicaro, 1995: 318) El intervencionismo estatal, por tanto, resultó de la articulación de los intereses de los grupos sociales predominantes y los políticos conservadores, dispuestos a proteger o beneficiar a ciertos sectores. El Estado intervencionista de esta etapa estuvo ligado, además, a mecanismos no democráticos de regulación del régimen político (abstención electoral y fraude), con los que los estadísticos no parecieron sentirse incómodos.

de oficinas como la DGEN y DERyE y habilitaron medidas que consolidaron su lugar dentro de la administración pública. Estas coyunturas, de algún modo, actuaron alimentando consensos en torno de la necesidad de expandir los márgenes de la estadística pública (principalmente, la económica y la laboral); demandas desde siempre presentes en la voz de los estadísticos oficiales, en otras ocasiones desoídas por el poder político. Las épocas difíciles, según el profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentino Acerboni, volcaban la mirada pública hacia economistas y financistas exigiendo de ellos diagnósticos especializados y remedios para los problemas del cuerpo social. Estas soluciones se veían obstaculizadas por lo limitado de los conocimientos que disponían los especialistas, la falta de información y la ausencia de observaciones regulares<sup>22</sup>. (Acerboni, 1932, p. 295) Las argumentaciones en torno a la necesidad de diagnosticar con exactitud las causas de las perturbaciones económicas circulaban en un contexto de incremento de las iniciativas intervencionistas del Estado y de creación de instituciones estatales destinadas a dirigir la economía, en la medida que justificaban que esta orientación no se viera como irracional o improvisada. En este marco, las oficinas estadísticas más consolidadas aumentaron los recursos informativos a ofrecerle al poder político, al tiempo que ganaban una mayor participación en sus decisiones<sup>23</sup>.

A su vez, las décadas del período de entreguerras fueron el escenario de iniciativas –más o menos exitosas– de creación de instituciones propias de parte de las entidades corporativas de defensa de los intereses organizados en la esfera productiva. Estos esfuerzos se desplegaron en relación directa con los momentos de crisis sectoriales, la demanda creciente de cifras y los baches de la estadística oficial. Pero esas iniciativas, que tomaron la forma de oficinas de investigación o de estudio particulares, no llegaron a disputar el monopolio estatal sobre el registro de informaciones cuantitativas. Como lo evidencia tanto el caso de la UIA como el de la SRA, las cifras constituyeron una modalidad de canalizar y legitimar demandas de intervención estatal, utilizada por estos organismos de representación de intereses sectoriales, con el fin de salvaguardar circuitos productivos, sobretudo en momentos de crisis. Este uso social de las cifras se vio profundizado con la consolidación del Estado regulador en los años '30 y la multiplicación de políticas orientadas a proteger o beneficiar a determinados sectores económicos durante los gobiernos conservadores. De este modo, las estadísticas empezaron a formar parte de ese saber técnico indispensable que comenzó a mediar la relación entre el Poder Ejecutivo y los actores socioeconómicos organizados para la defensa de sus intereses; asociaciones empresarias que, como los sindicatos, tuvieron un rol creciente en el espacio público argentino durante las décadas del '30 y del '40, y que por muchos años lograron compatibilizar sus intereses con los de los políticos conservadores. Ello implicó, a su vez, que, desde

<sup>22</sup> Ello redundaba en la descalificación de la disciplina económica ante la opinión corriente. Según Acerboni, la ausencia de soluciones frente a las problemáticas concretas había sido leída por el público en general como la manifestación de la inutilidad de la ciencia económica y/o de la incapacidad de sus expertos, que sin bases firmes de previsión, sólo se encontraban en condiciones de aportar “una visión profética del porvenir, adivinar las leyes y las relaciones que la observación científica confirmará más adelante.” (Acerboni, 1932, p. 299)

<sup>23</sup> Para profundizar en este último punto en particular, ver el análisis de González Bollo (2007) respecto de la participación de los estadísticos en el diseño del Plan de Acción Económica (1933).

*ambos lados de la ecuación (Estado y corporaciones) se reconociera y recurriera cada vez más al grupo de expertos, poseedores del saber estadístico.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Acerboni, Argentino V. La necesidad de información. *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, año XX, nº 129, p. 295-300, abril 1932.
- Barroetaveña, Mariano y otros. *Ideas, política, economía y sociedad en la Argentina (1880-1955)*. Buenos Aires: Biblos, 2007.
- Bialet-Massé, Juan. *Informe sobre el estado de las clases obreras argentina a comienzo de siglo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.
- Caravaca, Jimena y Plotkin, Mariano. Crisis, ciencias sociales y elites estatales: la constitución del campo de los economistas estatales en la Argentina, 1910-1935. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 47, nº 187, p. 401-428, octubre-diciembre 2007.
- Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.
- Cattaruzza, Alejandro (dir.). *Crisis económica, avance del estado e incertidumbre política (1930-1943)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2001.
- Departamento Nacional del Trabajo. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, Buenos Aires, vol. 1, n. 22, febrero 1913.
- Departamento Nacional del Trabajo. *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, Buenos Aires, vol. 7, n. 41, abril 1919.
- Desrosières, Alain. Del trabajo al consumo: la evolución de los usos de las encuestas sobre el presupuesto de las familias. *Anuario IEHS*, Tandil, n. 14, p. 93-123, 1999.
- Desrosières, Alain. *La política de los grandes números. Historia de la razón estadística*. Barcelona: Melusina, 1996.
- Dirección General de Estadística Nacional. *Actividad Industrial Argentina (1937/1938)*, Buenos Aires, 1939.
- Dirección General de Estadística Nacional. *Índices mensuales sobre las industrias en la República Argentina 1937 a 1941*, Buenos Aires, 1942.
- Dirección General de Estadística Nacional. El comercio exterior argentino en los años 1921 y 1922 y noticia sumaria desde 1910 a 1922. *Informes de la Dirección General de Estadística Nacional*, Buenos Aires, vol. 1, serie C, n. 1, 1923.
- División de Estadística y Economía Rural. *Anuario de Estadística Agrícola. 1917-1918*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1919.
- División de Estadística y Economía Rural. *Anuario de Estadística Agropecuaria. 1925-1926*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, vol. XXVIII, 1927.
- División de Estadística y Economía Rural. *Boletín Mensual de Estadística Agropecuaria*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura, vol. XXV, n. 5, mayo 1923.
- División de Estadística y Economía Rural. *Informes y Estudios de la División de Estadística y Economía Rural*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1916.

- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel, 1998.
- González Bollo, Hernán. Alejandro Ernesto Bunge: ideas, proyectos y programas para la Argentina post-liberal (1913-1943). *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, Buenos Aires, año XXII, n. 61, diciembre 2004.
- González Bollo, Hernán. La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada (1869-1947). *Tesis de Doctorado*. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2007.
- González Bollo, Hernán. Sobre la amenazante mayoría de dos provincias y una ciudad: los tres primeros censos demográficos y su impacto político en Argentina (1853-1920). *Estadística Española*, vol. 52, n. 174, p. 299-319, 2010.
- Halperin Donghi, Tulio. *Vida y muerte de la república verdadera (1910-1930)*. Buenos Aires: Ariel, 2000.
- Halperin Donghi, Tulio. *La República imposible (1930-1945)*. Buenos Aires: Ariel, 2004.
- INDEC. *La historia de los censos industriales de Argentina, 1895-1985*. Buenos Aires: INDEC, 1990.
- Isuani, Ernesto. *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.
- Lvovich, Daniel y Suriano, Juan. *Las políticas sociales en perspectiva histórica, Argentina 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2005.
- Neiburg, Federico y Plotkin, Mariano. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.
- Otero, Hernán. *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- Panettieri, José. *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.
- Pantaleón, Jorge. *Una nación a medida*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen, Colección "La otra ventana", 2009.
- Sidicaro, Ricardo. Los conflictos entre el estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943). Ansaldi, Waldo; Pucciarelli, Alfredo; Villarruel, José (eds.). *Representaciones inconclusas. Las clases sociales, los actores y los discursos de la memoria (1912-1946)*. Buenos Aires: Biblos, 1995.
- Sociedad Rural Argentina. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, vol. LXIV, n. 17, 1 de septiembre de 1930.
- Sociedad Rural Argentina. *Anuario de la Sociedad Rural Argentina*. Estadísticas económicas y agrarias, Buenos Aires, Establecimientos Gráficos Luis L. Gatelli, n.1., 1928.
- Sociedad Rural Argentina. *Boletín de divulgación de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, 1932.
- Sociedad Rural Argentina. Memoria de la Sociedad Rural Argentina. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, vol. LVI, n. 22, 15 de noviembre de 1922.
- Sociedad Rural Argentina. Memoria y Balance de la Sociedad Rural Argentina. *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, vol. LXI, n. 22, 15 de noviembre de 1927.
- Suriano, Juan. *La cuestión social en la Argentina 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena, 2000.
- Topalov, Christian. *Naissance du chomeur. 1880-1910*. Paris: Albin Michel, 1994.

Unión Industrial Argentina. *Anales de la Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, vol. XLVI, n. 773, mayo 1933.

Unión Industrial Argentina. *Anales de la Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires, vol. XLVIII, n. 803, octubre 1935.

Zimmerman, Eduardo. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana, 1995.



## LA “DIRECCIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICA Y CENSOS” Y EL ESTADO PERONISTA (1946-1949)

Hernán González Bollo\*

*A mediados de la década de 1940, la coalición liderada por el coronel Juan Domingo Perón – compuesta por militares nacionalistas, altos funcionarios estatales y economistas defensores de la industrialización sustitutiva de importaciones– creó el Consejo Nacional de Posguerra (CNP). La coalición anexó oficinas del estado interventor conservador, experimentadas en la organización de censos y en la medición periódica de indicadores socio-económicos, con las creó el Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC). Su finalidad era la centralización ejecutiva y metodológica de la estadística pública para contar con información en tiempo real y diseñar las políticas expansivas que se ponían en marcha desde el CNP. Sin embargo, el CNEC quedó intervenido y su máximo responsable –el contador Juan Miguel Vaccaro– fue separado por sospechas de malversación de fondos, al tiempo que se puso en marcha una sigilosa auditoría para evitar un conflicto político (GONZÁLEZ BOLLO, 2009). El Cuarto Censo General de la Nación, propuesto originalmente durante la presidencia del general Ramírez (y mantenido durante la del general Farrell), se postergó nuevamente.*

*Luego del triunfo presidencial de Perón, el CNEC se disolvió y se creó la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadística y Censos (DNIEC), que resulta una original vía de acceso para captar aspectos tecno-burocráticos de la modernización del estado llevada a cabo por el gobierno justicialista. Desde el segundo semestre de 1946 hasta fines de 1949, un periodo signado por el boom económico y la profundización de las políticas sociales (ZANATTA, 2009, p. 83-99), la DNIEC culminó la centralización de las rutinas administrativas y levantó exitosamente el Cuarto Censo, piezas de una técnica impersonalizada de producción de datos oficiales, dentro de una poderosa y silenciosa maquinaria integrada por oficinas y personas intercambiables, sin sellos de autor (OTERO, 2006, p. 223-230). La enumeración de estos acontecimientos y procesos operan como telón de fondo de la aspiración política, a fin de establecer una base de información renovada para lanzar el Primer Plan Quinquenal (1947-1951). Para su puesta en marcha, en palabras de los planificadores, era necesario alcanzar un preciso cálculo de los recursos y una eficiente asignación de los abastecimientos. En este sentido, la historiografía sobre el peronismo señala que desde sus orígenes contó con la simple ventaja de poseer un plan socio-económico, frente a sus competidores políticos (WALDMANN, 2009, p. 228). Otras perspectivas, en cambio, destacan las brechas existentes entre discursos y resultados, con objetivos excesivamente optimistas y falta de previsiones en variables consideradas estratégicas (GIRBAL, 2003; BIERNAT, 2007; BELINI, 2009).*

\* Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella), Profesor y Licenciado en Historia (UBA) e Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina), en el Instituto de Estudios Histórico-Sociales “Prof. Juan Carlos Grosso”, Tandil. Deseo agradecer los comentarios de Mercedes Prol (UNR) a una versión previa, en el Segundo Congreso de Estudios sobre el Peronismo (1943-1976), UNTREF, Caseros, noviembre 2010.

*Durante el gobierno del general Farrell, el Consejo de Defensa Nacional (bajo la jurisdicción del Ministerio de Guerra) y el CNP fueron reductos tecnocráticos donde los militares avalaban la toma de decisiones de altos funcionarios gubernamentales, conocedores de los más mínimos detalles de los programas y reglamentaciones en curso, en momentos de la clausura de las instituciones políticas deliberativas. La elite de State Managers estaba conformada por José Figuerola, Julio César Urien, Ovidio V. Schiopetto, Rafael García Mata, Carlos Correa Ávila, Emilio Llorens, entre otros, experimentados en redactar decretos y asesorar al poder de turno. En los albores de la primera presidencia peronista, el espíritu de colaboración burocrático-militar se concentró en la Secretaría Técnica de la Presidencia, participó del diseño de los grandes objetivos productivos y “colegisló” con el poder legislativo (GONZÁLEZ BOLLO, 2007a, p. 305-306). A partir de la reforma constitucional de 1949, con la creación del Ministerio de Asuntos Técnicos, el papel de los expertos debió armonizar con la potestad emanada de los cuerpos legislativos y de la alta movilización ciudadana. Visto en perspectiva diacrónica, es posible sugerir que el peronismo mantuvo nichos institucionales para gestionar la planificación indicativa, a pesar de las fisuras en el diseño y en el cumplimiento de las metas, a pesar de la constante redistribución de los poderes que gestionaban las políticas.*

*El seguimiento de las transformaciones de la estadística pública argentina bajo el estado peronista permite evaluar ciertas características y perfiles de las burocracias especializadas, así como destacar estilos de gestión gubernamental, velados detrás de la retórica política sobre la modernización del estado argentino. El arsenal de herramientas conceptuales de la historia y de la sociología del conocimiento estadístico sugiere que las innovaciones institucionales de un organismo técnico-burocrático no están libres de contaminaciones e influencias (GONZÁLEZ BOLLO, 2007a: 12-27). Asimismo, la colecta de datos justicialista no realiza una descripción más fiel de la realidad que sus antecesores, sino que la interpreta a través de definiciones y matrices teóricas recepcionadas o producidas en su seno, reflejo de múltiples relaciones y tensiones existentes con la esfera política, con el entorno social y con el mundo académico, nacional e internacional. La estadística pública es definida aquí como un campo gubernamental de producción de conocimiento, predecesor de la Sociología empírica, de la Demografía y del análisis económico. Al desarrollar taxonomías oficiales establece representaciones en las estructuras mentales de los agentes sociales, fijando jerarquías y codificando la realidad. Es decir, estamos frente a un sistema simbólico que opera como instrumento de dominación política al promover la integración social a un orden específico (BOURDIEU; WACQUANT, 1995, p. 22).*

*Este artículo forma parte de una investigación mayor sobre el papel que desempeñó la estadística pública centralizada en el seno del estado peronista. La visión historiográfica canónica sobre el peronismo clásico (1944-1955) enfatiza la alta movilización ciudadana y los mecanismos de transmisión del liderazgo carismático, a través de las segundas líneas del gobierno (REIN, 1998). Poco a poco nuevas investigaciones revelan características originales del aparato burocrático (BERROTARÁN, 2003; CAMPIONE, 2003) que complejizan la relación entre la representación política y las bases sociales, al sumar las burocracias como actores relevantes en la construcción de la legitimidad del régimen justicialista. El análisis de la estadística pública permite observar la continuidad en el tiempo de una superestructura burocrática que, en tanto brazo gubernamental, se encarga de planes, de políticas*

y de programas. Nos referimos a los siguientes organismos: el Consejo Nacional de Posguerra (1944-1946), la Secretaría Técnica de la Presidencia (1946-1949), el Ministerio (1949-1954) y la Secretaría de Asuntos Técnicos (1954-1955). A través de las funciones, tareas y posición de la estadística pública, se despliegan cuatro representaciones de la acción estatal, con funciones progresistas y disciplinarias, lejos de la etiqueta populista y que presenta facetas más racionales en sus fines políticos. En primer lugar, observamos el estado informado, que demanda datos y series de datos en tiempo real, tanto para diseñar políticas globales como para entablar negociaciones sectoriales. En segundo lugar, estamos frente al estado planificador, con capacidades administrativas ampliadas mediante la puesta en marcha de políticas públicas ambiciosas. En tercer lugar, emerge el estado inclusivo que, por ejemplo, integra subpoblaciones específicas a través de las categorías de los cuestionarios estadístico-censales (trabajadores urbanos, arrendatarios) y rearticula lazos sociales al delinear familias donde anteriormente se computaban individuos (OTERO, 2006, p. 237). En cuarto y último lugar, aflora el estado secreto, que reserva los datos oficiales como recurso estratégico de la defensa nacional y que refleja cierta obsesión por el manejo sigiloso, privilegiado y exclusivo de la información disponible<sup>1</sup>.

El presente artículo propone una historia neoinstitucional de la estadística pública centralizada, en la que interactúan creativamente los especialistas y funcionarios, las mediciones, los conceptos, los responsables militares y políticos, el campo universitario, el clima de ideas y el contexto social. Se trata de explorar la etapa DNIEC como un serio intento por retomar la rutina perdida (luego de la frustrada trayectoria del CNEC), hacer inteligibles la sociedad y la economía argentina y facilitar su gobernanza a la dirección política. Ofrecemos un segundo momento sobre la medición oficial de la Nueva Argentina, en clave microhistórica, pues existen detalles, figuras y estructuras que se pierden en el marco unitario de una sociología histórica (GONZÁLEZ BOLLO, 2009). Los objetivos del presente trabajo son: 1) distinguir los aspectos críticos de la centralización estadística culminada exitosamente por la DNIEC, tales como, la transformación de las oficinas, la concentración de recursos humanos y la coordinación de métodos; 2) apreciar la importancia de la organización, levantamiento y datos finales del Cuarto Censo General de la Nación; y 3) evaluar los datos disponibles y el impacto público del Primer Plan Quinquenal (1947-1951).

## LA CENTRALIZACIÓN EJECUTIVA Y METODOLÓGICA PERONISTA

Un estudio pormenorizado de las carpetas de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación depositadas en el Archivo General de la Nación (AGN, Buenos Aires) permite concluir que luego del golpe de estado de junio de 1943, los ministerios del Interior y de Guerra reorganizaron la estadística pública argentina con el concurso de expertos de ideas ideológicas afines y relativo contacto con el medio académico. No había un modelo institucional en las mentes responsables, pero sí está claro que para los militares era primordial contar con datos oficiales exclusivos y reservarlos para sus propias iniciativas. Hubo un deliberado secretismo castrense por razones de defensa nacional, que restringió

<sup>1</sup> Si bien no vamos a desarrollarlo aquí, vale destacar una quinta representación, derivación del estado secreto: el estado de vigilancia, de constantes actividades de control y supervisión ideológica de la planta de funcionarios y empleados públicos.

la circulación del corpus estadístico-censal producido, excepto los datos sobre comercio exterior<sup>2</sup>. La creación de la DNIEC mantuvo el objetivo centralizador pero fue decantando paulatinamente, al punto que el resultado no fue el propuesto originalmente. Hubo un núcleo de agencias productoras integradas, aunque hubo otras que posteriormente se separaron. Se organizó una conferencia nacional de funcionarios estadísticos para profundizar la coordinación con oficinas equivalentes de las provincias y municipios. Finalmente, se preparó un proyecto de ley que no prosperó en Diputados. En fin, la DNIEC retomó la rutina perdida durante el hiato CNEC, aunque visto en la perspectiva de los años peronistas es una de las instituciones públicas que sufrió constantes cambios institucionales (tal como puede verse en el Cuadro 1).

Antes de avanzar en la centralización culminada por la DNIEC, es preciso aclarar que el crecimiento acelerado del estado argentino posterior a la Gran Depresión había definido un perfil: un archipiélago de oficinas estadísticas –diseminado por diferentes ministerios y organismos autárquicos– liderado por las más poderosas, que producían los datos, los interpretaban y, a partir de ellos, participaban de las políticas públicas. Los cuadros de la Dirección General de Estadística de la Nación (DGEN), ubicada en el Ministerio de Hacienda, la Oficina de Investigaciones Económicas (OIE), del Banco Central de la República Argentina, de la Dirección de Economía Rural y Estadística (DERE), ubicada en el Ministerio de Agricultura, y de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo (DE, DNT), en el Ministerio del Interior integraban una elite dentro de la alta burocracia que tomaba medidas complementarias de las decisiones soberanas de las legislaturas (GONZÁLEZ BOLLO, 2010, p. 95-125). Eran un poder cognoscitivo gestionado por las juntas reguladoras de las actividades agropecuarias, creadas en la primera mitad de la década del treinta. Dicha elite apoyó el keynesianismo moderado de la segunda mitad de los treinta, que permitió un salto notable en la participación de la actividad industrial en el Producto Bruto Interno. Finalmente, promovió las políticas expansivas, con fuerte impacto en la inflación de los precios al por menor de principios de los cuarenta. Luego de junio de 1943, se desarticuló tal tendencia centralizadora, ya que la DE, DNT y la DERE tuvieron mejores contactos y afinidades ideológicas con la retórica de los líderes militares nacionalistas. De igual modo, es preciso destacar que en la Argentina no había una posición unánime sobre la forma óptima de realizar la unificación de estadísticas y censos. Algunos especialistas sugerían que los modelos institucionales vigentes en el mundo no eran fácilmente replicables (LESPIAUQ, 1943). Otros, en cambio, fueron más allá y propusieron una coordinación de métodos antes que una centralización ejecutiva de oficinas. Estos últimos, destacaron el modelo del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), creado por el Estado Novo (1936), que integraba todas las agencias especializadas respetando la autonomía administrativa de las diferentes jurisdicciones (GARCÍA MATA, 1941, p. 83-85; GARCÍA MATA, 1943, p. 455-456).

El CNEC subordinó a la DGEN –responsable de los datos del comercio exterior, demográficos e industriales–, anexó la División Tabulación de la DERE –que amplió las investigaciones y extendió las posibilidades de análisis de las cifras– y coordinó información socio-laboral con la Dirección

<sup>2</sup> Después del golpe de estado de junio de 1943, el Anuario del Comercio Exterior de la República Argentina de ese mismo año (que venía editándose ininterrumpidamente desde 1870) se publicó a fines de 1944. La DNIEC se encargó de editar los Anuarios de 1944 (a mediados de 1947), de 1945-1946 (en un solo volumen, a mediados de 1948) y de 1947 (a fines de 1948).

Fecha	Organismo/medición	Normativa	Dependencia
mayo 1944	centralización estadístico-censal: creación del Consejo Nacional de Estadística y Censos (CNEC)	decreto-ley 13.940	Ministerio del Interior
febrero 1946	se publica La renta nacional de la R. A., años 1935-1945	–	Oficina de Investigaciones Económicas, BCRA
febrero 1946	disolución CNEC y creación de la Dirección Nacional de Investigaciones, Estadísticas y Censos (DNIEC)	decreto 7.182	<sup>1</sup> Consejo de Defensa Nacional (CDN) <sup>2</sup> M. del Interior
abril-mayo 1947	cuarto Censo Nacional (agropecuario, demográfico, industrial y bancario)	varios decretos y decretos-leyes	DNIEC
mayo 1947	censo personal civil de la Administración Pública	decreto 13.489	Contaduría General de la Nación, M. de Hacienda
noviembre 1947	estructura orgánica de la DNIEC	decreto 34.816	CDN
marzo 1948	censo carcelario	decreto 8.110	Ministerio de Justicia e I. P.
2º semestre 1948	el PEN restringe la difusión de información estadístico-censal	–	CDN, DNIEC
octubre 1948	la DNIEC pasa a la Secretaría Técnica	decreto 30.894	Presidencia de la Nación
diciembre 1948	se levanta la estadística industrial de 1948	–	DNIEC
marzo 1950	disolución DNIEC y creación de la Dirección General del Servicio Estadístico Nacional (DGSEN), en la Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado (DNSTE)	decreto 5.240	Ministerio de Asuntos Técnicos (MAT)
julio 1950	se levanta la restricción a la difusión de información estadístico-censal y se actualizan las publicaciones oficiales	decreto 14.700	MAT
septiembre 1950	se publica la "Estadística industrial de 1943"	–	DGSEN, DNSTE, MAT
diciembre 1950	se levanta la estadística industrial de 1950	–	DGSEN, DNSTE, MAT
julio 1951	se aprueban las cifras demográficas del Cuarto Censo Nacional	ley 14.038, no se publicó en Boletín Oficial	
agosto 1951	reglamentación de las actividades estadístico-censales de la DGSEN	ley 14.046	DNSTE, MAT
junio 1952	la DGSEN se convierte en Dirección Nacional del Servicio Estadístico (DNSE) y en su seno se crea el Consejo Nacional de Estadística (CNE)	decreto 853	DNSTE, MAT Nota: en el CNE participa el M. de Hacienda
noviembre 1952	se levanta el Censo Agropecuario Nacional	decreto 6.136	DNSE, DNSTE, MAT
junio 1954	creación del Comando Nacional Censal	decreto 9.107	
julio 1954	se levanta el Censo Minero, Industrial y Comercial	decreto 7.692	DNSE, DNSTE, MAT
septiembre 1954	asignación funciones del Consejo Nacional de Asuntos Técnicos	decreto 14.694	MAT
1955	se publica Producto e ingreso de la R. A. en el período 1935-54	–	Secretaría de Asuntos Económicos

**Cuadro 1**  
**Periplo de la estadística pública centralizada bajo el peronismo, 1944-1955**

Fuentes: BRIGNONE, 1951, p. 1135-1146; GONZÁLEZ BOLLO, 2007a; MENTZ, 1991, p. 501-532; NOVICK, 2004.

de Estadística Social –ex DE, DNT– (GONZÁLEZ BOLLO, 2007b; GONZÁLEZ BOLLO, 2009). Disuelto el CNEC se creó la DNIEC. El profesor Carlos E. Dieulefait, del Instituto de Estadística, de la Universidad Nacional del Litoral, había sido el último titular del primero y sobrevivió en el segundo. Al final, la Dirección quedó en manos del ingeniero Enrique Catarineu Grau, segundo jefe de la

DE, DNT y compañero de ruta de Figuerola en la DES, del CNP (INTER AMERICAN STATISTICAL INSTITUTE, 1949, p. 11). La DNIEC mantenía el objetivo de centralizar datos primarios para facilitarlos a la planificación indicativa, al progreso económico y a la defensa nacional. Dependía de forma simultánea del Consejo de Defensa Nacional y de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación; las partidas presupuestarias estaban bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Dentro de la DNIEC se organiza el Consejo Coordinador de Investigaciones, Estadística y Censos, al que se suma el Comandante General del Interior, en representación de los ministerios de Guerra y de Marina, reflejo del virtual dominio militar sobre la cuestión (DECRETO N° 7.182 DEL 14 DE AGOSTO DE 1946, 1947, p. 248-250). El Consejo Coordinador restringía la publicidad de los datos oficiales, pues se reservaba la fiscalización de todas las publicaciones nacionales, las que sólo podían ser divulgadas con su autorización.

En la primavera de 1946 se transfirieron 68 oficinas y 1.043 empleados, de los cuales la décima parte eran puestos fijos y el resto eran transitorios y ad honorem (AGN, ST, Legajo 659). A partir de 1947, la DNIEC depuró los recursos humanos disponibles y seleccionó 615 empleados fijos, de los cuales 543 eran personal técnico; buena parte de los transitorios y ad honorem pasaron a tareas de compilación del Cuarto Censo. A fines del mismo año, el Consejo Coordinador creó una Dirección General Técnica, a cargo del ingeniero Catarineu Grau, y definió diez áreas de trabajo especializadas, denominadas Departamentos: Movilización Censal y Delegaciones; Compilación; Estadística Demográfica-Social (un año más tarde, fueron separadas); Estadística Agropecuaria; Estadística Industrial; Estadística de Edificación y Obras Públicas; Estadística Comercial; Estadística de Transportes y Comunicación; Estadística Financiera y Monetaria; y Estadística de Actividades del Estado (ESTRUCTURA ORGÁNICA PARA LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICA Y CENSOS, 1947, p. 3). Esta organización, según un informe del Consejo Coordinador al Poder Ejecutivo, aseguraba la información técnica para cualquier organismo que, a partir de ahora, tenía la posibilidad de formular sus necesidades para la elaboración de las series correspondientes (AGN, ST, LEGAJO 659). Con un representante de cada Departamento se conformó una Comisión de Personal, que integraba la Confederación del Personal Civil de la Nación (AGN, ST, LEGAJO 640).

La transferencia y unificación de numerosas oficinas altamente especializadas produjo inevitables desajustes en la captación de los datos, al tiempo que se suscitaron controversias con especialistas y conflictos jurisdiccionales. Una novedad surgió en la colecta de los datos demográficos. Desde la creación de la DGEN (1894), los mayores problemas habían sido las estadísticas vitales de los territorios nacionales que, sumados a la irregularidad del censo decenal, hicieron que en el movimiento demográfico anual se destacara la población de las catorce provincias y la ciudad-capital (REGGIANI; GONZÁLEZ BOLLO, 2007, p. 30-32). En un informe reservado, el jefe de la DNIEC observaba que para entonces, por el contrario, eran los registros civiles de los territorios los que entregaban sus planillas con regularidad y las provincias con varios meses de atraso (AGN, ST, LEGAJO 659). Luego de finalizado el Cuarto Censo, se decretó que todas las provincias debían entregar a la DNIEC una nómina completa de registros civiles, obligando a sus autoridades a enviar mensualmente una declaración de las actas de nacimientos, casamientos y defunciones (DECRETO N° 20.368 DEL 6 DE JULIO DE 1948, 1955, p. 602-603).

*Una crítica a la centralización forjada por la DNIEC fue realizada por el economista Carlos Correa Ávila, ex jefe de la Dirección de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio (DE, SIC), entonces transferido al Departamento de Estadística Industrial. Durante su paso, había creado un equipo de analistas del sector secundario y terciario, mientras el registro, archivo y fichero industrial de establecimientos actualizado por la estadística bienal (realizado desde 1935 por la ex DGEN) quedó en manos del CNEC. Del mismo modo, Correa Ávila había defendido la premisa de centralización técnica y descentralización ejecutiva coordinada, otorgándole al extinto CNEC el rol de organismo supervisor (REPÚBLICA ARGENTINA, SIC, DE, 1946, p. 11-12). En un artículo publicado en un matutino porteño, en noviembre de 1947, Correa Ávila definió la "centralización absoluta" como un verdadero retroceso (AGN, ST, LEGAJO 659). Argumentaba que servicios eficientes eran unificados para contralor administrativo, antes que para mejorar la captación y elaboración de cifras. En su opinión, la DNIEC debía encargarse de las síntesis, mientras las publicaciones especializadas debían comentar los detalles. Además, ponía de relieve el error de convertir las compilaciones "en secretos casi militares", sólo accesible con permiso especial (AGN, ST, LEGAJO 659). El comentario suscitó un informe interno sin firma que pasó por la Secretaría Técnica, con copia al Consejo de Defensa Nacional. Más allá de desacreditar al ex funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio, el informe expresa que no debe haber una respuesta pública para evitar amplificar la polémica. Allí se defiende el modelo institucional de Canadá, que se destacaba por una centralización ejecutiva y directiva absoluta, con uniformidad de procedimientos y métodos (LESPIAUQ, 1943, p. 145-180). La referencia institucional era una excusa, pues el núcleo argumental del informe interno sostenía la defensa de la centralización estadística para gestionar la economía argentina desde una visión global, en la que cobraban importancia crucial los indicadores industriales. Por otra parte, se justificaba la reserva de la información oficial para desalentar las especulaciones comerciales (AGN, ST, LEGAJO 659).*

*A mediados de 1948, el Departamento de Estadística Agropecuaria volvió al Ministerio de Agricultura, a contramano de la centralización ya terminada. Pesó más el reclamo ministerial que las prioridades planificadoras de la Secretaría Técnica. Agricultura afirmaba que necesitaba un organismo técnico que le permitiera, entre otras tareas, conocer en tiempo real el estado de la riqueza agropecuaria, medir el área de difusión de los principales cultivos y de extensión de los ganados, calcular el probable rendimiento de las cosechas y establecer la disponibilidad de insumos en la campaña. Las estimaciones agropecuarias "son el resultado de una permanente e íntima vinculación entre el organismo que las elabora y el personal técnico de las diversas reparticiones del Ministerio de Agricultura, que por la naturaleza de sus funciones puede aportar los conocimientos indispensables" (DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS, 1948, p. 3).*

*La segunda meta de la DNIEC fue invitar a los funcionarios estadísticos nacionales, provinciales y municipales a una reunión plenaria. Se trataba de acordar cuestiones, tales como el organismo básico y su estructura en cada jurisdicción administrativa, los formularios, los métodos de recopilación y de elaboración, y las normas de coordinación (AGN, ST, LEGAJO 659, Carpeta 401). Esta convocatoria fue una idea original de José Figuerola, en momentos en que la ST quedaba con el control exclusivo de la DNIEC. Lo cierto es que éste renunció y en su lugar, ingresó un cuadro del*

*Partido Peronista, Raúl Mendé, que luego de la reforma constitucional dejó de ser secretario de estado y se convirtió en ministro de Asuntos Técnicos. La Primera Reunión Nacional de Estadística se realizó en la ciudad de Buenos Aires, en noviembre de 1949. En realidad, ya existían antecedentes de este tipo de deliberaciones, puesto que la Primera Conferencia Nacional de Estadística había tenido lugar en octubre de 1925. Ahora, en cambio, se reunieron exclusivamente funcionarios sin participación de docentes e investigadores universitarios. Otra característica fue la reserva impuesta a la convocatoria, dado que no hubo seguimiento de la prensa escrita sobre las deliberaciones. Entre las fuente que contamos es un acta levantada en la sesión inaugural (AGN, ST, LEGAJOS 659). Mendé ofició de anfitrión de las delegaciones. En su discurso, reiteró la necesidad de información para las nuevas estructuras estatales, en relación a la doctrina general del gobierno. Al mismo tiempo, sostenía que hablar un mismo idioma estadístico evitaría la disparidad de criterios de los gobiernos locales y el estado nacional, que resentiría la unidad nacional.*

*La tercera meta de la DNIEC fue intentar la actualización de la normativa estadístico-censal, que se regía por la vetusta ley 3.180, de 1894. El proyecto, que convalidaría la centralización ejecutiva y metodológica, fue escrito por Catarineu Grau y revisado por Figuerola, luego de largas deliberaciones con representantes de las fuerzas armadas. Ingresó a la Cámara de Senadores, en agosto de 1948, que lo aprobó, pero quedó detenido en Diputados. La explicación más plausible es que la aprobación del nuevo ordenamiento estadístico-censal precedía a la reforma constitucional y la ley de ministerios (BRIGNONE, 1951, p. 1145-1146). Si lo comparamos con el texto que posteriormente se aprobó, la ley 14.046 (1951), el CDN tenía un rol protagónico en aquél proyecto (REPÚBLICA ARGENTINA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, 1951).*

*La iniciativa legal presentada al Congreso, sumada a la transformación de la Secretaría Técnica en Ministerio de Asuntos Técnicos, anunciaba inevitables cambios institucionales. El ministro Raúl Mendé creó un Cuerpo Consultivo Técnico para que estableciera una reorganización total de las áreas administrativas del Ministerio. En particular, agilizar la colecta de información, fijar una planificación racional y coordinar la acción del gobierno (DECRETO N° 30.072 DEL 30 DE NOVIEMBRE de 1949, s./f., p. 977). En marzo de 1950, la DNIEC se convierte en la Dirección General de Servicio Estadístico Nacional, mientras Catarineu Grau renuncia. Entonces, se sanciona un decreto que levanta las restricciones a la difusión de las informaciones estadístico-censales. En sus considerandos, afirma que “la lucha entablada [...] para lograr [la] Independencia Económica ha sido definida en su favor por la República Argentina, y que por tanto ya no es necesario temer la acción de las fuerzas económicas contraria a los intereses nacionales” (BRIGNONE, 1951, p. 1141-1142). A partir de entonces, el Poder Ejecutivo desea que, a través de las estadísticas perfeccionadas, se conozca la realidad nacional. Por un lado, se retoma la publicación regular de la Síntesis Estadística Mensual de la República Argentina, que la DNIEC distribuía en forma gratuita desde enero de 1947, que fue interrumpida en 1949 y es retomada a mediados de 1950. Por otro, el Anuario Estadístico de la República Argentina de 1948 se publica a mediados de 1951.*

*Como un eco del pasado, vuelve Juan Miguel Vaccaro, quien había sido separado del cargo y luego exonerado, a raíz de un sumario que probaba irregularidades durante su paso por el ex Consejo*

*Nacional de Estadística y Censos. Un juzgado federal en lo criminal y correccional porteño dictó su sobreseimiento definitivo. Del examen de las actuaciones administrativas y de los expedientes agregados por los auditores de la intervención no se desprenden, según el fallo, elementos de juicio suficientes para atribuirle los delitos imputados (AGN, ST, Legajo 641). El Poder Ejecutivo no tuvo más remedio que dictar un decreto para reintegrarlo a la administración pública (con el inconveniente de que su cargo anterior ya no existía), pero Vaccaro no aceptó.*

## EL CUARTO CENSO GENERAL DE LA NACIÓN, IMPORTANCIA POLÍTICA E IMPACTO SOCIAL

*Tal como ya apuntamos en otro trabajo (GONZÁLEZ BOLLO, 2007b), la organización del Cuarto Censo tiene líneas de continuidad técnica con los censos realizados por el estado interventor conservador, así como también posee una sobredimensión contable de los datos industriales y acalla el fracaso en el tabulado de las viviendas (COGHLAN, 1959, p. 10; PEÑA, 1986 [1964], p. 9-44). A pesar de tales sesgos, el Cuarto Censo supone una bisagra en la historia de la estadística pública argentina: es la fotografía de la sociedad y la economía de una próspera década del cuarenta. Si vale la aclaración, fue un logro del peronismo recién instalado en el poder, que mantuvo el proyecto original de los gobiernos militares y lo impulsó como un paso previo para lanzar el Primer Plan Quinquenal. Queremos aquí hacer un balance matizado sobre la cuestión, centrado en la renovada capacidad de la DNIEC para terminar lo que estaba inconcluso.*

*Por un lado, el Cuarto Censo superó en cobertura geográfica los tres empadronamientos demográficos anteriores. El Primer Censo Nacional (1869) se realizó en medio de la Guerra del Paraguay y de la represión de las montoneras en el interior del país, lo que explica las resistencias de los paisanos a las preguntas de los encuestadores, por miedo a la leva del ejército. Al igual que el anterior, el Segundo Censo Nacional (1895) no pudo empadronar habitantes en la Patagonia y el Gran Chaco, pero incluyó censos demográfico, agropecuario e industrial. En fin, el Tercer Censo Nacional (1914) tampoco pudo relevar la población de la Patagonia y se realizó en medio de la recesión 1913-1917, que provocó una huida de la inmigración transatlántica en el litoral; como atenuante, amplió la indagación sobre el comercio y la banca. Por otro lado, el grado de expectativa y de movilización social alcanzado en 1947 no puede compararse con los posteriores (1960, 1970, 1980, 1991, 2001). El censo de 1960, se hizo en medio del plan represivo CONINTES; el de 1970 y 1980, fueron levantados por dictaduras militares, que al igual que los anteriores, se realizaron bajo estado de sitio. ¿Qué decir del Octavo y del Noveno Censo? Ambos se postergaron, por la crisis financiera del estado producto de la hiperinflación y la depresión económica, respectivamente.*

*Resuelto el programa y la legitimidad del gobierno militar en comicios presidenciales, el presidente Perón sostenía que el primer inconveniente para encarar el plan quinquenal eran los treinta y tres años sin un censo general, por lo cual “no sabemos qué tenemos, dónde lo tenemos, ni cómo lo tenemos [...], disponemos de una estadística teórica, llena de falacias, incompleta y unilateral [...] y de pequeños censos [y] de estadísticas de algunas reparticiones” (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN,*

SECRETARÍA TÉCNICA, I, 1946, p. 24-25). ¿Cuál era el estado de avance del Cuarto Censo al momento de la creación de la DNIEC? ¿Quiénes colaboraron en los preparativos? ¿Cuáles fueron las expresiones de apoyo? En realidad, el CNEC fue intervenido a raíz del desbarajuste financiero que provocó la inexperiencia del contador Vaccaro (vaya ironía, a pesar de las advertencias de la Contaduría General de la Nación). Nada de esto afectó la organización precensal, que estaba prácticamente terminada al momento de la intervención. Vaccaro formó nueve comisiones asesoras (demografía, agro, industria extractiva, manufactura, construcción, comercio, vivienda, comunicación y transporte, economía y finanzas), en las que deliberaron funcionarios estadísticos, docentes universitarios, empresarios y militares. Un producto de esos encuentros fue la edición de un reglamento (AGN, LEGAJO 660; REPÚBLICA ARGENTINA, MINISTERIO DEL INTERIOR, CNEC, 1945). El levantamiento del censo de las plantaciones de cañas de azúcar en las provincias y territorios nacionales del noroeste y noreste argentino ofició de prueba regional (AGN, LEGAJO 660).

En el seno de la DNIEC confluyeron cuatro «tribus» de estadísticos bien diferenciadas, algunos con experiencia previa: los integrantes de la ex Oficina del Cuarto Censo Escolar (1943), bajo la jefatura de Eduardo Coghlan, estuvieron a cargo del de población; tal como había sucedido en 1937, los cuadros de la Dirección de Estadística del Ministerio de Agricultura, ahora bajo las órdenes de Juan B. Pelayo, fueron los responsables del censo agropecuario; la novel Dirección de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, con Carlos Correa Ávila a la cabeza, se encargó del de industria, comercio y construcción; y los cuadros del Departamento de Estadística Financiera y Monetaria de la DNIEC, que eran originalmente integrantes del OIE, BCRA, levantaron los censos bancario, de seguros y de empresas de capitalización y ahorro. La Dirección se encargó del entrenamiento final de los encuestadores y de la edición de las instrucciones, planillas, mapas y cuestionarios (DNIEC, 1947). Las instrucciones a los censistas contenían una apelación “patriótica” a colaborar con los objetivos del censo. En un párrafo se afirma que “en su condición de oficial censador, el Estado ha depositado en Ud. una misión de confianza y responsabilidad. A su iniciativa y eficiencia queda confiada la trascendental tarea de contribuir a la estructuración de un instrumento de gobierno, que las altas autoridades de la Nación necesitan para la adopción de medidas de beneficio inmediato y futuro para el país. Sepa Ud. responder a este honor poniendo su parte, lo mejor de su espíritu para que el IV Censo General de la Nación alcance el éxito que sus patrióticos objetivos exigen y merecen. Ningún empeño será estéril. Por ello no debe usted omitir esfuerzos, superando las dificultades que pudieran presentarse para alcanzar esas finalidades. Es necesario contribuir con celo y lealtad a esta obra de bien común, inspirada en los altos y superiores intereses de la comunidad. Cumpla su misión teniendo en cuenta estos conceptos, que el esfuerzo de todos y cada uno, servirá para afirmar los bien ganados prestigios de la Patria” (DIRECCIÓN GENERAL DE CENSOS, s./f., s./p.).

Los enlaces con las provincias y territorios fueron múltiples. El Consejo Nacional de Educación fue uno de los eslabones de contacto, pues tenía un *aceitado kown how* a raíz de haber realizado, pocos años antes, el Cuarto Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda (1943). El enlace más original lo canalizó el Consejo de Defensa Nacional, pues el despliegue territorial de las fuerzas armadas facilitó el transporte de los impresos a los lugares más alejados. Otros enlaces fueron

*proporcionaron por el crecimiento burocrático del estado. Tal es el caso de las delegaciones de empresas públicas de la envergadura de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, de los inspectores y corresponsales del Ministerio de Agricultura y las numerosas sucursales del Banco de la Nación. No menos importante fue la publicidad oficial, a cargo de la Subsecretaría de Informaciones, las conferencias públicas y las charlas radiales de difusión de ministros, secretarios, subsecretarios y demás funcionarios; todas las vías de comunicación reiteraban que la clave del éxito del censo era el abierto apoyo de toda la población. Nada más elocuente para palpar la expectativa social y la proyección política de este amplio recuento nacional que las afirmaciones contenidas en un editorial de La Prensa de mayo de 1947, un medio opositor al gobierno. En él se afirmaba que era un anhelo general y arraigado de una población que estaba preparada desde hacía mucho tiempo atrás, "porque sabe lo que el censo significa en la organización de los pueblos y sus regímenes institucionales" (EDITORIAL, 1947, p. 7).*

*La ST sostenía que el Cuarto Censo General de la Nación constituía el punto inicial de toda la labor estadística, procedimiento metodológico que tenía como antecedente el censo industrial (1935) y el agropecuario (1937) (AGN, ST, LEGAJO 659). Contó con más de 300.000 encuestadores en el terreno (el Tercer Censo Nacional había tenido 80.000), que relevaron con una distancia de un mes dos veces el mismo radio geográfico. La población fue encuestada los días 10, 11 y 12 de abril, en las zonas situadas al norte del paralelo 42°, y 19, 20 y 21 de mayo, para el sur del paralelo 42° (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, I 1952, p. XX). Las explotaciones agropecuarias, al norte del paralelo 42° fueron censadas los días 10, 11 y 12 de mayo (tomándose como fecha de relevamiento el último día); en cambio, al sur del mismo paralelo se adoptó el 19 de abril. En lo referente a la parte agrícola, abarcó el período comprendido por la campaña 1946/47, y para el registro del personal empleado se tomó el año 1946 (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, II, p. X).*

*La edición final comprendió la población (tomo I), la agricultura y la ganadería (tomo II), la industria, la construcción, el comercio y los servicios financieros (tomo III). Se computaron 15.893.827 habitantes de hecho durante tres días. Las 480 millones de respuestas fueron cotejadas por 80 revisores, a los que se sumaron 120 codificadores. Entre los errores más comunes que surgieron en la revisión estuvieron que los nativos ponían Argentina, en lugar de la provincia o territorio, como se pedía; respecto de la ocupación, confundir la categoría de empleado por la de obrero; e indicar en lugar de la rama de la actividad, el nombre de la empresa o casa donde trabajaba el censado (Presidencia de la Nación, Ministerio de Asuntos Técnicos, I 1952, p. XXIII). Las tareas de procesamiento de la información contaron con un parque de 20 máquinas perfo-verificadoras y 6 clasificadoras, con otras 80 personas alternadas en cuatro turnos de cuatro horas durante 20 meses, que procesaron 16 millones de tarjetas y recogieron 141.000 totales, correspondientes a 29.400 cuadros numéricos preparados (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, I 1952, p. XXIV). El censo agropecuario fue una rutina, ya que contaban con el registro permanente y actualizado de los productores. Tal como en el censo de la población, se utilizó el método canvasser, en el que el censista visitaba y formulaba al productor las preguntas del cuestionario sobre la explotación agropecuaria, que se completaba con su firma como garantía de*

la declaración final. No hubo grandes cambios en las preguntas respecto del antecedente censal previo de 1937, pero se enfatizaron aquellas que versaban sobre el régimen legal de la tierra de sus ocupantes, es decir, propietarios, arrendatarios, medieros o tanteros, usuarios gratuitos y en tierras fiscales (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, II, 1952, p. 1-99). Se computaron 471.389 explotaciones, que abarcaban 173,448 millones de hectáreas. Los preparativos y el diseño del censo industrial estuvieron acompañados de una notable preocupación política. Al igual que en el agropecuario, la ventaja era el acceso al registro oficial permanente de industrias ubicado en la DNIEC, donde desde el relevamiento de 1935 estaban inscriptas las unidades industriales, divididas en dos grupos: establecimientos con cinco obreros y talleres con menos de cinco obreros. El registro permitió adoptar el sistema de captación indirecta householder, en el cual el censista entregaba el cuestionario en la primera visita y luego pasaba a retirarlo, verificando previamente su correcto llenado. Por otro lado, se enviaron por correo cuestionarios especiales a 65 ramas industriales (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS, III, 1952, p. XVII-XVIII). Se tomó como año calendario 1946 y la fecha de relevamiento fueron los días 25, 26 y 27 de marzo. En total, se relevaron 86.440 establecimientos, 938.387 obreros, 135.484 empleados, 115.923 propietarios, directores o gerentes, y 33.958 familiares del propietario; la producción alcanzó \$15.640,294 millones a precios de venta. Los demás censos incluidos pueden ser juzgados como un mero complemento de los anteriores y no suscitaron mayores expectativas políticas ni comentarios de sus responsables técnicos. La integración de las empresas con menos de cinco obreros se replicó en el censo de la construcción. El censo de la actividad comercial abarcó los sectores mayorista, minorista y de prestación de servicios. El censo bancario incluyó las instituciones de depósitos, las hipotecarias y las pignoraticias. El de seguros contempló las sociedades anónimas, las cooperativas y las sociedades mutuales. El censo de empresas de capitalización y ahorro comprendió a aquellas volcadas a fomentar la constitución de capitales a plazo fijo para la vivienda familiar.

Existen otros empadronamientos que no formaron parte de los tres tomos del Cuarto Censo, pero integraron la base cuantitativa del plan quinquenal. Uno de ellos fue el censo carcelario impulsado por la Dirección General de Institutos Penales, en marzo 1948, con el fin de iniciar una política penal y resolver el problema carcelario (REALIZAN UN CENSO CARCELARIO, 1948, p. 3). Más importantes aún, por sus proyecciones sobre el verdadero peso patrimonial del estado, fueron los censos gemelos organizados por la Contaduría General de la Nación: el de personal civil de la administración nacional y el de bienes estatales. El censo de empleados públicos debía establecer la calidad de los recursos humanos disponibles. La Contaduría General diseñó la cédula individual, la repartió en todas las oficinas públicas el 27 de mayo de 1947 y obligó a entregarla completa antes del pago de haberes de ese mes (DECRETO N° 6.441 DEL 12 DE MARZO DE 1947, VII s./f., p. 555-556; DECRETO N° 13.498 DEL 17 DE MAYO DE 1947, VII s./f., p. 675-676). Se registraron un total de 492.555 trabajadores públicos, de los cuales el 31% era personal no calificado, ya que cobraba remuneraciones que no superaban los \$200 (Ministerio de Hacienda de la Nación, Contaduría General de la Nación, 1947). Por su parte, el Ministerio de Hacienda promovió una comisión especial para sistematizar normas y procedimientos en toda la administración pública, con el fin de organizar el inventario permanente de bienes estatales, que había fracasado en 1937. La ley de 12.961 de reorganización

*de la Contaduría (1947) ratifica la necesidad de una contabilidad patrimonial del estado que, en julio de 1948, arribaba a la cifra \$71.206 millones.*

*A la manera del Domesday Book de Guillermo el Conquistador, el peronismo avanzó con una cuantificación global, pública y privada, para la gobernanza de la Nueva Argentina. Aunque, no menos evidente fue el desacople temporal entre los censos levantados y el inicio del Primer Plan Quinquenal (1° de enero de 1947). Excepto datos puntuales prioritarios para las políticas expansivas en curso (población, ocupación industrial), el grueso de la información compilada estuvo disponible para los planificadores a fines de la década de 1940 y publicado en 1952.*

### LA DNIEC Y EL PRIMER PLAN QUINQUENAL

*Más allá de la configuración institucional resultante, la creación de una agencia centralizada de estadísticas oficiales y el levantamiento del censo decenal –como punto inicial de las series de datos nacionales para la planificación indicativa– resultan dos medidas relevantes para avanzar en la modernización del estado. Sin embargo, la nueva elite en el poder no adquiere el nuevo lenguaje estadístico en boga (DESROSIÈRES, 2003, p. 41-52). Se trata de la estimación de la renta nacional que facilita el diseño de programas expansivos o políticas redistributivas en diferentes países del mundo (STUDENSKI, I, 1961). El Primer Plan Quinquenal contiene proyecciones ambiciosas, no utiliza cabalmente los datos globales disponibles, carece de un método analítico, aunque posee una fundamentación doctrinaria keynesiana. En realidad, articula un cúmulo de buenas intenciones, que transmite seguridad y confianza hacia las bases electorales en momentos de la construcción del régimen peronista.*

*Hubo proyecciones ambiciosas. Carolina Biernat (2007: 108) llama la atención sobre la meta de cuatro millones de inmigrantes transatlánticos para el quinquenio 1947-1951, cuando en ese mismo período sólo arribaron seiscientos veintinueve mil (REPÚBLICA ARGENTINA, MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 1956, p. 28). Del mismo modo, Claudio Belini (2009, p. 183-187) observa que en el programa de obras públicas –que incluía silos, viviendas, hospitales y escuelas– no se incluyó ninguna estimación sobre la producción de cemento. Otro caso fue la producción de carbón en Río Turbio, que no superó las cuarenta mil toneladas anuales durante el Primer Plan Quinquenal, aunque las proyecciones se elevaban a más de un millón de toneladas anuales para el Segundo Plan (1953-1957). Estas metas dieron paso a las representaciones de la planificación en marcha. La más elocuente era la de “una gran dorsal [que] recorrerá los Andes desde Jujuy a Tierra del Fuego, escalonando diques y usinas para radicar industrias y población, para fertilizar desiertos y salares” (BCRA, DIE, I, 1947, s./p.). De este modo, se desconcentraría la industria, gracias a la disponibilidad de energía barata y transporte económico, y se reactivaría la vida rural. La ST se encargaba de explicar que el advenimiento de la Nueva Argentina sería a través de la organización de nueve centros o pilares de atracción e irradiación económica, política y social. Estos nodos de desarrollo estaban ubicados en Bahía Blanca, Comodoro Rivadavia, Córdoba, Corrientes-Resistencia, Cuyo, Gran Buenos Aires, Paraná-Rosario-Santa Fe, la confluencia de La Pampa, Neuquén y Río Negro, y Tucumán:*

*El Plan Quinquenal ayudará a la naturaleza con la influencia de los grandes diques, las usinas, los canales de riego, los caminos, etc., que al reactivar la economía crearán más riqueza y con ello asegurarán una mejor alimentación, un mayor confort y la alegría de vivir de todos los habitantes. A la Nación entera le corresponderá el reconocimiento de las generaciones futuras por haber contribuido a la grandeza Argentina (LA FUTURA GRANDEZA ARGENTINA DESCANSARÁ SOBRE NUEVE PILARES, 1947, p. 2).*

Los datos globales disponibles eran La renta nacional de la República Argentina (1946), un análisis desagregado por ramas de actividad y gastos gubernamentales de los años 1935-1945, realizado por la Oficina de Investigaciones Económicas, del BCRA. Esta investigación fue precursora de lo recomendado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (OFICINA DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS, 1949), aunque los planificadores argentinos apenas la utilizaron. Previo a la presentación del Primer Plan, la ST contrastaba el crecimiento de las transacciones comerciales y financieras frente al aumento relativo de los salarios urbanos y de la recaudación fiscal. La ST se apoyó en los números índices del presupuesto nacional de los años 1939-1945 para compararlos con el mayor crecimiento de la renta nacional, de los depósitos bancarios, de las operaciones bursátiles y de las transferencias de inmuebles (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA TÉCNICA, 1946, p. 10-14). Un año más tarde, el objetivo era mostrar sólo gráficos e índices en los que la Argentina (en realidad, la ciudad de Buenos Aires) tenía un índice de inflación minorista menor al de otros países, del cual se deducía que aquí no se erosionaba tan rápidamente el poder de compra del salario (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA TÉCNICA, 1947). Las estimaciones de la renta nacional para los años 1946-1948 fueron realizadas sin muchas explicaciones metodológicas por los integrantes de la Revista de Economía Argentina (STATISTICS OF NATIONAL INCOME AND EXPENDITURE, 1952, p. 1 y 5).

Frente a la escasez de datos, en cambio, hubo una seria fundamentación doctrinaria del Primer Plan Quinquenal, a cargo del ministro de Hacienda Ramón Cereijo. Ante los senadores nacionales, el ministro citó a William Beveridge, Alvin Hansen, John M. Keynes, Karl Manheim y Robert R. Nathan, es decir, parte de la ilustre vanguardia de pensadores que modelaba el estado benefactor occidental. El punto de partida de Cereijo fue destacar que la Segunda Guerra Mundial reorientó las corrientes de intercambio, facilitó el desarrollo industrial, modificó la composición de la renta nacional y abrió nuevos mercados a la Argentina. En particular, la industria había demostrado una extraordinaria capacidad para lograr rendimientos efectivos aún en condiciones desfavorables, lo que garantizaba una producción mayor si se la amparaba y estimulaba (EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO FINANCIERO EN EL PLAN DE GOBIERNO 1947/51, 1947, p. 170-171). La planificación afianzaría la prosperidad alcanzada y aseguraría para el futuro una “envidiable situación mediante la expansión de nuestra economía y el aprovechamiento inteligente y racional de nuestros recursos materiales y humanos” (EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO FINANCIERO EN EL PLAN DE GOBIERNO 1947/51, 1947, p. 168). Para ello, el estado argentino dejó de intervenir ante la solicitud de los sectores empresariales interesados y comenzó a reglamentar aspectos sensibles de la vida económica. La planificación no era dirección discrecional y arbitraria, sino colaboración entre el estado y los distintos grupos económicos y sociales; una buena planificación es “un aspecto inevitable y esencial de la civilización que vivimos”

*(EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO FINANCIERO EN EL PLAN DE GOBIERNO 1947/51, 1947, p. 163 y 168; cursivas del original). El programa no olvidaba que el hombre es la fuerza motriz de la vida económica, no un simple agente de producción y consumo, al tiempo que pretendía encauzar los capitales nacionales hacia una producción orientada a ampliar el poder de compra del consumo interno. La herramienta estatal por excelencia era la política fiscal que al contrarrestar las depresiones, estimularía las inversiones, reorientaría los gastos entre diferentes tipos de consumidores y fomentaría una política social de niveles de vida estables y elevados. Los gastos públicos, debidamente dosificados, con criterio racional (un término reiterado en el discurso de Cereijo) eran el vehículo de prevención eficaz de las fluctuaciones cíclicas y del mantenimiento de un alto nivel de producción, ocupación y consumo.*

*La presentación del Plan contó con un trascendido a la prensa y silencio. Ante la revista Qué, el secretario militar de la Presidencia coronel Oscar R. Silva, hacía alarde de tener más detalles de la primicia al sostener: “sólo lo sabemos Perón, Figuerola y yo” (BCRA, DIE, I, 1947, s./p.). Nuevamente el secretismo dominaba los anuncios de la Secretaría Técnica. La explicación era que cualquier detalle “orientaría a los especuladores, que hoy adquirirían tierras áridas a precio vil, vendiéndolas mañana al precio de las fértiles [...] el gobierno las expropiará, hará las obras y luego las venderá sin especulación” (BCRA, DIE, I, 1947, s./p.). El proyecto esquemático del plan fue presentado por Perón y Figuerola ante los periodistas en tres largas jornadas y, después, ante las cámaras legislativas. Las presentaciones no ofrecieron mayores datos oficiales y carecían de las ideas doctrinarias ofrecidas por Cereijo. Mientras el Secretario Técnico presentaba de forma solemne los 27 grandes proyectos, el primer magistrado se extendía en comentarios ingeniosos hasta en sus intenciones pedagógicas.*

*La presentación del Primer Plan Quinquenal fue reflejada por la prensa con una amplitud y riqueza tales, que no puede resumirse en esquematismos ideológicos de izquierda-derecha o liberales-populistas. En este sentido, hemos consultado tres gruesos volúmenes de recortes de diarios y revistas nacionales y extranjeras, originalmente realizados por la Oficina de Investigaciones Económicas, BCRA. Es posible observar un arco de opiniones que van desde el racismo de inteligencia, propio del antiperonismo, hasta la comprensión de los fines profundos de la mise en scène. Las notas periodísticas permiten apreciar la necesidad del peronismo de establecer otra vía de cohesión simbólica de sus heterogéneas bases sociales, más allá de la supuesta objetividad estadística y de la sincera lealtad al keynesianismo en boga. Un medio liberal como Argentina Libre denunciaba la confusión, la exigüidad esquemática y el amontonamiento de motivos inconcebibles de una mala copia de los totalitarismos. El Buenos Aires Herald ironizó sobre el ritmo sostenido de los gastos, que haría que la suma prevista en inversión pública se agotase antes de finalizada la presidencia, con o sin plan quinquenal. Acción Industrial comenta que el Plan recoge desconcierto antes que críticas en los círculos económicos, en particular, por la multitud de ideas, pero que eran claros los enunciados realizados por “los técnicos del intelectualismo modernista”. La Prensa recuperaba la frase de Perón: “[la planificación] es lo sacramental y lo moderno”. El Pueblo advertía que sería ingenuo creer en la planificación como panacea universal pero, en medio del desorden internacional, era una medida aceptable. Esta misma línea interpretativa fue profundizada por Freie Press que destaca el tono popular del discurso presidencial, que “delata claramente la voluntad de comprometer mediante un esclarecimiento adecuado ante todo la colaboración del factor que será beneficiario inmediato de la pacífica revolución prevista, es decir, el pueblo”.*

*Esa veta pedagógica es la que destacan tanto Democracia como La Nación, cuando mencionan la frase: “Me propongo darlo a conocer a todos los argentinos, hasta a los analfabetos, por medio de figuras y cuadros.” Finalmente Noticias Gráficas titula “La pasión y la mística en el Plan Quinquenal”.*

## CONCLUSIÓN

*Esta presentación reconstruye de forma resumida un capítulo de la centralización estadístico-censal que el peronismo realizó para facilitar datos oficiales al diseño e implementación del Primer Plan Quinquenal. La DNIEC cerró un proceso iniciado por el CNEC, aunque operó dentro de una transición inacabada por el impasse del proyecto de ley, que fue demorado en la Cámara de Diputados. Se logró desarrollar una burocracia impersonalizada, servidora exclusiva del poder político, vinculada con el pasado conservador y flexible, dada la constante movilidad a la que se vieron sometidos sus recursos humanos.*

*Tres rasgos de época son evidentes. El primero, la alta consideración entre los militares de la reserva pública de la información oficial. El segundo, tales cifras eran una panacea, que permitiría una eficiente asignación de los recursos, un preciso cálculo de los abastecimientos y una proyección de las metas futuras en la planificación indicativa. El tercero, aunque menos evidente, surge de la obsesión por obtener datos industriales y demográficos: una visión macroeconómica centrada en el capital humano, es decir, el trabajador como medida de la economía nacional. Esta visión era compartida tanto por los planificadores como por el líder, aunque éste se reservaba la última palabra para transmitir en forma coloquial esta representación y así cohesionar las bases sociales del movimiento. El logro más evidente de la DNIEC fue levantar el Cuarto Censo General de la Nación que más tarde usufructuaría la Dirección Nacional del Servicio Estadístico –ubicada en el Ministerio de Asuntos Técnicos-, cuando se diseñaba el Segundo Plan Quinquenal.*

*La DNIEC, bajo la jefatura del ingeniero Enrique Catarineu Grau, señala el apogeo de la Secretaría Técnica, que dirigía el doctor José Figuerola. Dos decretos de diciembre de 1946 muestran un conflicto soterrado en la cúspide del poder entre burócratas, de larga data en la administración pública y cuadros que asumen tareas políticas, a propósito del control del programa de trabajos públicos, en especial, sobre el manejo financiero. Originalmente, la ST se reservó el estudio, dirección y fiscalización del plan de gobierno 1947-1951. El ministro del Interior, Ángel Borlenghi, creyó necesario recortar aquellas prerrogativas, al decretar, más tarde, que las funciones en realidad correspondían a la Presidencia y, por extensión, el ST debía compartirlas con el ministerio político (GONZÁLEZ BOLLO, 2007a, p. 303). Los agregados a última hora en la reforma constitucional de 1949 impidieron continuar en su cargo al catalán<sup>3</sup>.*

*A partir de aquí se abren nuevas cuestiones, más allá de la necesidad de profundizar el análisis de la centralización ejecutiva y metodológica puesta en marcha y de la relación entre el Cuarto Censo General de la Nación y el Primer Plan Quinquenal. Por ejemplo, el papel de los militares*

<sup>3</sup> Los ocupantes de cargos con rango ministerial, como el titular de la ST, debían ser argentinos nativos.

desde el Consejo de Defensa Nacional y el impacto de las directivas propuestas por el recién creado Instituto Interamericano de Estadística (IASI, según la sigla en inglés), con sede en Washington. Otra cuestión es la actualización de la legislación estadístico-censal, ley 14.046 (1951), que permite constantes mudanzas y creaciones institucionales. Por otra parte, la jerarquización y expansión del aparato estadístico en el seno del Ministerio de Asuntos Técnicos. Por último, la muerte y resurrección de las cuentas nacionales desde la Secretaría de Asuntos Económicos, que retoma las series y las estimaciones de la ex Oficina de Investigaciones Económicas del BCRA. Una hipótesis operativa para seguir avanzando en nuestra investigación es que las transformaciones del perfil institucional de la estadística pública centralizada en el seno del estado peronista forman parte de la convivencia de una tradición de racionalización burocrática con los cuadros del estado-partido peronista, cuyas mutaciones avanzan a medida que cambian las prioridades en la gobernanza de la economía.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (AGN, Buenos Aires). Repositorio Secretaría Técnica (1943-1955), Legajos 640, 641, 659 y 660.
- BNACO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS. *Recortes periodísticos sobre el Plan Quinquenal*. Buenos Aires, 1947.
- BELINI, Claudio. *La industria peronista, 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*. Buenos Aires: Edhasa, 2009.
- BERROTARÁN, Patricia. *Del plan a la planificación*. El estado durante la época peronista. Buenos Aires: Imago Mundi, 2003.
- BIERNAT, Carolina. *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos, 2007.
- BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Loïc J. D. *Respuestas por una Antropología reflexiva*. México: Grijalbo, 1995.
- BRIGNONE, Carlos S. La nueva ley de estadística. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, año IV, n. 37, pp. 1.135-1.146, 1951.
- CAMPIONE, Daniel. *Prolegómenos del peronismo*. Los cambios en el Estado Nacional 1943-1946. Buenos Aires: FISyP/Manuel Suárez editor, 2003.
- COGHLAN, Eduardo A. *La condición de la vivienda en la Argentina a través del Censo de 1947*. Buenos Aires: Industrias Gráficas Rosso S. A. C. I., 1959.
- DECRETO N° 6.441 DEL 12 DE MARZO DE 1947. *Anales de Legislación Argentina*. Buenos Aires: Editorial La Ley, s./f. t. VII. p. 555-556.
- DECRETO N° 7.182 DEL 14 DE AGOSTO DE 1946. *Anales de Legislación argentina*, Buenos Aires: Editorial La Ley, 1947, p. 248-250.
- DECRETO N° 13.498 DEL 17 DE MAYO DE 1947. *Anales de Legislación Argentina*. Buenos Aires: Editorial La Ley, s./f. t. VII. p. 675-676.
- DECRETO N° 20.368 DEL 6 DE JULIO DE 1948. *Anales de Legislación Argentina 1948*. Buenos Aires: Editorial La Ley, 1955. t. VIII, p. 602-603.
- DECRETO N° 30.072 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1949. *Anales de Legislación Argentina 1949*. Buenos

Aires: Editorial La Ley, s./f. p. 977.

DEPARTAMENTO DE ESTADÍSTICAS AGROPECUARIAS. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, N° 16.084, p. 3, 1948.

DESROSIÈRES, Alain. Naissance d'un Nouveau langage statistique entre 1940 et 1960. *Courrier des statistiques*, Paris, n. 108, pp. 41-52, 2003.

DIRECCIÓN GENERAL DE CENSOS. *IV Censo General de la Nación*. Instrucciones para el oficial censador. Buenos Aires: s./ed., s./f.

DNIEC. *IV Censo General de la Nación*. Cuestionarios censales, planillas y formularios impresos. Buenos Aires: s./ed., 1947.

EDITORIAL. El espíritu comprensivo del pueblo. *La Prensa*, Buenos Aires, 12 de mayo de 1947, p. 7.

EL ORDENAMIENTO ECONÓMICO FINANCIERO EN EL PLAN DE GOBIERNO 1947/51. *Horizontes Económicos*, Buenos Aires, n. 25, 1947, p. 162-171.

ESTRUCTURA ORGÁNICA PARA LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES, ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, N° 15.909, p. 3, 1947.

GARCÍA MATA, Rafael. Hacia una mejor organización de la estadística nacional. *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, tomo. XL, n. 273, p. 83-85, 1941.

———. El nuevo censo y la coordinación estadística nacional. *Revista de Economía Argentina*, Buenos Aires, tomo XLII, n. 306, p. 455-456, 1943.

GIRBAL, Noemí. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

GONZÁLEZ BOLLO, Hernán. *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada*. Tesis. Buenos Aires: Departamento de Posgrado, Universidad Torcuato Di Tella, 2007a.

———. La elite estadística y el estado argentino (1869-1947). En: SENRA, Nelson de Castro; CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. *Estatísticas nas Américas*. Por uma agenda de estudos históricos comparados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 95-125.

———. *Paradojas de la capacidad estatal bajo el peronismo: la centralización estadística y el Cuarto Censo Nacional, entre el caos burocrático y la manipulación de datos, 1943-47*. Trabajo presentado en XI<sup>o</sup> Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, San Miguel de Tucumán, 19-22 Septiembre 2007b.

———. *La estadística pública centralizada y los grandes planes nacionales: El fracaso técnico-político del Consejo Nacional de Estadística y Censos (1944-46)*. Trabajo presentado en XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, San Carlos de Bariloche, 28-31 de octubre de 2009.

INTER AMERICAN STATISTICAL INSTITUTE. *Directory of Statistical Personnel in the American Nations*, Washington: IASI, 1949.

LA FUTURA GRANDEZA ARGENTINA DESCANSARÁ SOBRE NUEVE PILARES. *Temas Económicos e Industriales*, Buenos Aires, n. 79, p. 2, septiembre 1947.

LESPIAUQ, Oscar A. *La descentralización estadística y los sistemas de su coordinación*. Tesis, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 1943.

MENTZ, Raúl Pedro, Sobre la historia de la estadística oficial argentina. *Estadística Española*. Madrid, n. 128, septiembre-diciembre 1991, p. 501-532.

MINISTERIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN, CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *Censo del personal*

al servicio civil del Gobierno Nacional al 30 de mayo de 1947 decreto acuerdo N° 6441/947. Cifras provisionales. Buenos Aires, 1947.

NOVICK, Susana. Aspectos jurídico-políticos de los censos en la Argentina: 1852-1995. *Documentos de Trabajo*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, n° 39, agosto 2004.

OFICINA DE ESTADÍSTICA DE LAS NACIONES UNIDAS. *Estadísticas de la renta nacional de varios países 1938-1947*. Lake Succes, Nueva York: UN, 1949.

OTERO, Hernán. *Estadística y Nación*. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

PEÑA, Milcíades. Crecimiento (1935-1946) y estancamiento (1947-1963) de la producción industrial argentina. En: —. *Industrialización y clases sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, (1986 [1964]), pp. 9-44.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS. *IV Censo General de la Nación*. Buenos Aires: Dirección Nacional del Servicio Estadístico, 1952. 3 t.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA TÉCNICA. *Plan de Gobierno 1946-1951*. Buenos Aires: Talleres de la Penitenciaría Nacional, 1946. t. 1.

REALIZAN UN CENSO CARCELARIO. *Boletín oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, n. 16.019, p. 3, 29 de marzo de 1948.

REGGIANI, Andrés; GONZÁLEZ BOLLO, Hernán. Dénatalité, «crise de la race» et politiques de population dans l'Argentine, années 1920-1940, Vingtième Siècle: Revue d' Histoire, Paris, n. 95, pp. 29-44, 2007.

REIN, Ranaan. *Peronismo, populismo y política*. Argentina 1943-1955. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1998.

REPÚBLICA ARGENTINA, MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. *Informe demográfico de la República Argentina 1944-1954*. Buenos Aires, 1956.

RA, MINISTERIO DEL INTERIOR, CNEC. *Reglamento para el IV Censo General de la Nación*. Buenos Aires: Imprenta de la Cámara de Diputados, 1945.

RA, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, MINISTERIO DE ASUNTOS TÉCNICOS. *Ley N° 14.046*. Reglamentando las actividades estadísticas y censales en el territorio de la República. Buenos Aires: Dirección Nacional de Servicios Técnicos del Estado, 1951.

RA, SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA. *Coordinación de los servicios estadísticos de la Secretaría de Industria y Comercio*. Buenos Aires: Secretaría de Industria y Comercio, 1946.

STATISTICS OF NATIONAL INCOME AND EXPENDITURE. *Statistical Papers*, New York, s. H, n. 1, United Nations, Statistical Office of United Nations, Department of Economic Affairs, 1952.

STUDENSKI, Paul. *The Income of Nations*. Part One: History. New York: New York University Press, 1961.

WALDMANN, Peter. *El peronismo, 1943-1955*. Caseros: EDUNTREF, 2009.

ZANATTA, Loris. *Breve historia del peronismo clásico*. Buenos Aires: Sudamericana, 2009.



3ª SEÇÃO

ESTATÍSTICAS NA  
CONFIGURAÇÃO DOS  
IMAGINÁRIOS: ABORDAGENS  
HISTÓRICAS

90

*Série Estudos e Pesquisas*

SESP



## LAS ESTADÍSTICAS DE CRIMINALIDAD EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX Y EL IMAGINARIO NACIONAL

Leticia Mayer\*

*Si conceptualizamos la estadística como el conteo de poblaciones humanas y de recursos naturales, podemos suponer que sus orígenes son remotos. Sin embargo, como objeto de reflexión académica podemos situarla en el siglo XVII. No obstante en el siglo XIX ocurrieron dos acontecimientos que marcaron un cambio cualitativo en la concepción de las estadísticas:*

- 1) se empezaron a publicar de forma masiva las tablas secuenciales y*
- 2) se empezó a documentar, a partir de 1821 en París, las estadísticas que reflejaban las desviaciones a las normas morales.*

*Las constantes en la criminalidad sugirieron un problema central: si cada año se producen aproximadamente el mismo número de crímenes del mismo tipo y ejecutados por individuos de características semejantes ¿qué queda del libre albedrío, si un acto que en apariencia requiere de libertad está determinado por circunstancias y se manifiesta en forma constante?*

*Para el nuevo Estado Nación, no solo era importante contabilizar los recursos naturales, sino que resultaba más significativo averiguar sobre las personas y sus cualidades morales y antropomórficas. Del deseo de conocer a los habitantes de la nación surgió la conceptualización de "hombre tipo". Esta noción no abarcaba un concepto universal, sino que se reducía a las características nacionales. No olvidemos que, en general, se estaban formando los estados nacionales y cada día era más importante la pregunta: ¿Quiénes somos? En esta nueva concepción desempeñó un papel preponderante la criminalidad: el aumento o disminución en la desviación de la norma social significó que una población era sana por naturaleza o desviada en forma determinante.*

*La importancia del texto estadístico se centró en el tipo de información que podía extraerse y la interpretación que se le daba. Si una estadística reportaba baja criminalidad, el dato numérico no sólo hablaba de la existencia de pocos delincuentes, sino que culturalmente significaba que los mexicanos eran más sanos moralmente que los europeos y, por lo tanto, la población era excepcional. Dentro del mundo de interpretaciones a que dieron lugar las tablas secuenciales de la estadística, la comunidad científica de la primera mitad del XIX desarrolló una "ciencia" mucho más ligada al imaginario que a la realidad empírica: la estadística de la primera mitad del siglo XIX tuvo que ver con los deseos e ilusiones de los forjadores de la nueva nación.*

\* Doctora en Historia por El Colegio de México. Actualmente labora en el Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas (IIMAS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialidad en Historia de las Probabilidades y las Estadísticas.

## LA ESTADÍSTICA Y EL DETERMINISMO SOCIAL

*La visión mecanicista de la ciencia fue imponiéndose en científicos, filósofos y pensadores. A partir del último cuarto del siglo XVIII, Newton invadió el pensamiento académico. Se consideró el azar, o bien la “suerte”, como ideas de gente común. La naturaleza estaba determinada por leyes semejantes a las de la gravitación universal. El problema era que el hombre no las conocía, pero poco a poco las iría descubriendo y, entonces, la naturaleza ya no tendría más secretos.*

*El pensamiento determinista estuvo presente entre fines del siglo XVIII y el XIX. Laplace inició su Ensayo filosófico sobre las probabilidades (1947, p. 12, el texto data de 1795) con las siguientes palabras:*

*Todos los acontecimientos, aun aquellos que por su insignificancia parecen no depender de las grandes leyes de la naturaleza, constituyen una sucesión tan necesaria como las revoluciones del Sol.*

*El pensamiento determinista se desarrolló en torno a las ciencias físicas y matemáticas. Después invadió el mundo de las ciencias naturales y, finalmente, a través de las tablas secuenciales de la estadística, comenzó a irrumpir en los ámbitos de las ciencias del hombre.*

## LA ESTADÍSTICA COMO CONOCIMIENTO UTILITARIO

*El Estado de la primera mitad del siglo XIX no se interesó por la ciencia per se, sino por una ciencia aplicada, útil a la sociedad y a los fines del propio Estado. Una de las ideas centrales para entender la estadística es el utilitarismo. Además de la atención jurídica de la doctrina utilitaria ligada al nombre de Jeremy Bentham, se produjo una aplicación al pensamiento económico al reconocer, en esta ciencia, leyes universales, principio en el que se basó Adam Smith en su planteamiento de un orden natural. Para él, el hombre, al actuar en forma racional une su interés al de la colectividad. La principal obra de Adam Smith y la que tuvo más influencia en la primera mitad del siglo XIX, especialmente en la estadística y la geografía, fue La riqueza de las naciones.*

*Por su parte Bentham planteó 14 puntos fundamentales del utilitarismo del que se destacó un precepto: el reconocimiento del carácter individual e intersubjetivo del placer como móvil; por lo que el fin de la actividad humana sería la felicidad compartida entre el mayor número de personas. Se aceptó que la búsqueda de la felicidad era un principio universal. El Estado podía ayudar a los ciudadanos a encontrarla, entre otras formas, a través de la ciencia utilitaria. Una de ellas, quizás la más importante, fue la estadística.*

*Antes del siglo XIX los registros de frecuencias, por regla general, no se editaban. Uno de los cambios cualitativos que experimentó la estadística del siglo XIX fue la proliferación de las publicaciones. El dato estadístico se volvió del dominio público y eso le dio un significado y peso diferentes.*

*El arte de contar no fue algo que se apreciara universalmente y en todas las épocas. Cobró significado cultural con el pensamiento estadístico y la necesidad de cuantificar con fines utilitarios de control*

*social. Pero, para que esto sucediera, toda una forma de raciocinio científico tenía que desarrollarse. A fines del siglo XX resulta difícil imaginar una ciencia que no haga uso de las matemáticas. En gran medida esto se debe a la cuantificación que, en forma masiva, comenzó a darse en la primera mitad del XIX, logrando su auge durante el desarrollo del positivismo.*

*La estadística abarcaba todo el conocimiento de la población: el número de habitantes, distribución, costumbres, recursos. Elementos que, se pensaba, permitían la planeación del Estado. Si bien los datos sobre la población se solicitaban por los gobiernos desde siglos anteriores, la innovación de la estadística estuvo en los cruces de diferentes variables que permitieron comenzar a introducir elementos de probabilidad y, especialmente, en el hecho de su publicación.*

### LA ESTADÍSTICA Y EL CONTROL DE LA DESVIACIÓN DE LA NORMA MORAL

*Las estadísticas realizadas por Humboldt y, en general, los conteos y cuantificaciones del siglo XVIII e inicios del XIX, sólo registraron las secuencias normales, que en estadística se conocen como frecuencias o distribución normal. El interés se centró en cuántos individuos nacían, cuántos morían y de qué sexo. La finalidad fue establecer promedios de vida y equilibrios entre los sexos.*

*El cambio sustancial de la estadística se inició a partir de la década de los veinte, cuando empezaron a llevarse registros de desviaciones de la norma: cuál era la población que actuaba de acuerdo a lo que se consideraba como la regla y quiénes pertenecían a los grupos que se desviaban de lo habitual. Las estadísticas de la moral dieron lugar a esta reflexión. A partir de ese momento se comenzó a estudiar a los grupos que se consideraban desviados: criminales, enfermos, vagos y, en general, los que no correspondían a la norma y, por consiguiente, constituían “las clases peligrosas” de la sociedad, o bien los grupos no deseados por el Estado.*

*De 1821 a 1829, aunque con cierta irregularidad, apareció una publicación con datos estadísticos sobre la criminalidad, Recherches statistique sur la ville de Paris et le département de la Seine. Para 1830 las regularidades que se observaron sobre crímenes, suicidios, prostitución, vagancia y alcoholismo no dejaron de llamar la atención de los científicos.*

*Los principales académicos que reflexionaron sobre esos datos fueron Adolfo Quetelet y Andrés Guerry. Al dividirse la ciencia de la moral, la parte numérica se unió a la estadística y la parte de reflexión histórica a la sociología. Se considera padre de la primera a Quetelet y de la segunda a Comte. Por su parte Quetelet fue un astrónomo que observó la regularidad de los cuerpos celestes gobernados por leyes naturales. Posteriormente realizó algunos trabajos de estadística relacionados con nacimientos y muertes. De acuerdo a sus antecedentes, cuando se encontró con las regularidades que presentaban las estadísticas de la criminalidad, le fue fácil unir las leyes de la física a las de la sociedad, (HACKING, 1991, pp. 113, 114, 158 y 159).*

*La estadística criminal se hace tan positiva como en las otras ciencias de observación [...] los resultados que se presentan entonces tienen una*

*regularidad tal que es imposible atribuirlos al azar. En cada año se registra el mismo número de crímenes del mismo grado reproducidos en las mismas regiones; cada clase de crimen tiene su propia y particular distribución por sexos, por edad, por estación... Estamos obligados a reconocer que en muchos aspectos las estadísticas judiciales representan una certeza absoluta<sup>1</sup>. (HACKING, 1991, p. 113).*

*Las regularidades que presentaban las tablas secuenciales de la estadística dieron lugar a una reflexión que podría considerarse más bien una metaciencia. La constancia en las desviaciones llevó a Quetelet a presentar una curva humana similar a la de la "ley de los errores" que se desarrolló en astronomía. Quetelet, al introducir parámetros de la astronomía a la sociedad, les dio un valor de medición y cuantificación que antes no tenían. Además a la ficción analítica del "hombre tipo" que surgió en esa época, le confirió un valor real al medir y contar propiedades físicas, pero lo que es más importante, al cuantificar características morales. El "hombre tipo" se definió de acuerdo con su origen nacional o bien racial. Dejó de concebirse un pueblo únicamente de acuerdo con su geografía, lengua, historia o religión. Ahora también lo caracterizaban las cualidades antropomórficas de sus habitantes.*

*El "hombre tipo" condujo a una nueva clase de información sobre la población. No sólo eso, además supuso que se podían controlar y cambiar las cualidades humanas para poder llegar al "hombre tipo" deseado por una nación, lo que posteriormente dio lugar al nacimiento de la eugenesia. Quetelet transformó observaciones de regularidades estadísticas a gran escala en leyes de la naturaleza (HACKING, 1991, pp. 159-160).*

*El alud de números impresos entre 1820 y 1840, y la creencia de que respondían a leyes estadísticas modificables, permitió que los gobernantes imaginaran que podían alterar las leyes que afectaban a los gobernados. Pensaron en iniciar las medidas utilitarias filantrópicas, creyendo que se podían controlar los crímenes, las enfermedades, los vicios. Se procuró cambiar las condiciones materiales de vida de los "miserables", pero también modificar sus condiciones morales (HACKING, 1991, pp. 175-182).*

## LA ESTADÍSTICA COMO TEXTO CULTURAL

*La gran cantidad de datos estadísticos publicados durante la primera mitad del siglo XIX, y la especulación a la que dieron lugar, fueron parte de la retórica de los gobiernos más que de reflexión científica o de medidas concretas. Tanto en Europa como en México, el dato estadístico y las teorías de la probabilidad estuvieron más cercanas a la reflexión filosófica que a los cambios prácticos (DASTON, 1990, p. 3). En realidad tanto el dato estadístico como el pensamiento que le dio origen se hallan en el campo de las significaciones culturales. El "texto" estadístico habla de una forma de pensar, de la significación y validez que encontraron las relaciones numéricas aplicadas a lo humano, de las medidas que trataron de implantarse, pero rara vez de la conducta social extra-*

<sup>1</sup> Carta de Guerry a Quetelet en 1831. Quetelet la introdujo en un artículo publicado posteriormente.

mental. En la realidad los cambios sociales con base en la estadística se llevaron a la práctica a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Tradicionalmente la historia ha buscado en la estadística el dato empírico real. En estos estudios se ha intentado recrear la vida positiva, el mundo vivido. En este trabajo se encuentran dos vertientes: primero la estadística como texto cultural, en el cual la veracidad de la noticia no tiene importancia, dado que lo que interesa es el mundo pensado: qué tipo de datos suscitaban la atención de los científicos, cómo se interpretaron y qué utilidad quiso dárseles. Lo que nos interesa es la historia de la estadística en su dimensión interpretativa, la significación cultural que creó en la elite intelectual del país y no la nota concreta.

El estudio de una comunidad científica en México implica una lectura diferente del siglo XIX. El grupo de científicos que impulsaron la estadística vivieron una cultura, en la cual, ciencia significaba utilidad, posibilidad de cambiar, recrear y realizar una utopía.

Las tablas secuenciales involucraron medidas de control social que, en la mayoría de los casos, se llevaron a la práctica hasta la segunda mitad del XIX. La estadística de la primera parte del siglo, permitió soñar, imaginar, crear una cultura con nuevos significados que dieron, en cierta medida, las pautas al imaginario nacional.

### EL MEXICANO COMO “HOMBRE TIPO”

En 1839 se publicó el primer número del Boletín, órgano informativo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística<sup>2</sup>. Esta revista especializada editó un trabajo de José Gómez de la Cortina intitulado “Población”, (BOLETÍN, 1839, pp. 11-29. Puede verse la edición en facsimilar, MAYER, 2003) este fue el primer artículo de estadística moderna que se publicó en México. El trabajo abordó cuatro temas, todos relacionados con la problemática de la estadística: los censos, el balance de los sexos, las estadísticas de la moral y el problema del analfabetismo.

El análisis con respecto al balance de los sexos, que hizo Gómez de la Cortina, nos permite detectar el determinismo de su pensamiento. Con base en los datos que se tenían del número de nacidos divididos por sexo, el autor llegó a la siguiente conclusión:

*En general puede advertirse que el exceso de un sexo respecto del otro, está en razón inversa de la latitud de los lugares; esto es, que mientras más se separa del Ecuador un lugar, menos excede el número de hembras al de varones, hasta llegar éste a ser mayor que aquel, a medida que va aumentando la latitud. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 23).*

<sup>2</sup> El Instituto Nacional de Geografía y Estadística fue creado el 18 de abril de 1833. Fue el primero de su tipo en América y el cuarto en el mundo.

*La observación del determinismo es pertinente para señalar el mundo de las ideas en que se desarrollaron las reflexiones estadísticas, y la importancia de ciertas conclusiones a las que el autor llegó posteriormente.*

*Las estadísticas de la moral representan el material que más nos interesa. En el centro de la reflexión estaba la idea de que se podía controlar y mejorar un grupo de la población atípico mediante el recuento y la clasificación del mismo. Unida a la posibilidad de este control, el conde de la Cortina intentó demostrar que la población desviada de México era una minoría comparada con la de países como Francia. Esta demostración apuntaba a que la población, considerada como la verdadera riqueza de las naciones, en México casi no registraba desviaciones. En otras palabras era prácticamente perfecta.*

*El recuento de causas criminales era conocido en México. Sin embargo la preocupación por la criminalidad y la forma de controlarla venía en aumento; lo innovador en el artículo de Gómez de la Cortina fue el análisis y las conclusiones a las que llegó.*

*El autor fue gobernador del Distrito Federal entre 1835 y 1836, con lo que tuvo la posibilidad de hacer una serie de observaciones y cuantificaciones personales con base en las cuales elaboró sus tablas de delitos en la ciudad de México.*

*Estos estados, que como se ha dicho, fueron ejecutados con toda la exactitud y escrupulosidad posible, dan lugar a las observaciones siguientes.*

*1a. Siendo 202 los criminales de este período, en una población de 205.430 habitantes<sup>3</sup> resulta 1 99/101, o cerca de dos de los primeros, por cada 1016 de los segundos, o lo que es lo mismo, menos de un criminal por cada 508 habitantes, debiendo notarse que en las ciudades populosas, y con especialidad en las capitales, abundan más los alicientes al crimen, la gente ociosa y las ocasiones de corrupción.*

*2a. Siendo 29 el término medio que corresponde a cada mes, en los mismos estados, resulta menos de un criminal por día. En París, por ejemplo, el número de personas encarceladas cada veinticuatro horas por robo, riña y otras infracciones de policía, es de 25 a 30; si se añaden las personas aprehendidas por delitos de mayor importancia, puede calcularse aquel número en 35 a 40, de lo que resulta que la población de la ciudad de México, apenas más de tres veces menor que la de París, produce un número de delinquentes más de treinta veces menor que el que produce la de la capital de Francia. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 32).*

*Los datos de Gómez de la Cortina seguramente resultaron elocuentes en su momento. La criminalidad en la ciudad de México era ¡treinta veces menor que la de París! En la primera mitad del siglo XIX, la vagancia, la miseria, la criminalidad, la prostitución fueron motivo de preocupación para*

<sup>3</sup> Este es el cálculo aproximado de la población de la capital. [Nota del autor].

*la mayoría de los grandes novelistas europeos, basta recordar a Eugenio Sue con Los misterios de París, o Los Miserables de Víctor Hugo, o bien las novelas de Dickens. París y Londres representaron el ejemplo de las grandes ciudades llenas de problemas principalmente la población desviada, las clases peligrosas (CHEVALIER, 1984).*

*La pequeña comunidad científica mexicana, junto con los burócratas e intelectuales interesados en la criminalidad, conocían las estadísticas de París y el Sena y, al comparar éstas con las de la ciudad de México, es probable que se sintieran reconfortados.*

*Aunque, como se aclaró desde el principio, en este trabajo nos interesa más el mundo pensado que el mundo vivido, creo que es justo hacer algunas aclaraciones críticas sobre las estadísticas de Gómez de la Cortina y sus conclusiones.*

*Los datos de los que partió el autor, en el caso de la ciudad de México, seguramente fueron exactos, en vista de que él mismo llevó el registro de los criminales y sus fechorías. Las que resultaron falsas fueron las premisas. En primer lugar es posible que el concepto de criminal no fuera el mismo en México que en Francia. En segundo, pudo haber existido un factor de confusión: por ejemplo, Gómez de la Cortina supuso que todos los delincuentes estaban en la cárcel y que el sistema policiaco mexicano era tan eficiente como el francés. Sabemos que esto fue falso; es la señora Calderón de la Barca quien, a través de algunas anécdotas, nos da los elementos para desmentir la premisa.*

*Quando nuestro amigo el Conde de la Cortina fue Gobernador de México, se hizo famoso por su actividad en el perseguimiento de los ladrones, como dicen aquí. Se asegura, sin embargo, que en cierta ocasión su exceso de celo le llevó demasiado lejos. Padecía la ciudad una racha de robos, y el Gobierno le dejó saber de que en caso de no capturar a sus autores, se consideraría como una prueba de lenidad en el cumplimiento de sus funciones públicas. Pocos días después, recorriendo las calles a caballo, vio pasar a un mentado ladrón, quien, al darse cuenta de que lo habían reconocido, echó a correr por otra calle con la celeridad de una flecha. El Gobernador le persiguió a caballo; el ladrón redobló su carrera en dirección a la plaza, y se acogió al sagrado de la Catedral. Entró el Conde detrás de él, y desde un altar en donde se había refugiado, le sacó a rastras fuera del templo. Esta violación del sagrado de la iglesia fue, como es natural, censurada con severidad; más el Gobernador dijo en respuesta de que ya no podrían acusarlo de falta de celo en el cumplimiento del deber. (CALDERÓN DE LA BARCA, 1959, p. 91.)*

*Como puede observarse, durante el mismo período en el cual el conde de la Cortina obtuvo sus datos sobre criminalidad, en la ciudad de México existieron ladrones que no estaban en la cárcel. Por lo tanto es de suponer que la delincuencia fue más alta de lo que el autor calculó. Por otra parte sabemos que el bandidaje se dio en el campo. Fueron las zonas rurales las más afectadas por las innumerables guerras y rebeliones del siglo XIX y, por consiguiente, las más expuestas a la*

*criminalidad. Recuérdese la novela mexicana más importante del siglo XIX: Los bandidos de Río Frío, en la cual la acción se desarrolla en el campo.*

*Por otra parte, las condiciones de desarrollo económico fueron muy diferentes en la ciudad de México a las existentes en Londres o París. Gómez de la Cortina supuso un aumento aritmético proporcional al incremento de la población, y no el crecimiento geométrico de la criminalidad propiciado por la industrialización.*

*Las demás conclusiones de Gómez de la Cortina siguieron apuntando a un “hombre tipo” excepcional, no sólo por la baja desviación de la norma, sino por las razones mismas de la criminalidad:*

*3a. De los 202 crímenes que contienen los estados, 138 son contra la propiedad, y 64 contra las personas: por consiguiente resulta 1 de los primeros por cada 1.488 habitantes, y 1 de los segundos por cada 3.209 habitantes; viéndose en el exceso que el número de los primeros lleva al de los segundos, los efectos de la miseria y del abandono que producen los hábitos adquiridos en las guerras civiles, más bien que la perversidad de una intención dirigida al mal. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 32).*

*Para el autor la mayoría de los delitos no implicaban maldad, sino necesidad. Sólo una tercera parte se cometieron en contra de la persona y dos terceras partes en contra de la propiedad. Gómez de la Cortina confió en la bondad natural de los mexicanos, al grado de dejar su seguridad personal y la de su familia en manos de exdelincuentes aparentemente reformados:*

*Puso de portero a un capitán de ladrones, y le ordenó que permaneciera en la puerta con la obligación de aprehender a cualquiera de sus antiguas amistades que acertara a pasar enfrente de la casa; y de su conducta dependía el que le perdonaran sus fechorías. Otra vez en compañía del mismo individuo, entonces mozo de espuela, se dirigía a su casa de campo con la Condesa, cuando les alcanzó un mensajero que requirió al Conde el inmediato regreso a la ciudad para el arreglo de un urgente e importante negocio. Anochecía, y sin embargo, el Conde, fiado en el pundonor del ladrón, le ordenó conducir a la señora hasta la hacienda, y ella sola, a caballo, y acompañada de este alarmante guía, hizo la jornada sin novedad. (Calderón de la Barca, 1959, pp. 91-92).*

*La cuarta y quinta conclusiones a las que llegó el autor nuevamente apuntan a una población en la cual la desviación resulta fácil de corregir y encauzar dado que implica, en su mayoría, un solo tipo de delincuente: varón, soltero y de 25 a 40 años.*

*de ellos está comprendido desde la edad de veinticinco a cuarenta años, y 4a. En los 202 criminales referidos, se nota que el mayor número que no hay ninguno menor de diez y siete. En Francia, las observaciones constantes de cinco años dieron estos resultados.*

Años	1826	1827	1828	1829	1830
Delincuentes de menos de 16 años	124	136	143	117	114
Delincuentes de 16 a 21	1.101	1.022	1.278	1.126	1.161

*De lo que puede decirse que la criminalidad es menos precoz entre nosotros.*

*5a. De estos 202 criminales el número de solteros aparece más de tres veces mayor que el total de los casados y viudos. Un estado de 500 reos de las cárceles de París, dio 289 casados y 132 viudos. Parece, pues, que entre nosotros el matrimonio endulza más las costumbres, o enfrena más las pasiones. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, pp. 32-33).*

*Los datos del autor parecen apuntar a que efectivamente la población de la ciudad de México, comparada con la de París, era mucho más sana moralmente en términos estadísticos del siglo XIX.*

*Otro de los temas preferidos de las estadísticas de la moral fue la prostitución:*

*En los padrones que con la mayor escrupulosidad mandó formar el gobierno del Distrito desde Octubre de 1835 hasta Agosto de 1836, aparecen 322 mujeres públicas en la ciudad de México, incluyéndose en este número 53, que sin ser enteramente públicas, o como vulgarmente se dice callejeras, sino mantenidas por varios particulares, debió el gobierno considerarlas como pertenecientes a la clase de que se trata. Resulta, pues, una prostituta por cada 637 158/161 habitantes. En París, el año de 1832 se registraron en los asientos de la prefectura de policía 42.699 prostitutas, [...] Resulta, pues, que en la población de París, algo más de tres veces mayor que la de la ciudad de México, hay constantemente un número de prostitutas casi sesentaisiete veces mayor que en la de esta última ciudad. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 33).*

*Para el autor el nuevo elemento apuntaba a lo mismo, la prostitución era muy baja en comparación a la de ciudades como París. En México la desviación a la norma moral por parte de los varones era menor y factible de controlar, lo mismo sucedía con las mujeres -cuyos datos de criminalidad en todos los países eran más bajos que los de los hombres- pero además la prostitución ni siquiera tenía punto de comparación con la de París. Hombres y mujeres poseían costumbres más sanas en México que en Francia.*

*A estas breves indicaciones que hace ahora el Instituto únicamente para dar una idea del método que se propone seguir al presentar al público la estadística moral de nuestro país, debe agregar anticipadamente la observación de que muchos crímenes bastante comunes en otras naciones, son muy raros, o enteramente desconocidos entre nosotros. Por ejemplo,*

*no hay memoria en una muy larga serie de años de que algún individuo haya sido acusado de incendiario. El suicidio es delito sumamente raro entre los mexicanos, no obstante las funestas vicisitudes a que los expone la pasión del juego, que por desgracia domina entre ellos en las grandes poblaciones, y que en otros países es una de las principales causas de aquel delito. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, pp. 33-34).*

*El suicidio que fue tema de debate en Europa durante todo el siglo XIX, hasta culminar con el estudio de Durkheim, en México no se tocó. Las estadísticas de criminalidad no lo registraron. Bien puede ser, como lo apuntó Gómez de la Cortina, que esta desviación fue prácticamente desconocida en México, o bien, porque al ser algo sancionado por la religión católica, los familiares de suicidas procuraron ocultarlo.*

*Otros crímenes que el autor consideró poco comunes en México fueron: envenenamiento, asesinatos pagados, asesinato con premeditación y sacrilegio:*

*Son desconocidos entre nosotros los asesinatos pagados, y muy raros también aquellos en que se echa de ver el grado a que puede llegar la perversidad humana, por el refinamiento de las circunstancias con que se premeditan, o con que aumenta la crueldad de la ejecución. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 34).*

*Los científicos de la primera mitad del siglo XIX, al acumular datos estadísticos sobre la criminalidad, la prostitución y el suicidio, llegaron a imaginar leyes universales, casi biológicas, que determinaban la conducta moral de los individuos divididos por su origen nacional. Los franceses contaban con un alto porcentaje de población desviada y tendían al suicidio, por el contrario, los mexicanos eran buenos por naturaleza. Atrás de todas estas reflexiones estaba el pensamiento determinista.*

*Gómez de la Cortina, al patentizar las bondades del pueblo mexicano, lo que quería era salvarlo; demostrarle al mundo, en forma absolutamente científica, que México no sólo contaba con los mejores recursos materiales, como lo había demostrado Humboldt, sino que además su población se acercaba a la perfección moral. Todo esto no con base en las constantes, sino de acuerdo con las desviaciones de la norma. Lo que a primera vista parecía una ingenuidad del conde de la Cortina, plasmada en su documento, analizado éste en el contexto científico del siglo XIX vemos que en verdad respondía a una idea determinista de su época: el azar no podía existir, pues la naturaleza imponía leyes a la sociedad al igual que las leyes físicas de la naturaleza, por lo tanto tenía que haber alguna constante que hacía que el pueblo de México fuera bueno en esencia. La estadística, en estos términos, respondió a la creación del imaginario nacional.*

*El autor abordó otro tema que también se consideró prioritario en la estadística: la instrucción de los adultos. Los datos que obtuvo en este rubro, los cruzó con criminalidad. Las cifras que alcanzó, nuevamente es probable sorprendieran gratamente a los círculos intelectuales mexicanos.*

*Al mismo tiempo que el Instituto trabaja en la investigación de estas noticias, se ocupa en reunir las pertenecientes al estado de instrucción en que*

*se halla nuestro pueblo, pues el resultado que produzca la comparación de aquella con el de los crímenes, servirán sin duda alguna para dilucidar la reñida cuestión de si la ignorancia es la causa principal de los crímenes, y si por consiguiente basta instruir a los hombres para hacerlos mejores y felices. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 35).*

*El optimismo del conde de la Cortina no tuvo límites. Aunque advierte que la educación en los infantes ha sufrido trastornos ocasionados por las guerras civiles, al desaparecer por períodos más o menos largos instituciones completas, se regocija ante los datos de alfabetización de adultos que puede ofrecer:*

*Sin embargo, ya posee el Instituto un número de datos verídicos suficientes para asegurar que relativamente a la población, hay en la República Mexicana mayor número de gentes que saben leer y escribir, que en algunas de las ilustradas y antiguas naciones de Europa. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 35).*

*Para conseguir sus datos se valió de dos grupos sociales de los cuales resultaba fácil extraer la información: nuevamente los 202 reos ya citados y el Batallón Activo de Comercio de México con 322 hombres. De los primeros obtuvo los siguientes resultados:*

*Sabían leer y escribir-----97*

*Sabían leer solamente-----55*

*No sabían leer ni escribir-----50*

*Aquí se ve que de 202 reos pertenecientes en su mayor parte a la hez del populacho, casi la mitad sabía leer y escribir; más de las tres cuartas partes sabían por lo menos leer, y menos de una cuarta parte era la única que carecía de toda instrucción. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 36).*

*Los datos del Batallón Activo de Comercio fueron los siguientes:*

*Sabían leer y escribir-----145*

*Sabían leer solamente-----30*

*No sabían ni leer ni escribir-----147*

*Una deducción que Gómez de la Cortina no sacó es que, de acuerdo con sus datos, el 75.2% de los reos por lo menos sabían leer. En el caso del Batallón Activo de Comercio sólo sabían leer el 54.3%. De lo que se puede concluir que eran más instruidos los reos que los soldados. El autor, consciente o inconscientemente, rehusó llegar a la conclusión obvia: la instrucción tenía muy poco que ver con la criminalidad. Guerry, a quien Gómez de la Cortina siguió en algunos de sus trabajos estadísticos, demostró en las estadísticas morales de 1832 que el grado de educación no reducía la criminalidad. (HACKING, 1991, p. 119). Nuestro autor, al querer demostrar la perfección del pueblo mexicano, prefirió*

*hacer su análisis desde la perspectiva de un grupo de personas de clase social baja, sin entrar en la discusión detallada del problema de la criminalidad.*

*Por otra parte es probable que algunos de los reos fueran artesanos de la ciudad de México, lo que explicaría que muchos de ellos supieran leer. También es posible que la mayoría de los soldados fueran campesinos, cuyo índice de alfabetización era más bajo.*

*Finalmente, Gómez de la Cortina, une a sus datos algunos otros del Batallón 1° Activo de México de 424 hombres, 406 reos de la cárcel de la prefectura de Puebla y de los votantes en la capital durante el año de 1837 que fueron 3138 votos del sexo masculino. La suma de todos estos le dio un total de 4302<sup>4</sup>.*

*[Estos] individuos pertenecientes a la clase del pueblo, cuyo número ya puede hacerse regla en esta especie de cálculos por comprender más de cuatro millares de habitantes, tomados a la ventura, sin el menor estudio ni premeditación; y obtendremos por último resultados que de estas 4302 personas tenían instrucción 2687, esto es, más de cinco octavas partes del total, y carecían de ella menos de tres octavas partes. (GÓMEZ DE LA CORTINA, 1980, p. 37).*

*Aunque estos datos no los compara con los de otros países, es probable que tuviera en mente que el analfabetismo entre los mexicanos no era tan alto como se suponía.*

*El “hombre tipo” mexicano no solo era bueno por naturaleza, sino que además era instruido. Más de la mitad de una muestra de personas, tomadas de las clases más bajas, sabía por lo menos leer: la nota implicaba una cierta “representatividad”.*

*La estadística se convirtió en una metaciencia en torno a la cual se creó un imaginario nacional con bases “científicas”. México aparecía como una de las naciones con menos criminalidad pero, lo que es más sorprendente, con menos analfabetismo que algunos países de Europa. Estos datos permitieron recrear el imaginario, que Humboldt ya había dado, de México como uno de los países más prósperos de la tierra<sup>5</sup>.*

## CONCLUSIONES: ESTADÍSTICA, CRIMINALIDAD Y DETERMINISMO

*El mundo numérico empezó a posibilitar la planeación: qué tipo de país se quería, desde la perspectiva de la producción hasta el tipo de habitante. El determinismo estadístico apuntó las constantes y las desviaciones de la norma, pero también marcó la posibilidad de modificar esa realidad. Si las epidemias llegaban al país, se podían tomar medidas higiénicas que disminuyeran*

<sup>4</sup> La suma da 4 492 personas y no 4 302 que es el resultado que reporta Gómez de la Cortina.

<sup>5</sup> El Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística debió haber tenido una buena aceptación entre los círculos intelectuales. El primer número, cuyo artículo sobre “Población”, acabamos de analizar, se publicó en 1839 y fue reimpresso en 1850. El Boletín ha seguido apareciendo en forma más o menos regular hasta el día de hoy.

*la mortalidad; si la criminalidad aumentaba, se podían reformar los códigos penales. El momento de los planificadores había llegado. Los recolectores de hechos estadísticos se sentían obligados a hacer recomendaciones. Con una buena planificación científica era factible, hasta cierto punto, alterar las leyes estadísticas.*

*A partir de 1849 prácticamente todas las estadísticas se centraron en el problema de la delincuencia cruzada con todo tipo de variables: sexo, clase de delito, edad, sentenciados, declarados libres, clima cálido, templado o frío, ocupación y, en general, una enorme gama de combinaciones. El manejo de desviaciones de la norma había invadido la vida cotidiana<sup>6</sup>.*

*Cada día eran más evidentes las constantes en la vida social y más sugerente el determinismo social. Los crímenes iban a cometerse, las constantes estadísticas lo probaban, el criminal no era más que el ejecutor de algo que de todas formas pasaría. Pero el administrador que tenía el conocimiento estadístico, también tenía la posibilidad de modificar el comportamiento:*

*[...] el hecho que verdaderamente fija la atención y envuelve útiles lecciones, es la proporción que los crímenes guardan entre sí, porque ella da el boceto, cuando menos, de la sociedad que la produce; y tal conocimiento es un medio para enderezar la curación atacando las causas de que proceden. (RAMÍREZ, 1851. p.27).*

*Por otra parte, los malhechores pertenecían en su mayoría a esas clases miserables que habían nacido en el peor de los mundos posibles y, por consiguiente, no eran del todo culpables de su desgracia. La pena de muerte empezó a verse como una medida intolerante e injusta. Se puso de moda el indulto y comenzó a ser común la apología de esta medida.*

*Finalmente se percibió a la sociedad como la que genera los crímenes, la responsable del abandono de los "miserables". Sin embargo las leyes sociales son modificables cuando se tiene suficiente información estadística y es el Estado quien ha reunido esa secuencia de datos informativos. La sociedad encarnada en el gobierno tiene la obligación de ayudar a los grupos desviados de la norma, pero junto con esto tiene el privilegio de decidir la forma de vida que deben seguir.*

*Las leyes se basaban cada día más en la cuantificación y en las tablas secuenciales de la estadística. El debate en torno a las desviaciones de la norma se convirtió en una constante. No sólo la criminalidad sino los materiales sobre enfermedades se discutían en los periódicos y en las revistas. Estos datos no se consideraron como hechos abstractos, sino como la mejor manera de atacar un problema práctico e inmediato.*

*Aunque las noticias estadísticas variaban, las tablas iban marcando regularidades que apuntaban a un determinismo basado en la naturaleza. Aparentemente la mortalidad y la natalidad se incrementaban en los climas cálidos. Los climas templados ayudaban a alargar la vida aunque la población no crecía en la misma proporción que en las temperaturas cálidas. Pero, el clima, no*

<sup>6</sup> Desde 1849 prácticamente todas las estadísticas incluyeron datos referentes a las cárceles y la criminalidad. La información sobre desviación de la norma empezó a crecer en resultados y demanda de la misma en todo el país.

sólo influía en el acto biológico de nacer o morir, sino que también determinaba el libre albedrío del individuo obligándolo a actuar de forma más o menos violenta dependiendo de la estación del año y los grados de temperatura que el termómetro marcara. Tal es lo que sugiere Fernando Ramírez en sus noticias estadísticas del estado de Durango tomadas durante los años de 1849 y 1850. Después de exponer una serie de tablas sobre la criminalidad cruzándola con la estación del año, llegó a la siguiente reflexión:

*Estos datos contienen hechos que no dejan de excitar la curiosidad del filósofo y el interés del estadista. Lo primero que llama la atención es la notable diferencia que se advierte entre la criminalidad de los primeros semestres del año comparada con la de los segundos; ¿cuales causas pueden influir para que sea mayor la de estos que la de aquellos?..... ¿Acaso los rayos del sol estivo, que vivifican la naturaleza y sazonan sus frutos, también fecundan al perverso para que broten crímenes? ¿La naturaleza es productora en todos sus seres?....? (RAMÍREZ, 1851. p.27).*

La naturaleza estaba presente no solo en los actos biológicos del hombre, sino en otros que aparentemente se encontraban dentro de la voluntad humana. ¿Qué tan libres son los hombres si mucha de su conducta depende de la naturaleza? Seguramente esta pregunta molestó a los liberales de la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, también permitió la planeación de los reformistas utilitarios. Se podía calcular cuántas personas morirían cada año, de qué edades y enfermedades, por lo tanto se podían planear campañas de salud y vacunación si amenazaba alguna epidemia. También era factible calcular cuántos crímenes se realizarían cada año y, lo que es más sorprendente, en qué época se cometerían. La estadística le permitió a los administradores planificar la vida ciudadana: las políticas reformistas utilitarias, que tanto éxito tuvieron y siguen teniendo hasta nuestros días, se originaron en el siglo XIX basadas en los datos que la estadística proporcionó.

La estadística comenzó a formar parte del mundo cultural, su significado crecía cada día. Los mexicanos las leían en los periódicos y en revistas, el dato estadístico, verídico o falso, empezó a formar parte de la cultura mexicana y a crear un imaginario.

## BIBLIOGRAFÍA

BENTHAM, Jeremy. *Principles of Morals and Legislation*. New York: Dolphin Books. 1961.

\_\_\_\_\_. *Escritos económicos*. México: FCE. 1978.

BOLETÍN *Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de la República Mexicana*. Número 1. México: Imprenta Galván a cargo de Mariano Arévalo, calle de la Cadena 2. 1839.

CALDERÓN DE LA BARCA, Frances *La vida en México*. México: Editorial Porrúa. 1959.

CARMAGNANI, Marcello *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona: Grijalbo. 1984.

DURKHEIM, Emilio *El suicidio*. Primera edición en 1897. Argentina: Schapire Editor. 1971.

- GEERTZ, Clifford *La interpretación de las culturas*. México: Editorial Gedisa. 1987.
- HACKING, Ian *Revoluciones científicas*. México: FCE, Breviarios 409. 1985.
- \_\_\_\_\_. "Was there a Probabilistic Revolution 1800-1930?"; en Krüger, pp. 45-55. 1990.
- \_\_\_\_\_. *El surgimiento de la probabilidad*. Barcelona: Gedisa. 1995.
- \_\_\_\_\_. *La domesticación del azar*. España: Gedisa. 1991.
- HUMBOLDT, Alejandro *Tablas geográficas políticas del Reino de la Nueva España y correspondencia mexicana*. México: Dirección General de Estadística-México. 1970.
- \_\_\_\_\_. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México: Editorial Porrúa. 1984.
- LAPLACE, Pierre Simon *Ensayo filosófico sobre las probabilidades*. Argentina: Espasa Calpe. 1947.
- LEACH, Edmund *Cultura y comunicación. La lógica de la conexión de los símbolos*. España: Siglo XXI. Primera edición en inglés 1976. 1981.
- LÉVI-STRAUSS, Claude *El pensamiento salvaje*. México: FCE. 1975.
- LOZANO, María "La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística (1833-1867) su relación con el Estado", en SALDAÑA (ed.) pp. 833-840. 1989.
- \_\_\_\_\_. "El Instituto Nacional de Geografía y Estadística y su Sucesora la Comisión de Estadística Militar", en Saldaña, pp. 187-233. 1992.
- MAYER, Leticia *Entre el infierno de una realidad y el cielo de un imaginario. Estadística y comunidad científica en el México de la primera mitad del siglo XIX*. México: El Colegio de México. 1999.
- \_\_\_\_\_. *La tan buscada modernidad científica*. Publicación del facsimilar del Boletín del Instituto Nacional de Geografía y Estadística de 1839. México: IIMAS-UNAM. 2003.
- PAYNO, Manuel *Los bandidos de Río Frío*. México: Editorial Porrúa, Sepan cuantos 3. 1991.
- PORTER, Theodore *The Rise of Statistical Thinking 1820-1900*. United States of America: Princeton. 1986.
- \_\_\_\_\_. *Trust in Numbers*. New Jersey: Princeton University Press. 1995.
- OLAVARRÍA, Enrique *La sociedad mexicana de geografía y estadística*. México: Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento. 1901.
- RAMÍREZ, José Fernando *Noticias históricas y estadísticas de Durango (1849-1850), por el Sr. Lic. D. José Fernando Ramírez. Va adornada con un plano y dos vistas de la capital, edición de la Ilustración Mexicana*. México: Imprenta de Ignacio Cumplido. 1851.
- RUIZ CASTAÑEDA, María del Carmen *El conde de la Cortina y "El Zurriago Literario"*. México: UNAM. 1974.
- SMITH, Adam *Teoría de los sentimientos morales*. México: Colegio de México. 1941.
- \_\_\_\_\_. *La riqueza de las naciones*. México: FCE. 1981.
- TRABULSE, Elías *La ciencia en el siglo XIX*. México: FCE. 1987.
- TURNER, Victor *Dramas, Fields, and Metaphors. Symbolic Action in Human Society*. United States of America: Cornell University Press. 1974.
- \_\_\_\_\_. *La selva de los símbolos*. España: Siglo XXI. 1980.



## EL PENSAMIENTO ESTADÍSTICO, UN INSTRUMENTO DE MEDICIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XIX

Ana María Medeles Hernández\*

### LA ESTADÍSTICA, SABERES Y PRÁCTICAS

*Actualmente medir y ser medido es tomado como algo incuestionable, obvio y seguro. Los resultados de las medidas no sólo son tomados por muchos de nosotros por confiables, sino que de ninguna manera nos es común preguntarnos por el cómo medimos y somos medidos.*

*La confianza en las medidas está cruzada por muchos de los ámbitos de la vida social pública. Los estándares resultantes de las mediciones, nos regulan, posicionan y proponen la manera más aceptable de vivir. La cotidianidad transita entre las convenciones horarias, precios, kilos, tallas, medidas todas que hacen más eficiente y accesible la vida material. Pero también entre números resultantes de estudios “científicos” de la vida natural y social. Aceptamos como “incuestionables” las cifras producto de los censos, encuestas, estudios de mercado, cuyos porcentajes, índices e indicadores se consideran legítimas representaciones de nuestro mundo, es decir creemos en el conocimiento que resulta de las medidas de las cosas. Así mismo nuestra cultura valora la precisión y exactitud con interés, es decir no sólo se confía en los datos, si no que también se anhelan.*

*En el saber popular, las cifras y medidas estadísticas poseen alto grado de “cientificidad”, significan valor de lo probado, determinan decisiones que van desde legitimar un discurso hasta, la producción de políticas públicas. Gran parte de los fenómenos de la vida social son definidos según los estándares que los cálculos y los promedios estadísticos arrojan; la violencia, la pobreza, la migración, etc., son concebidos por la manipulación de los datos y los números. La actividad de medir personas y cosas, pasa por el cálculo más sencillo al más especializado, de la medición que resuelve problemas cotidianos, a la medición especializada de fenómenos. Es así que labores técnicas hacen de medir una práctica indispensable; desarrollo de sistemas de información, estudios de opinión, mercadotecnia, dinámica financiera, el control de calidad y productividad, en fármacos y alimentos, en la educación, el desarrollo sustentable, población, electorado, etc., gran cantidad de actividades que aparecen como nuevos objetos a medir y estudiar, se concretan en la especialización de disciplinas que buscan la resolución de problemas concretos, la planeación y la toma de decisiones. Tienen como finalidad aumentar el conocimiento, buscar el beneficio humano, mejorar calidad de vida y bienestar, por medio del descubrimiento<sup>2</sup> de objetos derivado de datos.*

\* Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, amedeles@gmail.com

<sup>1</sup> Con esto me refiero a la credibilidad que se le da a la estadística como fuente de validez, objetividad y precisión, Norton Wise, en su texto *The Values of Precision*, Princeton University Press, 1995, sugiere que la precisión toma un lugar relevante en la forma en que las sociedades modernas transfieren de manera automática el valor de las medidas precisas a objetos y números.

<sup>2</sup> Sólo para aclarar, con descubrimiento aquí estoy entendiendo la noción que Woolgar (1991) hace sobre “hechos de descubrimiento”, en el sentido en que descubrimiento no es algo que aparece como oculto en la naturaleza al cual el sujeto accede, si no como un proceso de constitución del objeto en el cual el descubrimiento es la última fase.

*Las mediciones estadísticas ocupan un amplio escenario en el desarrollo de la ciencia y la tecnología, pero también en múltiples ámbitos de la vida social. Desde esta perspectiva se puede decir que esta actividad se expandió e incorporó a nuestra cultura ocupando un lugar altamente apreciado. ¿Cómo fue posible que la estadística alcanzara tal lugar en la jerarquía del saber? ¿Cómo el quehacer científico en el estudio de las dimensiones sociales se apropió de la estadística como instrumento de legitimación?, en la búsqueda de respuestas he ubicado la posibilidad de la perspectiva histórica y me he encontrado con el estudio del pensamiento estadístico del siglo XIX.*

*Desde esta perspectiva, este trabajo pretende analizar el papel de las mediciones en México en el siglo XIX. Mi objetivo es articular un relato de las dimensiones metodológicas y epistemológicas de la conformación de los saberes, sujetos, objetos y prácticas de investigación social asociada a la medición que en diferentes dimensiones se cruza con el pensamiento estadístico de la época.*

## EL PENSAMIENTO ESTADÍSTICO

*La emergencia y desarrollo de la estadística en México, no puede verse como una plantilla de los trabajos formulados por Quetelet, Fourier o Laplace y Poisson. Lo que se entendió por estadística en Europa y América, versó en grandes diferencias. Los trabajos de Quetelet del 1842, por ejemplo, tenían la pretensión de estudiar el estado de la sociedad europea a partir del estudio de “fenómenos” en los cuales podía encontrar una regularidad que justificara el acercamiento al “hombre medio”<sup>3</sup>. La búsqueda de una constante comparación entre las sociedades europeas, tuvo como objeto dibujar aquellos “hechos” que sirvieran de punto de partida para la búsqueda de soluciones a las crisis sociales que prevalecían, el hombre medio, para Quetelet tenía que ser analizado y calculado a través de sus acciones. En este sentido aunque sus trabajos eran colecciones de diversas cifras y sus cálculos se basaban en las estadísticas, pretendía presentar un modelo teórico y metodológico, de una manera de entender al hombre europeo y a sus sociedades.*

*En México las “Estadísticas”; memorias y ensayos científicos, fueron la tarea de científicos, burócratas y aficionados que buscaban recuperar la recién pasada historia de una independencia, describir su territorio y contar sus riquezas<sup>4</sup>. Lejos de buscar teorías de explicación de “modelos sociales”, la experiencia misma del medir, edificó una práctica y forma de mirar “lo social”.*

*Desde este enfoque, propongo que en la búsqueda del “saber” sobre lo social el pensamiento estadístico conformó y construyó nuevos objetos de conocimiento. La construcción de la realidad sujeta a la cuantificación, produjo ensayos de regularidades en el conocimiento de “lo social”. El pensamiento estadístico fue producto de un estilo de pensamiento<sup>5</sup> aritmético-probabilista*

<sup>3</sup> El discurso de Quetelet sobre la “física social” retoma nociones de los trabajos comtianos, pero principalmente de sus contemporáneos como Fourier. Quetelet, M. A., *A Treatise on man, and the development of his faculties*, (primer traducción del francés) Edinburgh, 1842.

<sup>4</sup> Tesis de doctorado: Cházaro Laura, *Medir y valorar los cuerpos de una nación: un ensayo sobre la estadística medica del siglo XIX en México*, UNAM/FFyL, 2000, p. 23

<sup>5</sup> Por estilo de pensamiento, sigo a Fleck (1986) en cuanto que estos espacios de formulación de estadísticas y medidas, están insertos en una colectividad, que si bien no es posible distinguir tan claramente, la práctica misma sugiere encuentros y cruces de tradiciones.

*importado de las tradiciones alemanas<sup>6</sup> pero, que a la vez, produjo sus propias dinámicas locales. El pensamiento estadístico, representó el deseo de encontrar la regularidad ante “el desorden”, es decir, la posibilidad de concebir un orden en lo social. La practica de la estadística jugó el papel de productora de objetos y fenómenos que se volvieron parte de los elementos medibles de las ciencias sociales<sup>7</sup>, de esta manera plasmó en la organización de los datos empíricos, los imaginarios políticos, sociales y económicos de quienes la practicaron y celebraron.*

*En las medidas estadísticas producidas durante el siglo XIX en México, encontramos conexiones entre prácticas y saberes, asociadas al quehacer de contar, inferir y calcular, que no son del todo evidentes. Es decir, que están contenidas en un complejo tejido de relaciones que hay que desenlazar para tener acceso a ellas. Intereses políticos, aspiraciones disciplinares, la conformación de objetos de conocimiento: el cuerpo, el territorio, la población, el electorado, etc., son tocados por el deseo de medir y contar, ¿Cómo acceder a estos espacios? ¿Cuál es el sitio compartido entre los proyectos institucionales e individuales? La estadística ahora nos parece un elemento “natural” de la cientificidad, pero en el siglo XIX, su uso se acompañó de las dificultades por la construcción de objetos medibles, el cómo medir y con qué, fueron resueltos por la contingencia del objeto mismo. En este sentido la constitución de los objetos se sujeta al carácter mismo de las investigaciones<sup>8</sup>. Y aunque con diferentes herramientas e instrumentos, las mediciones, es decir los datos resultantes y extraídos, compartieron un mismo destino, producir objetos de conocimiento de lo nacional<sup>9</sup>. Invito así a reconocer en la estadística un estilo de pensamiento que dio también sentido y utilidad a diversas maneras de instrumentar el conocimiento social.*

*Parto de la idea de que las medidas no son cosas que se sugieran de manera autónoma y separada de la realidad natural. Si no que éstas son producto de manipulaciones, y convención. En este sentido los sujetos que miden lo hacen con el influjo de los valores individuales y grupales. Me interesa por lo tanto encontrar las relaciones, entre los que miden, las mediciones y los objetos medidos. Las medidas estadísticas por lo tanto, no son cifras neutrales y sin sentido, están dotadas de valores de quien mide y es medido. En este sentido el acercamiento con las cifras estadísticas, reconfiguran la idea de los sujetos que las produjeron.*

<sup>6</sup> En su artículo *Imágenes de la Población Mexicana: Descripciones, Frecuencias y Cálculos Estadísticos*, Cházaro L. (2001), encuentra tres tipos de pensamiento que identifica como parte del desarrollo del pensamiento estadístico en México del siglo XIX: el de conteo, el del cálculo y la vertiente administrativa. El primero inspirado en la tradición estadística alemana-prusiana, el segundo que sigue las tendencias humboldtianas. Mas adelante profundizaremos en este punto. p.20-9.

<sup>7</sup> Aclaro que no pretendo presentar una perspectiva “anacrónica” en cuanto a mis afirmaciones sobre ciencias sociales en el siglo XIX, de ninguna manera adopto la idea actual que hay sobre ellas y tampoco los relatos historiográficos sobre el origen de la estas, por lo tanto, perspectivas como la de que hay ciertos precursores, genios o héroes en la introducción de las ciencias sociales a nuestro país es aquí dejado de lado. Entiéndase mejor por ciencia social, un entramado de prácticas que produjeron un objeto que podemos llamar “social”.

<sup>8</sup> Muchas de las prácticas de medición estuvieron sujetas a la “labor encomendada” en torno a una institución, como es el caso de las Expediciones Científicas como parte de las actividades del Ministerio de Fomento (1853).

<sup>9</sup> Digo estopor dos razones, la primera porque las practicas de medición estadística, no fueron parte de un proyecto universitario o académico si no hasta el siglo XX cuando se introduce su cátedra en Economía Política, antes de esto gran parte de los trabajos estadísticos se hacían en el marco de Sociedades e Instituciones que estaban bajo el cobijo del Estado, la segunda porque las “Estadísticas”, solían introducir un breve discurso sobre la importancia dela estadística en la construcción de la nación, por ejemplo el trabajo de José María Pérez Hernández, *Estadística de la República Mejicana, Tip. Del gobierno a cargo de Antonio de P. González, Guadalajara, 1862, “La estadística es el cuadro perfecto de una sociedad con sus montañas y volcanes, sus prados y sus florestas, sus ríos y sus fuentes, su estructura y su organización política, su riqueza intrínseca y su valor estimativo en el mundo intelectual; sus ciencias y su legislación”* p. 8-9

## LA ESTADÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE REPRESENTACIÓN NACIONAL

*Explorar el pensamiento estadístico como parte de la proliferación del pensamiento aritmético-probabilístico, que extendió su uso bajo ciertos principios y búsquedas de control y precisión del mundo social y natural. Sin olvidar su apropiación local y mantener el común denominador entre los saberes y las prácticas disciplinarias que caracterizó al siglo XIX, nos permite entrever el uso de la estadística como una herramienta del Estado que se desplaza entre el saber de la realidad natural y social.*

*Esta manera de entender la estadística como un instrumento, que sin forma o materia, podría ser utilizado en diferentes ámbitos de la vida, refuerza la idea de que este funcionó como un medio de manipulación y cristalización de los intereses políticos, económicos y sociales.*

*La instrumentalidad de la estadística puede ser vista entonces en dos sentidos, como un medio para satisfacer la búsqueda del orden y la herramienta misma para comunicar ese orden. Asumiendo esto, ¿Cómo es posible acceder a los espacios y prácticas que la estadística produjo como instrumento de medición, representación y significación de lo social? Para dar respuesta a esta pregunta es necesario aclarar en qué sentido entiendo dicha instrumentalidad. Primero entiendo a la estadística como un instrumento que manipula resultados dados por otros instrumentos, los cuales hacen mediciones directas, por ejemplo: el termómetro, el metro, la pesa, etc. Pero también lo hace con resultados de mediciones indirectas como; cuestionarios para censos, boletas, datos administrativos, listas burocráticas, cuentas institucionales o comerciales y otros.*

*La estadística entendida como un instrumento que se ejecuta mediante la actividad de la medición, sólo puede descifrarse mediante el estudio de sus prácticas. Para sumergirme en el estudio de estas prácticas y saberes que plasman las aspiraciones del siglo por la medición, exploraré los ejercicios de medición que los miembros de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, (SMGyE, 1839) realizaron a crédito individual, carácter de encomienda o intercambio institucional y político. La empresa de este trabajo es acercarse a los estudios estadísticos que en el marco de las actividades de esta sociedad, se publicaron como ensayos “científicos” en el Boletín<sup>10</sup> de la SMGE. Los contenidos de dicha publicación son diversos, tocan diversas disciplinas y temáticas. Para fines de este trabajo me centro, en las imágenes y valores que en las mediciones estadísticas constituyeron una idea de población<sup>11</sup> y saberes sobre lo mexicano.*

*Considero que el estudio de estas prácticas me llevará a comprender mejor su sentido y significado. Acceder a las representaciones del conocimiento de lo social, mediante el análisis de los productos plasmados en sus imágenes y discursos es decir en las tablas y gráficas<sup>12</sup>. Me permite explorar los*

<sup>10</sup> L. F. Azuela en su artículo “La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la organización de la ciencia y la institucionalización del Geografía y la construcción de país en el siglo XIX”, (2003) Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, Núm. 52. pp.158, da una breve reseña del origen y las transformaciones que sufrió en Boletín suscrito a las diferentes instituciones que se adjudicaron la labor de producir las estadísticas nacionales.

<sup>11</sup> Trabajos como los de Claudia Agostoni, trabaja de manera importante a la población mexicana y su medición estadística.

<sup>12</sup> Autores como E. Tufte, (1997) sugiere que las gráficas estadísticas son un tipo de razonamiento, las cuales conforman evidencias que pueden estar constituidas por una combinación de imagen, palabra y número. Entre otras cosas, propone que las gráficas pueden ser analizadas desde sus representaciones, sus dinámicas explicativas y narrativas.

valores, normas y juicios que sobre su realidad concibieron. Entender los números cargados de significados, de ninguna manera con la neutralidad y frialdad de las cifras. De esta forma pretendo problematizar las evidencias gráficas y los discursos científicistas sobre la medición, orden y el análisis de los datos.

*Mi intención es entonces: Mostrar que la estadística es un instrumento que aunque carece de forma, es dinámico, se transforma y es apropiado según su uso. Que la estadística conserva rasgos generales del pensamiento aritmético-probabilista, pero su uso, aplicación, interpretación y transformación, es contextual y por lo tanto histórico. La estadística es un tipo de pensamiento y un instrumento que contribuyó fundamentalmente a la conformación de la "cientificidad" del estudio de lo social en el siglo XIX.*

*Para lograrlo, me dispongo a situar a los hacedores de estas mediciones dentro del pensamiento y prácticas estadísticas, a la búsqueda de discursos que nos acerquen a los métodos explícitos e implícitos en el uso de la estadística, al reconocimiento de las narrativas entorno a la actividad de medir. Ahora bien, ¿qué podemos entender por mediciones estadísticas? ¿por qué preguntarnos ahora por estas prácticas olvidadas? Y lo más importantes, ¿qué de nuevo pueden aportarnos al estudio de nuestra cultura científica?*

## LOS "NUEVOS" OBJETOS SOCIALES

*La idea de que los temas sociales emergieron para el análisis cuantitativo en la primera mitad del siglo XVII, tiene según Paul Lazarsfeld<sup>13</sup> una explicación convencional, "El espíritu racional del creciente capitalismo"<sup>14</sup>, en otras palabras el clima intelectual de las ciencias baconianas: el deseo por encontrar las causas primeras de las ciencias de la naturaleza. El crecimiento de los países y la necesidad de buscar bases más impersonales y abstractas par la administración pública<sup>15</sup>. La llamada aritmética social, fundó las bases para que en los siguientes siglos se asentara una visión de la estadística como metodología utilizada por las disciplinas sociales como respuesta al estudio de la dimensión social.*

*Hacer aquí un estudio de la cuantificación en disciplinas sociales es problemática, como sostiene Lazarsfeld, en primer lugar porque es difícil encontrar un camino que nos lleve directamente en esta dirección, y segundo porque la línea entre las disciplinas es difusa.*

*Trato de mostrar cómo desde el siglo XVIII y XIX hay ejemplos prácticos del uso de algunos métodos estadísticos contribuyen al uso de metodologías cuantitativas en el estudio de lo social. El método de muestreo que se derivó como consecuencia de la encuesta de Booth sobre la vida y el trabajo en Londres, el análisis factorial fue inventado por el inglés Spearman. Las investigaciones*

<sup>13</sup> Lazarsfeld, Paul F, "Notes on the History of Quantification in Sociology--Trends, Sources and Problems", *Isis*, Vol. 52, No. 2 (Jun., 1961), pp. 277-333

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 279

<sup>15</sup> En su trabajo Lazarsfeld da muestra de esto con los sistemas de seguros que requerían un fundamento numérico, la necesidad mercantilista de sobre el tamaño de población, impuestos, etc.

sobre la familia, que pusieron un énfasis particular en la cuantificación, se pusieron de actualidad con el mineralogista francés LePlay. A Gabriel Tarde se atribuye la medida de las actitudes y las investigaciones sobre las comunicaciones. La idea de aplicar los modelos matemáticos al comportamiento electoral fue un trabajo elaborado por Condorcet durante la revolución francesa. Sus contemporáneos Laplace y Lavoisier llevaron a cabo investigaciones sociales empíricas para el gobierno revolucionario y su alumno, el belga Quetelet, estableció la investigación social empírica bajo el título de física social<sup>16</sup>.

Lazarsfeld muestra como el estudio sociológico desde su inicio estuvo ligado al uso de la cuantificación y la estadística. En el siglo XIX dice, se expandió rápidamente la investigación empírica con el tema de la estadística moral, muchas áreas de la vida social fueron objeto de enumeración y sus estudios dieron lugar a nuevos campos o subdivisiones de la estadística moral: estadística política, estadística social y otros<sup>17</sup>. La investigación empírica de ese siglo tomó una función moderna: “trasladar ideas en las operaciones empíricas y mirar las regularidades entre variables creadas”.

Por otro lado Theodore Porter, en su libro clásico *The Rise of Statistical Thinking, 1820-1900*<sup>18</sup> propone una relación entre la historia del pensamiento estadístico y el desarrollo de las ciencias sociales, biológicas y psicológicas<sup>19</sup>. Según Porter prevaleció el objetivo de extender las ciencias exactas al dominio de lo social y biológico. El análisis cuantitativo sobre la colección de datos individuales dio lugar al estudio de los fenómenos de gran escala.

El anterior enfoque está tomado de las ideas que Ian Hacking discute sobre la tesis de Kuhn<sup>20</sup>, acerca de la que idea de una segunda revolución científica durante el siglo XIX, la cual afirma la matematización de la física baconiana. La cual no sólo cambió los temas de dicha disciplina, si no que la matematización produjo criterios profesionales para la selección de problemas y la verificación. Ian Hacking se apoya en esto para mostrar que nuestra concepción de los números y la medición toma un lugar indiscutible hasta finales del siglo XIX, lo cual comenzó con una “avalancha de números” sobre todo en las ciencias sociales<sup>21</sup>. Las ciencias humboldtianas tomaron gran importancia en la prácticas que se reconfiguraron para recolección de datos, en el cálculo y en el control de fenómenos que buscaban crear medidas estándares. El conocimiento estadístico, comprendido de saberes concretos y objetivos, es la base de los trabajos de Alexandre Humboldt. Para Susan Cannon<sup>22</sup>, este personaje se cristaliza en una forma de ver la naturaleza desde un enfoque distinto al de las ciencias experimentales llamadas baconianas. En este sentido

<sup>16</sup> Lazarsfeld, Paul F. «The sociology of empirical social research». En *American Sociological Review*, XXVII, p. 757-767, 1962.

<sup>17</sup> Op. Cit. Lazarsfeld, 1961, pp. 311

<sup>18</sup> Porter, T. M, *The rise of Statistical Thinking, 1820-1900*, Princeton University Press, UK, 1986

<sup>19</sup> El estudio de la historia del pensamiento estadístico ligado a la cuna de las disciplinas es amplio, su apreciación y entendimiento se modifica y enfoca desde diferentes lugares. Entre otros, historias como las de Lorraine Daston, Alain Desrosières, Norton Wise, Andrea Rusnock, Mary Poovey nos de gran utilidad para entender y preceder el estudio sobre este tema.

<sup>20</sup> Kuhn, T. “La función de la medición en la Física moderna” (1961), en Kuhn, T. *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia*, México, CONAYT-FCE, 1987. pp.241-4

<sup>21</sup> Hacking, I. *Representar e Intervenir*, PAIDÓS/UNAM, México, 2001. pp.262

<sup>22</sup> Cannon, S. *Science in Culture: The early Victorian Period*. Dawson, 1978, pp.74

los tratamientos humboldtianos, se ocupan de los fenómenos por medio de la acumulación de cifras, la inferencia de frecuencias y regularidades<sup>23</sup>.

Para Hacking, el razonamiento probabilista y estadístico son el estilo de pensamiento predominante en el siglo XIX<sup>24</sup>, el enfoque de este autor es la de la búsqueda de una genealogía de las concepciones de probabilidad. La cual lleva a cabo manteniendo la idea de que los conceptos de probabilidad cambian con el tiempo y estos cambios produjeron disciplinas que transformaron y recombinaron las nociones probabilistas. En *The taming of chance*<sup>25</sup> revisa como durante el siglo XIX en Europa el determinismo dominante en los siglos anteriores, se fue erosionando conformándose una autonomía de las leyes del azar, es decir de las leyes probabilistas. La idea de una naturaleza humana cayó ante un modelo social de "normalidad" que podía ser observado en las leyes de la dispersión. Hacking propone que las teorías y visiones probabilistas dieron un nuevo sentido al saber del mundo, las personas aparecieron como un objeto el cual podía ser estudiado desde la legitimación de un orden frente a un caos<sup>26</sup>. ¿De qué manera este estilo de pensamiento se introdujo a la escena mexicana? ¿qué disciplinas se produjeron en el afán de una objetividad humboldtiana? ¿Cómo cambió la investigación sobre los fenómenos? En esta perspectiva, ¿se dio origen a nuevas disciplinas de "lo social"?

### LAS ESTADÍSTICAS NACIONALES: RIQUEZA PÚBLICA

En México, tradicionalmente la historia de la ciencia y por mucho la del siglo XIX, se ha puesto como tarea trabajar en torno a la descripción de una ciencia elegante y bien plantada en el seno de los criterios de objetividad. Se ha buscado, inspirado en los métodos baconianos, las causas simples de las bien logradas ciencias newtonianas, y desde esta perspectiva el trabajo científico preinscribe una interpretación exitosa<sup>27</sup>. Otras historiografías se han preocupado por reforzar imaginarios que prevalecen en la filosofía de la ciencia, asuntos como la racionalidad y realidad teórica, verdad, significación y acumulación de conocimiento que llevan a su progreso. Bajo estas miradas se han producido historias que lejos de problematizar<sup>28</sup>, reproducen y recargar un enfoque en que la ciencia mexicana parece una plantilla de los procesos "teleológicos" de las ciencias europeas. De esta manera se han tejido narrativas que poco dejan ver de las prácticas humanas y por el contrario cristalizan versiones clásicas de generalizaciones ideológicas y políticas. Este trabajo pretende ser parte de una

<sup>23</sup> Un trabajo que disparó la marcha de las estadísticas mexicanas, fue muy seguramente el realizado por Humboldt en 1803, en el cual presenta sus Tablas Geográfico Políticas, las cuales servirían de base para la publicación de su muy conocido Ensayo político sobre la Nueva España, en Bojorquez, J. Introducción a la Memoria de los Censos hasta 1930, Departamento de Estadística Nacional, México, 1930 (Fondo de la Hemeroteca Nacional)

<sup>24</sup> Hacking, I. El surgimiento de la probabilidad, Gedisa, Barcelona, 1975.

<sup>25</sup> Hacking, I. *The taming of chance*, Cambridge University Press, UK. 1990.

<sup>26</sup> *Ibid.* pp. xiii

<sup>27</sup> Autores como Elías Trabulse, han hecho historia de la ciencia en México bajo esta perspectiva. Historia de la ciencia en México. Siglo XIX, México, FCE, 1988. Y si bien aún cuando en este trabajo admitimos que la historia de México se incluye en la apropiación de una tradición humboldtiana, este enfoque no la agota. Gran número de discusiones e historiografías pueden reforzar esta idea.

<sup>28</sup> Trabajos como los de Saldaña, J. Los orígenes de la ciencia nacional, IICT, 1992. , posicionan una ciencia de propósitos "liberadores" que como principio constitutivo tenía una búsqueda constante de progreso y libertad.

*apertura a otras experiencias y posibilidades en la investigación histórica. El conocimiento situado, con circunstancias culturales y sociales concretas, muestra que lo "histórico", no puede agotarse en personajes célebres, anécdotas y pasajes de éxito que ilustran la verdad y el progreso científico.*

*Lo que pretendo entonces, es una reflexión sobre cómo el pensamiento estadístico del siglo XIX, puede ser contado más allá de las generalizaciones de la historia y la filosofía.*

*La perspectiva histórica de la ciencia en este trabajo, no pretende entonces indagar en la obscuridad de las experiencias prácticas, para mostrar un presente iluminado, porque aceptaría con ello un principio conocido y postulado. No busco por ello las causas u orígenes, no el progreso, no la verdad.*

*Si bien las "evidencias" han sido tomadas como un criterio de objetividad y por lo tanto para producir verdades, estas no han dicho la última palabra y no la dirán nunca, pues la reinterpretación de los objetos y sujetos es menester de cada empresa. Lo que pretendo mostrar en los siguientes apartados es que aunque la estadística ha sido tomada como un criterio de evidencia científica por los historiadores, su transitar de ninguna manera fue consensuado, auto evidente y lineal. Entre las muchas interpretaciones de la medición estadística se pueden encontrar recovecos que nos muestran una multidireccionalidad en las redes de actores que conformaron este pensamiento. Al trabajar con diferentes archivos y al revisar títulos como: "Estadísticas"<sup>29</sup>, "Memorias" y "Ensayos" me he encontrado grandes coincidencias y enormes divergencias. Entre las primeras la necesidad de mostrar un inventario de las riquezas nacionales y entre las segundas el contraste de las propias cifras y datos, sus cuestionamientos e incluso sus motivaciones. En este sentido, encuentro que rupturas entre lo que los números por sí solos enunciaban, los motivos de los recuentos y el discurso mismo de la constitución de un Estado nacional. De esta manera es que estos contienen objetos y significados que se encuentran en una enredada madeja entre las prácticas, lo teórico, lo social y lo cultural. Me he encontrado por ello ante la gran dificultad de desenredar esta madeja, como dije antes, las direcciones se propagan hacia múltiples caminos. Mi pretensión de desmontar el ánimo ligado a la "medición y pensamiento estadístico" me lleva al reconocimiento de los valores de la época, al embrollado camino entre las medidas estadísticas y los discursos de nacionalidad y científicidad. Los trabajos de SMGE, no son la excepción en este tenor, los discursos sobre la importancia de la estadística y su aplicación misma no adoptaron un discurso unificado ni en una misma dirección<sup>30</sup>, los temas y sus miembros provenían de tradiciones diferentes. Ideas valores y prácticas asociados a las estadísticas, dice L. Cházaro "están implicados en diversos y contradictorios orígenes: la búsqueda por unificar en una sola representación a la fraccionada población, la emergencia del nacionalismo frente a la obsesión por enunciar sujetos normales bajo los criterios de positividad científica"<sup>31</sup>, es por esta razón que creo que las medidas y cifras relacionadas con las estadísticas, no son en un sólo sentido una respuesta a un discurso sobre lo nacional, si no más bien a una manera de ver "lo científico" y a la búsqueda de atrapar en tablas y gráficas los objetos medidos, estos representan por tanto, los valores e ideales de la época.*

<sup>29</sup> Este era el título que se solía dar a los trabajos que publicaban números y cifras con el objeto de dar a conocer una "descripción" adecuada de un determinado espacio geográfico.

<sup>30</sup> Azuela, L. (2003) Reconoce que aunque la SMGE se fundó con el doble objetivo de construir la Carta de la República y levantar la estadística nacional, estos mismos objetivos atrajo una amplia gama en los intereses de sus socios. p. 2

<sup>31</sup> Cházaro (2000) Op. Cit. p.14

## LA ASPIRACIÓN NACIONAL: CIFRAS Y DATOS, UN ACERCAMIENTO

*Un retrato de la SMGE ha sido dibujado por los trabajos de L. Fernanda Azuela en distintas ocasiones. Desde su perspectiva la creación y desarrollo de esta sociedad representó la primera forma institucional específica para el desarrollo y la práctica de la geografía en México, pero no sólo eso, desde su punto de vista también “abrigó el desarrollo de otras disciplinas y colocó a México en el cauce del movimiento de institucionalización de las ciencias que caracterizó la centuria”<sup>32</sup>, sin embargo me parece que si bien gran cantidad de trabajos “científicos” se produjeron en el marco de esta sociedad, muchos otros están al margen y la relación con esta no es del todo estrecha. En este sentido mi trabajo no se basa en una línea cronológica, ni en el entender a esta sociedad como productora de progreso. He tomado algunos ejemplos del trabajo estadístico que se presentó en torno a esta sociedad, así como retazos de discursos que van y vienen de lo dicho por las elites intelectuales-políticas con respecto al quehacer científico de la práctica estadística hasta de lo dicho por los propios hacedores de números y cifras.*

*Al interior de SMGyE (1833), antes llamado Instituto Nacional de Geografía y Estadística, sus miembros encabezados por su presidente J. Gómez de la Cortina, se ven en la necesidad de hacer un recuento de los trabajos de la sociedad. Esta necesidad de enmendar los diferentes errores dejados por la administración del gobierno desde la Guerra de Independencia de 1810, en torno al trabajo de formar estadísticas confiables, parece verse reflejada no sólo en el espacio de la sociedad, sino en discursos como los de José María Luis Mora<sup>33</sup>. Quien hace notar la falta de un plan en la administración hacienda pública, pues según él, no existen las estadísticas de la República y se queja puntualmente de que no se ha llevado a cabo el censo que por el artículo 12 de la constitución debió haberse hecho antes<sup>34</sup>. Definir un estado de la nación en sus “riquezas y personas”, muestra el complejo trabajo de producir cifras y números basados en categorías que apuntaron hacia un lugar, la producción de un objeto nuevo como lo es “la población”. Este tema se aparece por lo tanto en los intereses de los miembros de la SMGyE. ¿Cómo llevaron a cabo la tarea de definir esa población mexicana? ¿Si eran tan diversos los orígenes y tradiciones de los miembros de la sociedad, cuales fueron los puntos de encuentro? Desde el enfoque de L. Cházaro, al interior de la sociedad se desarrollaron dos perspectivas estadísticas para la definición de la población mexicana: una que apelaba al rechazo de los cálculos por “innecesarios” y otra que creyó que las poblaciones sólo pueden ser conocidas a través del cálculo de razones, porcentajes y proporciones<sup>35</sup>. Estas perspectivas, son mas o menos identificables en algunos trabajos, pero en otros la presentación de las tablas estadísticas se sigue de un discurso que mas que dar una perspectiva metodológica, sugiere una justificación*

<sup>32</sup> Azuela, L. (2003) Op. Cit. p.1, en este trabajo, la autora hace un recuento del papel de las sociedades científicas en el siglo XIX, así también narra el transcurrir de la SMGE desde su constitución hasta sus etapas y cambios relacionados con el impacto de los gobiernos en turno.

<sup>33</sup> José María Luis Mora, Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mejicano: Revista Política-Crédito Público, Semanario Político Literario: “Discurso: Sobre la necesidad de que sea efectiva la independencia del poder judicial” Tomo Segundo, Paris, Librería de la Rosa. 1837.

<sup>34</sup> Mora, J.M. Op. Cit. p. 434

<sup>35</sup> Cházaro (2000) sobre esto mas arriba me referí como prusianos y humboldtianos. p.23

de una forma de "objetividad" y apego científico, por ejemplo, las Estadísticas de la República Mejicana de Pérez Hernández:

*Si considerase la Estadística bajo el solo punto de vista político, no debería entrar mas que en el examen de la población y de la riqueza, pero como lo veo yo por esta sola faz: la considero como LA CIENCIA que siguiendo las alternativas de la población, reduce a positivos valores cuanto existe en una sociedad, demostrando con esactitud cuanto esa sociedad vale física y moralmente (HERNÁNDEZ, 1862, p.9)*

La manera en que Pérez Hernández nos remite a la importancia de la estadística en el conocimiento de "la población", muestra como esta es vista en el sentido de una descripción de "las almas"<sup>36</sup> del territorio, las cuales se traducen en "positivos valores" de lo que "existe en una sociedad". La idea de objetividad, forma parte de este discurso como una manera de entender que la ciencia estadística es capaz de mostrar aquello de lo que debe vanagloriarse una nación: su población y su riqueza. La interpretación de los números y datos como una cristalización de valores físicos y morales. En este sentido, refiriéndose al "cuadro estadístico"<sup>37</sup>: "Estos cuadros vivos despierta la noble emulación, del amor al trabajo, el desarrollo de la industria, la base de la economía, la migración, la riqueza, y trazando la senda al financiero, sirven de la columna al sistema rentístico" (HERNÁNDEZ, 1862, p.9)

Las categorías construidas para la constitución de un concepto de población reflejan, como puede verse en el anterior párrafo, aspiraciones y valores del "buen funcionamiento" del Estado y la nación. El tema de las finanzas y su distribución toma especial relevancia por la situación en la que el país se encontró en diferentes momentos sociales.

El mismo Don Manuel Ortiz de la Torre, miembro fundador del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, publicó una instrucción sobre como habría de hacerse el recogimiento de datos. En este texto explica como la población representa la riqueza de un pueblo y como sólo mediante el conocimiento de la nación, sería posible aumentar la riqueza económica y moral<sup>38</sup>. Tiempo después Mora haría un reclamo en el sentido de la necesidad de producir una estadística y censo confiable en donde basar la distribución de las riquezas que han de repartirse<sup>39</sup>. La firme idea de que los trabajos estadísticos servirían como un camino hacia la constitución de una unidad en el orden y progreso, era fuertemente exhibida.

El detenerse a revisar las estadísticas sobre poblaciones en sus diferentes aspectos, nos presenta un panorama desde el cual entender el pensamiento estadístico de la época, pero a la vez comprender

<sup>36</sup> Cházaro (2000) Op. Cit. p.24

<sup>37</sup> Pérez Hernández, J.M., (1862), la cita puede verse en la página 5 de este ensayo.

<sup>38</sup> El texto referido es Instrucción sobre los datos o noticias que se necesitan para la formación de estadística, como parte del ensayo "Una disertación económica-política sobre los medios de aumentar la población de la nación, su ilustración y riqueza", referido en Mayer, Leticia, Estadística y comunidad científicas en el México de la primera mitad del siglo XIX (1826-1848), Colegio de México, México, 1995.

<sup>39</sup> Mora, J. M., (1837) "Los poderes generales por su parte, y los Estados por la suya deben agitar la formación del censo general y de la estadística de cada Estado, para que sabiéndose la población y riqueza total respectiva, se puedan repartir las contribuciones con igualdad y con el acierto posible, que si es tan difícil cuando hay aquellos conocimientos, casi es imposible cuando faltan", p. 446

los imaginarios sobre el territorio nacional y sus componentes. En los trabajos de los miembros de la SMGE se puede apreciar como la población descrita en una tabla, un cuadro de frecuencia o en el producto de un cálculo, produce distintos objetos que responden a la imaginación y definición de las operaciones que califican la población, según valores tanto numéricos como morales. Así la medición estadística es por tanto delimitadora y productora de realidad. Trabajos como el de Pérez Hernández, se entienden en una orientación hacia la descripción y reflejo fiel de la naturaleza de los habitantes. Y no podemos dejar de asociarlo con los preceptos vertidos en el discurso académico de Ortiz de la Torre<sup>40</sup>; “el bienestar de la nación”, “la prosperidad de los habitantes” y “el control sobre la desigualdad”. La búsqueda de una orientación estadística en el conocimiento de la población mexicana, no sólo representó la necesidad de una más exacta fotografía de la realidad nacional, si no que “buscando alejarse de las antiguas recolecciones coloniales, una buena estadística debe de reflejar fielmente a la naturaleza, a los habitantes y a la riqueza del pueblo”<sup>41</sup>, la mirada del que hace el recuento, del que recoge información es el que en su observación detallada, muestra lo que es visible del país para su pueblo.

El para quién va dirigida esta mirada, los datos y las estadísticas, puede hasta ahora entenderse como una práctica estrechamente relacionada a la administración pública del Estado. Sin embargo, de alguna manera, los datos y las cifras llevaban otras direcciones o al menos así parecía serlo, “El hombre de Estado, industrial, comerciante y artesano, necesitan instruirse, para mejorar su condición y la de la sociedad, en la ciencia de los valores”<sup>42</sup>, en un sentido un tanto enciclopédico, Mora también cuestionaba el alcance de los datos estadísticos

[...] ningún pueblo de la tierra recibe menos beneficios. Para probar esta verdad no apelaremos a investigaciones profundas de estadística financiera, que se hallan fuera del alcance de la multitud, y dejan siempre algunas dudas sobre la exactitud de las operaciones y datos que reposan. La autoridad y documentos de los promotores del centralismo, o en otros terminos, los fautores de la oligarquía militar y sacerdotal, nos suministran datos suficientemente autorizados por hallarse en el periodico oficial del gobierno de Mejico creado y sostenido por las Clases de privilegio (MORA, 1837, p. CLXXXIV)

Esta relación entretejida entre el que ve, clasifica y produce objetos, y el que no ve pero que concede, acepta o cuestiona miradas, nos remite al sentido foucaultiano de “nombrar lo visible”, de clasificar y hacer recuentos de lo repetido.<sup>43</sup> ¿Qué cosas fueron en este sentido “visibles” como particulares de la nación? A lo largo de los trabajos estadísticos de la SMGE, es posible identificar, desenmarañar e intentar reconstruir narrativas de las “cosas visibles” para los estadísticos del México del siglo XIX.

<sup>40</sup> Mayer. (1995) Op. Cit p. 43

<sup>41</sup> Cházaro, L (2000) Op. Cit. p. 26

<sup>42</sup> Mora, J.M. Op. Cit. p.9 (las cursivas son mías)

<sup>43</sup> Foucault, M. Las palabras y las cosas, México, Siglo XXI, 1996, p.120-130

*La tarea es larga, pero por lo pronto dejo aquí apenas un bosquejo de las posibilidades para revisar los saberes, prácticas y sujetos que en torno a la medición estadística se produjeron. Quedan pendientes, las discusiones políticas sobre el uso de los datos, de la científicidad y la moral encerrada en los números mismos. La relación entre funcionarios, burocracia y el poder estatal son elementos que merecen otro espacio.*

*Por lo pronto, es claro que las mediciones estadísticas fueron una labor que requirió de la producción de valores, de conceptos y cualidades, deseadas o imaginadas sobre una población que aparecía entre los datos de las tablas y los cálculos.*

*Hoy asumimos con completa naturalidad que las preguntas sobre la población son válidas, pero habría que preguntarse ¿Es posible resignificar e interrogar esa noción que de población mexicana se nos ha dado?*

## BIBLIOGRAFÍA

Azuela L. F., "La Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la organización de la ciencia y la institucionalización del Geografía y la construcción de país en el siglo XIX", (2003) *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, Núm. 52. pp.153-166.

Bojorquez, J. *Introducción a la Memoria de los Censos hasta 1930*, Departamento de Estadística Nacional, México, 1930 (Fondo de la Hemeroteca Nacional).

Cannon, S. *Science in Culture: The early Victorian Period*. Dawson, 1978.

Cházaro L., "Imágenes de la población mexicana: Descripciones, Frecuencias y Cálculos Estadísticos", *Relaciones*, Vol. 22, Núm. 88, El Colegio de Michoacán, Zamora, México, 2001.

- Tesis de doctorado: *Medir y valorar los cuerpos de una nación :un ensayo sobre la estadística medica del siglo XIX en México*, UNAM/FFyL, 2000.

Ludwick Fleck, *La génesis y desarrollo de un hecho científico. Introducción a la teoría del estilo de pensamiento y del colectivo de pensamiento*, Pról. De Lothar Schäfer y Thomas Schnelle, Versión al español Luis Meana, Madrid, Alianza Editorial, 1986.

Foucault, M. *Las palabras y las cosas*, México, Siglo XXI, 1996.

Hacking, I. *El surgimiento de la probabilidad*, Gedisa, Barcelona, 1975.

*The taming of chance*, Cambridge University Press, UK. 1990.

Hacking, I. *Representar e Intervenir*, PIADÓS/UNAM, México, 2001.

Kuhn, T. "La función de la medición en la Física moderna" (1961), en Kuhn, T. *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia*, México, CONAYT-FCE, 1987.

Lazarsfeld, Paul F., "Notes on the History of Quantification in Sociology--Trends, Sources and Problems", *Isis*, Vol. 52, No. 2 (Jun., 1961), pp. 277-333.

-«The sociology of empirical social research». En *American Sociological Review*, XXVII, pp. 757-767, 1962.

Mora, José María Luis, *Obras sueltas de José María Luis Mora, ciudadano mejicano: Revista Política-Crédito Público*, Semanario Político Literario: "Discurso: Sobre la necesidad de que sea efectiva la independencia del poder judicial" Tomo Segundo, Paris, Librería de la Rosa. 1837.

Pérez Hernández, José María, *Estadística de la República Mejicana*, Tip. Del gobierno a cargo de Antonio de P. Gonzáles, Guadalajara, 1862.

Porter, T. M., *The rise of Statistical Thinking, 1820-1900*, Princeton University Press, UK, 1986.

Quetelet, M. A., *A Treatise on man, and the development of his faculties*, (primer traducción del francés), Edimburgh, 1842.

Tufte, E., "Visual and Statistical Thinking: Displays of Evidence for Making Decisions", en *Visual Explanations*, Graphics Press, Conneticut, 1997.

Woolgar S., *Ciencia: abriendo la caja negra*, Anthropos, España, 1991.

### OTROS

Alain Desrosières, Trad. Camille Naish, *The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning*, President and Fellows of Harvard College, 1998.

M. Norton Wise, *The Values of Precision*, Princeton University Press, UK, 1995.

Gerd Gigerenzer, Zeno Swijtink, Theodore Porter, Lorraine Daston, John Beatty, Lorenz Krüger, *The Empire of Chance: How Probability Changed Science and Everyday Life*, Cambridge University Press, 1990.

Lorenz Krüger, Lorraine J. Daston, Michael Heidelberger, *The Probabilistic Revolution, Volume 1: Ideas in History*, MIT Press, 1990.

Lorraine Daston, Peter Galison, *Objectivity*, University of Virginia, 2007.

Petty. *La Aritmética política* (Political Arithmetick or a Discourse concerning the Extent and Value of Lands, People, Buildings,... etc. As the same relates... to the Territories of ... Great Britain,... Holland, Zealand, and France) (escrito aprox. 1672-1676, publicado 1690).

Tufte, E., *The Visual Display of Quantitative Information*, Graphics Press, Conneticut, 2001.

*Beautiful Evidence*, Graphics Press, Conneticut, 2006.



## A DEMOGRAFIA NO DISCURSO MÉDICO-HIGIENISTA: UM ESTUDO BASEADO NO *BRAZIL-MÉDICO* (1887-1900)

Alexandre de Paiva Rio Camargo\*

*A finalidade da demografia é guiar e esclarecer a higiene na luta contra as moléstias que afligem a humanidade*  
(Aureliano Portugal, 1891)

A tradição do sistema estatístico brasileiro é marcada ao tempo do Estado Oligárquico da Primeira República (1889-1930) pela atuação dos chamados “demógrafos-sanitaristas”. Estes eram médicos formados, quase invariavelmente com teses de doutoramento em epidemiologia ou saúde pública. Homens de ciência, ocupantes de importantes cargos públicos em instituições de higiene, dedicavam-se à resolução do grave problema da insalubridade, que grassava em cidades de expansão desordenada, como Rio de Janeiro e São Paulo. Integrantes de uma elite médica e partidários de seus ideais modernizadores, instigados pelas oportunidades políticas abertas na transição do Império à República, participaram da introdução da microbiologia e da medicina experimental no Brasil, assim como das novas práticas e representações profissionais que lhes são associadas. Em meio ao movimento de modernização da Saúde Pública nos fins do século XIX e na aurora do XX, comandaram a organização das agências estatísticas e aportaram uma importante dimensão teórica à produção e análise dos dados oficiais, estimulando seu uso para a prevenção de moléstias e realização das reformas urbanas.

Este trabalho pretende compreender as condições de emergência de um estilo de pensamento estatístico<sup>1</sup> no meio médico-higienista, tendo em vista que dele provieram os mais qualificados e interessados analistas das estatísticas vitais do período. Com efeito, nosso foco detém-se nas relações entre a dinâmica de produção dos dados oficiais, incluindo a ascensão profissional de seus produtores, e a modernização da Saúde Pública, que passava tanto pela diversificação da coletividade médica, quanto por suas tomadas de posição diante das pandemias que assolavam os principais centros urbanos do país. Note-se, portanto, que não trataremos dos cálculos e probabilidades aplicados à clínica médica, cuja prática é de mais longa data no Brasil.

\* Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp/Uerj). Mestre e bacharel em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>1</sup> É importante esclarecer desde já que seguimos a definição conceitual de Ian Hacking, a respeito do estilo de pensamento estatístico (*statistical style of reasoning*). Para o filósofo da ciência, os estilos de pensamento científico se autovalidam, isto é, determinam os critérios de avaliação pelos quais são julgados. Novas classes de enunciados e objetos, novas condições de verdade e classificações tornam-se possíveis com a fixação do estilo de pensamento científico. Para Hacking, a especificidade do estilo estatístico reside na relação intrínseca entre três funções: descrição, pelos procedimentos de enumeração e classificação; inferência, pelos procedimentos de redução dos dados para generalizar, prescrever e decidir; modelização, pela representação matemática de estruturas vagamente percebidas na realidade (HACKING, 1992, p. 140-142).

O tema, que integra nossa pesquisa de doutorado em andamento sobre a epistemologia do conhecimento estatístico, nasceu de nossa experiência na coleção *História das Estatísticas Brasileiras*, coordenada por Nelson Senra. O segundo volume, *Estatísticas Legalizadas (1889-1936)*, é quase inteiro dedicado à atuação dos demógrafos sanitaristas, especialmente a Aureliano Portugal<sup>2</sup> e Bulhões Carvalho. E não por acaso, pois o programa estatístico vigente nesse período é grandemente informado pelas questões sanitárias, urbanísticas e epidemiológicas que pautavam a Saúde Pública. Mais ainda, foram os demógrafos-sanitaristas os críticos mais tenazes dos censos de 1890 e 1900, cujos atrasos e imprecisões reservaram ao primeiro o descrédito e ao segundo a anulação oficial. O registro civil, laicizado pela República em medida recente, era ainda recebido com muitas resistências pela população, levando a sub-registros, especialmente de nascimentos<sup>3</sup>. A agência central, a Diretoria Geral de Estatística, restaurada pelo novo regime em 1890, permaneceria claudicante, assistindo impotente à incapacidade de o governo federal fazer cumprir a obrigação dos estados de facilitarem o acesso aos seus registros administrativos (de alfândegas, hospitais, escolas, delegacias, tribunais) nos prazos estipulados para as operações censitárias (SENRA, 2006).

Neste cenário, sem conseguir obter informações de qualidade sobre o estoque populacional (via censos) e sobre o fluxo populacional (via registro civil), os demógrafos-sanitaristas recalculavam os resultados dos censos e pressionavam pela reforma do registro civil, e logo ascenderiam ao comando das estatísticas nacionais, para promover sua desejada reestruturação.

A despeito de não lograr a remoção dos obstáculos do pacto federativo, que refreavam a consolidação da produção estatística, a longa gestão de Bulhões Carvalho na Diretoria Geral de Estatística (1907-1909 e 1915-1931) foi um marco divisor pela pequena revolução nos serviços estatísticos que nela empreendeu. Suas realizações foram de fato impressionantes, incluindo a elaboração de um programa estatístico, cobrindo a

<sup>2</sup> Aureliano Gonçalves de Sousa Portugal (1851-1924), formado pela Faculdade de Medicina em 1874, dedicou-se à prática clínica e tornou-se membro da Sociedade de Medicina e Cirurgia, cujas sessões frequentava assiduamente. Desde já interessado no estudo da estatística, é nomeado médico-demógrafo da Inspetoria Geral de Higiene do Distrito Federal, em 1890. Na Inspetoria, aprofunda a Demografia Sanitária, dando início, inclusive, à publicação de boletins mensais e ao primeiro Anuário de Estatística Demógrafo-Sanitária publicado no Brasil, com dados relativos ao Distrito Federal, no que seria imitado posteriormente por outros estados, a começar por São Paulo. O anuário trazia informações sobre mortalidade, nascimentos, casamentos e climatologia, sempre no viés da Saúde Pública, mas com informações estatísticas estruturadas na conformidade de modernos trabalhos demográficos (por sexo, local, gênero, estado civil, procedência etc.). Eleito deputado para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em 1894, reeleito para outros dois mandatos até 1903, continuou à frente dos trabalhos estatísticos da Prefeitura do Distrito Federal. Na gestão de Pereira Passos, assume a chefia da Seção de Estatística municipal, acumulando a função de assessor daquele prefeito, abastecendo-o das estatísticas que subsidiaram o grande plano de reforma urbana do Rio de Janeiro. Quando Pereira Passos decidiu efetivamente reunir uma comissão para tocar os trabalhos do censo municipal de 1906, escolheu Portugal para coordená-la e Bulhões Carvalho para integrá-la. Era membro da Academia Nacional de Medicina e da Régia Academia de Ciências, Letras e Artes de Pádua, na Itália. Faleceu no Rio de Janeiro, em quatro de julho de 1924, ainda ocupando o cargo de diretor da Diretoria de Estatística e Arquivo da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (SENRA, 2006, v. 2, p. 157-158, 274).

<sup>3</sup> A resistência popular recusava expressamente o registro civil nos anos iniciais da República, precipitando-se em levantes explosivos, como o da Revolta de Canudos (1896-1897). No episódio, os rebeldes contestaram a separação entre Igreja e Estado. Demonizaram as obrigações de registro em cartório, que chamavam de “lei do cão”, insistindo em registrar-se nas paróquias (CAMARGO, 2007, p. 411).

população em si e em suas relações (sociais e econômicas) no território; a criação de um Conselho Superior de Estatística, perfilado por autoridades públicas; o resgate e conclusão da apuração do abortado censo de 1900, sedimentando uma ainda inexistente tradição censitária; a organização modelar do censo de 1920, peça-chave da presença brasileira na exposição universal de 1922, comemorativa do centenário da independência (SENRA, 2009, p. 387-399).

Se for certo que a investidura de Bulhões no comando da DGE teve origem no limite estrutural enfrentado por ele e outros médicos-demografistas para produzir as estatísticas vitais mais confiáveis, capazes de subsidiar os projetos sanitários, devemos imaginar que o argumento estatístico fosse já forte no meio médico-higienista, fornecendo novos parâmetros de objetividade nas controvérsias e nos consensos da Saúde Pública. Coloca-se, então, a questão de saber que relação pode haver entre as condições de produção da demografia sanitária e os usos das estatísticas no discurso médico-higienista. O fio condutor nos veio da própria trajetória de Bulhões Carvalho, que acumulou a condição primeiro de médico-demografista em variadas repartições sanitárias, depois de diretor geral de estatística, com a função de redator-gerente do *Brazil-Médico*, que exerceu entre 1894 e 1920. A longevidade e estabilidade no cargo devem ser realçadas, pois o prestigiado periódico, fundado em 1887 e publicado semanalmente até os anos 1970, foi por várias décadas o principal veículo de divulgação dos trabalhos científicos da área médica no Brasil.

Analisaremos o movimento de transformação atravessado pela Saúde Pública brasileira, com foco especial no intervalo entre 1880 e 1900, com o fim de compreender o papel nele desempenhado pelo *Brazil-Médico* e, mais particularmente, as condições de produção e circulação das estatísticas demográficas. Em seguida, exploraremos os temas e as controvérsias de fundo estatístico nos treze primeiros e decisivos anos de publicação do periódico<sup>4</sup>, para realçar os consensos e dissensos que se manifestaram nos pontos de vista dos autores, especialmente em relação aos modos de uso da estatística.

Por meio de um quadro evolutivo de fragmentos e contribuições do *Brazil-Médico*, queremos esboçar uma primeira resposta à seguinte questão, de vital interesse para a sociologia e a história das estatísticas públicas: por que a demografia sanitária brasileira, diferente da de outros países, concentrou os esforços de dinamização da produção, da demanda e dos usos da estatística, tornando-se característica de nossa tradição nacional? Ao investirmos na historiografia da medicina e da saúde pública neste artigo e em nossa pesquisa de doutorado, o faremos para melhor compreender esta conformação brasileira, mesmo sem ainda conseguirmos responder adequadamente àquela pergunta.

<sup>4</sup> Este recorte temporal deve-se ao andamento de nossa pesquisa, ainda em fase de levantamento de dados, mas também encerra mudanças significativas a serem analisadas neste artigo.

## O *BRAZIL-MÉDICO* E A RENOVAÇÃO INSTITUCIONAL E CONCEITUAL DA SAÚDE PÚBLICA

Surgido em janeiro de 1887, o periódico *Brazil-Médico* já nasceu influente e inovador, reunindo expressivas lideranças médico-científicas em torno de um projeto de renovação da medicina brasileira. Sua influência fazia-se notar como órgão editorial vinculado à Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, que disputava com sua congênere baiana o posto de mais tradicional – ambas foram as primeiras escolas de ensino superior do Brasil, criadas em 1808. Inovador, o periódico reunia características bastante atípicas para a imprensa científica brasileira da época. Conhecido por sua extrema regularidade, o semanário era publicado sempre aos sábados, sem nenhuma exceção ao longo de cinquenta anos de vida. Como nota Schwarcz (2001, p. 218), a estabilidade financeira provinha da extensa lista de assinantes e propagandas de produtos farmacêuticos, que apontam o caráter difusor da publicação, não apenas voltada a congregar especialistas, mas a ampliar a visibilidade dos debates na pesquisa médica, divulgando as experimentações recentes ocorridas no Rio de Janeiro, com foco em doenças tropicais.

A estabilidade era notável também na longevidade da equipe de redação, tendo à frente seu criador e diretor-proprietário Azevedo Sodré, professor da cadeira de clínica e diretor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro<sup>5</sup>, e ao seu lado o próprio Bulhões Carvalho, seu redator-gerente desde 1894 e por 25 anos, responsável pela elaboração de inúmeros editoriais (BECKER; PAZTMANN; GROSS, 2003). Neste intervalo, a dupla seria responsável por atrair para as páginas do *Brazil-Médico* nomes ilustres como Afrânio Peixoto, Nina Rodrigues, Juliano Moreira, João Batista de Lacerda, Vital Brazil, Adolpho Lutz, Emilio Goeldi, Oswaldo Cruz, Oscar Freire, Rocha Faria, Carlos Seidl, entre tantos outros. Para se ter uma ideia do prestígio rapidamente reunido pelo órgão, Carlos Chagas, o brilhante parasitologista, que venceria o concorrido prêmio Schaudinn e seria duas vezes indicado ao Nobel de Medicina (em 1911 e 1920), por sua descoberta do *Tripanossoma Cruzi*, em 1909, optou por publicar nas páginas do periódico seu histórico tento científico<sup>6</sup>.

A inovação também estaria presente no vanguardismo que resumia as estratégias de atuação do periódico. Já em seu primeiro editorial, o *Brazil-Médico* apresenta suas principais críticas à medicina oficial, ressaltando o descompasso existente entre o aumento do número de médicos no país e a inexistência de uma produção intelectual expressiva. Duas eram as razões apontadas: o mimetismo, decorrente da aceitação acrítica da produção estrangeira

<sup>5</sup> Augusto de Azevedo Sodré foi, ainda, membro titular e presidente da Academia Nacional de Medicina (1905-1907), além de prefeito do Distrito Federal. Ao lado de Miguel Couto, foi o principal estudioso da febre amarela no Brasil.

<sup>6</sup> A singularidade do feito de Chagas deve ser marcada, por se tratar da primeira vez na história da medicina que um mesmo pesquisador identificava o vetor (o inseto conhecido como “barbeiro”), o agente etiológico (o protozoário *Trypanosoma cruzi*) e a doença causada por esse parasito, nesta sequência que também se apresentava como singular na medida que contrariava a ordem das descobertas habituais, em que se parte da identificação de uma doença para em seguida determinar-lhe o vetor que a transmite e o agente que a provoca. A construção da doença de Chagas como fato científico e sua relação com o imaginário nacionalista da ciência brasileira, desde a ideologia sanitarista da década de 1920 até o desenvolvimentismo dos anos 1950, foram densamente analisados por Simone Kropf (2009).

em detrimento da nacional; e o reduzido número de revistas especializadas que limitava a circulação dos trabalhos científicos (BRAZIL-MÉDICO, 1887, p. 1-2).

Estas considerações prenunciam o papel desempenhado pelo *Brazil-Médico* como elo de integração entre os setores hegemônicos e os setores emergentes do meio médico-científico das décadas de 1880 e 1890. Afinal, suas páginas eram responsáveis pela divulgação das assembleias da prestigiada Academia Imperial de Medicina (AIM), a mais antiga associação de caráter científico do país, fundada em 1829, ampliando seu alcance para além dos restritos anais oficiais daquela sociedade. O mesmo se passava com as atas das reuniões da novíssima Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro (SMCRJ), criada em 1886. É importante ressaltar brevemente as diferentes inserções das duas agremiações, pois tanto Aureliano Portugal quanto Bulhões Carvalho vieram a integrá-las, constituindo importantes pontos de inflexão em suas carreiras profissionais.

Encontrando-se “sob a imediata proteção” de D. Pedro II desde 1835, a Academia Imperial de Medicina há muito sobrevivia do patrocínio estatal, o que trouxe como consequência a ingerência direta do governo nos assuntos da sociedade científica. Para a historiografia especializada, a transformação da Academia em um órgão corporativo garantiu privilégios para seus membros e ajudou a criar mecanismos para definição de uma medicina oficial, mas a custo da autonomia institucional e do isolamento intelectual (KURY, 1990; FERREIRA, 1996). Pode-se imaginar que a AIM ficou praticamente alheia ao movimento originado na Escola Tropicalista da Bahia e continuado no Rio de Janeiro, de forte cunho cientificista, que a partir da década de 1870 mobilizou médicos, intelectuais e políticos em torno de projetos que propiciassem o avanço do processo de institucionalização da medicina.

Ao prestígio da tradição, encarnado pela AIM, contrapunham-se as tendências modernizadoras da Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, em sua luta pela reforma do ensino médico e pela regulamentação do exercício profissional. Sua abertura ao debate científico pode ser visto na flexibilidade das regras de admissão, franqueado a qualquer um que fosse indicado pelos sócios da entidade, o que representava seu comprometimento com os ideais republicanos e cientificistas de libertar a medicina do elitismo monárquico. Mais significativa, sem dúvida, foi sua iniciativa pioneira em promover os primeiros congressos científicos ocorridos no país, instituindo uma nova forma de manifestação pública da “comunidade” médica. Além disso, ao pretender organizar-se como uma instituição científica não dependente do Estado, colocava em discussão a questão da autonomia da ciência (FERREIRA; MAIO; AZEVEDO, 1998, p. 477).

Não por acaso, muitos membros da SMCRJ serão colaboradores assíduos da revista de que nos ocupamos, configurando um raro exercício de simbiose institucional, característico de um movimento de dinamização da pesquisa médica do período. Este movimento foi estudado por Ferreira, Maio e Azevedo (1998), que identificaram na associação entre a SMCRJ, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e o nascente periódico a formação de uma rede institucional alternativa que, em resposta à diversificação da coletividade médica, contribuiu para estru-

turar um campo de relações sociais específicas aos praticantes do ofício, à margem da tutela estatal e da medicina oficial. Na esteira deste movimento de renovação, foram executadas as reformas do ensino médico em 1879 e 1884; as reformulações da legislação sanitária em 1882 e 1884; a criação da Policlínica do Rio de Janeiro, em 1882, e do Instituto Pasteur do Rio de Janeiro, em 1888; a realização dos dois primeiros congressos médicos nacionais em 1888 e 1889, como iniciativa da SMCRJ; sem esquecer da criação do cargo de médico-demografista, por decreto de 1886.

O *Brazil-Médico*, ele próprio integrante desta rede, seria para aqueles autores um importante resultado deste processo de modernização, marcado não apenas pela contestação dos critérios de recrutamento burocrático entre os médicos, mas, sobretudo, pela preocupação em construir, pela primeira vez, um conhecimento médico nacional que tivesse impacto em nível internacional.

Dessa maneira, ao lado da reorganização institucional dos grupos médicos, a preocupação em formular pesquisas originais sobre as doenças tropicais da nação, em renúncia ao “mimetismo”, não pode ser separada de uma mudança radical na abordagem conceitual das doenças, que oporia, nas décadas de 1880 e 1890, os partidários do paradigma ambientalista dominante, a maioria identificada com as instituições oficiais de medicina, aos adeptos do paradigma pasteuriano (microbiano) emergente.

Não vamos aqui adentrar nas imensas implicações do que se convencionou chamar “revolução pasteuriana”, porém algumas considerações devem importar para efeito de compreendermos os termos estruturantes dos debates que nos interessam no *Brazil-Médico*, marcados pela introdução da medicina experimental, bem assim do pensamento conceitual e da prática profissional que lhes são associados. No plano epistêmico, a principal novidade foi a constituição de objetos de ciência autonomizados, que escapavam da rígida relação entre natureza, doença e sociedade instituída pelo modelo ambientalista, consagrado no Brasil desde os anos 1830 pelos trabalhos da Academia Imperial de Medicina. No lugar da beira do leito, da relação entre médico e paciente, a medicina experimental transcorre em outro lugar que não o hospital, segundo regras e métodos que não são os da cura. Disciplinas que se realizam em um universo específico – o laboratório –, no qual a relação do cientista com seu objeto é mediatizada por um conjunto cada vez mais complexo e sofisticado de técnicas e instrumentos. A relação entre laboratório e terapêutica não é imediata, sequer obrigatória para conferir legitimidade à emergente medicina experimental (SALOMON-BAYET, 1986).

No Brasil, como mostra Flávio Edler (1999), o deslocamento da atenção ao meio ambiente e seus miasmas pautou os trabalhos produzidos nos anos 1870 pela Escola Tropicalista Baiana, interessada na singularidade das doenças tropicais e na etiologia parasitária. A busca de patologias nativas e, por consequência, de uma medicina nacional implicava a refutação da crença ambientalista de que os trópicos eram irremediavelmente malsãos, degenerativos, impermeáveis à civilização europeia.

Sem conseguir institucionalizar sua linha de pesquisa de maneira a formar discípulos que prosseguissem a obra, os tropicalistas baianos deixaram de existir como grupo em meados da década de 1880. O citado estudo de Edler documenta a ascensão profissional daqueles que se transferiram para o Rio de Janeiro, mostrando que permaneceram envolvidos com as pesquisas em parasitologia nos anos subsequentes e que, à frente de periódicos, cadeiras na faculdade, cargos políticos e honoríficos, influenciaram a nova e emblemática geração de médicos formada na última década do século.

A transferência de alguns dos principais tropicalistas para o Rio de Janeiro, em um momento de efervescência intelectual e de reformas no ensino médico e nos serviços sanitários, sugere uma bem-sucedida integração e atuação dos precursores da medicina experimental na rede institucional alternativa à tutela estatal e à medicina oficial de que vimos falando. Como insistimos, trata-se de uma profunda simbiose entre atores, espaços profissionais e associações de classe emergentes que tem no *Brazil-Médico* um órgão editorial decisivo para as disputas em torno da definição da carreira profissional e da legitimidade dos projetos sanitários.

Este último ponto é central, pois os projetos sanitários revelaram-se o “grande divisor” em favor dos partidários da microbiologia<sup>7</sup>. É preciso ter em mente que o principal desafio da coletividade médica brasileira no período em apreço era responder aos desafios das inúmeras e mortais epidemias que grassavam nos maiores centros urbanos do país, mormente Rio de Janeiro e São Paulo. Era justamente para promover o sanitarismo, compreender a epidemiologia e traçar estratégias eficientes de combate às epidemias como febre amarela, varíola, malária, cólera e peste bubônica que os grupos médicos emergentes buscavam produzir “ciência original”.

Na alvorada da década de 1890, a mais mortal no âmbito das doenças tropicais, eram evidentes as fissuras epistemológicas no meio médico-científico, visíveis nos vários dissensos e controvérsias. Benchimol (2000, p. 269) chama a atenção para o debate que opunha médicos convencidos de que a febre amarela era produto de miasmas, de algum outro envenenamento químico ou ainda de fermentos inanimados; alopatas e homeopatas que propunham tratamentos rivais; doentes que os endossavam ou criticavam; cronistas que escreviam com humor sobre as experiências feitas pelos médicos na capital brasileira. Quando se instalaram as epidemias mais violentas de febre amarela de 1894, no Rio de Janeiro, e de cólera de 1895, no Vale do Paraíba paulista, coração da economia cafeeira, ainda imperava o desacordo sobre o diagnóstico, a profilaxia e o tratamento das doenças nos centros urbanos já convulsionados

<sup>7</sup> Vale dizer que poucos eram os ambientalistas “puros” entre os médicos mais influentes da capital federal nos anos 1890. Entretanto, posições que pendiam para o hibridismo eram ainda muito fortes, estabelecendo uma problemática relação de continuidade entre o paradigma ambientalista e o pasteuriano. Este era o caso dos defensores do polimorfismo, como João Batista de Lacerda, que preconizavam a capacidade do parasito mudar de forma e função por influência do meio, especialmente dos fatores climáticos. Jaime Benchimol alerta que o polimorfismo legitimava o argumento de que doenças tropicais como a febre amarela e a varíola eram um campo de investigação acessível somente a cientistas das Américas, pois só aí, nesse meio particular, as doenças e seu agente manifestavam-se com características típicas. Segundo o autor, o polimorfismo foi o cimento utilizado por Lacerda para compor sua mais abrangente teoria sobre *O Micróbio Patogênico da Febre Amarela*, apresentada ao Congresso Médico Pan-Americano em 1892-1893 (BENCHIMOL, 2000, p. 271).

pelo colapso da escravidão, a enxurrada imigratória e a instabilidade política que seguiu a proclamação da República. A incapacidade dos médicos “decidirem, intramuros e inter pares, quem havia desatado o nó górdio da saúde pública brasileira, levou, inclusive, à proposição, no Congresso e na imprensa, de tribunais onde a questão pudesse ser dirimida” (BENCHIMOL, 2000, p. 272-273).

Como é possível imaginar, as epidemias haviam transcendido o déficit civilizatório da propaganda brasileira no exterior para onerar pesadamente a própria expansão do Estado oligárquico. As doenças do gado; as endemias que reduziam a capacidade produtiva da população e fechavam os portos à navegação; a falta de uma rede eficiente de estradas, portos e ferrovias; a peste nos portos do Rio e Santos; a malária dizimando trabalhadores que abriam estradas; enfim, toda a paralisia econômica concorria para ampliar a visibilidade política da insalubridade nos centros urbanos e dos efeitos do desacordo entre os médicos.

Sintomaticamente, enquanto grassavam as epidemias mais violentas de 1894 e 1895, foram os boletins demográficos, elaborados por Bulhões Carvalho como médico-demografista do Instituto Sanitário Federal e publicados no *Brazil-Médico*, que mostraram a exata medida da incidência de moléstias contagiosas, sublinhando a urgência política de resolução do problema. Em um ano sem grandes surtos epidêmicos no Rio de Janeiro, como o de 1895, por exemplo, em primeiro lugar no índice de mortalidade constava a tuberculose, responsável por 15% das mortes no Distrito Federal. Seguiam-se, em ordem de grandeza, os casos de febre amarela, varíola, malária, cólera, beribéri, febre tifóide, sarampo, coqueluche, peste, lepra e escarlatina, que, juntos, totalizavam 43% das mortes registradas na cidade (BRAZIL-MÉDICO, 1896, p. 62). De 1868 a 1914, a tuberculose fez 11.666 vítimas, o que transformava o Rio de Janeiro na cidade de maior incidência de tuberculose em escala mundial (BRAZIL-MÉDICO, 1916, p. 65). Constatação que tornava ainda mais estupefante o fato de que em alguns anos de epidemia de febre amarela, o número de óbitos ocasionados por esta doença suplantava o da tuberculose.

Ora, a série de boletins quinzenais, iniciada em abril de 1893, desnudava a extrema insalubridade nacional, evidenciando um padrão demográfico extremamente alarmante: a taxa de mortalidade superava de muito a de natalidade na capital federal, mesmo nos anos em que as doenças grassavam apenas endemicamente. Ao mesmo tempo em que a objetivação estatística tornava muito mais sensível a incapacidade dos médicos de responderem aos desafios impostos pela epidemiologia, abria novas possibilidades nos procedimentos de prova e argumentação próprios ao debate médico-higienista.

Em meio à falta de consenso sobre as formas de definir, prevenir e combater a evolução epidêmica das doenças tropicais, notamos uma emblemática intensificação da presença das estatísticas sanitárias nas páginas do *Brazil-Médico*. Entre 1887, primeiro ano de circulação do jornal, e 1900, quando é criado o Instituto Soroterápico Federal de Manguinhos (futuro Instituto Oswaldo Cruz), resultado do investimento do governo federal para remediar a insalubridade agravada com a peste de 1899, há acréscimo notável no volume de publicação, como a edição

dos referidos boletins, a divulgação e a análise dos anuários de estatística demógrafo-sanitária e a reprodução de regulamentos e propostas que tratam da organização dos serviços estatísticos nas principais capitais do país (casos de Rio, São Paulo, Recife e Salvador).

Mais do que isso, na medida em que são ofertadas e levadas pela perspectiva analítica de seus produtores, os médicos-demografistas, os dados oficiais serão crescentemente apropriados, a partir de 1895, com foco na evolução dos índices de mortalidade e sua distribuição geográfica pelos bairros e distritos da cidade, corroborando as visões dos alinhados com o nascente discurso de combate intradomiciliar ao mosquito transmissor da febre amarela. Fazem parte destes últimos nomes, como Francisco Fajardo e Carlos Seidl, integrantes da geração de bacteriologistas liderada por Oswaldo Cruz, que então despontava, avançando e atualizando os mestres que haviam introduzindo a teoria dos germes, alguns dos quais serão importantes aliados na empreitada de pensar com estatísticas a necessidade de higienizar os lares (como o próprio Azevedo Sodré). São estes personagens que responderão pelas primeiras polêmicas científicas de fundo demográfico no Brasil, buscando subsidiar seus projetos sanitários. Vistos desta ótica, merecem ser (re) estudados como atores fundamentais na tarefa coletiva de objetivação estatística da realidade brasileira.

Este fato se nos afigura de vital importância, pois nossa hipótese central é a de que existe uma homologia estrutural entre a ascensão da microbiologia na prática médica brasileira e a possibilidade de uso das estatísticas públicas como tecnologia cognitiva. Tentaremos mostrar que à medida que as epidemias avançavam e as controvérsias sobre profilaxia, tratamento e diagnóstico multiplicavam-se, as estatísticas ajudaram a reorientar os parâmetros cognitivos do debate epidemiológico. Interessa-nos aqui principiar a análise de como a estatística pública constituiu-se em alternativa metodológica de grande valor para a objetivação do discurso da nascente Saúde Pública pasteuriana no Brasil, e os modos de uso pelos quais a estatística pública, pela via da demografia sanitária, foi apropriada no embate entre os campos discursivos da microbiologia e do ambientalismo e suas variações, fortalecendo o primeiro.

Para isso, voltaremos agora nosso olhar para uma análise documental mais intensiva do *Brazil-Médico*. O jovem Bulhões Carvalho, formado no início da década, ingressaria naquele periódico como redator-gerente em 1894, e logo gozaria da confiança irrestrita de Sodré para dividir com este as tarefas de elaboração de artigos científicos, comentar fatos da atualidade, traduzir artigos e selecionar notícias pertinentes ao perfil da publicação. Mais do que isso, nossa reflexão revelará como promoveu o argumento estatístico na ordem dos discursos sobre a saúde pública, fosse reproduzindo os boletins demográficos que elaborava como médico-demografista do Instituto Sanitário Federal e fornecendo contribuições pessoais sobre elas, fosse na escolha de temas e autores que amparassem a centralidade conceitual e institucional da demografia-sanitária para a afirmação dos projetos sanitários inspirados na epidemiologia moderna. Neste sentido, pretendemos analisar sua ascensão profissional não apenas em razão de seu êxito como médico-demografista, mas principalmente à luz de sua capacidade de difundir os usos e possibilidades discursivas da estatística demógrafo-

sanitária entre seus pares, alinhando suas tomadas de posição junto à emergente geração de bacteriologistas, da qual, afinal, fazia parte.

## ESTATÍSTICAS NO *BRAZIL-MÉDICO*, 1887-1900 (I): ENTRE ESTRATÉGIAS EDITORIAIS E SOCIABILIDADES PROFISSIONAIS

Nossa análise da presença da estatística demógrafo-sanitária no *Brazil-Médico* entre 1887 e 1900 apontará para a constituição de um espaço de relações objetivas entre os médicos-higienistas, em que o argumento estatístico gradualmente se emancipa dos interesses corporativos e das alianças profissionais que de início o impulsionam neste meio, como por exemplo, as que unem Azevedo Sodré e Bulhões Carvalho. Tais alianças servirão de base para a circulação das estatísticas vitais e a valorização da demografia como saber auxiliar da higiene, com base nas quais emergirá o estilo de argumentação estatística nas páginas do periódico.

Nestes termos, o isolamento experimentado por Aureliano Portugal em suas considerações sobre a demografia nas seções da SMCRJ, de 1889 e 1890, oferece um rico contraste analítico com a sustentação estatística dos projetos sanitários e as controvérsias sobre o movimento demográfico, que afluirão no auge das epidemias, entre 1895 e 1900. A ascensão conhecida por Bulhões Carvalho, tanto nas estratégias editoriais do periódico, quanto nos espaços institucionais de medicina, servirá de valioso contraponto para pensarmos a objetivação da demografia sanitária em seus usos no debate médico-higienista.

Como dissemos antes, nosso foco aqui se dirige para a emergência das estatísticas públicas na produção do *Brazil-Médico*. O cálculo estatístico e métodos matemáticos já eram conhecidos e utilizados pela coletividade médica desde os anos 1830, mas estes permaneciam restritos aos registros hospitalares e clínicos, e empregados para avaliação da frequência de incidências infecciosas e da eficácia dos tratamentos e das técnicas terapêuticas. Entre os numerosos exemplos deste tipo, presentes a qualquer tempo (vale lembrar que o *Brazil-Médico* é um jornal de vocação clínico-cirúrgica), citemos os casos das avaliações estatísticas de prevenção da raiva (BRAZIL-MÉDICO, 1892, p. 86-87) e da eficácia dos tratamentos eletroterápicos nos aneurismas (BRAZIL-MÉDICO, 1889, p. 163-164). Estes não serão objetos de nosso estudo.

Nos primeiros anos de circulação da revista, antes da publicação dos boletins demográficos de Bulhões Carvalho (iniciados em abril de 1893), são muito raros os artigos que, mesmo do ponto de vista da estatística matemática aplicada à prática clínica, arriscam classificações de subgrupos populacionais, ou mesmo comparações com a situação de países centrais. São exemplos de exceções os artigos de João de Castro (BRAZIL-MÉDICO, 1888, p. 107-110), que analisam os falecimentos e curas no tratamento hospitalar da varíola – por raça, nacionalidade e estado civil –, e o de Oscar Bulhões (BRAZIL-MÉDICO, 1888, p. 311-314), sobre a frequência dos cálculos vesiculares no Brasil, segundo resultados de cirurgias hospitalares, relacionando as “causas predisponentes gerais e individuais” às considerações sobre o clima e à discrimina-

ção por raça, nacionalidade, sexo e idade. Ainda assim, em nenhum dos casos em que ocorre emprego da estatística médica notamos extrapolações interpretativas que produzissem um discurso objetivo sobre grandes coletividades sociais.

Por outro lado, já no primeiro ano da revista, Azevedo Sodré procurava introduzir e chamar a atenção dos higienistas brasileiros para a importância da demografia, situando sua precária organização institucional na capital federal, apontando razões para a deficiência de sua produção, denunciando “a falsa e incompleta interpretação dada à demografia, entre nós”, com o propósito de prescrever “a orientação que esses estudos exigem, para atingir o valor que lhes confere a higiene moderna” (*BRAZIL-MÉDICO*, 1887, p. 33).

Revelando profundo conhecimento dos princípios e referências da demografia, insistia em situar sua importância para a higiene pública e diferenciá-la da estatística, estando esta consagrada na metodologia dos estudos clínicos e cirúrgicos:

[...] a demografia é a estatística aplicada ao estudo coletivo do homem e de seus atributos’. Daqui se infere como bem diz Bertillon, que fazer estatística não é praticar demografia: a estatística fornece as cifras ou as médias; a demografia classifica, associa, dispõe esses algarismos e procura, assim, tirar conclusões e determinar as leis pelas quais se guia a variabilidade dos elementos numéricos em relação aos tempos, lugares, idades, sexos, condições higiênicas, etc. É uma ciência das coletividades humanas, que estuda seus estados, movimentos sucessivos, progressos e declínios; e, perscrutando as causas e efeitos de tais fenômenos, adquire competência para prejulgar e dirigir o futuro das populações e tornar-se auxiliar imprescindível e prestimoso na administração superior de todos os povos civilizados (*BRAZIL-MÉDICO*, 1887, p. 33-34).

Fazendo referência à reforma da legislação sanitária de 1886, que reservara ao médico de ofício a responsabilidade pela emissão dos registros de óbito e criara o posto de médico-demografista, Sodré procurava apresentar a importância de tais medidas do ponto de vista do conhecimento das condições de salubridade do país:

Encarada sob esse prisma, nunca a demografia existiu entre nós [...] e foi com esse intuito que a reforma sanitária vigente acaba de criar atribuições particulares para um funcionário especial, o médico-demografista [...]. Nossas estatísticas mortuárias, devidamente interpretadas, mostrariam ao estrangeiro que o Rio de Janeiro aproxima-se das cidades mais salubres da Europa [...]. E para atingir este resultado, carecemos de um serviço demográfico bem organizado, que acompanhe o movimento da população em todas as suas fases e não se limite, como o tem feito, a indicar sua mortalidade total, sem especi-

ficção atenuante, sem feição científica. Mesmo porque, não foi esse o intuito da reforma sanitária vigente, assinalando e reconhecendo, pela primeira vez entre nós, o valor da demografia oficial em higiene pública". (BRAZIL-MÉDICO, 1887, p. 42)

Introduzida a importância dos estudos demográficos no *Brazil-Médico*, na pessoa de seu diretor e proprietário, a divulgação das reuniões da emergente e renovadora Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, outra estratégia editorial do órgão, não surtiria contraponto semelhante para a demografia, mostrando que as condições sociais e os quadros mentais adequados à difusão do argumento estatístico ainda levariam tempo para se manifestar. Uma sessão do Segundo Congresso Brasileiro de Medicina e Cirurgia, patrocinado pela SMCRJ, colocava a seguinte questão: "Quais os meios mais vantajosos para prevenir o aparecimento ou atenuar a intensidade das epidemias que, durante estação calma, se desenvolvem frequentemente no Rio de Janeiro e em outros pontos do Brasil?" Entre prestigiados nomes da medicina nacional, despontava um ainda ascendente demografista Aureliano Portugal.

Surpreendentemente, sua proposta de regulamento sanitário, provida de análise demográfica sobre as condições de higiene da capital federal, foi contestada por partidários da "transmissão pelo ar" e criticada por alguns expoentes, como Batista de Lacerda, por "não conduzir a resultados práticos", entendendo-se que a questão do saneamento deveria ser encarada "com relação às condições climatéricas do Rio e aos estudos de constituição do solo", sem as quais não haveria bases seguras para discussão. A posição de Nuno de Andrade<sup>8</sup> também concorria para esvaziar o argumento de Aureliano, defendendo, como outros presentes, a drenagem, arborização e canalização do solo, cuja umidade acreditam ser a principal razão de proliferação do germe (BRAZIL-MÉDICO, 1889, p. 282-283).

Em sessões subsequentes da SMCRJ, de 1 e 15 de outubro de 1889, Aureliano Portugal se revelaria novamente isolado entre seus pares, agora na tentativa de organizar os precários serviços estatísticos reinantes no Rio de Janeiro. Não logrou qualquer apoio para sua proposta de moção em favor da realização de recenseamento da corte, mesmo lembrando que sem ele "não só não se pode conhecer o coeficiente de mortalidade do Rio de Janeiro, como, sem conhecer a composição da população, não é possível estudar seus movimentos desiguais conforme os diversos grupos demográficos". Alertando para os primeiros sinais estatísticos de que a mortalidade supera a natalidade no Rio de Janeiro, insiste que "pela demografia deve ser iniciado o saneamento da cidade", porquanto "indica se os esforços dos higienistas foram proveitosos e quais são os pontos urbanos mais vulneráveis". Afinal, "divergindo as opiniões sobre as causas da insalubridade e removidas algumas delas, como saber se a saúde pública melhorou ou não?" (BRAZIL-MÉDICO, 1890, p. 30).

Os ouvidos dos sócios presentes foram sensíveis apenas para a possibilidade de decréscimo populacional lançada pelo demografista, procurando ora descaracterizar a qualidade das

<sup>8</sup> Médico-sanitarista, professor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, diretor da Diretoria Geral de Saúde Pública, que também presidiu a Academia Nacional de Medicina.

estatísticas então produzidas – mas sem vislumbrar a necessidade de melhorá-las ou organizá-las –, ora rejeitar aquela possibilidade por meio de argumentos que faziam das condições de salubridade do Rio de Janeiro um reflexo natural do crescimento comercial e urbano da cidade. Médicos como Martins Costa entendiam que “não há estatísticas bem feitas, muitos indivíduos recusam-se a dar informações necessárias e outros não incluem na lista certas pessoas”. Para eles, o aumento populacional era um fato evidente, “basta ver, por exemplo, o movimento crescente das estradas de ferro”. Sem contar que “entre nós, a esterilidade é relativamente rara”. Já Abel Parente limitou-se a tratar do problema do decréscimo em termos dos meios artificiais que então estariam sendo utilizados para impedir a fecundação. A indiferença e a apatia com que foi recebida entre os sócios a abordagem estatística da salubridade, lançada por Portugal, foi notada inclusive por alguns sócios, como Carlos Costa, que propôs “reduzir a discussão a algumas conclusões para ver se porventura termina a matéria”. Mesmo o solitário apoio recebido do confrade Pereira da Costa foi acompanhado de uma velada censura, pois este julgou “estar esta ordem de trabalhos fora da índole da sociedade, cuja criação foi destinada a assuntos clínicos e outros relativos” (BRAZIL-MÉDICO, 1890, p. 38).

O tema seria levado à sessão seguinte, em 5 de novembro, um dos últimos dias da monarquia. Portugal sobe à tribuna para discorrer uma vez mais sobre a centralidade da estatística médica na higiene pública. É por demais curioso que desta vez seu discurso sequer tenha sido sumarizado, o que rompia com todos os protocolos de divulgação das atividades da SMCRJ no *Brazil-Médico*. Agora presente, o prestigiado médico Rocha Faria<sup>9</sup>, inspetor geral de higiene pública, sem desmentir a tese de Portugal, procura suavizar o déficit de natalidade com base no contingente imigratório, que via como o responsável pelo equilíbrio populacional. Conduzindo a reflexão para questões gerais da demografia e suas autoridades, Rocha Faria logrou deslocar a discussão, reduzindo-a a uma análise da mortalidade sob o ponto de vista etiológico e profilático (BRAZIL-MÉDICO, 1890, p. 53-54). Mais uma vez, Portugal revelou-se voto vencido e os problemas estruturais da demografia foram silenciados pelos temas e abordagens dominantes na agenda médico-higienista. Outra contestação ainda viria do renomado oftalmologista Hilário de Gouvêa<sup>10</sup>, para quem “a monografia do Dr. Aureliano Portugal é um trabalho condenado por ser baseado em uma estatística falsa, visto como no Brasil não há estatística”. E mais: “não se pode comparar a cidade do Rio de Janeiro com a de Buenos Aires, porque, ao contrário do que afirma o Dr. Aureliano Portugal, a primeira é eminentemente insalubre e a segunda muito salubre” (BRAZIL-MÉDICO, 1890, 135).

Ao naturalizar as condições de salubridade do Rio de Janeiro, depreciar as estatísticas demográficas e passar ao largo de suas condições de produção, o argumento de Gouvêa revela-se

<sup>9</sup> Antonio da Rocha Faria (1853-1936), médico e sanitarista gaúcho. Foi professor assistente da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro desde 1885, assumindo, em 1888, a cátedra de Higiene. É considerado o primeiro professor de Higiene Experimental no Brasil. Foi o mestre de toda uma geração de demógrafos-sanitaristas (incluindo Portugal e Bulhões Carvalho). Em 1888, foi nomeado chefe da Inspeção de Higiene Pública.

<sup>10</sup> Hilário Soares de Gouveia (1843-1923), médico mineiro, formado pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, onde se tornou catedrático em clínica oftalmológica e clínica otorrinolaringológica, chegando mesmo ao cargo de diretor no período 1910/1911. Doutorado-se em Paris, foi membro da Academia Nacional de Medicina.

solidário aos anteriormente citados, que, em graus diferentes, viam o estado de salubridade do município neutro ser determinado por considerações apriorísticas e definitivas, cuja origem remontava ao antigo modelo ambientalista, que estabelecia relações essencialmente qualitativas entre as doenças, o meio físico e a natureza.

Sem demografia, “como saber se a saúde pública melhorou ou não?” A questão-chave formulada por Aureliano ainda nas últimas semanas do Império ficaria sem ouvintes, e menos ainda resposta, por anos a fio, até que se realizassem as condições de difusão do estilo de pensamento estatístico no meio médico nacional. Até então, não passariam de esforços isolados as tentativas como as de um Azevedo Sodré (acima citada) ou de um Nina Rodrigues (BRAZIL-MÉDICO, 1893, p. 384-385, 400-402), que chamavam atenção para a importância da demografia como saber auxiliar da higiene desde o primeiro ano de circulação do periódico. Mesmo o sucesso do próprio Nina Rodrigues, logrando a aprovação de sua proposta de serviço demógrafo-sanitário na Bahia (BRAZIL-MÉDICO, 1894, p. 29-30), deve ser creditado ao seu prestígio pessoal como principal expoente da coletividade médica naquele estado, sua posição de grande herdeiro da Escola Tropicalista. Afinal, afora o elogio do editorial, seu feito sequer despertou reações favoráveis entre os colaboradores do *Brazil-Médico*, sem originar qualquer movimento de apoio que buscasse exportar a iniciativa a outras unidades da Federação.

A nosso ver, a situação pouco evoluiria antes dos decisivos anos compreendidos entre 1894 e 1900, marcados pela situação de calamidade nos centros urbanos, provocada pelas grandes epidemias de febre amarela, cólera, malária e varíola. Juntas, elas acentuavam e revelavam a completa incapacidade dos médicos de erradicá-las com seus métodos tradicionais de combate, profilaxia e tratamento.

Não por acaso, estes foram anos de rápida ascensão profissional para o jovem Bulhões Carvalho, formado em 1889. O auxiliar de demografia do Instituto Sanitário Federal, antecessor da Diretoria Geral de Saúde Pública, iniciara sua participação no *Brazil-Médico* em abril de 1893, quando se registra o primeiro boletim demográfico publicado em suas páginas. A seção quinzenal, uma das mais constantes e regulares de todo o jornal, trazia números relativos à natalidade, nupcialidade, mortinatalidade e mortalidade, esta última por moléstias classificadas, além dos respectivos coeficientes (por mil habitantes).

A divulgação das estatísticas vitais do Distrito Federal, com foco nas taxas de mortalidade, constitui uma deliberada estratégia editorial do *Brazil-Médico* para divulgar e estimular os estudos demográficos da saúde pública, no momento em que ainda se organizavam as próprias agências de produção de dados oficiais, como a restauração da Diretoria Geral de Estatística e a criação dos órgãos estatísticos da Inspetoria Geral de Higiene e do Instituto Sanitário Federal, bem assim suas congêneres estaduais. Parece integrar esta estratégia o recrutamento de Bulhões Carvalho, antigo discípulo de Azevedo Sodré na Faculdade de Medicina, que já em 1894 o alçaria a redator-gerente do periódico, delegando-lhe a redação de vários editoriais (inclusive os primeiros dos anos de 1895, 1896 e 1898). Mais do que isso, devemos atentar para

a gestão do Instituto Sanitário Federal, entre 1893 e 1897, quando a agência passa a chamar-se Diretoria Geral de Saúde Pública. Seu quadro seria formado por Francisco de Castro<sup>11</sup> na direção, Azevedo Sodré na secretaria, o próprio Bulhões Carvalho (auxiliar de demografista em 1893, demografista a partir de 1894), e dois pioneiros da microbiologia no país, Francisco Fajardo<sup>12</sup> (em 1893 como demografista, a partir de 1894 como chefe do bacteriológico) e Carlos Seidl<sup>13</sup>, na direção do hospital de São Sebastião, o mais importante do Rio de Janeiro. O fato de que estes sejam os primeiros divulgadores e analistas das estatísticas sanitárias no *Brazil-Médico* aponta para a existência de uma intrincada rede de sociabilidade profissional entre eles, engajada na renovação da Saúde Pública, de que tratamos no item anterior.

Desde a formação desta rede de alianças, as decisões editoriais do *Brazil-Médico* se mostrariam determinantes para difundir a importância da demografia na avaliação das políticas de saúde, visível na tradução de artigos que atribuíam a redução da curva de mortalidade à ação vacinogênica (BRAZIL-MÉDICO, 1898, p. 240-242); na divulgação pioneira das resoluções dos congressos internacionais de demografia e higiene (BRAZIL-MÉDICO, 1896, p. 414-416); na seleção de temas e autores que estimulassem a organização dos serviços estatísticos no país. Neste último ponto, sente-se a influência de Bulhões Carvalho na escolha de artigos como o de Rodolfo Galvão, sobre a organização da demografia sanitária de Pernambuco, rico em aspectos pedagógicos sobre o assunto, em críticas à imprecisão dos censos gerais de 1872 e 1890<sup>14</sup> e em considerações sobre o registro civil de nascimentos, base para uma estatística de qualidade (BRAZIL-MÉDICO, 1894, p. 124-128). O mesmo pode ser dito para as análises de variados anuários demógrafo-sanitários, como o de Octavio de Freitas sobre Recife e municípios do interior de Pernambuco, igualmente assinadas por Bulhões Carvalho (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 134-135).

Todas estas iniciativas do *Brazil-Médico*, pautadas em sociabilidades profissionais, foram valiosas para informar a coletividade médica sobre os dados oficiais, colocando as estatísticas vitais na ordem do discurso médico-científico. Não obstante, foi com base no cenário dos surtos epidêmicos de 1894 e 1895 que as estatísticas seriam cada vez mais apropriadas

<sup>11</sup> Médico sanitaria baiano, formado pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, de onde se tornou professor, vice-diretor e diretor. Dirigiu o Instituto Sanitário Federal de 1893 a 1897. Tinha enorme prestígio entre seus pares e entre a comunidade acadêmica.

<sup>12</sup> Francisco Fajardo (1864-1906) formou-se em 1888 pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, de onde cedo se tornou catedrático. Foi um dos pioneiros no estudo na microbiologia no país, destacando-se pelas investigações realizadas sobre o parasita causador da malária, sendo exaltado pela imprensa médica como o descobridor, no Brasil, do hematozoário identificado por Alphonse Laveran em 1880. Em 1893, foi eleito membro da Academia Nacional de Medicina, ao apresentar trabalho sobre a malária.

<sup>13</sup> Outro contemporâneo de Bulhões Carvalho, Carlos Pinto Seidl formou-se pela Faculdade de Medicina em 1892, dirigiu o Hospital de São Sebastião entre 1893 a 1912, foi admitido como sócio titular na Academia Nacional de Medicina em 1895, instituição que presidiu entre 1912 e 1913, mesmo período em que comandou a Diretoria Geral de Saúde Pública.

<sup>14</sup> O atraso na apuração do censo de 1890 não foi perdoado por Galvão, para quem os erros cometidos atestavam que não havia tradição censitária no Brasil: "Parece incrível, mas é verdade que até agora – três anos depois – não se tenha ainda apurado o recenseamento geral do Brasil, feito em 31 de dezembro de 1890, quando o Japão, que depois daquela época recenseou sua população, quase quatro vezes maior do que a nossa, já há muito tempo fez publicar o resultado obtido. O recenseamento de 1872, apesar de antigo, poderia servir de base para um cálculo aproximado da atual população desta cidade, mas foi ele tão imperfeito e incompleto que mereceu as mais severas críticas; pois é notório que quarteirões inteiros não devolveram suas listas" (BRAZIL-MÉDICO, 1894, p. 125).

pelos diferentes atores envolvidos nas controvérsias epidemiológicas, emancipando-se das estratégias editoriais e interesses corporativos para gradualmente tornarem-se um estilo de pensamento, na acepção de Ian Hacking, pavimentando os parâmetros de objetividade que ajudariam a formular um consenso sobre os dissensos nas ações de Saúde Pública. É o que veremos a seguir.

## ESTATÍSTICAS NO *BRAZIL-MÉDICO*, 1887-1900 (II): A EMERGÊNCIA DE UM ESTILO DE PENSAMENTO

De início, e este nos parece um ponto central, a figuração das estatísticas mortuárias não passaram de notícias, isto é, notas breves voltadas à veiculação dos boletins, sem ensejar inferências e prescrições associadas ao argumento estatístico. Entre abril de 1893 e março de 1894, a sequência dos boletins demográficos não inspirou sequer um comentário, nem mesmo de seu autor. Entretanto as estatísticas, enquanto sínteses numéricas de realidades coletivas, possuem uma tecnologia cognitiva própria, transformando as condições epistemológicas de autenticação dos discursos de verdade.

Os boletins escarneciam uma situação que não poderia mais ser desmentida ou diminuída com interpretações muito gerais, como as dirigidas contra a exposição de Aureliano Portugal, em 1889: quinzenalmente, os leitores do *Brazil-Médico* eram surpreendidos com níveis alarmantes da mortalidade no Rio de Janeiro, bastante superiores aos de natalidade. Para os períodos epidêmicos, a situação era mais grave, alcançando o estrondoso limite de 79.35 óbitos para 25.30 nascimentos, ambos a cada mil habitantes (*BRAZIL-MÉDICO*, 1894, p. 103).

Mais do que materializar a medida de insalubridade da capital federal, a extrema regularidade de publicação dos boletins revelou uma realidade apenas sensível às estatísticas. O grande mal não eram as epidemias, trazidas pelos imigrantes como muitos ainda pensavam, sem as quais a cidade seria naturalmente saudável. O grande mal seriam agora as manifestações endêmicas que grassavam entre os intervalos epidêmicos, e que intensificavam a rápida propagação das moléstias quando novos surtos apareciam. Esta percepção logo deslocaria as ações profiláticas propostas pela maioria dos higienistas, como arborização, drenagem e canalização do solo, em favor das medidas de combate e isolamento domiciliar dos focos de propagação epidêmica. Defendemos que foi a regularidade com que a taxa de mortalidade se mantinha superior à de natalidade, manifesta em publicações regulares como os boletins demográficos, que tornou possível esta percepção a toda uma coletividade médica, bem assim o triunfo dos epidemiologistas da nova geração contra os ambientalistas, cuja premissa os tornava especialmente insensíveis à leitura das estatísticas.

O mais notável, porém previsível, é que tenha sido Bulhões Carvalho o primeiro a analisar as proporções e variações da taxa de mortalidade nos períodos endêmicos e epidêmicos. Seu primeiro artigo no *Brazil-Médico*, *A Epidemia de Febre Amarela*, se nos afigura um marco,

possivelmente o primeiro caso de inferência estatística aplicada à demografia sanitária no Brasil, capaz de estabelecer uma linha de combate e profilaxia pela sustentação estatística, que em alguns anos conquistaria numerosos adeptos. Recuperando seus próprios boletins, os dados elaborados por Aureliano Portugal em seu anuário de estatística demógrafo-sanitária de 1890, além dos relatórios deste último apresentados ao ministro do Interior, em 1891 e 1892, e analisando-os exaustivamente, Bulhões Carvalho conclui que

Embora acredite que o germe desta moléstia resida no solo, à espera das condições favoráveis a seu desenvolvimento, e que sem o saneamento do mesmo não conseguiremos libertar-nos do tipo americano, o estudo dos dados demográficos do ano passado convenceram-me de que existem focos limitados aos domicílios de certas áreas da cidade. Não sendo convenientemente desinfectados, habitando-os indivíduos não aclimatados, a moléstia transmite-se pelo contágio direto ou pela infecção do meio a outros indivíduos. A formação de focos isolados, como se deu na pequena epidemia do ano passado, ocorrida em época não propícia ao desenvolvimento da moléstia, explica esse fato. A freguesia de Santa Rita, para os lados da prainha, e na freguesia de São José, o morro do Castelo, foram os focos iniciais, perfeitamente circunscritos no começo da epidemia da febre amarela, que teve lugar em meados de março, recrudescendo em maio e sucessivamente declinando até a primeira quinzena de dezembro de 1892, em que houve apenas 7 óbitos. Na segunda quinzena de dezembro recomeçou a epidemia, e da primeira quinzena de janeiro em diante, as condições climatéricas, favorecendo o desenvolvimento dos germes da moléstia, vários focos infecciosos apareceram ao mesmo tempo e irradiaram-se rapidamente por quase toda a cidade, não dando sequer tempo ao emprego de medidas que evitassem a extensão do mal. Se fossem lidos com a devida atenção os boletins de estatística demógrafo-sanitária, acompanhados das judiciosas observações do ilustrado demografista Dr. F. Fajardo, durante o período de declínio da epidemia, de 1 de setembro a 15 de dezembro de 1893, talvez que a desinfectação rigorosa e científica dos domicílios nos focos aludidos, onde se deu mais de um óbito de febre amarela, tivesse evitado sua reprodução” (BRAZIL-MÉDICO, 1894, p. 90).

O longo trecho impressiona por demais, já que mesmo acreditando que o germe da febre amarela residia no solo, alinhando-se assim aos ambientalistas no momento em que ainda não havia sido comprovado o agente etiológico da moléstia, não deixou de perceber as variações endêmicas dos focos infecciosos por meio da análise demográfica. Nesta linha, consegue estabelecer com precisão os focos amarelígenos, considerando o número de dez óbitos ocasionados pela moléstia como critério de inclusão das ruas e logradouros mais críticos.

Além de inovar na utilização dos dados estatísticos para pensar as ações de Saúde Pública, Carvalho promove no mesmo artigo um modo de uso da estatística especialmente eficaz para tornar mais visível e consistente à classe política a bandeira do saneamento da capital federal. Vale-se da aplicação do método de Rochard efetuada por Aureliano em seu anuário, capaz de converter as baixas da febre amarela em cifras do erário público, no período compreendido entre 1850 e 1890, entre os homens maiores de 16 anos e menores de 60. Calculando o número total de 24.391 homens a 3:000\$000 e 5.354 mulheres a 2:000\$000, e somando as despesas com o tratamento da moléstia no período e os lucros cessantes com a suspensão do trabalho (pela “taxa de invalidação de Rochard”), estima em 95:000\$000 o prejuízo material produzido pela doença em quarenta anos.

A conversão das vidas perdidas em tão largo intervalo a um único algarismo que expressasse a vultosa soma dos prejuízos materiais parece ter sido a primeira tentativa mais bem-sucedida, do ponto de vista estatístico, de alvejar a classe política e a elite oligárquica, falando-lhes a linguagem que mais as sensibilizavam. Em meio à morte do gado, às quarentenas dos portos e à drástica redução da capacidade produtiva dos braços do café, especialmente sentidas nas epidemias de 1894 e 1895, o argumento estatístico começava a pavimentar um acordo sobre os terrenos do desacordo entre os médicos, quanto aos meios de combate, tratamento e profilaxia que deveriam ser empregados contra a febre amarela.

É o que sugere a aplicação reiterada dos métodos de Rochard e Palmberg para a mortalidade anual por febre amarela entre 1850 e 1890, inicialmente tentado no anuário de estatística demógrafo-sanitária do agora “competentíssimo demografista brasileiro Dr. Aureliano Portugal”, reforçado pela divulgação que dele faz Bulhões Carvalho nas páginas do *Brazil-Médico*. A partir daí, o procedimento passa a integrar a retórica médica de variados colaboradores do periódico. Carlos Seidl, por exemplo, atualiza os dados a que chegou Aureliano de modo a incluir os anos de 1891 a 1894, valendo-se para isso das informações dos boletins demográficos, publicadas por Bulhões Carvalho em nosso jornal.

Seidl contabiliza para aqueles quatro anos incríveis noventa e seis mil contos de réis, praticamente a mesma quantia perdida nos quarenta anos anteriores. Que impressionante efeito retórico não há de ter produzido a comparação, ainda mais acompanhada da avaliação estatística sobre a eficiência do “saneamento do solo em 12 cidades da Inglaterra, determinando uma redução de 11 a 50% na mortalidade de tal moléstia” (BRAZIL-MÉDICO, 1895, p. 147). O diretor do Hospital de São Sebastião concluía, com um apelo vigoroso, que não admitia discordância:

Cento e noventa mil contos de réis! Eis o enormíssimo imposto que temos pago, só na capital brasileira, devido às devastações periódicas que tem feito à população uma só das moléstias evitáveis, cujos golpes podem ser aparados em tempo, munido-se os homens das armas que a higiene moderna possui em seu arsenal, quer para atacar o inimigo de frente, agredindo-o em seus esconderijos, quer para defender-se de seus ataques traiçoeiros! Cento e noventa mil contos

de réis! Quantos melhoramentos não se poderiam realizar com tal quantia? (BRAZIL-MÉDICO, 1895, p. 147).

Leituras performáticas como as de Seidl começaram a proliferar no ano de 1895, em discursos estruturalmente semelhantes: evocação das taxas de mortalidade dos anuários de Aureliano e dos boletins de Bulhões; seguida de projeções nada otimistas, cuja força prescritiva reforçava a reivindicação de investimentos em saneamento e melhorias urbanas; para então concluir pelo impulso renovador dos imigrantes nos trópicos, “em busca de campo mais vasto para suas especulações comerciais e de uma atmosfera moral menos abafada e viciada que a da velha Europa” (BRAZIL-MÉDICO, 1895, 148).

A análise estatística das ondas de epidemia produzia um duplo efeito. Por um lado, contribuía para desmistificar sua condição de antagonista da salubridade, deslocando o centro das ações para o controle das manifestações endêmicas das moléstias. Por outro lado, na medida em que avaliava a eficácia das medidas de Saúde Pública, evidenciava os resultados pouco expressivos das propostas profiláticas dos que atribuíam ao meio físico decisiva importância para a proliferação dos germes.

Neste sentido, o argumento estatístico saíria novamente fortalecido na análise de Bulhões Carvalho sobre “o ano de 1895 considerado sob o ponto de vista sanitário”. Retomando sua tese sobre a conversão endêmica das moléstias, em virtude da sobrevivência residual dos germes nos focos epidêmicos, debruçou-se desta vez sobre o surto colérico em São Paulo. Procura “provar pela estatística demográfica que não poderia ser outra a moléstia que grassou nesta cidade no primeiro semestre de 1895”, já que, para ele, o que se viu foi a “revivescência da moléstia importada na São Paulo de 1893 nas bagagens de procedentes da Itália e da Áustria e transportadas pelos navios”. Assim fazendo, Bulhões reforça sua linha de argumentação iniciada em artigo de 1894, ao entender que o combate sanitário do estado de São Paulo não impediu que o cólera, mesmo abalado em seu foco inicial, resistisse endemicamente em algumas zonas domiciliares, que ajudaram a dar forma epidêmica ao novo surto de 1895.

A seguir, inicia seu procedimento de prova estatística, apresentando a taxa de mortalidade por hospitais da região, analisando sua composição por proveniência, sexo, raça e grupos de idade, bem assim a distribuição dos totais de óbitos mensais, para identificar o ciclo evolutivo da epidemia, em correlações de tempo – fases de início, apogeu e contenção – e espaço – bairros, distritos e logradouros mais críticos (BRAZIL-MÉDICO, 1896, p. 42-43). Para a situação da varíola, realiza procedimento rigorosamente semelhante, buscando sustentar estatisticamente a necessidade de profilaxia por vacinação para o caso desta doença, com ênfase nos quartéis e outros tipos de habitações coletivas.

Além de manter sua opção de contenção intradomiciliar da febre amarela (por isolamento) e da varíola (por vacinação), iniciada em 1894, Bulhões chama a atenção da coletividade médica para as condições de produção das estatísticas de natalidade, cuja precariedade estaria por trás do descompasso demográfico da capital federal. Elogiando a exatidão das estatísticas de

mortalidade, das quais dependiam todas as avaliações demográficas da saúde pública de que tanto se beneficiava sua prodigiosa carreira, o técnico do Instituto Sanitário Federal criticou as incontáveis lacunas do registro civil de nascimentos, favorecidas pela brandura da lei, que apenas multava os que se inscrevessem fora do prazo legal (BRAZIL-MÉDICO, 1896, p. 62).

Em um momento de crescente importância da demografia sanitária na estruturação do discurso médico-higienista, granjeava atenção e apoio para um problema administrativo dos serviços estatísticos, que ainda atravessaria as três décadas subsequentes da Primeira República. Mais do que isso, a estratégia, reiterada em várias outras manifestações posteriores de Carvalho, contribuía para ampliar a adesão da coletividade médica ao argumento estatístico, ao remover o terrível fantasma do desequilíbrio demográfico subjacente a ele. Afinal, a capital federal não se veria impedida de ingressar no concerto da civilização, uma vez que “não é por falta de fecundidade que nossa população não progride”, e sim “pela excessiva mortalidade” e “más condições da estatística de natalidade” (BRAZIL-MÉDICO, 1896, p. 62).

Este último ponto é essencial. Ao apoiar-se em fatores exógenos, como as lacunas de informação, o discurso de Bulhões Carvalho a um só tempo clamava pela melhoria do registro civil de nascimentos e dos serviços demográficos, enquanto se desfazia do fatalismo estatístico que condenava a nação por suas condições inerentes de insalubridade. É muito representativo que Bulhões Carvalho fosse admitido como membro titular na Academia Nacional de Medicina logo no ano seguinte, submetendo memória intitulada *Desequilíbrio Aparente Entre a Natalidade e a Mortalidade na Cidade do Rio de Janeiro*, que aprofundava o argumento iniciado no artigo anterior. Por sua importância como chave de interpretação das estatísticas sanitárias, teceremos alguns comentários sobre este estudo.

Em sua memória, afirma que a cidade do Rio de Janeiro de fato não devia ser considerada uma cidade salubre, mas que sua população não se encontrava em total miséria, assim como não eram escassas as condições de trabalhos produtivos. Destaca que os dados relativos à natalidade da cidade do Rio de Janeiro eram pouco confiáveis, pois era possível perceber a desproporção sensível entre o número de nascimentos e óbitos. Procura assim analisar os dados referentes à natalidade e à mortalidade, e afirma que o desequilíbrio que se apresentava, então, era aparente, e não real, pois não deveria ter sido calculado o coeficiente da natalidade em relação ao total de habitantes, mas deles excluir os imigrantes (CARVALHO, 1898-1899, p. 123-142).

Bulhões Carvalho ainda questiona as afirmações quanto à mortandade das crianças no Rio de Janeiro, dados este que certamente também haveriam de contribuir para a afirmação de um desequilíbrio entre a natalidade e a mortalidade. Recorda que não se devia atribuir a dizimação de crianças à miséria, ou ao mal aleitamento materno, ou ao depauperamento fisiológico, ou mesmo às moléstias da infância. Afirma, então, que tal quadro decorria de outras causas, como a incidência de enfermidades como a febre amarela e a varíola, que só poderiam ser erradicadas com um amplo projeto sanitário, capaz de triplicar ou quadrupli-

car a população do Brasil, e assim não teria dúvidas em afirmar que o futuro do continente americano estaria em nosso país.

O excessivo peso atribuído à febre amarela e à varíola na configuração da mortalidade despertou reservas até mesmo dos membros da comissão julgadora de sua candidatura. Seu parecer indicou discordâncias em relação aos argumentos apresentados, como o fato de não considerar a incidência da tuberculose entre os fatores da mortalidade na cidade, e atribuir à febre amarela e à varíola as causas da mortalidade infantil (FONSECA, 2007, p. 22). O fato é que assim fazendo, Bulhões Carvalho removia o último obstáculo à difusão da estatística como instrumento efetivo de reconhecimento e combate das moléstias, em suas manifestações endêmicas e epidêmicas. A rápida ascensão profissional que experimentou e a sua aprovação para a prestigiada Academia Nacional de Medicina sugerem que suas posições foram aceitas e mesmo defendidas pelos grupos modernizadores da Saúde Pública.

Neste passo, não tardariam a aparecer nas páginas do *Brazil-Médico* refutações de pressupostos miasmáticos por meio do argumento estatístico. Tomemos como exemplo um dos artigos de Carlos Seidl. Valendo-se dos totais de óbitos por moléstias entre 1850 e 1894, advindos de diferentes trabalhos estatísticos (inclusive os de Aureliano Portugal e Bulhões Carvalho), e aplicando mais uma vez o método Rochard, concebe a demografia como o saber capaz de guiar a saúde pública, “cujo programa em síntese é a supressão das moléstias evitáveis e a diminuição da mortalidade geral” (BRAZIL-MÉDICO 1897, p. 11), termos ironicamente idênticos aos que um então isolado Aureliano Portugal colocou em sessão da SMCRJ, no nem tão longínquo ano de 1889.

Seidl prossegue, identificando no desconhecimento da etiologia do germe causador da febre amarela a razão das controvérsias sobre sua profilaxia. Enfático, sentencia: “onde quer, entretanto, que esteja o perigo, no solo, no ar ou na água, desaparecerá ou será atenuado, mediante sábias e ponderadas providências de higiene agressiva”. Munido deste quadro de referências, procura desqualificar recente artigo de Torquato Tapajós, que via na circulação dos ventos a responsável por trazer os “elementos de infecção”, procurando demonstrar que os internos dos hospitais situados em zonas alagadas (com suas “brisas marítimas”) eram mais afetados que os que delas se afastavam.

Como Tapajós concentrara sua preleção no caso do hospital São Sebastião, localizado no bairro de São Cristóvão, Seidl, não por acaso diretor daquela instituição, recorre “às estatísticas acuradamente feitas pelo nosso ilustre colega Dr. Aureliano Portugal [...] para demonstrar a evidência que todo o populoso bairro de São Cristóvão ocupa o terceiro lugar entre os que concorreram no ano de 1892 com o menor número de óbitos pela malária”. (BRAZIL-MÉDICO, 1897, p. 14, grifo do autor) Valendo-se da distribuição espacial dos óbitos por malária nos bairros do Rio de Janeiro, o bacteriologista conclui, triunfante: “Derrocada, portanto, a lenda dos cemitérios e a lenda dos hospitais [núcleos de impurezas, para os miasmáticos] é o paludismo imputado ao bairro onde está situado o hospital que não resiste à prova numérica” (BRAZIL-MÉDICO, 1897, p. 14, grifos do autor).

A incisiva contribuição de Seidl aponta para o alinhamento dos atores segundo novas bases de objetividade e novos critérios de verdade, marcados pela descrição e inferência do estilo de pensamento estatístico. Para estabelecer-se como autoridade na arena dos campos discursivos, seria preciso adentrá-la referenciando-se menos às fontes de prestígio pessoal e mais às regularidades no padrão demográfico, às avaliações estatísticas das políticas de saúde, à distribuição geográfica das endemias e epidemias.

A emergência deste estilo de pensamento seria ainda mais visível em 1899. O ano que fez o maior número de óbitos pelas violentas epidemias de febre amarela e peste bubônica, no Rio e em Santos, foi também o de maior controvérsia entre os bacteriologistas. Nas páginas do *Brazil-Médico*, o argumento estatístico serviria aos dois lados: os pasteurianos convictos, há tempos simpáticos à demografia, e os que persistiam em variações do ambientalismo, isto é, embora reconhecendo a teoria dos germes, continuavam abraçando em algum grau a influência do meio na etiologia e na profilaxia em doenças como a febre amarela e a malária.

Neste ponto, vale fazer um esclarecimento. Em 1902, dois anos depois de Finlay comprovar que o mosquito não era o agente etiológico, mas apenas o hospedeiro intermediário do micróbio causador da moléstia, Nuno de Andrade, diretor geral de saúde pública, relutava em abrir mão de seus pressupostos:

[...] confesso que a hipótese da inexistência do germe da febre amarela no meio externo me perturba seriamente, porque os documentos científicos e a nossa própria observação têm amontoado um mundo de fatos que serão totalmente inexplicáveis se as deduções da profilaxia americana forem aceitas na íntegra (ANDRADE apud BENCHIMOL, 2000, p. 275).

A posição de Andrade é significativa por duas razões. Por um lado, a etiologia da febre amarela já havia sido corretamente teorizada pelos norte-americanos desde 1881. Embora sua comprovação tenha ocorrido no decurso de vinte anos, representando o derradeiro golpe nas variantes do ambientalismo, a visão de programas de combate e profilaxia em Saúde Pública, de validade universal e independente do meio físico, ganhou cada vez mais adeptos ao longo deste intervalo. Por outro lado, acreditamos que a incorporação do argumento estatístico, estruturalmente solidária à nova visão sanitária, implicava a identificação e a ação sobre pontos urbanos e focos intradomiciliares, recusando assim as concepções essencializadas sobre a salubridade dos centros urbanos nacionais, que tendiam a afirmá-los ou negá-los sempre absolutamente, na qualidade de “habitat” ideal de proliferação das moléstias, por suas condições climáticas, barométricas etc.

O emergente pensamento estatístico ganharia força com o parecer de saneamento da capital da República, encomendado pela prefeitura, elaborado pelo prestigiado médico Azevedo Lima, ex-presidente da Academia Nacional de Medicina e chefe da comissão de higiene

pública do Conselho Municipal, comentado e reproduzido por Carlos Seidl. Nota-se desde o início o intenso uso das informações produzidas pelos “ilustres demografistas” B. Carvalho e A. Portugal. São apresentadas suas estatísticas de mortalidade por febre amarela e malária relativas ao quinquênio 1891-1895 e o triênio 1896-1898, distribuídas por ano, mês e estações do ano. A constatação estatística de que o verão e o outono são estações “epidêmicas”, e a caracterização do inverno e da primavera como “não epidêmicas”, aponta na direção de um padrão demográfico muito preciso nas manifestações epidêmicas e endêmicas das moléstias tropicais, de acordo com os períodos em foco (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 302-303).

Com este quadro de referência, Azevedo Lima prossegue, em total consonância com a nascente visão de Saúde Pública: “Como os estudos recentíssimos da febre amarela e da malária indicam nova orientação científica em relação a estas duas moléstias [...], *as providências pertinentes devem se referir antes a preceitos que regem os serviços de higiene em toda parte, do que às nossas condições particulares*”. Segundo este raciocínio, entende que obras de embelezamento, como “a drenagem dos solos, a transformação do esgoto, a construção de um grande cais, o maior suprimento de água e outras medidas trarão fatalmente despesas consideráveis, sem a certeza de conclusões práticas, que o saneamento visa entre nós” (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 312, grifos do autor)<sup>15</sup>. E conclui, em concordância com Rocha Faria:

Nesse particular, minha convicção é profunda: o solo da cidade não é o foco geral endêmico da moléstia. Esses focos são limitados aos domicílios e dependências e, uma vez contaminadas as primeiras vítimas, o contágio propaga-se. Da observação da evolução das epidemias de febre amarela entre nós, do modo porque começam, do modo porque se disseminam, e dos resultados ultimamente observados nas desinfecções bem feitas nasceu essa convicção, que a análise demográfica das estatísticas confirma. (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 303)

A publicação do parecer e a mobilização da coletividade médica em torno dele parecem ter imprimido tons ainda mais fortes tanto à difusão do argumento estatístico no meio higienista quanto à estratégia de isolamento dos logradouros mais críticos, pioneiramente preconizada por Bulhões Carvalho nas páginas do *Brazil-Médico*. Neste sentido, vale registrar o interessante artigo *Provas e argumentos em favor da localização intra-domiciliar da febre amarela*, do afamado João Batista de Lacerda, então diretor do Museu Nacional e um dos cientistas mais influentes do Brasil. Seguindo uma linha expositiva muito próxima de Azevedo Lima, o médico chega a rever suas proposições mais antigas, como drenagem dos solos, cercamento do litoral e

<sup>15</sup> Veja também o seguinte trecho do parecer, bem revelando que a opção pelo mapeamento das habitações coletivas e pelo combate aos focos intradomiciliares havia se tornado dominante até mesmo na conservadora Academia Nacional de Medicina, outrora um bastião dos miasmáticos: “A Academia Nacional de Medicina, em sessões públicas a que tem comparecido o Chefe do Estado e o Sr. Ministro do Interior, tem se manifestado, por alguns de seus membros e sem contestação, de acordo com as ideias que atribuem a natureza de nossos males mais às condições de superfície da cidade e das habitações, do que ao subsolo, aos esgotos e ao litoral” (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 321).

calçamento das ruas, alegando que “meu ponto de vista hoje é restrito a um único elemento que reputo preponderante entre as condições adjuvantes da insalubridade, [...] a revisão total das casas” (BRAZIL-MÉDICO, 1899, p. 342).

Entre todas, a mais intensa controvérsia de fundo estatístico é a que encerra nosso período selecionado para análise documental. Trata-se de uma monumental sequência de discursos, opondo Azevedo Sodré a Nuno de Andrade, a propósito do convênio sanitário entre Brasil e Argentina, estabelecido por este no comando da diretoria geral de Saúde Pública. O embate desenrolou-se em três sessões da Academia Nacional de Medicina, ocupou todas as edições do *Brazil-Médico* entre 15 de novembro e 29 de dezembro de 1899, constituindo-se sem dúvida na principal polêmica que teve lugar no periódico durante o período analisado. Foi publicado pelo *Jornal do Commercio*, que o mandou estenografar. Não temos como nos deter nela em profundidade, sobretudo por seu desdobramento em 1900, ano que ainda não pesquisamos, que abrigou a emblemática criação do Instituto Soroterápico de Manguinhos, marca da institucionalização da medicina experimental brasileira, coroando todo o movimento de reorganização institucional e conceitual da Saúde Pública nacional.

Vale dizer, todavia, que as linhas do debate radicalizam a *rationale* de que vimos tratando. Entre as medidas principais do convênio sanitário, assinado por Andrade, estabelecia-se que o governo brasileiro deveria reconhecer o caráter permanente da febre amarela no intervalo entre 15 de novembro e 15 de maio, nas cidades do Rio de Janeiro e Santos, fortemente atacadas pelas epidemias do ano corrente, o mais mortal da década. Neste prazo fatal, ficava impedido o desembarque e bastante restrito o embarque de passageiros nos portos daquelas cidades (os principais do Brasil). Pode-se imaginar o impacto econômico, comercial e demográfico de tais medidas, mas o que deve reter nossa atenção é o modo como os dois lados recorrem à estatística para fundamentar seus pontos de vista radicalmente opostos. Na análise que ambos fazem dos números da mortalidade, os paroxismos epidêmicos tanto podiam encontrar no meio físico brasileiro as condições ideais de sua existência e propagação, confirmando o pressuposto de Andrade, como podiam se revelar um elemento contingente, em razão das condições de moradia dos grandes centros urbanos. O mais interessante é que, ao findar o ano de 1899, as estatísticas demógrafa-sanitárias serviam plenamente ao embate entre paradigmas rivais e às duas visões polarizadas da Saúde Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, procuramos analisar as relações de afinidade entre a reformulação da Higiene Pública a partir da década de 1880, com a criação de novas instituições, o surgimento de grupos médicos alternativos e a introdução da microbiologia como modelo referencial, e as condições de produção e uso das estatísticas vitais. Vimos como a organização dos serviços demográficos ganhou visibilidade por coadunar-se bem com os anseios de uma geração de médicos organizada à margem da tutela do Estado e preocupada com a autonomia da ciência.

Por meio da análise do perfil editorial do *Brazil-Médico* e da sociabilidade profissional que abrangia, procuramos mostrar o volume de publicação dos temas, autores e notícias que associavam a higiene à demografia sanitária, bem assim as variações no padrão de sua recepção pela coletividade médica. Com o recrudescimento das epidemias no Rio de Janeiro e em São Paulo, as análises combinadas dos anuários e boletins demográficos, inicialmente tecidas por Bulhões Carvalho, logo se mostraram capazes de mobilizar a coletividade médica, especialmente os grupos emergentes. Passaram a replicá-las cada vez mais para desqualificar ou credenciar projetos sanitários e concepções de epidemiologia. Os lados envolvidos nas controvérsias, como as que opuseram Azevedo Sodré a Nuno de Andrade, não mais poderiam prescindir do argumento estatístico para autenticar seus discursos de verdade.

Como tentamos mostrar, o ano de 1899 prenuncia a fixação do estilo estatístico, que, para Hacking, “se inicia pela modelagem de vetores sociais de todo tipo, e termina como uma modalidade de conhecimento auto-sustentada, com seu próprio parâmetro de objetividade e ideologia”. Ao fixar-se, “torna-se menos um objeto moldado por interesses, e mais uma fonte inquestionável de autoridade que qualquer interesse deve obrigatoriamente recorrer, para encontrar objetividade (HACKING, 1992, p. 132-133). Iniciada por alianças profissionais e interesses corporativos de setores emergentes que se beneficiaram da valorização da demografia como saber auxiliar da higiene moderna (pasteuriana), a fixação do estilo estatístico delas se emancipará, generalizando descrições e inferências de natureza estatística no discurso da coletividade médica e estabelecendo novos critérios de prova que validaram os projetos sanitários inspirados na microbiologia, como o de localização e combate intradomiciliar do germe causador da febre amarela.

Nossa análise interrompe-se em 1899, o que não nos impede de proferir algumas palavras finais olhando logo adiante, para a criação do Instituto Oswaldo Cruz, o primeiro centro de investigação em microbiologia da América Latina, o primeiro a dar ao país reputação científica no estrangeiro. Os médicos-demografistas seriam colaboradores de primeira hora das campanhas sanitaristas comandadas por Oswaldo Cruz e Manguinhos, fornecendo-lhes apoio logístico com mapas e estatísticas epidemiológicas na batalha exitosa de erradicação da febre amarela, varíola, malária e peste bubônica durante a primeira década do século XX. Todavia a demografia, ou melhor, o estilo de pensamento estatístico foi muito além, já havia marcado para sempre a nascente medicina experimental brasileira, abrindo novas classes de enunciados e objetos, novas modalidades de prova e inferência, e uma nova manifestação pública dos cientistas, sem as quais as objetivações do povo e do território em imagens como as do “Brasil doente”, encampada pelos partidários do saneamento dos sertões, dificilmente teriam como se formar.

## REFERÊNCIAS

BECKER, J.; PAZTMANN, L.; GROSS, T. Correspondência de Adolpho Lutz: cartas selecionadas. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.10, n.1, p.313-361, jan./abr. 2003.

- BENCHIMOL, Jaime Larry. *Manguinhos do sonho à vida: a ciência na Belle Époque*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Dos micróbios aos mosquitos: febre amarela e revolução pasteuriana no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Editora da UFRJ, 1999.
- \_\_\_\_\_. A instituição da microbiologia e a história da saúde pública no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 265-292, 2000.
- BRAZIL-MÉDICO. Rio de Janeiro, 1-14, 1887-1900.
- CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. Números para o progresso: um panorama da atividade estatística na Primeira República. In: SENRA, Nelson (Org.). *Bulhões Carvalho, um médico cuidando da estatística brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 409-414.
- CARVALHO, José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho. Desequilíbrio aparente entre a natalidade e a mortalidade na cidade do Rio de Janeiro. *Annaes da Academia Nacional de Medicina*. Rio de Janeiro, t. 64, n. 123, p. 123-142, 1898-1899.
- EDLER, Flávio. *As reformas do ensino médico e a profissionalização da medicina na Corte do Rio de Janeiro – 1854-1884*. 1992. Dissertação (Mestrado) -- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. *A constituição da medicina tropical no Brasil oitocentista: da climatologia à parasitologia médica*. 1999. Tese (Doutorado) -- Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.
- FERREIRA, Luiz Otávio *O nascimento de uma instituição científica: os periódicos médicos brasileiros da primeira metade do século XIX*. 1996. Tese (Doutorado) -- Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- FERREIRA, Luiz Otávio; MAIO, Marcos Chor; AZEVEDO, Nara. A Sociedade de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro: a gênese de uma rede institucional alternativa. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 475-491. nov. 1997/fev. 1998.
- FONSECA, Maria Rachel Fróes da. Bulhões Carvalho, um médico demografista. In: SENRA, Nelson (Org.). *Bulhões Carvalho, um médico cuidando da estatística brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. p. 19-23.
- HACKING, Ian. Statistical Language, Statistical Truth and Statistical Reason. The Self-Authentication of a Style of Scientific Reasoning. In: McMULLIN, Ernan (Ed.). *The social dimensions of science*. Indiana: University of Notre Dame Press, 1992. p. 130-157.
- KROPF, Simone Petraglia. *Doença de Chagas, doença do Brasil: ciência, saúde e nação, 1909-1962*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- KURY, Lorelai Brillhante. *O império dos miasmas: a Academia Imperial de Medicina (1830- 1850)*. 1990. Dissertação (Mestrado) -- Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1990.
- PORTUGAL, Aureliano Gonçalves de Sousa. *Anuário de Estatística Demógrafo-Sanitária da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891.
- SALOMON-BAYET, Claire (Org). *Pasteur et la revolution pastorienne*. Paris: Payot, 1986.
- SANTOS, Marco Aurélio Martins. Demógrafos-sanitaristas: vida e morte pelas estatísticas. In: SENRA, Nelson. *História das estatísticas brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 2, p. 225-274.
- SCHWARCZ, Lília Moritz. *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1993.
- SENRA, Nelson. *História das estatísticas brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. v. 2.

# MEDINDO O CRIME: UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS NO BRASIL<sup>1</sup>

Herberth Duarte dos Santos\*  
Marcelo Brice Assis Noronha\*\*

## O CRIME COMO FATO SOCIAL

Émile Durkheim (1858-1917) foi o primeiro a criar uma teoria sobre os fatos sociais, atribuindo-lhes características observáveis e tornando-os objeto da ciência para a qual ele criou o método – a sociologia. O intuito era emancipar a sociologia como uma ciência distinta das demais teorias sobre a sociedade e constituí-la como disciplina rigorosamente científica, com objeto e método próprio.

Durkheim era contemporâneo e herdeiro de um momento histórico no qual o pensamento político-social e as ciências voltavam-se para o empirismo, fortemente influenciado pelas ideias positivistas<sup>2</sup>, o que reduzia a autoridade do racionalismo (que havia concebido a base filosófica para as doutrinas liberais<sup>3</sup>) que, contudo, não deixou de existir, muitas vezes coexistindo com o empirismo, sustentando sempre a primazia da razão e da capacidade.

Dentro desta perspectiva, o fato social é, para Durkheim, toda maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior: ou então, que é geral no âmbito de uma dada sociedade tendo, ao mesmo tempo, uma existência própria, independente das manifestações individuais (DURKHEIM, 2007, p. 40). Desta forma, os fatos sociais deviam ser tratados como coisas, e, se não fosse coisa, deveriam ser coisificados, ou seja, reduzidos a fatores visíveis, observáveis, independentes e separados do sujeito (cuja subjetividade ficava, dessa forma, isolada e controlada) (SENRA, 2005, p. 37).

\* Doutorando em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

\*\* Doutorando e mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

<sup>1</sup> Este artigo foi apresentado no 12º Seminário Nacional de História da Ciência e da Tecnologia e 7º Congresso Latino-Americano de História da Ciência e da Tecnologia realizado em Salvador/Bahia, entre os dias 12 e 15 de novembro de 2010.

<sup>2</sup> Como bem explica Habermas (2000, p. 95): o positivismo retoma, antes de mais nada, os parâmetros das escolas empiristas, a saber: todo conhecimento deve certificar-se de sua validade junto à *certeza sensível* de uma observação sistemática que propicie intersubjetividade. Quando se tem em vista apenas a realidade, a percepção pode reclamar evidência. A observação é, em consequência, “a única base possível dos conhecimentos realmente atingíveis, sabidamente adaptados as nossas reais necessidades”. A experiência sensível determina o acesso ao mundo dos fatos. Uma ciência que faz asserções sobre o real é sempre uma ciência experimental. Contudo, continua o autor, o positivismo não considera a certeza do conhecimento como exclusividade garantida por meio do embasamento empírico; igualmente importante, ao lado da *certeza sensível*, é a *certeza metódica* [...].

<sup>3</sup> Como se sabe, as doutrinas liberais fundaram-se sob as bases do racionalismo abstrato, tomando dele emprestado a crença na personalidade soberana e abstrata do indivíduo. O egocentrismo e a centralidade da ideia de uma natureza do indivíduo são pressupostos fundamentais das teorias do liberalismo. Como explica Ribeiro: o liberalismo afirmava que o desenvolvimento moral, cultural, econômico e político da sociedade só seria alcançado pelo livre desenvolvimento do espírito e das faculdades do indivíduo. Assim, o valor da personalidade era considerado anterior a todas as condições históricas, políticas, sociais e culturais, impondo, *a priori*, o imperativo categórico do respeito à liberdade e à igualdade inata nos indivíduos (RIBEIRO JR., 1998, p. 12).

Com esse entendimento, Durkheim revolucionou a ideia que se fazia das condutas tidas como invariavelmente individuais, tais como o suicídio<sup>4</sup> e o crime. Considerado pelos criminologistas da época um fato de caráter patológico incontestável, para Durkheim, o crime era considerado um fato social normal, estando presente em todas as sociedades conhecidas.

Segundo o autor, o crime consiste num ato que ofende certos sentimentos coletivos dotados de uma energia e de uma clareza particular. Muda-se a sociedade e mudam-se as formas e os atos assim classificados; mas em todo lado e em todos os tempos existiram homens que se conduziram de tal modo que a repressão penal se abateu sobre eles (DURKHEIM, 2007, p. 82).

Para Durkheim não há, portanto, um fenômeno que apresente de maneira tão irrefutável, como a criminalidade<sup>5</sup>, todos os sintomas de normalidade<sup>6</sup>, dado que ela surge estritamente ligada às condições de vida em sociedade. Assim, provoca o autor: “Imaginali uma sociedade de Santos, um convento exemplar e perfeito. Os crimes propriamente ditos serão desconhecidos; mas os erros que são considerados venais ou vulgares provocarão o mesmo escândalo que o delito normal provoca nas consciências normais” (DURKHEIM, 2007, p. 84).

Dizer que o crime é um fenômeno social normal não significa dizer que ele não tenha que ser combatido, mas significa reconhecer que estes, assim como os suicídios, apresentam-se, a cada época e em cada sociedade, com tipificações e intensidades desiguais, revelando-se, portanto, como um fenômeno eminentemente social.

Para esta análise o que importa destacar do pensamento de Durkheim é a ideia de que o crime ou as ações assim consideradas são um fato social, sendo, portanto, socialmente determinados, de forma que o que é crime em uma sociedade pode não ser em outra, ou o que é crime hoje, pode não ser assim considerado amanhã.

Depreende-se, portanto, que o que se encontra cristalizado como “crime” no Código Penal de uma nação é a sistematização de condutas socialmente condenáveis em determinada época,

<sup>4</sup> Ao analisar o suicídio não como um fenômeno psicológico individual, mas como um fato social, Durkheim visava, exatamente, fazer a distinção entre a sociologia e as demais ciências, fundando, ao seu modo, o campo da sociologia como disciplina especial. Nas palavras dele: [...] em vez de vermos neles [os suicídios] apenas acontecimentos particulares, isolados uns dos outros e que necessitam cada um por si de um exame particular, considerarmos o conjunto dos suicídios cometidos numa sociedade dada durante uma unidade de tempo dada, constatamos que o total assim obtido não é uma simples soma de unidades independentes, um todo de coleção, mas que constitui em si um fato novo e *sui generis*, que possui a sua unidade e a sua individualidade, a sua natureza própria por conseguinte, e que, além disso, tal natureza é eminentemente social (DURKHEIM, 1982, p. 14).

<sup>5</sup> Dentro de uma perspectiva funcionalista, Durkheim vê no crime uma dupla utilidade, qual seja, resgatar na sociedade o apego a seus valores morais e, em alguns casos, tornar possível a evolução moral e legal (direito) da sociedade, lembrando que muitas vezes, o crime de hoje, é apenas uma antecipação da moral futura.

<sup>6</sup> Para Durkheim, são normais os fatos que apresentam as formas mais gerais. Nas palavras dele: se convencionarmos chamar tipo médio ao ser esquemático que resultaria da reunião num todo, numa espécie de individualidade abstrata, das características mais frequentes na espécie com as suas formas mais frequentes, poder-se-á dizer que o tipo normal se confunde com o tipo médio, e que qualquer desvio em relação a este padrão da saúde é um fenômeno mórbido (DURKHEIM, 2007, p.74). Deduz-se, portanto, que o que é normal, no sentido dado pelo autor, é a ocorrência do crime ou do suicídio, por exemplo, em uma quantidade média, dentro de um padrão de saúde, nas palavras dele. Embora este padrão seja bastante abstrato, em termos quantitativos, a ideia geral é que cada sociedade, a cada tempo, dadas as condições de sociabilidade, apresente, em razão destas condições, uma propensão maior ou menor ao crime e ao suicídio, por exemplo.

oficializadas pelo Estado, por meio do qual, depois de constituídas as responsabilidades dos agentes, serão aplicadas sanções institucionais.

Assim, bens jurídicos hoje tidos como fundamentais e, por isso, protegidos pelo Direito Penal, podem, amanhã, já não serem assim considerados. Deste modo, de tempos em tempos, cada Estado, por meio de sua legislação penal, enfrenta um duplo problema, qual seja: determinar quais bens jurídicos devem ser protegidos e quais destes bens já não precisam de proteção. Um bom exemplo disto foi a revogação, na legislação penal brasileira, dos delitos de sedução, rapto e adultério, levada a efeito pela Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005 (GRECO, 2009, p. 4), ou a crescente demanda por legislações que enquadrem os crimes ditos “virtuais”.

Desta forma, pondo em perspectiva o objeto desta análise, torna-se necessário perceber que a coisificação dos fenômenos sociais ou, em outras palavras, o processo que os torna fatos sociais, quer dizer, reduzidos a fatores visíveis, observáveis, passíveis de serem enumerados é, também, uma condição preliminar necessária à produção estatística, sobretudo das chamadas estatísticas sociais.

Assim, os institutos de estatística e órgãos do governo, para produzir estatísticas relacionadas a não coisas como, por exemplo, criminalidade, educação, pobreza, crescimento, analfabetismo, são levados, pela exigência da observação, a tomá-los como coisas. Fazendo com que tantas e tais não coisas, expressando *leituras (sócio) políticas da realidade*, sejam coisificadas, expressando *leituras (técnico) científicas da realidade* (SENRA, 1998, f. 51).

Isto não sem efeito sobre o saber e poder das estatísticas. Afinal, em detrimento do empirismo puro e simples, que achava que os fatos falavam por si sós, percebe-se que a comensurabilidade não é uma propriedade inerente às coisas, mas uma qualidade que lhes é atribuída pelo observador. Em outras palavras, passa-se a perceber que os “fatos” que a agregação estatística exhibe são previamente feitos, quer dizer, construídos, “ao passo que os ‘dados’ jamais são ‘dados’, e sim obtidos com muito custo” (DESROSIÈRES, 1996, p. 2).

Afastando-se, neste ponto, da perspectiva durkheimiana<sup>7</sup> que, envolta no ideário positivista, via a estatística apenas como uma espécie de contabilidade objetiva dos fatos sociais, percebe-se que, mudando as escolhas, as convenções, ou mesmo somente os procedimentos (estatísticos e contábeis), modificam-se as condições de registro. Daí a máxima de que as estatísticas não provêm da denotação, mas da conotação: é o contexto, o contorno, que determina seu sentido. Pois, como explica Besson (1995, p. 38), os *indicadores* que a agregação estatística exhibe têm natureza dupla: provêm ao mesmo tempo do empírico (observação) e do normativo (objetivos visados).

<sup>7</sup> A sociologia de Durkheim via na estatística um instrumento promissor ao desenvolvimento de teorias que explicassem os comportamentos sociais, no que pese ele próprio ter desenvolvido seu estudo sobre o suicídio embasado em dados estatísticos (DURKHEIM, 1982). Segundo o autor, os cientistas sociais deveriam investigar possíveis relações de causa e efeito e regularidades a fim de descobrir leis ou mesmo “regras para o futuro”, observando fenômenos rigorosamente definidos. (DURKHEIM, 1985, p. 7).

## A RELAÇÃO ESTADO VIS-À-VIS ESTATÍSTICA<sup>8</sup>

Da perspectiva clássica da filosofia política e moral, evidencia-se o lado institucional da sistematização e controle do crime, que é dado pelo interesse do Estado – autoridade política a que a produção de estatísticas criminais está indissociavelmente vinculada. Afinal, assentadas em princípios do direito natural, garantidor da ordem jurídica e do caráter irrevogável e inalienável dos direitos individuais, a sistematização e tipificação dos crimes e a garantia de punição aos criminosos, como garantia da pacificação social, são condições necessárias à manutenção do contrato social que funda a moderna concepção de Estado.

Neste sentido, é preciso entender que as estatísticas oficiais não “correspondem” apenas a um dado universo de objetos e eventos sociais: elas são *constitutivas* disso<sup>9</sup>. O poder administrativo gerado pelo Estado-nação não poderia existir sem a base de informação que são os meios de sua autorregulação reflexiva (GIDDENS, 2001, p. 201).

Desta perspectiva, fica mais fácil notar que a estatística pública e, no caso específico, a estatística criminal, tal qual as ciências sociais, está sempre exposta a receber, do mundo social que ela estuda, os *problemas* que levanta a respeito dele: cada sociedade, em cada momento, elabora um corpo de *problemas sociais* tidos por legítimos, dignos de serem discutidos, públicos, por vezes oficializados e, de certo modo, *garantidos pelo Estado* (BOURDIEU, 2004, p. 35).

E, mais que isso, partindo-se da ideia de que a realidade é sempre conhecida por um processo de construção, não de constatação, torna-se admissível a proposição de que as estatísticas, embora sejam revestidas de um saber e sintaxe que se querem universais, são compostas com base em disposições e categorias delineadas em situações históricas específicas, *constituindo-se em parte estruturante de um laborioso processo de construção social da “realidade”*.

Desta perspectiva, as tipificações e categorizações de crimes encontrados no Código Penal, comumente usadas para a elaboração de estatísticas criminais, são, em si mesmas, fatos sociais, e exercem um poder específico de mobilização sobre as consciências. Afinal, como já anunciava Durkheim (1988, p. 47), antecipando-se a uma discussão sobre o universo simbólico,

[...] a necessidade com que as categorias se impõe a nós não é, portanto, efeito de um simples hábito cujo jugo poderíamos eliminar com um pouco de esforço; e menos ainda da necessidade física ou metafísica, já que as categorias mudam com os lugares, os tempos; trata-se de uma espécie particular de necessidade moral que é para a vida intelectual o que a obrigação moral é para vontade.

Desta forma, fica claro que, para se fazer uma sociologia das estatísticas criminais, é preciso, antes, fazer a história social da *emergência* dos problemas que elas tomam para objeto, da

<sup>8</sup> Sobre isso, ver Santos (2005).

<sup>9</sup> Sobre isto, ver Santos (2006).

sua constituição progressiva, quer dizer, do trabalho coletivo – frequentemente realizado na concorrência e na luta –, o qual foi necessário para dar a conhecer e fazer reconhecer esses problemas como *problemas legítimos*, confessáveis, publicáveis, públicos, oficiais: pode-se pensar nos problemas raciais, da delinquência, da droga, da mendicância etc. Depois de feito isso, em todos os casos, como explica Bourdieu (2004, p. 37):

[...] descobrir-se-á que o problema, aceite como evidente pelo positivismo vulgar (que é a primeira tendência de qualquer investigador), foi *socialmente produzido*, num trabalho coletivo de construção da realidade social e por meio desse trabalho; e foi preciso que houvesse reuniões, comissões, associações, ligas de defesa, movimentos, manifestações, petições, requerimentos, deliberações, votos, tomadas de posição, projetos, programas, resoluções, etc. Para aquilo que era e poderia ter continuado a ser um problema *privado*, particular, singular, se tornasse num *problema social*, num problema público que se pode falar *publicamente* – pense-se no aborto, ou na homossexualidade – ou mesmo num problema oficial, objeto de tomadas de posições oficiais, e até mesmo de leis ou decretos.

## A PRODUÇÃO DE ESTATÍSTICAS CRIMINAIS BRASIL

Segundo o sociólogo Renato Sergio de Lima<sup>10</sup> (2005), as primeiras referências e utilizações sistemáticas de estatísticas criminais no Brasil remontam à década de 1870, que corresponde, conforme aponta Adorno (apud LIMA, 2005, f. 78), ao período de burocratização, especialização e institucionalização do controle social, já fortemente influenciado pelos ideais liberais e pelo universo do direito.

Segundo a pesquisa de Lima (2005), naquele período foi promulgada a Lei 2.033, de 20 de setembro de 1871, que criou o Inquérito Policial e as figuras do chefe de polícia, delegados, subdelegados e lhes atribuiu, dentre outras coisas, a função de formar culpa e pronunciar todos os crimes comuns, separando a polícia do judiciário.

A regulamentação no que diz respeito às estatísticas criminais, segundo Lima (2005, f. 83), só veio a ocorrer com o Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, que detalhava todas as variáveis e cruzamentos que interessavam ao governo imperial. O autor destaca ainda que o foco da atenção da política do Império era o imigrante, sobretudo o imigrante pobre.

<sup>10</sup> Renato Sergio de Lima é autor de uma tese de doutorado intitulada *Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma Sociologia das Estatísticas Produzidas e Utilizadas entre 1871 e 2000*, sob a orientação do professor Sergio Adorno, defendida em 2005, na Universidade de São Paulo. Seu trabalho apresenta, especialmente em seu terceiro capítulo, uma reconstrução histórica bem documentada da produção e uso das estatísticas criminais no Brasil, que será usada como referência para este artigo.

Assim, o Decreto nº 7.001 constituiu-se como parâmetro de todas as estatísticas policiais, criminais e penitenciárias produzidas no Brasil desde então, com enfoque no monitoramento estrutural do volume e movimento do crime e da criminalidade. Em última análise, aponta o autor, o decreto apresentava “[...] uma orientação tácita pra que dados sobre crimes estivessem sob a responsabilidade da justiça, na medida em que era ela a responsável pela decisão se um fato social era crime e sob qual tipificação penal seu autor seria acusado” (LIMA, 2005, f. 83).

Lima (2005) adverte ainda para o que ele chamou de bifurcação na produção de dados referentes às estatísticas criminais que teve início neste período, quando a responsabilidade pela produção de estatísticas criminais deixa de ser exclusiva da Secretaria de Justiça, passando a um órgão especializado, a Diretoria Geral de Estatística.

Seria este, na análise do autor, o início de uma tensão que se desdobra até a atualidade, envolta na disputa em torno de quem pode ou não produzir e/ou ter acesso aos dados existentes; quais são as esferas de poder e instâncias de governo responsáveis pela definição dos parâmetros, conceitos e classificações; e, mais, sobre como são executadas e controladas as políticas de segurança pública.

No início do século XX, o segredo, que segue acompanhando as estatísticas criminais até os dias de hoje, ganham seu arcabouço institucional, como explica Lima (2005, f. 88): “com a República, o sistema de justiça passa a ser dirigido pelos operadores do direito e são eles que avocarão a legitimidade para pensar o funcionamento das instituições”.

Há a defesa da especialização, e as estatísticas previstas no Decreto nº 7.001, que se preocupavam com aspectos jurídicos e econômicos da administração da justiça do Império e com o controle dos imigrantes pobres, passam, agora, a tomar o crime e o criminoso como categorias tipificadas no Código Penal, que segue sendo referência para a elaboração das classes estatísticas, servindo, como assevera o autor, como chave para a resolução de conflitos sociais e reforço de desigualdades (LIMA, 2005).

Desta forma, o imigrante pobre, em um primeiro instante, deixa de ser o foco da preocupação do Estado que, tomado pelo ambiente ideológico do momento pós-abolição, transfere para o negro sua fonte de temor e preocupação. Como aponta Zaluar (apud TEIXEIRA, 2005, f. 151):

A abolição da escravatura 1888 e a Proclamação da República em 1889 mudaram a vida das cidades brasileiras. Foram criados novos problemas para manter a ordem pública. [...] Foram os candidatos a desocupados, os ociosos sem renda que ocuparam quase toda a atenção dos chefes de polícia durante a virada do século. Eram considerados um perigo para a ordem pública e uma ameaça moral à sociedade. Daí serem presos por vadiagem, desordem ou embriaguez, três contravenções descritas no Código Penal de 1890 que encheram prisões brasileiras nessa época. Muitos desses personagens do novo cenário urbano foram “presos para averiguações”, ou seja, por mera suspeita.

Assim, alerta Lima (2005), as propostas de classificação dos indivíduos autores de crime começam a incluir o recorte racial para além da dicotomia nacional e estrangeiro e, por conseguinte, faz reconhecer a existência de uma ideologia que, mesmo após a escravidão, faz com que a cor das pessoas tenha algum significado (GUIMARÃES apud LIMA, 2005, f. 89).

A constatação de que o recorte racial era usado como uma dada significação é de fundamental importância. Afinal, como foi demonstrado anteriormente, desde Durkheim, as categorias deixam de ser entendidas como formas universais (transcendentais), para se tornarem *formas sociais*, quer dizer, arbitrárias (relativas a um grupo em particular) e socialmente determinadas (BOURDIEU, 2004, p. 8).

As estatísticas criminais, ao apresentar os agregados que identificam e separam os criminosos dos não criminosos por meio de um recorte específico, acabam sugerindo as causas da criminalidade, que neste caso estava relacionada a uma teoria de inferioridade racial. Por meio do que se poderia chamar de “causalidade prática” – prática porque em cima de uma materialidade estatística constitui-se uma relação causal –, os dados assim gerados acabam por sugerir, para o grupo analisado, uma espécie de “propensão ao crime”.

Dito isso, não se pode esquecer que a codificação está intimamente ligada à disciplina e à normalização das práticas. Cada categoria pressupõe um conjunto particular de normalidade: o desempregado pressupõe uma norma de emprego; as minorias pressupõem uma norma de maioria universalizada, embora não explicitada; a divisão em classes pressupõe cortes, diferenças, status e, conseqüentemente, alguma ordem de normalidade (POPKEWITZ; LINDBLAD, 2001). Essas categorias e classificações, impostas pela codificação, são, com efeito, grandes fontes detentoras de *poder simbólico*; são, como explica Bourdieu (2004, p. 39):

[...] enormes depósitos de pré-construções naturalizadas, portanto, ignoradas como tal, que funcionam como instrumentos inconscientes de construção. Poderia tomar o exemplo das taxionomias profissionais, quer se trate de nomes de profissões em uso na vida quotidiana, quer se trate da CSP [catégories socioprofessionnelles], do INSEE [Institut National de Statistique et d'Études Économiques], belo exemplo de conceptualização burocrática, de universal burocrático, como poderia tomar, mais geralmente, o exemplo de todas as classificações (classe etárias, jovens/velhos; classes sexuais, homens/mulheres, etc. que, como se sabe, não escapam ao arbitrário) que os sociólogos empregam sem nelas pensarem quanto baste, porque são categorias sociais do entendimento que é comum a toda uma sociedade [...].

Essas significações (produto de intenções conscientes) criam identidades que circulam num campo de produção e reprodução cultural. São identidades que emergem no interior de relações específicas de poder e são produto da “marcação”, tanto das regularidades quanto das diferenças. Dizer e marcar o que é a normalidade, e daí o que é o desvio, tem, não há

dúvidas, implicações tanto no polo da disciplina (pense-se o governo de si mesmo), quanto no polo da regulação (governo do Estado).

Contudo, não se pode perder de vista que essas significações – indispensáveis à agregação estatística – são produzidas em espaços históricos e institucionais específicos. Nesse sentido, é preciso entender que o campo das estatísticas, tal como qualquer campo do mundo social, sendo definido por um conjunto de tensões e de disputas em torno da conquista do monopólio da “fala legítima” – no caso, da “cifra legítima” –, consiste igualmente num espaço de busca e conquista de poder.

Mais propriamente, do poder específico de fazer crer e fazer ver uma dada visão de mundo, a ser por todos compartilhada. Afinal, uma vez que a codificação torna as coisas simples, claras e comunicáveis, ela possibilita uma espécie de consenso controlado sobre o sentido: tem-se certeza de dar o mesmo sentido às mesmas palavras (MENDONÇA, 2000, f. 188).

Em 1930, cria-se o Boletim Individual (BI). Conforme explica Lima (2005, f. 92), tal documento foi criado para integrar a apuração de estatísticas criminais, policiais e judiciais, e estavam organizados numa perspectiva longitudinal, com o espírito da legislação brasileira de entender o funcionamento das instituições de segurança e justiça como inserido num fluxo contínuo e, por conseguinte, como constituintes de um sistema.

Ainda segundo Lima (2005, f. 92), os Boletins Individuais, além de tentar articular as organizações de segurança e justiça e as instituições produtoras de estatísticas criminais, acabaram por trazer um novo ator à cena, qual seja, os Gabinetes e/ou Institutos de Identificação, que eram responsáveis por controlar os antecedentes criminais de cada indivíduo. Nas palavras do autor:

A partir da década de 1930, o documento que melhor traduz as disputas entre os atores envolvidos e o interesse político despertado pelas estatísticas criminais é aquele que, em 1941, foi incorporado ao Código Processual Penal – CPP como modelo para a produção de dados da área no País. Trata-se do Boletim Individual – BI, previsto no Artigo 809, do referido Código, e regulamentado pelo Decreto nº 3.992, de 30 de dezembro do mesmo ano. Assim, o debate sobre estatísticas criminais, travado no âmbito do Conselho Nacional de Estatísticas e contado por intermédio da descrição de algumas de suas resoluções, indica que a história desse documento pode ser vista como a história da área de estatísticas criminais no Brasil até meados de 1980, não obstante existirem linhas paralelas de produção e uso de dados por parte das instituições de justiça criminal que convergem, quase todas, para a dimensão burocrática de gestão do cotidiano, deixando a dimensão do controle público do poder quase como uma não-questão até os anos 90, quando o amadurecimento da agenda de direitos humanos no país forçou a incorporação do debate sobre disponibilidade e confiança dos dados policiais (LIMA, 2005, f. 92).

O tempo seguiu inexorável e o país passou por diversas transformações políticas, econômicas e sociais, repetindo continuamente em sua política um movimento pendular com polos em um sistema político centralizado e outro descentralizado. Estas transformações tiveram reflexos nas estatísticas criminais, que vão se alternar em momentos de assunção das estatísticas como munição política para o desenho de agendas autônomas de políticas públicas de segurança e justiça locais e momentos de reconhecimento dos dados como insumos para a constituição de um Estado central e forte, como no governo Vargas (LIMA, 2005, f. 112).

Contudo, finaliza Lima (2005, f. 112), a discussão central esteve sempre em torno de quem tinha legitimidade para produzir tais dados, e não em discutir como estes dados poderiam ajudar no desenho de políticas públicas ou de contextualizá-los no debate nacional.

O fato é que a produção de estatísticas criminais, desde sua origem, apresenta problemas diversificados, que vão de sua coleta à sua divulgação. Uma boa sistematização destes problemas foi elaborada pela socióloga Dulce Maria Teixeira (2005), após diversas entrevistas com estudiosos<sup>11</sup> do tema da criminalidade. Para estes, as estatísticas criminais Brasileiras apresentam, entre seus principais problemas (TEIXEIRA, 2005, f.133):

- Problema com a unidade de registro: geralmente é informado o número de ocorrências, sem o número de vítimas envolvidas;
- Sobreposição de categorias utilizadas para a mensuração dos crimes, inclusive pela criação de nova categoria, sem a retirada da categoria antiga;
- Duplicidade de registros, nos casos em que as denúncias são feitas em delegacias comuns e posteriormente encaminhadas para delegacias especiais;
- Escassez de dados registrados nos BOs/ROs, decorrente de preenchimento incompleto ou incorreto nos formulários convencionais utilizados nas delegacias em geral;
- Falta de padronização no uso das categorias comuns à realidade de uma determinada região ou a de todas as regiões brasileiras;
- Falta de transparência na divulgação das estatísticas criminais, haja vista que algumas unidades da Federação somente efetuam a divulgação completa por meio do Diário Oficial, o que não representa uma divulgação de fácil acesso ao conjunto da sociedade;
- O sub-registro e a subnotificação, constantes em diferentes modalidades criminais e;
- A falta de fontes alternativas para o aprofundamento ou exploração de variáveis indisponíveis ou pouco exploradas nos registros oficiais de ocorrência policial.

Dos principais problemas apontados pelos especialistas, um dos mais complexos é, sem dúvida, a subnotificação, ou o que diversos autores chamam de cifras negras, que representa a parcela de ocorrências não notificadas à polícia, o que faz com que as estatísticas criminais pareçam com o que os estatísticos chamam de estatísticas de voluntários.

<sup>11</sup> Para realizar sua pesquisa, Teixeira (2005) entrevistou os pesquisadores: Sérgio Adorno, Michel Misse, Luiz Eduardo Soares, Yolanda Catão, Jacqueline Muniz, Gilberto Velho, Nilo Batista, Gláucio Soares e Cláudio Beato. No Quadro 6 (TEIXEIRA, 2005, f.171-181) está reproduzida o que a autora chamou de *Visão dos Especialistas Sobre as Estatísticas Criminais no Brasil*.

Os motivos, que ainda são pouco estudados, podem ser variados: custos de deslocamentos à delegacia, constrangimentos sociais e psicológicos associados à vitimização por certos tipos de delitos, hostilidade em relação ao Estado e seus representantes e, no caso de crimes contra a propriedade, o fato dos bens estarem ou não cobertos por seguros patrimoniais (TEIXEIRA, 2005, f. 127).

A subnotificação é para a estatística criminal o que é a não resposta<sup>12</sup> para as pesquisas de opinião. Assim, quanto mais representativo for o percentual de não respostas, menor credibilidade terá a pesquisa. Afinal, a princípio, o que se quer medir é a opinião e não a falta dela. Contudo, sabe-se que um olhar atento às não respostas pode ser revelador. Descobrir-se-á que seus autores apresentam regularidades próprias, motivos que o fazem não opinar, e, ao final, que a não resposta pode ser tão reveladora quanto a opinião.

O mesmo princípio pode ser aplicado às estatísticas criminais. Por meio de pesquisa de vitimização<sup>13</sup> pode-se conhecer melhor os motivos que fizeram com que aqueles que foram vítimas de algum crime não notificassem a polícia. Assim, por exemplo, segundo Teixeira (2005, f. 129), calcula-se que cerca de 80% das vítimas de roubo, na região metropolitana do Rio de Janeiro, não comunicaram o crime à polícia e, nas pesquisas de vitimização, normalmente o motivo alegado para o não registro enquadra-se na opção: *não acredita ou tem medo da polícia*.

Mais sério que o problema da subnotificação é a manipulação de registros. Um bom exemplo desta manipulação refere-se aos chamados autos de resistência, quando a vítima é morta numa ação policial sob alegação de resistência à prisão. Segundo Silva Filho (apud TEIXEIRA, 2005, f. 130), “no Rio de Janeiro praticamente a totalidade dos 596 civis mortos pela polícia, de janeiro a outubro de 1998, foi contemplada com ‘auto de resistência’, ou seja, foram mortos porque resistiram aos policiais que teriam agido em legítima defesa [...]”.

Aqui, cabe destacar a enorme irregularidade procedimental na elaboração dos registros, no que se refere aos critérios de classificação e ao preenchimento das próprias estatísticas, gerando, em muitos casos, informações imprecisas e/ou sub-registro. O Agente Policial<sup>14</sup> encara muitas vezes esta tarefa como um espécie de castigo burocrático (TEIXEIRA, 2005, f. 127).

Ao lado dos problemas de produção enumerados está o problema da disseminação. O recurso ao sigilo e ao segredo, prática historicamente associada às instituições responsáveis pela área de justiça criminal, aos poucos perde força, frente à pressão popular.

<sup>12</sup> Sobre isso, ver Bourdieu (1987)

<sup>13</sup> Pesquisas de Vitimização são pesquisas de opinião (*surveys*) que têm como foco a vítima. Sobre isso, ver Lima (2005, f. 147-152).

<sup>14</sup> Há aqui outra singularidade da produção estatística. Afinal, o delegar o olhar não faz parte do cotidiano de pesquisa das ciências em geral. E como lembra Latour, esse processo de delegação do olhar só se realiza com estabilidade se os observadores delegados ao longe perderem seu privilégio – o relativismo – a fim de que o observador central possa elaborar seu panóptico – a relatividade – e encontrar-se presente ao mesmo tempo em todos os lugares. O que, efetivamente não acontece, sobretudo quando há interesse em dissimular o dado, ou simplesmente descaso em notificá-lo (LATOURE, 2000, p. 39).

Exemplo disto é o Programa Nacional de Direitos Humanos (2009), publicado em 21 de dezembro de 2009 pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que traz, entre suas diretrizes, a urgente necessidade de maior transparência e participação popular no sistema de segurança pública e justiça criminal, e, dentre as ações programáticas, dá grande destaque à necessidade de divulgação trimestral de estatísticas criminais.

Entretanto, as respostas a essa demanda, como analisa Lima (2008), não trouxeram transparência, ao contrário, sob o enunciado de transparência, os dados disseminados, na forma com que o são, têm tornado essa informação ainda mais opaca. Nas palavras dele:

[...] a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem?) (LIMA, 2008, p. 69)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A bifurcação na produção de dados referentes às estatísticas criminais que teve início ainda no Império, envolta na disputa em torno de quem pode ou não produzir e/ou ter acesso aos dados existentes, somado à nefasta concepção que toma a área de segurança pública como secreta, de acesso exclusivo à alta burocracia dos governos e a falta de coordenação e controle sistemático na produção dos dados faz com que a estatística criminal produzida no Brasil esteja aquém dos critérios de credibilidade e legitimidade, fundamentais ao uso reflexivo das estatísticas.

Neste sentido, é preciso entender que os institutos de estatísticas devem servir primeiramente aos Estados e ao interesse social, tendo os governos uma importância de segunda ordem. A estabilidade da produção estatística depende, e muito, dessa independência em relação aos governos [Seltzer (1994) fala de interdependência ou integração e Fellegi (1999) fala em “objetividade não-política”].

Senra (1998), Besson (1995) e Desrosières (1996) sustentam a afirmação de que a legitimidade e credibilidade das estatísticas estão vinculadas ao entendimento da natureza da informação estatística. Para esses autores, para além da competência e capacidade técnica dos institutos de estatística, é preciso que os usuários, melhor dizendo, os demandantes, conheçam as potencialidades e limites desta informação. Segundo Desrosières: “O uso democrático da informação estatística implica a

possibilidade de abrir as ‘caixas pretas’ nas quais costuma estar encerrada. Seu conteúdo deve ser apresentado em público e eventualmente discutido” (DESROSIÈRES, 1996, p. 2).

Por fim, é importante que se diga, no intuito de se apreender a natureza das estatísticas, que o processo de legitimação da informação estatística e, por conseguinte, das instituições estatísticas, produz novos significados. Tais significados servem para integrar os significados já ligados a processos institucionais díspares (pode-se pensar nas tipologias/classificações e no movimento que vai do conhecimento do dado à tomada de decisão). A função da legitimação consiste em tornar objetivamente acessíveis e subjetivamente plausíveis as observações (objetivações) de “primeira ordem” que foram institucionalizadas, o que tem diversos desdobramentos.

Afinal, à medida que um olhar sobre o crime torna-se legítimo, crível e aceito como medida para aquele “problema” social, o processo de legitimação das estatísticas e das instituições produtoras desdobra-se para a aceitação de um olhar sobre a realidade, no caso, sobre aquele problema social, o que tem desdobramentos sobre discursos e políticas de segurança. O recorte racial na análise do perfil do criminoso no período pós-abolição é um bom exemplo disto.

Isto posto, faz-se necessário pensar que tipo de estatística se quer, que realidades se quer retratar e sobre qual enfoque se fará isso. Daí as perspectivas opostas sobre o mesmo tema. Isto não diminui a importância das estatísticas. Elas são imprescindíveis à contemporaneidade. Contudo será preciso cada vez mais observá-las em sua dimensão sociopolítica.

Para essa atitude reflexiva, a sociologia das estatísticas<sup>15</sup> contribui de forma especial. A formalização dos estudos e conceitos nesse campo de conhecimento pode fornecer material necessário para estudos empíricos complexos. Um campo enorme de oportunidades se coloca à investigação. Um espaço da sociologia das estatísticas, reconhecida como disciplina especial, com objeto e perspectivas próprias, ao qual dedicamos esta contribuição.

## REFERÊNCIAS

BESSON, Jean-Louis. As estatísticas: verdadeiras ou falsas? In: BESSON, Jean-Louis (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. p. 25-67.

BORDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

\_\_\_\_\_. A opinião pública não existe. In: THIOLENT, Michel J. M. *Crítica metodológica, investigação social & enquete operária*. São Paulo: Pólis, 1987. p. 137-151.

\_\_\_\_\_. O paradoxo do sociólogo. In: QUESTÕES de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. -- ed. rev. Brasília: SEDH, 2010. 228 p.

DESROSIÈRES, Alain. *Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do estado*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996. Apresentada no Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, promovido pelo IBGE.

<sup>15</sup> Sobre isso, ver Starr (1987) e Santos (2006).

- DURKHEIM, Émile. *O suicídio*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_. *As Regras do Método Sociológico*. Tradução de Pietro Nassetti. Ed. Martin Claret. São Paulo, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Pragmatismo e sociologia*. Porto: RES, 1988.
- FELLEGI, I. P. *Statistical Services - preparing for the future*. Aguascalientes, México: INEGI, 1998. 80 p. [Servicios estadísticos: preparando para el futuro. *Estadística y Economía*, Chile, n. 17, p. 19-49 enero, 1999.]
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-Nação e a Violência*. São Paulo: EDUSP, 2001. 374 p.
- GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. Niterói: Impetus, 2009. v. 1. Parte Geral (arts.1 a 120 do CP).
- HABERMAS, Jurgen. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LATOUR, Bruno. *A ciência em ação*. São Paulo: Ed. UNESP, 2000.
- LIMA, R. S. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 80, p. 65-69, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Orientador: Professor Dr. Sérgio Adorno.
- MENDONÇA, E. L. de. *A pobreza no Brasil: medidas e sentidos*. 2000. 311 f. Tese (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, 2000.
- POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, v.22, n.75 ago 2001.
- RIBEIRO JR, João. *O que é positivismo*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- SANTOS, Herberth Duarte dos. Disciplina e regulação: os dois polos do poder das estatísticas. *Bahia Análise & Dados; estatísticas públicas, informação e cidadania*, Salvador, v. 15, n. 1, p. 23-33, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Estatísticas Públicas: tempos e significados (o espaço da sociologia das estatísticas)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais / Área de concentração: População, Sociedade e Território) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro 2005. Orientador: Professor Dr. Nelson de Castro Senra.
- SELTZER, W. *Politics and statistics: independence, dependence or interaction*. New York: United Nations, 1994. 37 p.
- SENRA, N. C. *A coordenação estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível*. 1998. 178 f. Tese (Doutorado em Ciência da informação) - Escola de comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, Rio de Janeiro, RJ, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 329 p.
- STARR, Paul. The sociology of official statistics. In: ALONSO, Willian; STARR, Paul (Ed.). *The politics of numbers*. New York: Russel Sage Foundation, 1987.
- TEIXEIRA, Dulce Maria. *Segurança Pública no Brasil: uma questão de Estado, urgente e necessária*. 2005. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais / Área de concentração: População, Sociedade e Território) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2005. Orientadora: Professora Dra. Jane Maria Pereira Souto de Oliveira.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEGITIMIDADE DAS ESTATÍSTICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL (1871-1940)

Natália de Lacerda Gil\*

Este trabalho retoma parte das considerações publicadas na tese de doutorado intitulada *A dimensão da educação nacional: um estudo sócio-histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira*, defendida em 2007 na Universidade de São Paulo. Esta tese teve por objetivo compreender como se configuraram as relações entre educação e estatística no Brasil no período de 1871 até a década de 1940. Com base na análise de documentos de Estado – publicados pela Diretoria Geral de Estatística, Ministério da Educação e Saúde, Serviço de Estatística de Educação e Saúde, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, foi possível identificar como se consolidou a legitimidade que usufruem as estatísticas educacionais para a condução de decisões políticas e de que maneira estas estatísticas colaboraram na formulação de representações sobre a escola primária brasileira.

No artigo que aqui se apresenta buscou-se especificamente recuperar, nos discursos que evocam as estatísticas de educação, algumas discussões acerca da legitimidade que usufruem esses números. Pela leitura de textos que divulgam e analisam dados quantitativos do ensino, foi possível notar a vasta defesa acerca da utilidade dessas informações no planejamento e avaliação das políticas de educação. Descritas como objetivas, exatas, neutras, verdadeiras, imparciais etc., as estatísticas são consideradas elemento fundamental na administração educacional, tendo supostamente a vantagem de substituir as decisões pautadas na rotina, no acaso ou na simples vontade dos governantes.

Buscou-se, ainda, mencionar a complexidade que orienta a inteligibilidade dos números. Pretendeu-se, deste modo, apontar algumas das questões a serem observadas quando da utilização das estatísticas de educação produzidas no período investigado, que, em grande medida, são elementos de reflexão também para o uso que delas se faz na atualidade. Sujeitas a controvérsias nos seus espaços de origem e correspondendo a um ângulo de apreciação (entre outros) das situações que procuram descrever e prever, as estatísticas são transpostas para o meio educacional frequentemente livres de constrangimentos e tomadas como descrições completas e melhores porque numéricas. Defende-se aqui que, ao contrário do que comumente ocorre, é preciso submetê-las a um exame crítico do modo como foram produzidas e da adequação desses elementos nos discursos e práticas educacionais.

\* Doutora e mestra em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## LEGITIMIDADE E INTELIGIBILIDADE DAS ESTATÍSTICAS OFICIAIS

Desta linguagem necessária para dizer e fazer as sociedades, a estatística moderna é um componente importante, particularmente reputado por seu caráter factual, sua objetividade, sua capacidade de fornecer referências e pontos de apoio. Como se constituiu esta reputação assim particular da qual, entre as formas de conhecimento, se beneficia a estatística? Este crédito provém de uma interação original, tecida pela história, entre duas formas de autoridade, por outros aspectos, claramente distintas: aquela da *ciência* e aquela do *Estado* (DESROSIÈRES, 2000, p. 27).

A expressiva legitimidade que usufruem as estatísticas oficiais advém, como mencionado no trecho acima, de sua posição intermediária entre o universo científico e as questões de Estado. A autoridade que tem a ciência para impor uma descrição do mundo, percebida como mais adequada, vem do reconhecimento desta mesma autoridade pelos demais ocupantes do espaço social. Bourdieu (2004, p. 145) ressalta que “na luta pela imposição da visão legítima do mundo social, em que a própria ciência está inevitavelmente envolvida, os agentes detêm um poder à proporção do seu capital, quer dizer, em proporção ao reconhecimento que recebem de um grupo”.

As estatísticas colaboram no delineamento de representações da realidade. As representações podem ser entendidas como “atos de percepção e de apreciação, de conhecimento e de reconhecimento, em que os agentes investem seus interesses e pressupostos” (BOURDIEU, 1998, p.107). Correspondem a “esquemas intelectuais incorporados que criam as figuras graças às quais o presente pode adquirir sentido, o outro tornar-se inteligível e o espaço ser decifrado” (CHARTIER, 2002, p. 17). Estas categorias, organizadas em classificações, divisões e delimitações que conformam as maneiras de perceber o mundo social, são disposições estáveis e partilhadas que, assim sendo, agem como mediadoras das práticas e discursos. Muito embora aspirem à universalidade, as representações são estruturas mentais relacionais determinadas pelos interesses e pelas posições sociais daqueles que as forjam.

Desse modo, merece destaque o fato de que as estatísticas, por serem (menos que uma descrição do real) esquemas de classificação, *colaboram para a construção das maneiras de ver*, guiando e sendo guiadas pelas representações já estabelecidas. Bourdieu (1998, p. 117-118) ressalta que

[...] a ordem social deve em parte sua permanência à imposição de esquemas de classificação que, por se ajustarem às classificações objetivas, acabam produzindo uma forma de reconhecimento desta ordem que implica justamente o desconhecimento da arbitrariedade de seus fundamentos: a correspondência entre as divisões objetivas e os esquemas classificatórios, entre as estruturas objetivas e as estruturas mentais, está na raiz de um tipo de adesão originária à ordem estabelecida.

Assim, a despeito do caráter arbitrário das categorias utilizadas, estas se apresentam à sensibilidade do receptor como “naturais”. Essa aparência de naturalidade colabora na afirmação da legitimidade das estatísticas como instrumento capaz de proceder a uma descrição percebida como muito pertinente, porque se coaduna com os modos de apreensão do real que os indivíduos tinham anteriormente interiorizado. Por outro lado, as categorias dão à realidade descrita uma feição de coerência e ordenamento, feição que é assim captada porque apresentada em uma linguagem racional com a qual já se tem familiaridade.

O conceito de representação conduz, portanto, à compreensão das estatísticas como instrumento que, ao classificar e circunscrever a realidade, constrói e fixa modos de apreender o mundo, baseados nos quais os indivíduos tomam decisões, equacionam problemas, conformam seus comportamentos e consolidam mecanismos de controle social. Essas percepções do social “produzem estratégias e práticas (sociais, escolares, políticas) que tendem a impor uma autoridade à custa de outros, por elas menosprezados, a legitimar um projeto reformador ou a justificar, para os próprios indivíduos, as suas escolhas e condutas” (CHARTIER, 2002, p. 17). Ou seja, por serem representações, as estatísticas exercem uma função simbólica em que a ação – efetivada por um grupo determinado – de descrever a realidade, construindo categorias que lhe conferem inteligibilidade, configura-se num poder de conformar as relações com o real, dando sentido e existência social a essa própria realidade.

A força das representações provenientes do campo científico é tanto maior quanto melhor posicionados estejam seus agentes no campo e quanto mais eficazes sejam as estratégias de afirmação do próprio campo no universo social. Vale considerar que

[...] a ciência nada mais pode fazer senão tentar estabelecer a verdade dessas lutas pela verdade, apreender a lógica objectiva segundo a qual se determinam as coisas em jogo e os campos, as estratégias e as vitórias, produzir representações e instrumentos de pensamento que, com desiguais probabilidades de êxito, aspiram à universalidade, às condições sociais de sua produção e da sua utilização, quer dizer, à estrutura histórica do campo em que se geram e funcionam (BOURDIEU, 2004, p. 294).

Com relação à autoridade proveniente do Estado o processo é semelhante: tal autoridade é validada por aqueles que a instauram, por redes de relações de reconhecimento, constitutivas do campo burocrático. Assim, os discursos *oficiais* são “simbolicamente eficientes porque realizados em situação de autoridade, por pessoas autorizadas, ‘oficiais’, agindo *ex officio* como detentores de um *officium (publicum)*, de uma função ou de um cargo atribuído pelo Estado” (BOURDIEU, 1996, p. 113). A sutil articulação entre as garantias provenientes do espaço científico e do espaço estatal é que confere, portanto, especial legitimidade às estatísticas oficiais.

Interessa perceber, com base nisso, que o poder das cifras acaba reforçado pelo fato de os locais de sua produção não serem necessariamente os mesmos de sua utilização. Originados no campo estatístico, os números veem-se menos constrictos por questionamentos ao passarem ao campo educacional. Os debates em torno das concepções e procedimentos que orientam a elaboração dos trabalhos estatísticos, presentes nos meios científicos em que estes são produzidos, raramente chegam ao conhecimento daqueles que atuam no campo educacional. Vindos de fora, esses recursos aparecem envoltos numa expectativa mítica e, avalizados pela sua origem científica e oficial, são incluídos no debate educacional como elementos objetivos e inequívocos de prova e/ou de orientação das ações tidas como mais acertadas. Cabe sublinhar que, nesse processo de transposição, acaba por se perderem de vista as limitações que constroem os produtos. Inegavelmente válido e útil para os debates e iniciativas em educação, o conhecimento estatístico precisa, como qualquer outro, ser tomado criticamente dentro de suas possibilidades.

Diante disso é preciso reconhecer algumas das características e fragilidades das estatísticas de educação que – não obstante sua ampla legitimidade no meio educacional – limitam a abrangência das conclusões e ações por elas ensejadas. O que se pretendeu foi destacar algumas das restrições, em grande parte mencionadas nos próprios textos examinados, que condicionam a inteligibilidade e a utilização dos elementos quantitativos. Embora os exemplos privilegiem as estatísticas de educação, as considerações feitas ao longo do texto não se detêm a elas, sendo, na maior parte dos casos, válidas para uma reflexão que verse sobre as estatísticas oficiais em geral.

## OBJETIVIDADE DOS NÚMEROS E POLÍTICA EDUCACIONAL

Há nos discursos analisados uma ampla concordância sobre o caráter racional das estatísticas, que é, aliás, por todos ressaltado como o elemento que responde por seu especial valor. Tido como neutro, objetivo, exato e inequívoco, o conhecimento estatístico é apontado como recurso valioso para a decisão política, a administração pública e privada, a avaliação e para o planejamento, de modo geral.

No discurso de Teixeira de Freitas, que foi diretor do Serviço de Estatística de Educação e Saúde, por exemplo, o objetivo das estatísticas oficiais aparece fortemente vinculado ao encaminhamento das políticas públicas. A descrição quantitativa permitiria, portanto, mais do que conhecer os fatos, vislumbrar a saída para as dificuldades. Considerava-se que os números deixavam melhor apreender a realidade, possibilitando não apenas perceber as circunstâncias do problema, como sugerindo os caminhos para seu equacionamento completo, ou seja, apontando a política a ser seguida:

Ora, se os números nos dizem isto, muito mais profunda é a sua lição do que até aqui nos pareceu. Porque ela não nos coloca diante dos

olhos um fato mudo e inexpressivo – o vulto do alargamento necessário da obra escolar em extensão e rendimento. Pelo contrário, expõe-nos impressionantemente uma realidade complexa, de nítidas características, e sugere o seu visionamento totalitário em termos, não só de serem percebidas todas as circunstâncias que distanciam a escola brasileira da sua finalidade, mas ainda de serem claramente vistos os caminhos para a solução integral do nosso problema da educação popular. E assim, os números exprimem mais do que conjeturas de mera expressão estatística, porque êles sugerem uma política – a política que nos convém em matéria de ensino primário (FREITAS, 1937, p. 148-149).

Partilhava da mesma opinião Bulhões Carvalho, que, em relatório da Diretoria Geral de Estatística – da qual foi diretor –, cita um estudo de Jacques Bertillon, apresentado como uma “auctoridade na materia”, para quem “toda a vida administrativa e politica é regulada e esclarecida pela estatistica; muitas instituições de previdencia social a ella se devem; administração alguma publica ou privada póde actualmente dispensal-a” (BULHÕES CARVALHO apud BRASIL, 1915, p. 6). Se não se podia dispensá-la, era em virtude da capacidade de, pela descrição numérica da situação presente, perceber as tendências futuras. De posse desse saber, acreditava-se inequívoca a decisão a ser tomada, a fim de interferir no destino esboçado pelas configurações atuais. É baseado nessa convicção que Heitor Bracet, quando à frente do IBGE, na apresentação ao Anuário Estatístico do Brasil (1946), afirma:

Os dados constantes dêste volume fixam, em seus contornos gerais, acentuando os traços mais característicos, a fisionomia do país, descrevem, numa visão panorâmica, os processos de nossa evolução, e apontam, a todos quantos queiram entendê-los, os rumos a adotar para a solução dos problemas econômicos e sociais que vêm angustiando a nação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1947, p. ix).

No que concerne à administração da educação popular, não seria diferente. Em face de suas precárias condições, sobretudo por sua insuficiência com relação à dimensão populacional do país, agravada por sua baixa densidade, em algumas regiões, parecia imprescindível um elemento racional que permitisse decidir pela eficiente alocação dos exíguos recursos financeiros e pela otimização dos esforços. A ação eficaz era o principal intento a reclamar o concurso das estatísticas. Nesse sentido, Bulhões Carvalho, em prefácio à publicação das estatísticas escolares de 1907, afirmava que “para garantir a efficacia da acção do governo em materia de ensino, tornam-se, porém, indispensaveis as estatísticas escolares” (BRASIL, 1916, p. iv). É ilustrativo da importância desse aspecto o fato de que nesse mesmo estudo conste uma seção intitulada: “Indispensabilidade das estatísticas escolares para garantir a efficiencia da acção governamental em materia de ensino” (BRASIL, 1916, p. lvii). Oziel Bordeaux Rêgo,

que respondia pelos números educacionais na Diretoria Geral de Estatística, por sua vez, ainda na publicação que analisa os dados de 1907, afirmava que

[...] aqueles que, entre nós, se têm occupado, praticamente, com o problema do ensino elementar para logo perceberam a importancia dessa base [a estatística], sem a qual, de certo, resultariam em nada os melhores esforços dos poderes publicos (BRASIL, 1916, p. lvii).

A ausência, durante muito tempo, de estatísticas educacionais confiáveis era indicada como evidência e causa da péssima situação do ensino primário. Por um lado, o descaso, durante quase todo o século XIX, para com a coleta de dados acerca desse nível de ensino era tido como prova da omissão dos poderes públicos com o desenvolvimento da própria educação elementar. Por outro, considerava-se que a falta de dados racionais tinha impedido o acertado encaminhamento das políticas educacionais, resultando em ações desconexas, dispersas e/ou inapropriadas, cujos efeitos teriam sido insatisfatórios. Em prefácio ao livro de Teixeira de Freitas, o importante educador Lourenço Filho alerta que “sem a verificação periódica dos resultados, nenhuma obra pode ter direção cabal. Sem ela os objetivos se diluem. E à falta de certeza nos objectivos, não há plano nem método. Trabalha-se sob o impulso da rotina, pela inspiração do acaso ou do arbítrio” (LOURENÇO FILHO, 1937, p. 5). Tem-se aí expressão evidente da convicção de que as estatísticas permitiriam substituir as ações costumeiras, circunstanciais ou impensadas por um plano racional.

Na compreensão de Teixeira de Freitas, os números indicavam que a política de educação tinha que ser “apolítica”. A elucidação do aparente paradoxo vinha em seguida:

[...] essa política há de libertar-se das influências politiqueiras, a-fim-de poder ir livremente executando aqueles melhoramentos que o aparelhamento escolar fôr reclamando dentro de um plano técnico harmoniosamente disposto, tendo em vista todos os aspectos do complexo problema a resolver e o equilíbrio a manter na economia do sistema (FREITAS, 1937, p. 149).

A objetividade era característica apontada como constitutiva de uma estatística confiável. Era porque imbuída desse predicado que se tornava componente imprescindível na condução da política educacional:

Antes de tudo, a estatística do ensino, fazendo-nos sentir pela primeira vez, através de insofismáveis dados quantitativos, com a lógica poderosa da “objetividade”, as falhas e dissonâncias profundas da obra escolar primária, leva-nos à conclusão de que só apoiados nesses elementos de informação e convicção poderá o Brasil realizar algo de sério em matéria de educação de sua gente (FREITAS, 1937, p. 149).

O que se destaca é, portanto, a convicção de as estatísticas, por serem uma descrição objetiva, permitirem ver a situação em seus reais delineamentos. São frequentes, nos discursos analisados, as metáforas da fotografia e da comunicação. A estatística seria, assim, capaz de “revelar” a realidade, de “falar” a verdade.

Há, por trás do argumento em defesa da racionalização da administração escolar, a intenção de converter esta de questão política à questão técnica. Não apenas a administração baseada na técnica é apontada como substituta daquela pautada na política, como também a técnica é mencionada como responsável pela solução satisfatória de antigos problemas políticos. Racionalizar a educação quer dizer, nesse discurso, que a opção por decisões pautadas em conhecimentos técnicos – provenientes de áreas científicas de crescente prestígio naquele momento, como a estatística – evitava perder-se tempo em longas discussões políticas (já que a decisão “técnica” não dependia da chegada a um consenso; era tida como decorrência, por definição, única e evidente da análise racional da situação) e trazia resultados mais favoráveis.

As políticas sugeridas pelos números, nos discursos analisados, teriam a vantagem de ser “objetivas”, ou seja, estariam supostamente acima das vontades dos governantes por consistirem num recurso racional para o encaminhamento da tomada de decisão. A objetividade atribuída à ciência é, assim, evocada como garantia da assunção de posições mais adequadas do que aquelas pautadas nas vontades políticas. É preciso, entretanto, não desconsiderar que a ciência e seus produtos não são neutros, ao contrário, articulam-se num processo complexo em que vários interesses – alguns políticos, outros específicos do campo científico – estão em jogo.

### EXATIDÃO, ESCOLHAS E LACUNAS

“Eis aí como nos falam os números. Eis aí o postulado singelo, mas severo, que eles apresentam à Nação. Apontam com imparcialidade e *precisão* as deficiências da obra atual de educação popular” (FREITAS, 1937, p. 164, grifo nosso). Embora o discurso do período fale em imparcialidade dos números, é possível localizar considerações dos autores que apontam para a necessidade de escolha do ângulo que os números devem mostrar. Sem contestar o fato de que uma estatística bem conduzida possa ser evidentemente exata no que descreve ou estima, há que se considerar – embora isso possa parecer contraditório – que a precisão é um atributo relativo, dependente dos objetivos que motivam os cálculos realizados. Nesse sentido, por exemplo, Teixeira de Freitas faz ponderações acerca do imperativo de escolha da escala para análise em razão dos objetivos e dos dados que se tem. Em estudo sobre a escolaridade da população, dava a seguinte explicação acerca do método de cálculo empregado:

Utilizando as investigações sobre a demografia brasileira, do Professor Giorgio Mortara, podemos deduzir, embora sem pretender exatidão

rigorosa, a população média para cada um dos anos abrangidos (direta ou subsidiariamente) pelos cálculos que projetamos, a saber, de 1932 a 1946. Depois, ousando ir um pouco além, *embora de modo ainda menos exigente quanto à precisão (aliás, dispensável para o fim em vista)*, obtivemos os demais dados essenciais (FREITAS, 1948, p. 11, grifo nosso).

A propósito do estudo sobre a evasão escolar, ressalta a relatividade do processo de medição:

As medidas astronômicas desprezam frações de milhar de quilômetros cúbicos ou de anos-luz. Medindo uma peça de tecido, não se levam em conta frações de centímetro. Mas em trabalhos de relojoaria, um décimo de milímetro tem significação. Em conseqüência, há-de considerar-se sempre a justa relatividade das cousas. E dentro dessa relatividade, o método que adotamos não oferece senão um erro despreciando (FREITAS, 1941, p. 580).

Cabe lembrar que, conforme indica Besson (1995, p. 43), o estatístico procede a um esforço de selecionar o que será observado e, nesse processo, necessariamente “perde informação para ganhar sentido”. Ou seja, ao contrário do que comumente se acredita, as estatísticas não “revelam” a realidade. Elas a integram e participam na sua construção na medida em que conformam as maneiras pelas quais o real é percebido. Tais escolhas, embora não sendo totalmente conscientes, vinculam-se às motivações que levaram à execução da investigação e correspondem a recortes necessários que resultam num ângulo sempre obrigatoriamente parcial. O poder que as estatísticas têm provém frequentemente do equívoco em se considerar a apreensão do “todo” onde o que se possui é apenas a visão de uns poucos aspectos, quais sejam, aqueles que se prestaram à contagem. Sua importância está, portanto, menos na provisão de uma descrição completa do real e sim na sua capacidade de ordenar e sintetizar informações, conferindo inteligibilidade ao mundo.

No *Boletim Comemorativo da Exposição Nacional de 1908*, organizado para celebrar o centenário da abertura dos portos brasileiros às nações estrangeiras, ressalta-se a possibilidade de se ter por intermédio das estatísticas uma ideia exata da situação do país. O que se propõe é o projeto extremamente ambicioso da apreensão do todo, da veiculação de uma imagem – expressa em números – compreensiva da integralidade dos setores do país. À parte o fato, como já se argumentou, desse ser um objetivo excessivo em vista das possibilidades descritivas da estatística, há ainda o paradoxo (inserido nos limites da proposta formulada na própria publicação) em se reconhecer a existência de lacunas de dados, ao mesmo tempo em que se destaca o caráter preciso e abrangente das informações sobre “o estado actual do Brazil”. Ou seja, o fato de que não se tivesse podido coligir informações completas sobre todos os aspectos elencados não é indicado como motivo de diminuição da exatidão do quadro composto:

*Si não é uma publicação completa e das mais perfeitas no genero, representa ao menos valioso repositorio de informações, algumas ineditas, outras já conhecidas, grupadas todas systematicamente de modo a fornecer sobre varios aspectos uma idéa exacta do estado actual do Brazil* (BRASIL, 1908, p. vii, grifo nosso).

Em outros momentos, ao contrário, a distância entre as informações quantitativas e a realidade é atribuída às falhas do levantamento numérico. É o que se depreende da afirmação de Oziel Bordeaux Rêgo, em estudo sobre as estatísticas de 1907, de que

[...] a natureza muito relativa da aproximação da verdade, que elles [os algarismos apresentados] representam, decorre das circunstancias mesmas de sua obtenção, já sufficientemente lembradas. Fôra, sem dúvida, insensato querer que de materiaes tão lacunosos e dispares sahisse obra acabada e impecavel (BRASIL, 1916, p. cxi).

Nesse sentido, dois aspectos merecem ser pontuados. Primeiramente, o que se percebe é que as afirmações acerca das possibilidades descritivas da estatística, funcionando como *slogans* e pretendendo reforçar a credibilidade dos números, eventualmente se descolam das condições de elaboração do próprio estudo em que figuram. Além disso, nota-se que não estão colocadas em discussão as limitações inerentes à estatística. A ênfase, nesses discursos, está nas variadas dificuldades de coleta dos dados primários que acarretavam significativas omissões nos quadros publicados. Mesmo que os responsáveis pelos trabalhos estatísticos aqui analisados soubessem – e muitas vezes deixam ver que sabiam – da restrição à qual está sujeita a estatística, possibilitando-lhe mostrar apenas um recorte da realidade (que, aliás, pode ser bem exato), os obstáculos para a adequada ou desejável realização desses trabalhos eram tantos que provavelmente pareceria despropositado dedicar maior atenção àquele aspecto.

Os levantamentos estatísticos sofriam, durante todo o período analisado, em maior ou menor grau, com as dificuldades de obtenção dos dados primários. As omissões eram comuns, sobretudo nos primeiros anos de realização de trabalhos dessa natureza. O atraso na remessa dos números também era um problema constante. Em comunicado da Diretoria Geral de Informações, Estatísticas e Divulgação do Ministério da Educação e Saúde, menciona-se que

[...] os trabalhos de elaboração ainda não puderam correr com a pontualidade prescrita no próprio Convênio, só nos derradeiros dias de Dezembro tendo chegado ao Ministério da Educação as últimas retificações que foi preciso solicitar às repartições que lhe assumiram a responsabilidade (FREITAS, 1934, p. 188).

Disso decorriam inevitáveis lacunas, que comprometiam a apresentação do quadro da situação educacional – e também em outras áreas – composto pelos números. Embora as estatísticas sejam frequentemente citadas como um recurso para descrição fiel e completa

da realidade, fato é que são raras as compilações de algarismos que não indiquem omissões nos resultados publicados.

Nos primeiros trabalhos de sistematização das estatísticas de educação, menciona-se a ocorrência, com alguma frequência, do preenchimento dos espaços vazios com dados mais antigos. Oziel Bordeaux Rêgo diz que, no Relatório de 1873, registrava-se

[...] o facto de não haverem devolvido os mappas que lhes tinham sido endereçados das Provincias do Maranhão, do Ceará, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Acêrca da primeira e da ultima, tivera a Repartição [a DGE] de se contentar com resumidas notas, que apanhára em officios das Presidencias ao Ministro do Imperio; e, como nem esse recurso houvesse quanto ás outras duas, repetíra para a última dellas, os numeros da estatistica precedente e acceitára, para a primeira, o que se lhe offerecera no relatorio ministerial de 1872 (BRASIL, 1916, p. lxx-lxxx).

O autor sublinha que “desse modo se evidencia a presença, ainda em a nova estatística, de numeros não pertencentes ao anno a que ella se reportava” (BRASIL, 1916, p. lxx).

Tal procedimento não parece constar dos trabalhos realizados no século XX, nos quais são mantidas as lacunas (indicadas por um pequeno traço horizontal nas tabelas, por exemplo) quando não se dispõe de dados atualizados. Estas ausências deixam de ser omitidas ou disfarçadas, provavelmente como exigência para afirmação da credibilidade dos estudos, estando frequentemente mencionadas nas introduções ou em notas de rodapé que, às vezes, são bastante longas. Por exemplo, no *Anuário Estatístico do Brasil (1939/1940)* – cujo conteúdo refere-se às estatísticas em geral – figura a explicação de que, naquele volume,

[...] omissão, propriamente dita, houve apenas a das séries referentes ao jôgo e à defesa nacional. Êsses assuntos não puderam ser incluídos devido à insuficiência ou à inoportunidade dos dados disponíveis, esperando-se, todavia, que as edições futuras possam retomar a divulgação das competentes tabelas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1941, p. liv).

Em outro trabalho, referente aos índices sobre as conclusões de curso, em 1907, nos vários estados brasileiros, encontra-se a seguinte ponderação:

Cumpre observar que essas proporções não têm o mesmo gráo de precisão que as precedentemente deduzidas, por serem, como ficou dito, menos completos [...] os dados em que se baseou esta derradeira parte do trabalho. Se, em regra, não a prejudicam as deficiencias assignaladas, vista a quasi certeza de não ter havido conclusões de estudos nas localidades em falta, é, entretanto, possível que, em alguns Estados, o supprimento das lacunas, para o qual tudo se ten-

tou de balde, alterasse, de modo mais ou menos digno de nota, os quocientes, pela necessidade de sommar aos termos de cada divisão parcelas próprias de Municípios importantes, que figuram entre os omissos (BRASIL, 1916, p. cxxxii-cxxxii).

Lamentáveis, tais omissões não invalidavam completamente, contudo, os trabalhos postos em circulação. As ausências são consideradas, sobretudo nos primeiros anos, inevitáveis, em face da falta de consciência da população acerca da importância desses levantamentos e da ínfima organização das administrações para fornecer os dados solicitados. É evidente que tais ocorrências diminuem muito o interesse pelos trabalhos estatísticos e sua utilidade prática. Nesse sentido, o chefe da 1ª Sub-Seção do Ministério dos Negócios do Império em 1883, Jeronymo Bandeira de Mello, lamentava:

Na persistencia das causas que embaraçam, entre nós, o serviço estatístico, difficil, senão impossivel, é fazer-se obra de valia, quando por elementos se contam dados insufficientes e nem sempre exactos. É, portanto, sem a pretensão de ministrar valiosas informações que apresento este trabalho. Estou, pelo contrário, convencido de que é mesquinho o subsídio que elle póde prestar ás questões que se agitam, apezar do muito empenho que empreguei para tornal-o, quanto possivel, interessante e approximado da verdade (MELLO apud BRASIL, 1916, p. lxxv).

Estas falhas traziam especial obstáculo para a elaboração de quadros comparativos. Na compilação dos dados escolares de 1927, comenta-se que

[...] as deficiencias que não puderam ser sanadas, em vários Estados, não permitem a perfeita comparação dos numeros óra divulgados com os resultados estatísticos anteriormente obtidos, o que só será possivel quando as repartições estaduaes preencherem as lacunas existentes na estatística escolar (BRASIL, 1927, p. iv).

Ainda que afetados por deficiências, tais trabalhos permitiam tecer algumas considerações acerca do ensino no país, embora essas devessem ser tomadas com cautela:

Como já ficou dito, os coeficientes acima registrados [sobre as conclusões de curso no ensino elementar] que se deduzem dos dados reunidos na tabella seguinte, são passíveis de modificação, em varios casos, pois é preciso attender a que os subsidios para esta parte da estatística, maxime no tocante aos cursos primarios, foram muito menos completos do que os respectivos ás escolas, ao pessoal docente, á matricula e á frequencia. Assim, o supprimento das lacunas subsistentes, ampliando, para alguns Estados, a quantidade dos alumnos que chegaram ao fim da sua aprendizagem, determinaria, sem dúvida, alterações, mais ou menos dignas de nota, nos correspondentes termos proporcionaes (BRASIL, 1916, p. cxxxviii).

Macedo Soares reforça a necessidade de se atentar para as limitações colocadas às análises de dados da estatística geral por não estarem estes completos:

Elas [as tabelas] devem ser interpretadas pelo leitor – cumpre repetir – na exata relatividade de seu alcance, atendendo-se a que constituem as primeiras e ainda precárias explorações de campos estatísticos cujo estudo, em num país como o Brasil, encontra grandes dificuldades e terá de ser feito mediante tentativas repetidas e avanços progressivos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1939, p. xlv).

Mesmo que incompleta, a publicação dos algarismos obtidos era vista como extremamente relevante, seja porque provia alguma informação onde até então não se tinha nada, seja como base e experimentação para o aperfeiçoamento dos estudos estatísticos. Oziel Bordeaux Rêgo considera digno de reconhecimento o fato de que

[...] o esboço inserto no *Boletim Comemorativo da Exposição* [de 1908], apesar de suas deficiências, viera preencher uma lacuna absoluta, proporcionando ao estudo das necessidades do Brasil, sob este relevante aspecto [a instrução primária], uma base muito menos arreada da realidade do que a oferecida pelos documentos anteriores (BRASIL, 1916, p. cix-cx).

Macedo Soares, já em 1939, tem opinião semelhante:

Mas é também certo que os números coligidos, não obstante as ressalvas com que devem ser interpretados, revelam aspectos inéditos da realidade nacional, a constituir os primeiros cálculos tornados viáveis no Brasil em importantes setores estatísticos, e que vieram colocar, por vezes, em palpitante evidência, ora o auspicioso avanço geográfico da civilização no hinterland brasileiro, ora situações impressionantemente deficitárias, que estão reclamando da ação governamental medidas prontas e enérgicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1939, p. xlv).

Nos trabalhos mais recentes, as lacunas continuam a existir, mas, como são cada vez mais restritas, não se acredita que comprometam significativamente a imagem composta pelos números. No *Anuário Estatístico do Brasil (1941-1945)* considera-se, na verdade, que a atualidade das informações é mais importante que sua completude e exatidão. Por essa razão, opta-se por publicar sem muita demora os dados reunidos, mesmo que disso resultem alguns espaços em branco, decorrentes, sobretudo, da lentidão de algumas fontes informantes na remessa dos questionários preenchidos. Heitor Bracet menciona que o IBGE, por sua vez, nem sempre era capaz de, em curto espaço de tempo, suprir essa falha:

Em alguns casos, as aludidas lacunas puderam ser preenchidas por levantamentos especiais, realizados pela própria Secretaria-Geral do Instituto. Em outros, nada se pôde fazer, uma vez que exigiam inquéritos cuja realização reclamaria tempo incompatível com o desejo de evitar que o material já reunido perdesse o cunho de atualidade, quando de sua publicação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1946, p. viii).

O que se percebe, para além da evidência de que existiam lacunas nos levantamentos publicados no período analisado, é que esta questão era assumida e discutida por aqueles que produziam os números. No entanto, a circulação dos dados quantitativos em espaços diversos daqueles em que foram produzidos dá-se frequentemente sem a consideração dessas características com relação aos números evocados. Desconsiderar esses fatores pode levar os usuários das estatísticas – as aqui consideradas, mas não apenas – a conclusões equivocadas ou excessivas. O exame dos tipos de lacunas e das soluções encontradas para suprir as omissões de dados nos trabalhos estatísticos permite, acredita-se, apurar o olhar acerca desses elementos quantitativos, que – inegavelmente úteis e merecedores de atenção – precisam ser mobilizados com cautela e ponderação.

Os discursos sobre as estatísticas mencionam, como se buscou mostrar neste artigo, reiteradas vezes o caráter objetivo e exato das informações apresentadas. Ao mesmo tempo indicam falhas e omissões que acometem os levantamentos e as publicações. A presença paradoxal de ambas as indicações nos textos analisados, em parte, atrela-se à tensão constante entre o empenho na ampliação da legitimidade de estudos dessa natureza, sobretudo para além do campo estatístico, e a necessidade de fazer ver as dificuldades pelas quais passavam os órgãos oficiais produtores de estatísticas, para a obtenção de maiores recursos e condições de trabalho. Por outro lado, no entanto, a explicitação das ausências é exigência para a afirmação da credibilidade dos trabalhos no seu próprio campo. Nesse sentido, são elementos fundamentais para orientar a adequada compreensão dos dados, alertando para seus limites. Interessa notar que essas discussões nem sempre acompanham a publicação dos números e, desenrolando-se principalmente no campo estatístico, provavelmente passam despercebidas em outros espaços nos quais os números (eventualmente contestados no meio estatístico) podem continuar a ser utilizados.

## REFERÊNCIAS

BESSON, Jean-Louis. *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: UNESP, 1995.

BOURDIEU, Pierre. *Espírito de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático*. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas, São Paulo: Papius, 1996. p. 91-135.

\_\_\_\_\_. A força da representação. *A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1998. p. 107-116.

\_\_\_\_\_. *O poder simbólico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. Directoria Geral de Estatística. *Boletim Commemorativo da Exposição Nacional de 1908*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1908.

\_\_\_\_\_. *Relatorio apresentado ao Dr. João Pandiá Calógeras pelo Dr. José Luiz S. de Bulhões Carvalho (1914)*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1915.

\_\_\_\_\_. *Estatística da instrução – estatística escolar*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1916.

\_\_\_\_\_. *Ensino primario – resultados provisorios do inquerito sobre a instrução primaria no Brasil em 1926, divulgados por ocasião do centenario da lei de 15 de Outubro de 1827, referente ao mesmo ensino*. Rio de Janeiro: Typographia da Estatística, 1927.

CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. 2. ed. Lisboa: Difel, 2002.

DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres: histoire de la raison statistique*. Paris: Découverte, 2000.

FREITAS, M. A. Teixeira de. Introdução: resultados da Estatística Educacional. In: *O ensino primário no Brasil* (através dos comunicados do Ministério da Educação). São Paulo: Melhoramentos, 1934. (Bibliotheca de Educação, v. 21).

\_\_\_\_\_. *O que dizem os números sobre o ensino primário*. São Paulo: Melhoramentos, 1937. (Bibliotheca de Educação, v. 27).

\_\_\_\_\_. Ainda a evasão escolar no ensino primário brasileiro. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.7, p.553-642, jul./set. 1941.

\_\_\_\_\_. *A escolaridade média no ensino primário brasileiro*. Rio de Janeiro: IBGE, 1948. (Separata da "Revista Brasileira de Estatística" – ano VIII – n.30/31).

GIL, Natália de Lacerda. *A Dimensão da Educação Nacional: um estudo sócio-histórico das estatísticas oficiais da escola brasileira*. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Conselho Nacional de Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil (1938)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1939.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Brasil (1939/1940)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Brasil (1941/1945)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1946.

\_\_\_\_\_. *Anuário Estatístico do Brasil (1946)*. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.

LOURENÇO FILHO. Estatística e Educação. In: FREITAS, M. A. Teixeira de. *O que dizem os números sobre o ensino primário*. São Paulo: Melhoramentos, 1937. (Bibliotheca de Educação, v. 27).

## CARTOGRAFIA E ESTATÍSTICA EM MINAS GERAIS NA DÉCADA DE 1920: A ATUAÇÃO DE TEIXEIRA DE FREITAS<sup>1</sup>

Maria do Carmo Andrade Gomes\*

### O CENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA: CARTOGRAFIA E ESTATÍSTICA NA DIMENSÃO MONUMENTAL

O centenário da Independência do Brasil foi um momento de reafirmação da nacionalidade brasileira pela elite republicana, em meio a uma crise econômica e às ameaças de ruptura do pacto oligárquico que sustentara até então o regime. Uma *pedagogia da nacionalidade* emergia nesse momento crítico para o regime republicano. Era ainda o último ano do governo de Epitácio Pessoa, imerso em profunda crise econômica e fiscal, e sob séria ameaça de ruptura do pacto federativo e oligárquico.

A dimensão aguda da crise confere aos eventos e produtos do centenário da independência um significado simbólico ainda maior, por proporcionar oportunidade para a reencenação do debate sempre inconcluso sobre a nação brasileira. Um cenário propício à *invenção das tradições*, no caso, à ritualização cívica e à produção de discursos sobre um passado e um destino comuns, providencial e compartilhado por todos.

O maior empreendimento oficial destinado à celebração do centenário foi a Exposição Internacional do Rio de Janeiro, em 1922. *Vitrine do Progresso*, a exposição consistia em um grande espaço dramatizado pela monumentalidade dos pavilhões de cada país e de cada estado, entre os quais a nação brasileira apresentava-se como uma promessa de civilização e modernidade, fundada nas imensas riquezas naturais do país, no saber técnico e na instrução pública.

Entre muitas outras iniciativas, a aproximação do centenário forjou finalmente a oportunidade de retomada do projeto tantas vezes adiado da construção da grande carta geral do país, confeccionada na escala de 1:1.000.000, a imagem-síntese do corpo da nação a ser solenemente inaugurada na exposição internacional. A consecução desse programa cartográfico buscou responder a duas grandes motivações geopolíticas: de um lado, à tradição de apresentação de cartas gerais dos países em suas exposições ou datas comemorativas como artefatos políticos de afirmação da unidade e da identidade territorial da nação; de outro, ao ingresso do Brasil, ao lado das grandes nações *civilizadas*, no programa internacional de confecção do Mapa Internacional do Mundo.

\* Doutora em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Diretora do Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (MG).

<sup>1</sup> Este texto apresenta parte dos resultados da pesquisa de doutorado defendido em 2005 no programa de História da UFMG. Trata das relações políticas e técnicas que se estabeleceram entre a cartografia e a estatística no estado de Minas Gerais na década de 1920 e destaca a atuação de Mário Augusto Teixeira de Freitas.

Foi a essa ordem de condicionantes que obedeceu o programa de elaboração da Carta Geográfica Comemorativa do Centenário, empreendimento a cargo do Clube de Engenharia do Rio de Janeiro e que produziu 52 folhas impressas em Berlim. Esse trabalho monumental foi entregue ao engenheiro Francisco Bhering e teve início ainda no ano de 1916, quando Bhering organizou as instruções para a produção da carta em conformidade com a resolução da Comissão Internacional do Mapa do Mundo. Não obstante ser considerada por alguns autores como a melhor carta geográfica do Brasil, o mapa foi objeto de inúmeras críticas “[...] pela descontinuidade das bases realizadas numa escala mais detalhada do território, assim como a ausência de controle uniforme sobre o conjunto do terreno” (DE BIAGGI, 2000, p. 156). Mais uma vez, terá prevalecido na produção da carta do centenário o sentido de urgência na produção da imagem-síntese, que foi em certa medida a premissa básica das grandes iniciativas do centenário, como a exposição e o recenseamento geral de 1920.

O empreendimento estatístico pode ser considerado como a atividade mais bem estruturada e de maior lastro no tempo, entre tantas que foram impulsionadas com o centenário. O grande censo nacional realizou-se em 1919, cercado por um aparato publicitário e por procedimentos técnicos na coleta que visavam garantir, talvez pela primeira vez no país, a credibilidade dos resultados estatísticos apurados. O recenseamento concentrou-se no levantamento da população e das atividades econômicas, cujos resultados foram divulgados em diversas publicações e na grande mostra montada na Exposição Internacional. Na organização dos dados demográficos e econômicos para a exposição, a Diretoria Geral de Estatística terminou por criar uma seção cartográfica e divulgar no país um gênero de imagens técnico-científicas que vinha se difundindo na Europa e nos Estados Unidos, a cartografia estatística.

O recurso aos dispositivos gráficos e a fusão do referente geográfico ao dado numérico – demográfico, econômico ou qualquer outro campo do conhecimento – foram grandes inovações que uniram a cartografia e a estatística na virada do século XX, ao construir uma linguagem visual própria para tradução desses saberes técnico-científicos. Tanto na Europa como nos Estados Unidos as oportunidades de divulgação visual dos censos estatísticos geradas pelas publicações de cunho comemorativo e pelas grandes exposições nacionais e internacionais foram determinantes nos avanços da cartografia estatística.

## A COMISSÃO MINEIRA DO CENTENÁRIO E SEU PROGRAMA CARTOGRÁFICO E ESTATÍSTICO

As comemorações nacionais do centenário foram desdobradas nos diversos estados, que buscavam afirmar sua identidade regional como um contraponto ao discurso nacionalista, entendido não como uma contradição, mas como um reforço ao pacto federalista do regime republicano. No caso de Minas Gerais, no conjunto de representações regionalistas que se convencionou chamar de *mineiridade*, foram então ressaltados os aspectos relacionados à moderação, ao espírito de ordem e de conciliação, características que projetavam o estado como base segura de sustentação da República, em um momento de crise e de busca de

identidade. Nas palavras de Mário Augusto Teixeira de Freitas, um dos protagonistas do programa mineiro para o centenário, o estado de Minas era então “[...] a inamovível e insubstituível coluna mestra da arquitetônica social, econômica e política da nacionalidade pátria” (FREITAS, 1943, p. 112).

A primeira grande iniciativa oficial em Minas para os festejos do centenário foi o preparo do recenseamento geral de 1920. Buscava-se saudar uma dívida antiga da administração pública, pois até então o estado era absolutamente carente de trabalhos estatísticos. Quase nada havia sido implementado desde que os debates na constituinte mineira de 1891 haviam sublinhado a carência dos dados censitários sobre a população e a economia do estado.

Em dezembro de 1900, o governo do estado criou o serviço de estatística do estado, na Secretaria do Interior, transferida, em 1903, para a Diretoria Geral de Agricultura. Outra instância governamental que tentava desenvolver trabalhos estatísticos no estado era a Diretoria Geral de Estatística, incumbida do recenseamento populacional. Entretanto as autoridades estaduais isentavam-se de qualquer compromisso com a metodologia, e os resultados do censo federal e os relatórios oficiais deixavam entrever as dificuldades no cumprimento do acordo entre as duas instâncias.

Além das dificuldades na coleta dos dados, a carência de recursos orçamentários para investimento nos serviços estatísticos era problema comum aos governos federal e estadual. Os discursos das autoridades do estado durante todo o período carregavam a ambiguidade de anunciar dados estatísticos disponíveis, mas sempre se acautelando quanto à sua credibilidade. Já no primeiro momento de implantação do serviço estatístico, eram feitas muitas reservas às qualidades dos dados, embora a manutenção dos serviços, ainda que precariamente, fosse entendida como um dever do estado. Delfim Moreira, quando secretário do Interior em 1903, já havia caracterizado o empreendimento estatístico no estado como “um tormento, tal a penúria dos meios de ação” (MINAS GERAIS, 1903, p. 18). O método de coleta de dados por boletins enviados aos municípios mostrava-se falho, pois as respostas, quando vinham, eram consideradas deficientes, exageradas e mesmo inverossímeis. A sistemática recusa em responder aos questionários por parte dos lavradores e criadores configura o que se poderia chamar de um silêncio eloquente, por expressar claramente o sentimento de desconfiança que nutriam os interpelados pelas iniciativas do governo. A estatística oficial parecia então *relegada ao olvido*, como notou o chefe da seção, Fausto Alvim, em 1911.

Em 1916, o secretário da agricultura Raul Soares aprovou novo regulamento para o Serviço de Estatística, que deveria investigar os dados sobre as atividades agrícolas, industriais e comerciais do estado, o que incluía ainda o ensino profissional, telégrafos e telefonia. Em 1918, o presidente do estado Delfim Ribeiro apresentava o resultado de dois anos de coleta de dados agropecuários, mas cuja apuração ele mesmo colocava sob suspeita ao enumerar as causas de suas deficiências, como a baixa remuneração dos agentes, a má qualidade das estradas, a indiferença ou má vontade dos fazendeiros. E concluía: “[...] a ausência de *educação*

*estatística do povo, eis a causa primordial dos insucessos comuns aos empreendimentos de inquéritos numéricos no país*” (MINAS GERAIS, 1918, p.111, grifo da autora).

Entretanto, nos relatórios oficiais, a cada ano, cresciam em número os quadros e tabelas estatísticas relativos à agropecuária e aos outros dados econômicos do estado. Uma evolução sensível nas formas de apresentação e manipulação dos dados também pode ser notada com os recursos a diagramas e gráficos que ocupavam dezenas de páginas dos documentos.

No governo de Artur Bernardes (1918-1922), as atividades cartográfica e estatística voltariam a ser consideradas como partes integrantes de um mesmo programa de conhecimento sistemático do estado. Em sua mensagem de governo de 1920, Bernardes anunciou o começo de um grande censo da população que seria implementado para as comemorações do centenário da independência. Comandado pela Diretoria Geral de Estatística, o recenseamento geral só seria viável pela articulação dos serviços estatísticos e levantamentos já em curso, o que o discurso de Bernardes vinha reforçar. Todas as frentes de investigação estatística do estado foram então articuladas para fornecer dados ao recenseamento, quais sejam, os trabalhos pouco sistemáticos das Secretarias de Finanças e Interior, além do censo agropecuário da Secretaria de Agricultura. Malgrado todas as críticas à qualidade dos dados, a iniciativa federal de compilação das diferentes fontes era saudada por Bernardes, pois o delineamento de um quadro geral e comparativo de uma realidade medida em números para o país e para o estado era a evidente e benéfica consequência de “[...] um perfeito entendimento, solidamente estabelecido, entre o governo do Estado e a Diretoria Geral de Estatística, em benefício do êxito do recenseamento geral e dos serviços de estatística em geral” (MINAS GERAIS, 1920, p. 84-85).

Estava dada a partida para uma série de discursos laudatórios e conagraçadores que marcariam toda a conjuntura de festejos de efeméride do centenário. A antiga desarmonia entre as esferas federal, estadual e municipal, entrevista na condução das atividades estatísticas ao longo de décadas, era agora superada em razão do propósito maior de garantir o êxito das iniciativas, fosse no plano discursivo, fosse na efetiva implementação das novas políticas. Amadureciam as condições políticas para iniciativas como a retomada do mapeamento, ou a implantação do sempre adiado programa estatístico do estado.

Dessa conjuntura favorável tirou proveito particular o delegado regional incumbido de iniciar os trabalhos do recenseamento em Minas, o advogado baiano Mário Augusto Teixeira de Freitas. Segundo suas próprias palavras, ao chegar a Belo Horizonte, em 1919, encontrou “[...] um campo ideal para uma tentativa de larga envergadura tendo por objetivo a criação da estatística geral de caráter regional” (FREITAS, 1943, p.112)<sup>2</sup>. O jovem profissional, antevendo as condições favoráveis, especialmente pela identificação com a nova geração de políticos que alcançava naquele momento os cargos mais altos da administração pública, desenvolveu um ambicioso plano para desdobrar os trabalhos do recenseamento em um serviço estatís-

<sup>2</sup> Nascido em 1890, Mário Augusto Teixeira de Freitas ingressou na Diretoria Geral de Estatística em 1908. Diplomou-se em Direito no Rio de Janeiro em 1911.

tico permanente e no qual a cartografia ocupava papel relevante. Hábil na condução de sua trajetória profissional, Teixeira de Freitas, desde sua chegada a Belo Horizonte, demonstrou grande habilidade em integrar-se ao meio político e técnico-científico mineiro. De imediato tornou-se colaborador do jornal Estado de Minas, veículo no qual expunha com regularidade suas ideias políticas e projetos técnicos, quase sempre relacionados à política de gestão territorial, como a defesa do imposto territorial, de um sistema federativo adotado na escala dos estados e de uma nova divisão das unidades federativas do país.

Nos meses que antecederam o início do recenseamento em Minas, Teixeira de Freitas dedicou-se à intensa propaganda da iniciativa, publicando diversos artigos dedicados ao elogio da estatística como instrumento primordial da modernização e racionalização da administração pública e a uma convocação cívica para que todos os mineiros apoiassem o censo. Os discursos de Freitas, pelo seu caráter pedagógico, podem ser considerados como os seus primeiros ensaios na sua trajetória como educador.

Por ocasião do Congresso de Geografia realizado em Belo Horizonte, Teixeira de Freitas saudou a elaboração da Carta Geral da República pelo Clube de Engenharia, “[...] trabalho por muitos títulos memorável – pela sua amplitude e complexidade, pelo seu método e rigor científico, pelo seu elevado escopo de servir à Pátria servindo à Ciência” (FREITAS, 1919, s/p). No mesmo artigo anunciou o recenseamento geral que se organizava e que deveria, *por felicíssima coincidência*, servir ao mesmo objetivo da carta, pois,

[...] sendo dado ao Brasil, em 1922, apresentar simultaneamente, os dois monumentos representativos desses vultuosos empreendimentos, será como se oferecesse à civilização uma nítida fotografia do que ele é, da sua portentosa geografia e política no limiar do seu segundo século de vida nacional (FREITAS, 1919, s/p).

Somando a esse discurso em tudo afinado com o proferido pelo presidente mineiro Artur Bernardes, Teixeira de Freitas afirmou sua opção municipalista, ao defender a demarcação e a representação dos limites dos municípios na carta do centenário e o cálculo das suas superfícies no censo. Para Teixeira de Freitas, os municípios eram as unidades geográficas e políticas mais importantes, e sua definição na carta era essencial para que o mapa não repetisse a “vaga trama formada pela indicação dos nomes dos municípios” (FREITAS, 1919, s/p).

Quanto à questão cartográfica, Teixeira de Freitas encarnava uma postura em muito distinta daquela representada pelos discursos e as práticas das comissões geográficas. Pisando o solo municipalista, mas projetando sua visão para a representação unificadora da carta-síntese, da carta-imagem, Teixeira de Freitas antepunha a estrutura político-administrativa ao *canevas* geométrico das coordenadas e das triangulações: o esqueleto do mapa geral deveria ser o mosaico sinuoso das divisas municipais e não a rede poligonal do mapeamento sistemático.

Foi com esse regime de ideias e pretensões técnicas e políticas que Teixeira de Freitas conduziu o recenseamento geral, entre os anos de 1920 e 1921. Pela primeira vez a parce-

ria dos órgãos federais e estaduais foi efetiva, animada pelo estreitamento de objetivos e identidade de propósitos que os discursos de Teixeira de Freitas e Artur Bernardes, em diversas ocasiões e por diferentes meios, deixavam entrever<sup>3</sup>. Assim, em 1921, Artur Bernardes louvava o êxito do recenseamento populacional e econômico levado a cabo pela Diretoria Geral de Estatística, com o apoio político e operacional das instituições do estado. Com a parceria, segundo Bernardes, fora possível introduzir no levantamento certas questões de interesse da administração estadual, entre elas as informações sobre os limites administrativos dos municípios e distritos e outros dados tendentes a compor uma descrição corográfica das municipalidades<sup>4</sup>. Já estava em curso o plano do governo de redesenhar a carta política do estado e assegurar que o programa estatístico não se esgotasse na comemoração do centenário, mas se tornasse um serviço regular. Essas eram também as pretensões do delegado Teixeira de Freitas, de forma que o recenseamento cuidou de levantar mais informações do que as pretendidas pelo censo oficial – população, atividades agrícolas, pecuárias e industriais –, resultando em um material que seria o fundamento da chamada sistematização cartográfica-estatística-corográfica de Minas, levada a cabo nos anos seguintes.

Nesse quadro conjuntural, os arranjos administrativo-financeiros para garantir a participação mineira na festa nacional do centenário articulavam-se com os interesses da cúpula política mineira, buscando conjugar as celebrações e a campanha eleitoral de Bernardes à presidência da República. Em agosto de 1921, Nelson de Sena lançou das tribunas da Câmara dos Deputados um programa comemorativo tão amplo que conjugava iniciativas comparáveis a um programa de governo à produção de uma miscelânea de signos – objetos e atos comemorativos (publicações, mapas, estátuas, medalhas, patronos, retratos). O poder legislativo aprovou verbas especiais destinadas à viabilização do programa, criando um crédito especial para a representação do estado na Exposição Internacional do Centenário. No mesmo conjunto de decretos promulgados em janeiro de 1922, foi também aberto crédito especial para a organização do serviço de estatística do estado, que ficou a cargo de Teixeira de Freitas.

Para condução do programa oficial das comemorações em Minas foi criada a Comissão Mineira do Centenário, que passou a trabalhar em articulação com a comissão nomeada pelo Ministério da Agricultura para a organização da Exposição Internacional do Centenário. Promover a representação de Minas na exposição internacional do Rio de Janeiro significava expor no cenário do pavilhão todos os produtos e objetos simbólicos cuja reunião permitisse a construção de uma narrativa articulada sobre a tradição, a riqueza e a prosperidade do estado.

<sup>3</sup> A sintonia de interesses entre o governo estadual e o delegado regional do recenseamento gerou críticas e desconfianças entre as raras vozes oposicionistas. O governo estadual indicara os nomes dos colaboradores de Teixeira de Freitas que, na prática, agia como um dos quadros da elite da administração pública estadual, como de fato chegaria a ser na condução do Serviço de Estatística a partir de 1921.

<sup>4</sup> Já em 1920 um primeiro produto cartográfico desdobrado do recenseamento foi publicado. Tratava-se de um mapa elaborado por José Ximenes César, com os limites administrativos dos municípios mineiros, e articulado a um cartograma com a densidade demográfica de cada município. Vale a pena assinalar que esse foi provavelmente o primeiro mapa estatístico a ser produzido sobre o estado.

E um dos produtos privilegiados na formulação desse discurso identitário da pátria mineira seria a representação cartográfica-estatística do estado.

Os trabalhos deveriam resultar na publicação dos seguintes *documentos comemorativos*: a carta física e política de Minas Gerais, um anuário estatístico e um boletim estatístico-corográfico com mapas de todos os municípios mineiros. Esse programa articulado entre estatística e cartografia já havia sido iniciado com o recenseamento e seu desdobramento na programação do centenário foi decorrência natural da conjugação de interesses das diferentes instâncias nele envolvidas, como o Escritório de Representação da Diretoria Geral de Estatística, o governo do estado e a Comissão Construtora da Carta Geral do Brasil, a cargo do Clube de Engenharia.

Todo o programa estatístico e cartográfico concebido para o centenário foi comandado por Teixeira de Freitas, que tinha a exata compreensão do caráter monumental dos documentos produzidos, tanto para marcar a presença de Minas no concerto das nações e dos estados, como para a demonstração da natureza modernizadora dos serviços públicos que a nova geração de políticos mineiros implementava no estado. A mudança do comando do governo, com a eleição de Raul Soares para o estado e de Bernardes para a presidência da República, não alterou as relações de poder favoráveis ao empreendimento. Ao contrário, fortaleceu politicamente a empresa pelo sentido de continuidade e afinidade que caracterizava as atuações dos dois líderes. A crise política que marcou a eleição de Bernardes conduziu a um reforço das ações de governo que promovessem os discursos nacionalistas e patrióticos e as imagem de coesão, estabilidade e progresso, discursos que deveriam reverberar no cenário festivo do centenário da independência.

Mas foi na dimensão de sua construção material que o programa cartográfico-estatístico encontrou maiores dificuldades para se implementar por inteiro e no curto prazo previsto. A despeito do apoio oficial, a empresa confrontava-se com a dispersão e fragilidade dos dados e a rarefeita herança cartográfica do estado – segundo as palavras de Freitas, os *admiráveis* trabalhos de Comissão Geográfica só abrangiam até aquele momento “uma área relativamente insignificante do território do Estado” (FREITAS, 1943, p. 113). Particularmente deficientes, para os fins de elaboração de um mapa político como se pretendia, eram os dados relativos à extensão, limites e posição geográfica dos municípios.

Com base nos dados levantados no censo, a estratégia foi conjugar as técnicas dos trabalhos de gabinete e campo: compilação, inquéritos por correspondência e pesquisa sobre o terreno. Freitas afirmava ter movimentado um adestrado corpo de agentes de estatística e de topógrafos incumbidos de “[...] levantamentos expeditos, necessários à melhoria dos esboços cartográficos demasiado vagos e imprecisos” (FREITAS, 1943, p. 113).

Em 7 de setembro de 1922, inaugurou-se a grande mostra do Rio de Janeiro. A representação mineira foi aberta efetivamente em novembro do mesmo ano, e privilegiava a exposição das

*riquezas naturais e industriais* do estado e dos serviços de instrução e higiene públicas. Apenas parte dos produtos do programa estatístico-cartográfico originalmente concebido estava pronto, o que não impediu que a comitiva mineira alcançasse sucesso, especialmente com os mapas municipais, merecedores do Grande Prêmio da mostra cartográfica da Exposição Internacional do Centenário, “a maior das recompensas conferidas” (FREITAS, 1943, p. 116). O conjunto exposto por Minas manteve o espírito do centenário de autodescoberta: a primeira versão, manuscrita, da chamada carta física e política; uma reprodução do mapa da província de Minas de 1821, de autoria do mineralogista alemão W. Eschwege; uma coleção de mapas municipais.

Em setembro de 1923, finalizada a exposição internacional, a mesma mostra cartográfica foi montada em Belo Horizonte, em meio às saudações das autoridades e da imprensa. Na solene abertura da exposição, os discursos oficiais reafirmaram o êxito dos trabalhos conjuntos do governo do estado e da Diretoria Geral de Estatística e o impulso modernizador que tais atividades conferiam à administração pública, a “tríplice definição estatística, corográfica e cartográfica do estado”, como a definiria Raul Soares. Teixeira de Freitas, sem deixar de citar as dificuldades que vinham atrasando a finalização dos trabalhos previstos, deteve-se na apresentação elogiosa dos documentos cartográficos.

A *carta física e política* traduzia uma totalidade territorial e histórica que era o estado de Minas Gerais, instrumento político e pedagógico de afirmação da identidade regional. Concebido na escala de 1:500.000, tratava-se de um documento manuscrito de grande formato e linguagem híbrida, pois conjugava a representação gráfica do estado com outras imagens e textos: o mapa do município de Belo Horizonte e sua planta urbana, textos explicativos e históricos, tabelas estatísticas<sup>5</sup>. O mapa não teve uma base geométrica baseada na triangulação, mas recorreu ao método tradicional de construção de uma quadrícula cujos pontos eram as coordenadas astronômicas e sobre a qual eram compiladas as informações das mais diversas fontes. Assim, a parte propriamente cartográfica foi constituída pelos elementos básicos de um mapeamento de função político-administrativa: rede hidrográfica, relevo, sistemas de comunicação (estradas, telégrafos, correios, telefonia), divisão territorial (judiciária e administrativa), rede urbana identificada e hierarquizada. Entre os quadros laterais, a chamada *resenha histórica* traçava em síntese o que seria a construção da unidade física, política e cultural da pátria mineira.

Na sinopse estatística perfilavam os resultados numéricos das coletas de dados na escala do estado e dos municípios, dispostos em categorias descritivas que traduziam um esforço vertiginoso de totalização: dados sobre superfície, clima, população, transportes, religião, finanças, impostos territoriais, receitas públicas, eleitorado, ensino, comércio e muito mais.

Completava a exposição um mapa da viação férrea e a premiada coleção dos mapas municipais, destinada ao Boletim Estatístico-Corográfico de Minas Gerais, ainda em fase de preparação. Eram

<sup>5</sup> Presumimos que o documento exposto e descrito por Teixeira era um manuscrito aquarelado, exemplar único hoje desaparecido.



Figura 1 – A Carta Física e Política de Minas Gerais, na forma em que terminou por ser publicada em 1930: o plano cartográfico principal circundado por dados estatísticos e textos explicativos que buscam cristalizar na imagem a totalidade territorial e política do estado. Solução híbrida, a monumentalidade do mapa funda-se nessa profusão de imagens, textos e dados numéricos, nessa gigantesca síntese dada a ler e a ver simultaneamente.

Fonte: APCBH.

72 mapas, sendo 60 deles impressos pela Litografia Hartmann, em Juiz de Fora. O discurso de Freitas, posteriormente reproduzido na imprensa e em mais de uma publicação oficial, enfatizou o caráter monumental do conjunto, ressaltando suas qualidades de síntese, de descrição coesa, de fixação e memorização da *entidade política mineira em um momento que é verdadeiro marco secular da história pátria*. E Freitas coroou seu elogio rendendo mais uma vez homenagem aos presidentes de estado Artur Bernardes e Raul Soares, as *duas másculas figuras de estadistas* que vinham sustentando o programa estatístico e cartográfico sob sua responsabilidade. Em resposta, o secretário de Agricultura Daniel de Carvalho também louvou a todos, sustentando ser aquela apenas uma primeira etapa do grande programa pretendido “[...] de abandonar o empirismo do passado e estudar todos os problemas a luz de dados positivos, de fatos concretos e de algarismos obtidos pelos processos científicos” (FREITAS, 1924, p. 24).

Se a exposição de setembro de 1923, em Belo Horizonte, fechava o ciclo das comemorações do centenário, por outro lado, o trabalho cartográfico e estatístico do estado prosseguiria durante e após os festejos da efeméride, e de forma mais estreitamente vinculada às políticas públicas do governo. A Comissão Mineira do Centenário foi extinta, mas o governo estadual manteve a parceria

com a Diretoria Geral de Estatística, projetando a criação do Serviço de Estatística Geral do Estado sob a direção do mesmo Teixeira de Freitas. No ano de 1923, tanto a promoção do Congresso das Municipalidades como a nova divisão territorial e administrativa do estado foram medidas oficiais para as quais os trabalhos corográficos e estatísticos concorreram significativamente. Durante o congresso, foi lançada uma publicação com a síntese dos resultados do recenseamento do centenário, dando prosseguimento a uma série de publicações que, a partir de 1921 e por toda a década, buscariam traduzir em números a realidade física, econômica, social e cultural do estado e consolidar o modelo de investigação estatística como instrumento técnico-científico de ação e decisão do governo. Segundo o prefácio de Daniel de Carvalho, a publicação dava “um balanço da situação geral do estado expresso em algarismos obtidos por meio de rigoroso processo estatístico” (O ESTADO..., 1923, s/ p)<sup>6</sup>. Para o secretário, a nova geração de políticos mineiros sustentava suas políticas em aparatos científicos e modernizadores, fechando *a era do empirismo* e inaugurando *a nova fase de soluções positivas*, baseadas na exatidão matemática e no rigor científico próprios dos saberes cartográficos e estatísticos.

A despeito dos discursos otimistas e da proclamada harmonização dos interesses científicos e administrativos na formulação do plano de estatísticas oficiais do estado, a regulamentação do Serviço foi adiada e só foi efetivada em setembro de 1926. Por outro lado, as mudanças na organização territorial do estado, ocorridas em virtude da nova divisão administrativa, comprometeram a finalização do grande plano de pesquisas estatístico-cartográficas, e os ambiciosos produtos editoriais propostos pela Comissão do Centenário foram revistos, embora o governo tenha mantido um ritmo intenso de publicações estatísticas no período. Segundo o presidente Fernando Melo Viana, a *vasta literatura estatística* já publicada ou em processo de elaboração era então distribuída gratuitamente e vinha provocando uma crescente demanda entre o público.

A Carta Geral do Estado, originalmente na escala de 1:500.000, foi redesenhada na escala de 1:1.000.000 para possibilitar a sua publicação. Ao longo de toda a década, sofreu contínuos trabalhos de revisão, até a sua publicação em setembro de 1930<sup>7</sup>. Era, enfim, o resultado de dez anos de trabalhos, que atravessaram cinco governos diferentes e duas revisões da divisão administrativa do território, desde a sua concepção original até a publicação definitiva.

O Boletim Estatístico-Corográfico de Minas Gerais, previsto originalmente para compor-se de *cinco ou seis grossos volumes contando para cada município uma desenvolvida notícia estatístico-corográfica*, teve seu projeto simplificado e foi publicado apenas em parte, com a denominação de Atlas Corográfico Municipal, em 1926. Continha a coletânea dos 178 mapas

<sup>6</sup> Ao longo dos anos 1920, muitas foram as publicações do Serviço de Estatística, a maior parte delas como desdobramento do grande censo de 1920. Além de um Anuário estatístico, publicado em três volumes, foram organizadas obras relativas à nova divisão administrativa e judiciária do estado, anuários demográficos, anuário relativo a Belo Horizonte, folhetos com temas econômicos ou demográficos, entre outros trabalhos.

<sup>7</sup> A impressão do mapa foi inicialmente entregue à imprensa oficial do estado, que contava com uma seção de cartografia e vinha imprimindo todos os trabalhos do serviço de estatística. Contudo o órgão não teve capacidade operacional para realizar a tarefa. Ao longo do período, o Serviço de Estatística produziu mapas ilustrativos e didáticos, dentro de uma outra linguagem cartográfica, a cartografia estatística, como cartogramas e diagramas de produção, de densidade demográfica e itinerários.

e as respectivas tabelas estatísticas, mas as minuciosas monografias municipais, previstas no plano original, jamais foram terminadas.

Na introdução do Atlas, os responsáveis pela sua publicação apresentaram a publicação como um subproduto da primeira etapa de um trabalho mais amplo e ambicioso que seria a efetiva implantação do programa estatístico e cartográfico no estado. Nas palavras de Daniel de Carvalho, secretário da Agricultura, secretaria à qual estava subordinado o recém-regulamentado Serviço de Estatística, o Atlas Municipal seria “a talagarça sobre a qual se tecerá a fina urdidura da Corografia Mineira, iniciativa pioneira entre os estados do país que anunciaria o advento da futura Geografia do Brasil, calcada em observações e estudos verdadeiramente científicos” (MINAS GERAIS, 1926, p.VI). A introdução de Teixeira de Freitas, embora denote um relativo desconforto com a publicação, pelo seu caráter parcial e pelas dificuldades que deixa transparecer na consecução do programa como planejado – escassez de prazo, de recursos e de pessoal – confirmava o seu caráter de síntese descritiva e visual do estado:

Mas [...] não obstante todos os defeitos cuja possibilidade era de prever [...], o conjunto orgânico das informações gráfica e numericamente resumidas nesta obra define, de modo bastante aproximado, a situação do Estado, e não apenas em indicações de ordem geral e por meio de cifras globais, mas particularizadamente às condições de constituição e de vida de cada uma das unidades celulares do seu organismo político (MINAS GERAIS, 1926, v. 1, p. VIII)

Elevado à categoria de Diretoria em 1928, o serviço de estatística continuou ampliando seus trabalhos até abarcar estudos de uma grande variedade de temas, publicados em diferentes tamanhos e formatos, evoluindo para tornar-se um órgão que conjugava estatística oficial e publicidade do governo. De fato, no novo regulamento da Secretaria da Agricultura, promulgado em 1931, foi criado o Departamento de Estatística e Publicidade, em grande parte baseado em projeto proposto por Teixeira de Freitas, que já então deixara o cargo no governo de Minas.

Em carta dirigida em 1930 ao secretário da Agricultura, Alaor Prata, na qual enumerava as condições em que aceitaria permanecer no novo governo, Teixeira de Freitas exprimiu uma opinião crítica diferente daquela que havia sustentado durante os 11 anos em que estivera à frente dos trabalhos de estatística em Minas Gerais, e que ele mesmo consagraria nos seus textos posteriores, quando se dedicou a tecer, em versão retrospectiva, uma memória pessoal plenamente positiva de sua passagem pela administração pública em Minas Gerais. Segundo o referido documento, desde os primeiros trabalhos, o serviço a seu encargo havia-se incumbido de tarefas que não eram seu objetivo fundamental – a estatística geral –, como a cartografia geográfica e os estudos corográficos, além dos trabalhos relativos a limites e informações de toda ordem que serviam, sobretudo, para a vulgarização de dados e propaganda do governo. Freitas buscou demonstrar que tantos e tão alargados objetivos haviam sido cumpridos sem as necessárias condições orçamentárias e operacionais, mas com apoio político e autonomia técnica, condições que julgava imprescindíveis para a continuidade do

seu trabalho no novo governo<sup>8</sup>. Certamente por um rompimento do pacto político que havia sustentado sua posição nos últimos quatro governos mineiros, a carta de Freitas enumerava as exigências para sua permanência – que abarcavam desde a manutenção do orçamento previsto, a autonomia na nomeação dos colaboradores e agentes, a instalação de uma nova sede em Belo Horizonte e de um escritório no Rio de Janeiro – e ao mesmo tempo apresentava seu pedido de exoneração. Conclui-se que suas condições não foram atendidas, pois Freitas retornou ao seu posto na Diretoria Geral de Estatística no Ministério da Agricultura, mas não sem antes fazer seu sucessor, o discípulo e colaborador Hildebrando Clark<sup>9</sup>.

## O ATLAS COROGRÁFICO MUNICIPAL: PEQUENAS CRÔNICAS DA CIVILIZAÇÃO E DO PROGRESSO

Ainda que o programa cartográfico concebido no ensejo das comemorações do centenário da independência tenha sido interrompido e fragmentado, a publicação do Atlas Corográfico Municipal restou como fonte preciosa para a compreensão do sentido dado e compartilhado pela celebração da efeméride e do papel nele exercido pelos mapas enquanto meios de comunicação e instrumentos de convencimento e de maravilhamento.

Foi Daniel de Carvalho, então secretário de Agricultura do estado, quem denominou de *geografia de poetas* os estudos geográficos então existentes, um *misto de fantasias e realidades*, às quais contrapunha os *conhecimentos positivos* que iniciativas como o recenseamento geral e o serviço de estatística do estado vinham produzindo para constituir, como exemplificava o Atlas Corográfico, a *base física da nacionalidade*. Mais compromissado com os resultados efetivos então levados a público, Teixeira de Freitas não dissimulou a condição inacabada e mesmo provisória que creditava aos dois volumes do Atlas. Seus discursos mostravam que o núcleo principal do projeto, as corografias municipais originalmente concebidas, não puderam ser elaboradas nas condições de trabalho e de coleta de dados de que dispunha, e que os resultados estatísticos agora publicados eram aproximativos e esquemáticos. Restava, portanto, como razão exclusiva para o projeto editorial a divulgação das imagens cartográficas já elaboradas.

De fato, uma primeira análise da estrutura do objeto impresso e da apresentação dos conteúdos mostra um incontornável desequilíbrio entre a informação estatística e a cartográfica. Os dois volumes contendo 178 mapas eram estruturados por municípios, dispostos em ordem

<sup>8</sup> A correspondência de Teixeira de Freitas, preservada no Arquivo nacional, com autoridades mineiras na década de 1920 mostra que, em mais de uma ocasião, ele chegou a pedir sua exoneração por ver ameaçada a sua autonomia técnica na condução dos trabalhos.

<sup>9</sup> A experiência e o êxito de seu trabalho em Minas Gerais foram importantes na trajetória profissional de Teixeira de Freitas, que se tornaria um intelectual e um administrador público de peso no cenário pós-30 no Brasil. Seu feito mais notável foi, sem dúvida, a participação decisiva na criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Baseado em seu plano de cooperação entre as três esferas governamentais – federal, estadual e municipal –, foi criado em 1934 e instalado em 1936 o Instituto Nacional de Estatística, que a partir de 1938 passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Entre 1936 e 1948, Teixeira de Freitas esteve à frente da organização estatística brasileira como secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística, órgão do IBGE.

alfabética. Os conteúdos estatísticos resumiam-se às totalizações de dados numéricos absolutos relativos às grandes classes descritivas estabelecidas no censo como território, população, dados da estrutura e produção econômica, indicadores das condições de infraestrutura como transportes, melhoramentos urbanos e finanças públicas, entre outros. Nenhum texto ou comentário acompanhava a frieza dos números apresentados em simples esquemas gráficos. Por outro lado, as imagens articulavam diferentes conteúdos e linguagens – carta do município, planta da sede, desenhos, legenda, tabelas – de grande riqueza visual e unidade estilística e documental.

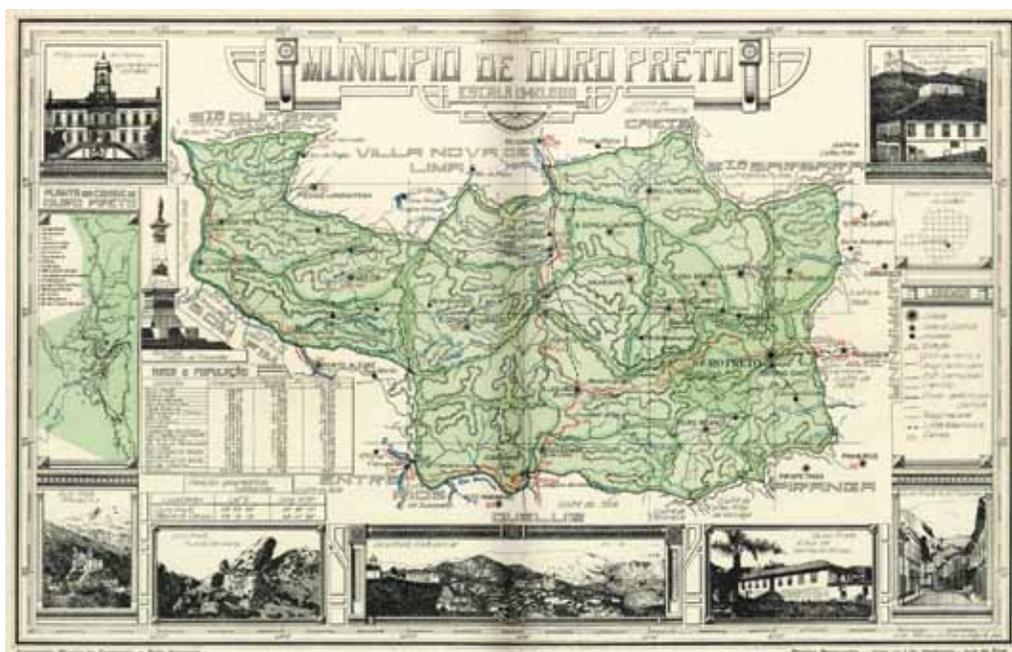


Figura 2 – Mapa de Ouro Preto (1921-1925). Articulados pela composição estética, a concorrência de diferentes linguagens e os múltiplos pontos de vista não comprometiam a unidade visual do documento. Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria da Agricultura. Serviço de Estatística Geral. Atlas Corográfico Municipal. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1926. v. 2.

Entretanto, uma observação em detalhe dos dois conteúdos permite estabelecer determinadas relações que, presumivelmente, estavam na base do projeto de articulação das duas linguagens. Embora a linguagem matemática não predomine na composição dos mapas municipais, o registro de dados numéricos espalha-se sobre a superfície da imagem: na quadratura das coordenadas, nas escalas, na exibição das tabelas com as áreas dos distritos e respectiva população. Alguns elementos destacados na descrição estatística e que se inscreviam na paisagem física eram, portanto, passíveis de representação na paisagem gráfica e são enfatizados nas cartas, como as linhas das estradas de ferro ou de automóveis, dos telégrafos e dos telefones. As ilustrações incrustadas nas margens da composição também

destacavam elementos em comum com a investigação estatística, como as escolas e muito especialmente as quedas d'água.

Desde o início da sua produção, que se estendeu entre os anos de 1921 e 1925, as imagens cartográficas do Atlas carregaram esse duplo compromisso: serem fiéis ao projeto técnico-científico de implantação da corografia estatística no estado e traduzirem em sua linguagem formal uma síntese de cada município para, no conjunto, construir um monumento cartográfico dedicado à identidade regional do estado.

Embora dentro de um padrão geral, o tratamento estético dispensado aos mapas era desigual, assim como o volume das informações. Como explicou Teixeira de Freitas, todas as ilustrações foram feitas com base em fotos enviadas pelas próprias autoridades municipais convocadas a colaborar, as quais forneceram também as plantas urbanas de suas sedes. Esse procedimento de recolha explica o desequilíbrio nas informações e no tratamento ilustrativo dos mapas, mas ao mesmo tempo confere um sentido mais simbólico ao conteúdo, uma vez que, sendo as próprias localidades que escolhiam suas fotos, certamente guardavam com elas uma maior identificação.

Na concepção do Atlas, desde sua origem um subproduto do programa estatístico, a imagem cartográfica estava subordinada ao plano geral de descrição corográfica dos municípios, apresentados como entidades político-administrativas autônomas cujo conjunto harmonioso compunha o mosaico do estado. A subordinação do mapeamento ao plano mais amplo de construção de imagens que apelassem ao patriotismo e ao orgulho de ser mineiro e brasileiro imprimiu ao Atlas Corográfico Municipal, na forma como terminou por ser publicado, seu caráter marcadamente monumental, de construção gráfica concebida para revelar e perpetuar aquela determinada imagem do quadro territorial.

## REFERÊNCIAS

DE BIAGGI, Enali Maria. *La cartographie et les représentations du territoire au Brésil*. 2000. Thèse (Doctorat en Géographie, Aménagement et Urbanisme) - Université de Paris III, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Paris, 2000.

A CARTA física e política comemorativa do Centenário da Independência. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2 set. 1923.

O ESTADO de Minas Gerais: fatos e números coordenados para a Carta Comemorativa do 1º. Centenário da Independência Nacional. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1923.

FREITAS, Mário Augusto Teixeira de. Os serviços de estatística do estado de Minas Gerais. Separata de: *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, ano 4, n.13, jan./mar. 1943.

\_\_\_\_\_. *A carta de Minas comemorativa do centenário*: discurso. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1924.

\_\_\_\_\_. Em torno do Congresso de Geografia: limites e áreas municipais. *Estado de Minas*, [Belo Horizonte], ano 1, n.52, 12 set. 1919.

MINAS GERAIS. Governo. *Esboço da Divisão Municipal vigente em 01 de setembro de 1920 e Cartograma da Respectiva Densidade Demográfica*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial Minas – Lit., 1920.

MINAS GERAIS. *Mensagem dirigida pelo presidente do Estado, Dr. Artur da Silva Bernardes, ao Congresso Mineiro em sua primeira sessão ordinária da 8ª. legislatura do ano de 1920*. [Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1920].

MINAS GERAIS. *Mensagem dirigida pelo presidente do estado, Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro ao Congresso Mineiro em sua 4ª. sessão ordinária da 7ª. legislatura do ano de 1918*. [Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1918].

MINAS GERAIS. Secretaria da Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas. Serviço de Estatística Geral. *Carta física e política*. [São Paulo: Companhia Litográfica Ipiranga, 1930]. Escala 1:1.000.000.

MINAS GERAIS. Secretaria da Agricultura. Serviço de Estatística Geral. *Atlas corográfico municipal*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1926. v.1.

MINAS GERAIS. Secretaria do Interior. *Relatório apresentado ao Dr. Presidente do Estado de Minas pelo secretário de Estado dos Negócios do Interior Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro em o ano de 1903*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1903. v. 3. Diretoria de Arquivo e Estatística. Fundo Mário Augusto Teixeira de Freitas. Arquivo Nacional/ RJ.



4ª SEÇÃO

ESTATÍSTICAS NA  
CONFIGURAÇÃO DOS  
IMAGINÁRIOS: APROPRIAÇÕES  
ATUALIZADAS

90

*Série Estudos e Pesquisas*



## ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: ESTATÍSTICAS ESCOLARES E PADRONIZAÇÃO DE TESTES EDUCACIONAIS

Odair Sass\*

Como parte de uma investigação acerca das relações estabelecidas entre a Estatística e a Psicologia na constituição do campo educacional, explora-se, neste estudo, duas resultantes históricas dessas relações, a saber: (a) a emergência dos serviços oficiais de estatística em educação, de acordo com as perspectivas adotadas por Rui Barbosa (1947) em *Reforma do ensino primário e várias instituições complementares de instrução pública*, que contém os pareceres do jurista brasileiro, apresentados à Câmara de Deputados, em 1882, sobre a situação do ensino primário, médio e superior, no Brasil, e aquela propugnada por Manoel B. Lourenço Filho (2002) em *Tendências da educação brasileira*, publicada originalmente em 1940, na qual o autor procura evidenciar que a aplicação dos métodos estatísticos até as primeiras décadas do século XX voltava-se mais para os recenseamentos escolares, a aferição da rede física de escolas, a organização pedagógica (seleção de alunos e organização de classes homogêneas, avaliação do nível mental e curvas de aprendizagem), a implementação da pedagogia experimental e administração escolar (contagem de matrículas, conclusões, deserção escolar, magistério, inspetoria escolar); (b) o desenvolvimento da mensuração psicológica e educacional, no Brasil, tal como ela foi conduzida e realizada por Lourenço Filho (2008) e pesquisadores a ele associados mediante a elaboração, padronização e aplicação dos *Testes ABC* para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita. Validados ao final da década de 1920 e publicados pela primeira vez em 1931, os testes ABC repercutiram tanto na organização das classes e práticas docentes da escola primária brasileira, quanto em diversos países latino-americanos e europeus, como pode ser aferido pelo número de publicações e diversidade de idiomas para os quais foi traduzido.

A articulação desses dois tópicos permite evidenciar, em parte, o escopo de aplicações da Estatística às ciências sociais, bem como a convergência, no campo educacional, de duas disciplinas do conhecimento científico moderno originalmente tão distantes como são os casos da Psicologia – dedicada ao estudo do comportamento do indivíduo e a estruturação do psiquismo – e a Estatística – voltada para a contagem, organização, descrição e análise de conjuntos numéricos, sejam eles sociais, sejam relativos à natureza extra-humana.

Procura-se evidenciar a ampliação e relevância da Estatística no exercício do controle social do Estado sobre a esfera da educação, de um lado, e suas contribuições para o desenvolvimento da psicometria, da psicologia como tecnologia aplicada à educação, da estatística descritiva

\* Doutor em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Docente da PUC/SP; pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

e da inferência estatística<sup>1</sup>, de outro. Em ambos os casos ressalta-se o entendimento do conhecimento científico como tecnologia e sua apropriação pela racionalidade tecnológica, característica da sociedade industrial.

## ESTATÍSTICA, EDUCAÇÃO E ESTADO NO BRASIL

Assim como a maioria dos Estados modernos, o Brasil passa a recorrer cada vez mais amiúde à Estatística com a finalidade de obter descrições precisas acerca da produção, das riquezas sociais e naturais, dos fatos e dos fatores sociais. Embora essa questão estritamente política não seja objeto desta exposição, vale frisar que não há de ser casual que as funções das estatísticas ganham novo impulso, primeiro, no ocaso do Império, com a crítica de Rui Barbosa, então deputado, à Reforma Leôncio de Carvalho<sup>2</sup>, e, segundo, com a implantação do Estado Novo, por Getúlio Vargas, com a publicação de *Tendências da educação*, em 1940, por Lourenço Filho, conforme constata o excerto escrito pelo prefaciador da edição consultada, ao destacar a importância das instituições em que foram proferidas as quatro conferências que compõem a publicação. Lourenço Filho, então diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, expôs

[...] suas propostas de ação concernentes à educação em instituições dotadas de poder e prestígio... Palácio Tiradentes, a convite do Departamento de Imprensa e Propaganda; na Academia Brasileira de Letras, a convite da Liga da Defesa Nacional; na Escola do Estado Maior do Exército; e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MONARCHA, 2002, p. 8).

Do que é dado a ver, pelo menos, desde o famoso parecer de Rui Barbosa, proferido em 1882, sobre a reforma do ensino primário, secundário e superior brasileiro, por meio do qual o jurista e político brasileiro estabelece a implementação dos serviços públicos de estatística educacionais como uma condição necessária de qualquer reforma do ensino, sob pena de ser um fracasso rotundo, diversos e sistemáticos são os impulsos recebidos pelos órgãos e serviços para a produção de estatísticas no Brasil, a tal ponto que parece não ser ousado concluir que uma história do país poderia ser escrita pela perspectiva da Estatística; mas essa é outra história.

<sup>1</sup> No texto os termos psicologia e estatística são grafados ora em minúsculas, com a intenção de indicar quando a menção incide sobre a objetividade em que se inscrevem, ora em maiúsculas, quando a referência é relativa às disciplinas formais. Do mesmo modo estatística deve ser entendida como método ou conjunto de técnicas de pesquisas enquanto estatísticas preferencialmente é aplicada para indicar cifras (probabilidade, porcentagem, proporção, frequência, valores de medidas (BESSON, 1995)

<sup>2</sup> Para apresentar o ponto de vista aqui sustentado recorre-se, como um bom exemplar, aos pareceres apresentados na Câmara dos deputados, em 1882, por Rui Barbosa, com o intuito de proceder a crítica da reforma do ensino promulgada pelo decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879 – geralmente referida na literatura especializada como reforma de Leôncio de Carvalho – e, por decorrência, propor um projeto substitutivo relativo ao mesmo objeto: a reforma do ensino primário, secundário e superior do império (BARBOSA, 1947).

### i.1. Estatística escolar, segundo Rui Barbosa

Sem esgotar os usos que o autor dispensa à estatística e às estatísticas escolares nos referidos pareceres<sup>3</sup>, destaca-se, para os objetivos e limites desta exposição, aquele que lhe permite (1) delinear um quadro de referência “da miséria intelectual e material da instrução pública deste país” (BARBOSA, 1947, p.7, t. I) – miséria evidenciada, principalmente, ao longo do capítulo I do primeiro tomo, às vezes mais pela argumentação do que pela demonstração numérica – para, em momentos posteriores, (2) propugnar a função decisiva das estatísticas escolares, bem como a implementação de serviços correspondentes, controlados pelo Estado, de sorte a garantir a liberdade de ensino, especialmente, no capítulo II do segundo tomo, intitulado.

A fim de compor um quadro da situação do ensino brasileiro no Império, digamos, mais fiel à realidade enfrentada pelo país, em contraposição ao “otimismo exprimido pelas mais altas autoridades da administração escolar”, quando a verdade

[...] é que o ensino público está à orla do limite possível a uma nação que se presume livre e civilizada; é que há decadência em vez de progresso; é que somos um povo de analfabetos, e que a massa deles, se decresce, é numa proporção desesperadamente lenta [...] é que há sobeja matéria para nos enchermos de vergonha e empregarmos heróicos esforços por uma reabilitação, em bem da qual, se não quisermos deixar em dúvida a nossa capacidade mental ou os nossos brios, cumpre não recuar ante sacrifício nenhum [...] (BARBOSA, 1947, p. 8-9, t. I).

Esse discurso moral do político-jurista brasileiro é preparatório para que recorra à regra lógica da refutação, como base de sua argumentação, e às estatísticas, como índice de objetividade. Assim, de par com a retórica, a estatística exerce, se bem entendi os propósitos do autor, a função precípua de dar sustentação objetiva à lógica por ele adotada. O raciocínio adotado é razoavelmente simples e bem conhecido, desde os dialéticos gregos: admite-se como verdadeiros os argumentos do interlocutor ou adversário para então passar a refutá-los, sem deixar de se aferrar aos mesmos objetivos. No caso, Rui Barbosa articula a sua argumentação visando refutar a posição oficial sobre a situação do ensino brasileiro, utilizando-se de procedimentos estatísticos elementares, tais como: o de efetuar projeções lineares para um dado tempo  $t$  (que pode ser codificado em muitas unidades de duração), com base em números disponíveis (codificados em frequências absolutas e relativas, porcentagens, médias), sejam esses números referentes ao presente ou ao passado. Ressalte-se que um elemento adicional importante

<sup>3</sup> Registre-se que a discussão que se segue limita-se apenas à faceta do atendimento (população em idade escolar versus população total, inscrições versus frequência) e da distribuição das escolas do ensino primário, no município da Corte e nas províncias, considerado, sem dúvida, o período de escolarização privilegiado para a investigação educacional, seja em virtude de sua relevância política, seja disponibilidade de fontes; não são tratadas as questões relativas às despesas com o ensino primário, contidas nos pareceres, nem aquelas específicas do ensino secundário e superior, ali também tratadas. Essa limitação acompanha, ainda que por motivos distintos, aquela encontrada em: Faria Filho e Resende (1999, p. 200-202); Faria Filho e Souza Biccás (2000, p. 182 -186).

para se compreender o nexos que ele estabelece entre a lógica da refutação e a estatística é o de exagerar as informações numéricas apresentadas, favorecendo a tese contrária, para, então, evidenciar as consequências se ela for admitida como verdadeira (BARBOSA, 1947, p. 11-15). Em termos técnicos, ele procura, em momentos bem especificados, sobre-estimar os valores numéricos compilados para cancelar qualquer possibilidade de réplica do opositor ou da tese que pretende refutar. Uma das vezes, entre as múltiplas em que é empregado esse raciocínio, é destinada a justificar a afirmação, acima transcrita, de que “se é que a massa de analfabetos decresce, ela o faz numa proporção desesperadamente lenta”. A “indolência do progresso escolar” – o alvo da primeira parte do capítulo de abertura, intitulado *Estatística e Situação do Ensino Popular* – é apreciada por meio de dois critérios: escolas, públicas e particulares, e inscrições, distribuídas segundo o sexo dos alunos, registradas entre 1857 e 1878; números cotejados, em alguns momentos, com aqueles compilados em relatório do Ministério do Império à Assembleia dos Deputados, relativos ao ano de 1882, também cotejados com a população de pessoas livres, nos mesmos anos. Em números, a população livre alcançava as cifras de 7.000.000, em 1857, e, de 10.903.801, em 1878 (valores obtidos com base em certas suposições discutíveis, tal como a de admitir um taxa anual de crescimento vegetativo constante de 5,6%, entre 1817 e 1854, adotados como referência para continuar suas projeções, mas, esclareça-se, sem importância significativa para o que aqui se discute), às quais faz corresponder, respectivamente, 70.224 e 175.714 matrículas totais. Pois bem, com esses números, arremata o autor:

A frequência, que, em 1857, cifrava-se em 1,04% da população, 21 anos depois tinha subido apenas 0,57%, ou, em termo médio, 0,027% anualmente. Com essa celeridade de milésimos por ano, careceríamos 37 anos, para que a inscrição crescesse 1%; e, como a nossa população de idade escolar (6 a 15 anos) está para a população total livre na razão de 22,6%..., em menos de 799 anos não teríamos chegado à situação que se anela, à situação de normal de alguns países já hoje, onde toda a população de idade escolar recebe instrução primária. (BARBOSA, 1947, p. 16-17, t. I).

Ainda que erros de cálculo não sejam justificáveis e possam trazer consequências bastante graves quando cometidos, frise-se que não é relevante para a discussão presente aqueles eventuais erros ou certas suposições numéricas, admitidas sem demonstração, por vezes destacados em textos contemporâneos de pesquisa em educação com o intuito de quase invalidar as interpretações elaboradas pelo relator dos pareceres; admite-se, aqui, que a questão principal incide sobre a pertinência de tomar as estatísticas populacionais e escolares como operação mental para refutar a tese contrária e dar sustentação à sua própria tese.

A estatística pode ser considerada, como procurou sustentar o deputado brasileiro, uma condição da liberdade de ensino, além de ter sido mobilizada para mostrar situação precária do ensino público no império. A esse propósito, como condição de liberdade e técnica de

diagnóstico, a Estatística é alçada à esfera política, convertendo-se em elemento imprescindível para Rui Barbosa estabelecer a separação entre o Estado e a ciência, bem como o vínculo que propugna entre a higiene, a opinião pública e a estatística.

Partilha, Rui, da noção de que

O Estado é apenas a organização legal das garantias de paz comum e mútuo respeito entre as várias crenças, convicções que disputam, pela propaganda persuasiva, o domínio do mundo. A verdade científica, a verdade moral, a verdade religiosa estão fora de sua competência (BARBOSA, 1947, p. 5, t. II).

Por isso, conclui que “o Estado não pode ser o árbitro da verdade, o qualificador do erro. Esta dignidade pertence, pois, à ciência que não tem organização oficial, cujo processo é a investigação, cuja luz o debate, cujo meio vital a liberdade.” (BARBOSA, 1947, p. 17, t. II). Desse entendimento, merecedor por si só de análises mais aprofundadas, mas impertinentes para o presente estudo, vale registrar que ele serve de base para o deputado sustentar, irrevogavelmente, o direito do ensino particular de par com o ensino público, bem como propugnar a dupla função da estatística educacional: 1ª) alimentar o controle a ser exercido pelo estado de modo a garantir a higiene das escolas e o acompanhamento científico do ensino, e 2ª) servir à opinião pública para controlar os serviços de responsabilidade do Estado. A esse respeito lê-se no parecer:

[...] a um alto intuito de progresso escolar [...] corresponde... uma necessidade de primeira ordem na fundação do ensino popular: a de que a opinião pública perscrute constantemente o estado íntimo da instrução particular, não menos do que o da pública, e o conheça, mediante relatórios precisos e estatísticas regulares (BARBOSA, 1947, p. 28, t. II).

Cabe, ainda, assinalar as ponderações do deputado quanto ao que não cabe ao Estado fazer, bem como aquilo que é de sua exclusiva competência. Reportando-se ao decreto de 1879, mencionado, que prevê a inspeção escolar, conclui o legislador:

Desde o momento em que a inspeção oficial não assista aos exames, para assumir voto, não exija a comunicação dos estatutos e programas com o intuito de os aprovar, ou reprovar, não visite as aulas... não imponha a exibição periódica de informações estatísticas armada da prerrogativa de distribuir privações ou favores; desde que, em suma, não exerça, nem possa, mediante esses recursos, exercer autoridade sobre a vida escolar, e cinja-se ao direito, puramente passivo, de presença e ciência, fica ileso a independência dos institutos privados (BARBOSA, 1947, p. 28, t. II).

Em contraste com o esforço de delimitar a ação do estado (e de seus funcionários) sobre a esfera particular, mediante assertivas negativas, insiste o deputado relator, sem deixar de fazer remissão ao substitutivo do decreto então vigente – Reforma Leôncio de Carvalho –, que:

Pelo que toca especialmente à estatística, afigurou-se-nos, pois, ministrar ao serviço distinto que o substitutivo cria neste sentido todos os meios de ser completo, exato. Um desses meios é o concurso obrigatório do ensino particular, levando periodicamente ao conhecimento da repartição respectiva os mapas precisos, cujo modelo o regulamento fixará, para indicar o número de alunos inscritos, por seu sexo, idade e classe escolar, a média das presenças e ausências diárias, o acréscimo ou decréscimo, na matrícula e na inscrição, relativamente ao ano anterior, o termo médio dos alunos por professor. Deixar essa contribuição à espontaneidade individual seria renunciar, mormente entre nós, toda a esperança de resultado satisfatório (BARBOSA, 1947, p. 29, t. II).

Dos dois últimos excertos é inevitável extrair o conteúdo liberal ali expresso, pois, no mesmo movimento inscreve o ensino particular como condição de liberdade do ensino e crava sobre ele o controle do Estado. Assim, à Estatística é conferido o duplo papel de meio de controle estatal e meio de controle social exercido pela esfera privada e pela opinião pública (com todos os problemas decorrentes desses conceitos, mas que aqui não estão em pauta). Se é plausível dizer que Rui Barbosa retira com uma mão aquilo que outorgara um pouco antes ao ensino particular, portanto, preservando o controle do Estado, é, também, plausível conceder ao deputado que as proposições quanto ao que codificar – especificando novos indicadores, apurados de acordo com um modelo obrigatório – e à finalidade da codificação, alçam a Estatística, no país, à condição de mediadora entre o Estado e a sociedade.

“A organização inteligente e sincera da estatística escolar” (BARBOSA, 1947, p. 28, t. II) depende tanto da adoção de princípios pelo Estado, quanto da precisão conceitual que o método exige para ser considerado exato. A passagem transcrita a seguir exemplifica, em termos simples, o entendimento do relator acerca das categorias então utilizadas para apresentar indicadores escolares de inscrição, matrícula e frequência:

Mui intencionalmente evitamos, até aqui, uma expressão técnica nestes assuntos, referindo-nos sempre à *matrícula* ou *inscrição escolar*, e abstendo-nos sistematicamente de falar em *frequência*. Entretanto o que nós denominamos inscrição ou matrícula, para sermos fiéis à realidade, é o que nossos documentos oficiais intitulam de *frequência*, confundindo vocábulos diferenciados por significações absolutamente distintas; abuso indesculpável e da mais séria gravidade, nestas questões, cujo resultado é trazer enleado o público num engano acerca de noções fundamentais (BARBOSA, 1947, p. 31, tomo I, grifo do autor).

É notável que o retórico jurista e deputado apercebia-se, ainda sob o antigo regime, dos usos e abusos das estatísticas mediante a imprecisão ou a manipulação de conceitos. Claro está que tal observação há de repercutir sobre os instrumentos de coleta de informações, pois

a frequência é variável a ser melhor controlada porque implica em duração e continuidade, enquanto matrícula e inscrição são acidentais e instantâneas. Não são suaves as palavras que aplica, ao Estado, para rematar as consequências do uso inapropriado de conceitos:

Todas as estatísticas brasileiras organizadas *oficialmente* o que de fato consignam, é o número dos alunos alistados na escola, e não o dos que efetivamente a povoam. É fácil conceber que entre essas duas ordens de algarismos necessariamente medeia uma distância imensa.

Ora, é à custa dessa falaz sinonímia, dessa equivalência impossível entre duas expressões cuja exatidão técnica importa guardar escrupulosamente; é envolvendo a quasi insignificância da inscrição sob o pomposo designativo de frequência; é à custa deste vício *oficial*, certamente involuntário, oriundo provavelmente da frouxa, distraída e mal avisada atenção, de que tem sido objeto entre nós os interesses do ensino; é graças a esse defeito radical das nossas estatísticas educativas, que se tem nutrido no país uma ilusão de péssimos resultados neste ramo do *serviço nacional* (BARBOSA, 1947, p. 31, t. I, grifo nosso).

Do que se expôs, é imprescindível frisar que, para Rui Barbosa, o fator técnico ou o método estatístico não esgota o que é a Estatística, pois, para ser eficaz como ação do Estado, é preciso incluir os fatores sociais e humanos, tais como as instituições sociais que a sustentem e a preparação de indivíduos que possam com ela operar, o que equivale a dizer que a concebe mais apropriadamente como um modo de produção que contém um aparato e dispositivos apropriados e devidamente articulados para exercerem as suas funções; em suma, a Estatística emerge como tecnologia, em conformidade à acepção de Marcuse (1999).

Nessa medida, parece lícito concluir que a Estatística serviu a Rui Barbosa mais do que de instrumento eficaz para refutar o opositor e fazer valer as suas convicções políticas; mostrou-se um dos modos com que ele dispôs-se a organizar, para si e para o outro, o real.

i.2. Estatística escolar, segundo Lourenço Filho, em consonância com a perspectiva de que o planejamento social é um elemento essencial do Estado moderno, pondera, relativamente à educação, que:

Há no processo educativo, ainda das sociedades mais perfeitas, partes difusas, não de todo suscetíveis de clara observação. São como as correntes submarinas, de que as ondas da superfície não nos podem dar notícia. Não obstante, essas correntes, em contínuo movimento, acabam por denunciar a sua existência, em efeitos próximos ou remotos, nas modificações que imprimam à parte visível, à educação a que se dá o nome de intencional e sistemática. Esta admite, por sua própria natureza, descrição de maior rigor, com avaliação numérica

mais ou menos completa. E com o auxílio dessa descrição torna-se possível traçar as “tendências de rendimento” e pesquisar, pelo balanço também numérico de outros fatos sociais, as suas “condições determinantes”, ou seja, as suas verdadeiras “curvas de tendências” (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 16).

O educador brasileiro tem clareza tanto do potencial das técnicas estatísticas aplicadas à consecução de censos, isto é, a aferição do que ocorre com toda a população, em vez de verificação por amostragem, quanto de situar a educação entre as condições que a determinam, em lugar de tratá-la isoladamente, como ocorreu mais de uma vez na confecção de censos escolares. O instrumental estatístico deve dispor-se à rigorosa descrição social a fim de que seja eficaz, daí,

Teremos que dispor, para isso, de uma descrição social, tão ampla quanto possível, traçada pela estatística demográfica, pela estatística econômica, pela estatística cultural em geral e, particularmente, escolar. Esta última nos revela apenas certas direções da educação. Não as confundamos com as condições verdadeiras do processo (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 16).

Somente desse modo a educação poderá ser correlacionada com outras variáveis sociais significativas de sorte a que se possa estabelecer uma direção intencional ao processo educativo, superando assim a condução essencialmente empírica da política educacional no país. A sequência do texto, a rigor, das conferências pronunciadas na Academia Brasileira de Letras, em agosto de 1940, visa situar a educação como parte do desenvolvimento social do país, daí a configuração de um quadro que, embora incompleto, segundo o autor, ressalte sete aspectos principais, externos e internos ao processo educativo, os quais expressam o pensamento pedagógico da época: geográfico, demográfico, político-social, administração escolar, rendimento, organização interna da escola e despesas (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 37). Depois de discorrer sobre a educação e segurança nacional, conferência que evidencia a adesão ou a concessão do autor ao Estado Novo (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 57), o texto culmina com um ensaio intitulado *Estatística e Educação*, apresentado pelo autor, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1938. Não obstante ser anterior do ponto de vista cronológico, o tema tratado por Lourenço Filho associa-se muito bem aos propósitos propugnados por ele, a saber: evidenciar a Estatística como condição necessária de um plano de desenvolvimento econômico e social, visando a realização da individualidade e da coletividade em conformidade com as características nacionais.

Ao longo de suas exposições, o intelectual brasileiro procura situar-se habilmente como um educador antes do que um estatístico, sob o argumento de que assim pode expor mais livremente suas proposições acerca das funções esperadas da Estatística; em outros termos, afirmando-se como um “não especialista” faz incidir o que o conhecimento científico sobre conjuntos numéricos deve proporcionar. Em suas palavras:

Para o vocábulo “estatística”, duas aplicações correntes existem: uma, a de significar a simples apresentação de registros numéricos de coisas ou de pessoas, naquilo que interessem à vida do Estado; outra, no sentido de processo lógico ou método com que esses mesmos resultados possam ser analisados e interpretados, e, já agora, não só no domínio dos fatos que interessem ao Estado, mas no de todo e qualquer conhecimento humano. As duas significações coexistem e resultam do próprio desenvolvimento histórico da disciplina (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 73).

Nesses termos, o autor reafirma, como já foi antecipado, a perspectiva de aplicação ampliada dos métodos estatísticos para além daquele originalmente atribuído por Gottfried Achenwald, no século XVIII, como uma ciência política do Estado. Em contrapartida, abstraindo a aplicação do método à experimentação científica, cinge o conceito para articulá-lo à educação:

Por estatística, como vimos, há de entender-se tanto o resultado de contagem, cadastro de recenseamento – a expressão tabular de observações ordenadas –, como o método de interpretação que a esses mesmos resultados se possam aplicar pela elaboração matemática.

Por educação, significamos tanto o fenômeno geral da influência de umas gerações sobre outras, no seu aspecto mais amplo, como o fato particular da ação de métodos ou processos sobre um só e mesmo indivíduo, observado em seu rendimento, em prazo determinado.

Temos, assim, a rigor, não só dois termos, mas quatro, pelo desdobramento dos que, inicialmente, tivemos em vista:

- a) *estatística* como apresentação ordenada de fatos, conjunto de realidades, a ser descrita ou apreciada como um todo;
- b) *estatística* como método de análise e interpretação;
- c) *educação* como fenômeno coletivo;
- d) *educação* como método de produzir um rendimento, ou técnica particularizada (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 78).

Esse cruzamento, artificial e insuficiente, como reconhece o próprio autor, serve de todo modo para destacar a Estatística como referência à interpretação da realidade e como técnica para a intervenção do Estado sobre a organização da sociedade de massa tal como se esboçava a sociedade brasileira. No entanto, os termos esquematizados permitem confrontar e articular

[...] dois dos... termos em que subdividimos as relações possíveis entre a estatística e a educação. Isto é, educação como técnica particularizada e estatística encarada especialmente como fundamento das medidas biológicas, psicológicas e educacionais, para análise e pesquisas de

natureza mais delicada, na intimidade mesma do processo educativo.  
(LOURENÇO FILHO, 2002, p. 84).

Como se vê, o método estatístico é, no campo social, considerado essencial porque se trata, agora, de uma sociedade de massas, ou uma sociedade que está a caminho dela.

Dessa maneira, a Estatística deixa de ser só uma atribuição do Estado voltada à contabilidade da demografia, das riquezas e da produção, para alcançar a condição essencial de método da orientação política.

Todo problema político se apresenta, em sua origem, como um problema de massa. Portanto, como um problema a que a estatística deve servir, primeiro, na sua descrição e na sua caracterização, depois, na sua interpretação. E se dessa interpretação resultar a conclusão de interdependência dos fatos, a estatística passa a fornecer também os elementos de mais sadia e justa direção dos grupos sociais ou dos povos.

Não pretendemos chegar a dizer que estatística e política possam confundir-se. Mas o estudo da influência da percepção quantitativa dos fenômenos sociais nas modernas tendências do Estado, ainda por fazer-se, demonstrará, sem dúvida, que uma e outra não podem mais desconhecer-se (LOURENÇO FILHO, 2002, p. 79).

A ressalva de que a estatística e a política não devem ser confundidas, mencionada no excerto acima, soa um truísmo na medida em que, indiscutivelmente, o educador brasileiro postula aquela como o modo mais adequado de expressar a segunda. Contudo, cabe notar que tal distinção adquire significado importante se atentarmos para o esforço do autor em diferenciar o que é estritamente atribuição do Estado – a descrição precisa dos aspectos sociais da massa, por meio da implantação consistente e competente dos serviços de estatística – daquilo que é atribuição da ciência e dos pesquisadores – a aquisição do conhecimento científico –, a ser apropriado, sem dúvida, pelo Estado, mas não produzido por ele. É nesse último sentido que se passa a esboçar, no próximo item, o uso das provas psicológicas e pedagógicas em educação, sob a perspectiva de Lourenço Filho. É claro que as duas acepções arroladas pelo autor indicam que a estatística, e como se explora a seguir, a psicologia são aprendidas pelo educador brasileiro como tecnologia, isto é, como conhecimento científico aplicado ao controle social do indivíduo e da sociedade.

Embora não seja objetivo deste estudo cotejar as posições de Rui Barbosa e Lourenço Filho quanto à Estatística, não custa registrar que ambas ligam-se à concepção primeira de uma disciplina vinculada ao Estado, assim como os dois autores reiteram a tendência moderna de separar a Ciência do Estado na mesma proporção que difundem o método estatístico como tecnologia. Lourenço Filho, por sua vez, amplia o escopo da disciplina, em relação à visão de Rui Barbosa, na medida em que a vincula à ciência experimental, em especial nas ciências sociais e humanas.

## MENSURAÇÃO PSICOLÓGICA, ESTATÍSTICA E EDUCAÇÃO

Um dos paradoxos da sociedade contemporânea é o apelo quase obsessivo à estatística como base para a tomada de decisões administrativas, políticas e científicas, acompanhado da repulsa militante à aplicação dos métodos estatísticos em pesquisa social. A crença cega que diversas tendências das ciências sociais depositam na quantificação não fica em situação mais favorável do que a rejeição, igualmente cega, à mensuração, em nome de uma suposta qualidade incomensurável dos objetos sociais. Tal paradoxo está associado às disputas de métodos das ciências sociais, diga-se, muitas vezes cansativas, mas inevitáveis, em virtude da consequência política que carregam. Esse entendimento justifica o esforço empregado para apontar, em especial, os modos de aplicação da estatística à educação a fim de proceder à avaliação psicológica e pedagógica do aluno. Para explorar a hipótese de que a ambiguidade relativa aos métodos quantitativos é uma das contradições da ideologia da racionalidade tecnológica imanente à sociedade administrada, destaca-se, aqui, a adoção dos testes psicológicos e educacionais como um dos fundamentos da organização pedagógica da escola primária brasileira, nos anos de 1930. Antes, porém, vale registrar duas breves ponderações, com o intuito de melhor situar a análise subsequente.

A primeira, de caráter geral, é importante para que se compreenda a posição aqui assumida a propósito da mensuração e avaliação psicológica. Espera-se assim justificar que a premissa liberal de que a escola deve adequar-se à psicologia do aluno, da criança ou do jovem, é verdadeira e falsa. O argumento principal dessa justificativa pode ser enunciado nos seguintes termos: sob a denominação de avaliação psicológica permanecem abrigados assuntos e métodos tão diversos e controversos tais como os testes psicológicos padronizados (de nível mental, personalidade, inventários de interesse), entrevistas, escalas de atitudes, modelos de psicodiagnóstico, para mencionar alguns deles. Do ponto de vista técnico, a avaliação psicológica refere-se tanto aos instrumentos de aferição das variáveis psicológicas, quanto aos resultados e às consequências da aplicação desses instrumentos, seja para aceitá-los, seja para refutá-los, conforme a situação. Assim entendida,

[...] a avaliação psicológica implica em elaboração ou escolha de instrumentos, aplicação e análise de resultados; portanto, implica em *o que aferir, como aferir e as consequências da aferição*, ou seja, é propriamente um processo. É um equívoco visualizá-la tão somente como geradora de produto." (SASS, 2000a, p. 5, grifos do autor).

Nessa medida, a objetividade de que é revestida a avaliação psicológica parece ocultar a sua função política na medida em que, em qualquer caso, trata-se de avaliar pessoas e tomar decisões por elas. Em decorrência disso parece "plausível analisar os procedimentos técnicos da Psicologia, que, em nome de 'compreender' aquilo que está sob a pele do indivíduo, atuam de maneira flagrante para adaptá-lo às condições sociais objetivas..." (SASS, 2000a, p. 6). A análise minuciosa das técnicas psicológicas, assim como de seus usos, pode contribuir para

evidenciar que a Psicologia como ciência aplicada converte-se em tecnologia, fomentando a conversão dos meios em fins. Esse entendimento, sustentado pelos estudos sistemáticos da teoria crítica da sociedade, permite a seguinte consideração:

[...] se as técnicas psicológicas e sociológicas reduzem os indivíduos a aspectos e fatores, tipificando-os, é porque a sociedade em que vivem já os tipifica. A redução operada pelos instrumentos deveria, ao ensinar a crítica da técnica, ensinar também a crítica da sociedade que promove tal redução (SASS, 2000a, p. 6).

Nesses termos, há de evitar a crença cega por vezes depositada nas técnicas das ciências sociais tanto quanto a recusa militante que supõe ser inútil ou insignificante a crítica imanente da técnica e da tecnologia. É dispensável insistir que *mutatis mutandis* as considerações acima são generalizáveis para a esfera da avaliação da educação escolar, tal como se pretende mostrar mais à frente.

Registre-se, em segundo lugar, o interesse contemporâneo crescente, constatável nas duas últimas décadas, pelos usos da estatística na Educação e, em particular, por sua aplicação aos processos de produção de indicadores educacionais mediante a avaliação da eficiência e eficácia das redes públicas de ensino, que alcança, hoje, desde a educação infantil até o ensino superior (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS, 2002). Registre-se ainda que está em andamento a criação do “sistema nacional articulado de educação” (CONAE..., 2009) – impulsionado em boa dose pelos discutíveis resultados “positivos” obtidos pelo ensino brasileiro –, o qual inclui entre as suas 26 (de A a Z) provisões a seguinte: “d) A implantação de sistema nacional de avaliação da educação básica e superior para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem e dos processos formativos” (CONAE..., 2009, p. 22). É notável, no entanto, que o interesse contemporâneo pelo uso da estatística, aplicada hoje predominantemente para avaliar a eficiência e eficácia institucional dos “sistemas” educacionais, não guarda correspondência direta com os meios de avaliação educacional adotados nas primeiras décadas do século passado; contudo, é igualmente lícito admitir que a história dos métodos e finalidades correntes pode ser melhor compreendida caso se retroaja aos métodos e finalidades pretéritos da avaliação educacional.

As provas padronizadas em educação a seguir discutidas, com base nas proposições de Lourenço Filho, visam tão somente apreciar as semelhanças e diferenças dos testes psicológicos e dos testes educacionais. Esse procedimento permite, pelo menos, discutir duas consequências importantes dos testes psicológicos em educação: a interferência da psicologia na determinação dos fins da educação e a condição de aplicação das provas psicotécnicas (a qualidade do instrumento de avaliação e o preparo do como propugnavam Johan Herbart, no século XIX, e John Dewey, no século XX (SASS, 2000b)), passa, agora, a influir sobre os fins da educação, pois, como não mais se pode conceber uma

[...] filosofia que despreze a ciência, verifica-se desde logo que a psicologia vai influir duplamente nas concepções da pedagogia: indiretamente, esclarecendo os problemas dos fins, *através da filosofia*;

diretamente, fornecendo princípios da ciência pura, para aplicação prática, *para a técnica* educativa, propriamente dita. (LOURENÇO FILHO, 1948, p. 34, grifo do autor)

Em virtude de sua relevância, esse ponto deve ser reiterado. A psicologia passa a ser entendida como a disciplina que interfere nos fins da educação, porque subsidia a “nova” filosofia pautada pela ciência experimental, superando assim a “velha” filosofia do espírito. Contudo se essa ruptura representa um passo necessário para que a psicologia intervenha na etapa dinâmica do ensino, ela não é suficiente, visto que a inflexão para a experiência do indivíduo condicionada “à descrição do comportamento individual pressupõe a experiência organizada...” (LOURENÇO FILHO, 1948, p. 34). Esse excerto não deixa dúvidas quanto ao significado que atribui à experiência: ela é definida como atividade do sujeito organizada por condições mantidas sob controle externo a ele. Se, de fato, a maioria dos comportamentos individuais é submetido às condições externas, então é inexorável concluir que o impulso espontâneo característico do que se denomina como experiência é severamente abalado, ou, pelo menos, deve expressar-se dentro da ordem externa.

Insista-se que o desenvolvimento do conceito, bem como as múltiplas teorias da inteligência a ele associadas, constitui um importante capítulo da história da Psicologia, diga-se, bastante explorado na literatura psicológica especializada; mencione-se, apenas a título de exemplos, os estudos de Lawler (1981), voltados à crítica do conceito na medida em que ele é associado indelevelmente à hereditariedade e justificador do racismo, e de Patto (1996), que relaciona a psicologia e as provas padronizadas à introdução da escola nova no Brasil como um dos elementos explicativos da produção do fracasso escolar. Entretanto, reitere-se, as observações precedentes prestam-se tão somente a situar a distinção dos testes de inteligência, ou de nível mental, dos testes educacionais, tal como propôs Lourenço Filho (2008), a propósito da elaboração dos testes ABC.

Não há como se confundir: os testes psicológicos, cuja aplicação é uma atribuição do professor – não de médicos ou psicologistas – incidem sobre a inteligência, a fim de avaliar o aluno ingressante, graduar o ensino, compor classes homogêneas, bem como sobre o aproveitamento escolar.

Em termos mais precisos, este é também o entendimento de Lourenço Filho, como se depreende do seguinte excerto:

Do ponto de vista escolar, êsses mesmos processos científicos de organização dos *testes psicológicos* (base estatística e técnica de aplicação) vieram fornecer elementos para a organização da medida objetiva de todo o trabalho do mestre. Ao lado dos testes psicológicos, lança mão a pedagogia moderna dos *testes pedagógicos* ou *de escolaridade*. São meios, igualmente simples, pelos quais se pode verificar o andamento do ensino, e proceder-se assim à comparação objetiva entre o trabalho dos professores de duas classes [...] (LOURENÇO FILHO, 1948, p. 31-32, grifo do autor).

Se os testes psicológicos são importantes ao início do ensino, os testes escolares são decisivos para a verificação da eficiência do que é ensinado. Como meios, os testes educacionais:

[...] vieram permitir a organização de normas de uma verdadeira *pedagogia experimental*, cujas conquistas são de grande alcance para a economia da administração. Mas, não são processos de ensino: *são meios de verificação*.

Se os testes psicológicos intervêm, como dissemos, antes do ensino, podemos dizer agora que os testes pedagógicos se empregam *depois* dele. Intervindo antes do ensino ou depois dele, é claro que os testes não influem diretamente, e por si sós, na técnica didática. Podem, é certo, fornecer elemento de maior clareza para úteis transformações dos processos em uso, substituindo o critério do julgamento dos mestres e administração, pelo critério objetivo dos fatos” (LOURENÇO FILHO, 1948, p. 32, grifo do autor).

Um bom exemplar da diferenciação entre os dois tipos de teste é encontrado em Testes ABC, de Lourenço Filho (2008), elaborados ao final dos anos de 1920 e publicados, em várias edições, desde 1931. Considerado os limites deste estudo, destacam-se aqui dois aspectos dessa prova padronizada, com o intuito de reiterar o caráter tecnológico da psicologia, conforme a definição apresentada ao início.

De plano, é de se ressaltar o subtítulo adequado escrito pelo autor, após o título Testes ABC: “para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita” (LOURENÇO FILHO, 2008), pois ele sintetiza dois elementos importantes da mensuração psicológica. Primeiro, visa esclarecer que o teste não deve ser confundido com as escalas de inteligência, usuais à época. Segundo, vincula-se aos meios da educação na medida em que está voltado para a verificação da maturidade para o aprendizado da criança que ingressa na escola. Entretanto, essa proposição não contraria aquela, antes transcrita, pela qual o educador sustenta que o teste psicológico deve preceder o ensino enquanto o teste pedagógico acompanha o aproveitamento escolar? Se o teste ABC é de verificação da maturidade para aprender a ler e escrever, não há de ser, pela definição do autor, um teste pedagógico? Contudo, como ele deve ser aplicado a cada criança antes do ensino, não é mais apropriadamente um teste psicológico?

Para responder adequadamente a essas indagações é imprescindível analisar a hipótese submetida à prova, tanto pelo educador como por outros pesquisadores brasileiros e de outras nacionalidades. Para formulá-la, Lourenço Filho, evidencia dois problemas até então não resolvidos, seja pelo empirismo que orientava boa parte das práticas educacionais, com a adoção do critério insuficiente de idade cronológica, de 6 a 7 anos, como suposto para a alfabetização, seja o critério de quociente de inteligência (QI) obtido pela relação proporcional entre idade mental – desempenho aferido em provas padronizadas de nível mental – e idade

cronológica, geralmente medida em meses. Há de se reconhecer o progresso e a extensa aplicação da idade mental na educação, ao fornecer um diagnóstico precoce do potencial de aprendizagem, na medicina, na medida em que identifica “anormalidades”, bem como na orientação profissional, é irrefutável igualmente, se encarando o assunto do ponto de vista da organização escolar,

[...] que a simples classificação pela idade mental, ou mesmo segundo a relação entre essa idade e a idade cronológica (QI), não tem dado o resultado esperado em se tratando das classes de 1º grau, ou seja, *classes para o aprendizado inicial da leitura e escrita* (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 28, grifo do autor).

Em outros termos, nem o critério da idade cronológica, por sua demasiada abstração, nem o critério de inteligência, por causa das exigências das provas, quase sempre verbais e de habilidades mais complexas já estruturadas pelo sujeito, obtiveram êxito. Os resultados até então obtidos em reiteradas pesquisas mostravam baixa correlação entre idade cronológica e desempenho escolar, assim como não mostravam a suposta correlação alta entre inteligência e capacidade para ler e escrever (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 28).

Para aferir com rigor as condições da aprendizagem escolar inicial, é forçoso concluir que “[...] o aprendizado central dos primeiros graus, o da fase inicial da leitura, exige não um mínimo de linguagem, mas um mínimo de *maturidade* expressa por coordenação visual-motora e auditivo-motora da palavra, de atenção e fatigabilidade.” (LOURENÇO FILHO, 2008, p. 28). Daí a hipótese principal do teste ABC ser submetida à prova em duas partes: 1ª) na determinação de certo nível de maturidade necessário à aprendizagem da leitura e da escrita não há correlação entre o nível obtido e a idade cronológica, 2ª) assim como não há correlação do nível de maturidade com a idade mental ou o quociente de inteligência (LOURENÇO FILHO, 2008). Registre-se, hipótese estatisticamente comprovada mediante aplicação em diversas amostras de alunos, por pesquisadores auxiliares do educador (LOURENÇO FILHO, 2008).

Disso decorre considerar, a par da ambiguidade que contém a distinção entre testes psicológicos e educacionais, que o teste ABC é qualificado como de natureza psicológica, em virtude das variáveis psicológicas mensuradas (Forma final: coordenação visual motora, resistência à inversão psicomotora, memorização visual, coordenação auditivo-motora, capacidade de prolação, resistência à ecolalia, memorização auditiva, fatigabilidade, atenção dirigida, vocabulário e compreensão), por meio de oito testes, aplicados individualmente em uma sessão, pelo professor. De outra parte, como meio de verificação disponível para avaliar o andamento do processo de ensino, ele é um instrumento do professor, que, claro, está, deve estar, bem preparado para fazer um bom uso do teste. Planejado para medir o nível de maturidade dos alunos ingressantes na escola primária, o teste ABC serve de diagnóstico das condições de maturidade para a aprendizagem de cada aluno. Em uma palavra, permite ao professor a obtenção do diagnóstico individual, bem como serve de critério para a organização de

classes seletivas, composta de alunos em níveis não muito distantes de maturidade, daí a sua natureza diagnóstica.

O outro aspecto a ser destacado é relativo aos destinatários do livro. Três características aí sobressaem: 1ª) redigido em linguagem precisa, o texto apresenta as principais etapas de validação do teste, dosando a recorrência à terminologia da estatística e cuidando de esclarecer os principais conceitos de uma técnica razoavelmente complexa, supõe-se, para o professor primário. Acrescente-se a isso que expõe de maneira clara e sucinta a crítica das pesquisas acerca do problema da investigação e a lógica da elaboração do teste; 2ª) embora seja passível de crítica do especialista por causa de omissões ou discutíveis considerações relativas à validade estatística de suas afirmações, contornáveis por métodos de inferência estatística, disponíveis à época, é de se supor que a decisão do autor tenha sido orientada não pelo desconhecimento desses métodos, mas porque ele elegeu como principal destinatário o professor e os dirigentes da escola primária. É o que se conclui quando se observa os capítulos dedicados ao escopo de aplicações da prova, especialmente, 4, 5 e 6 (LOURENÇO FILHO, 2008); 3ª) por essas duas características é que o teste ABC pode ser considerado um exemplar da racionalidade tecnológica, que exige a técnica, o aparato social e institucional para produzi-la e o sujeito adaptado – o professor – para colocá-la em prática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes do que apresentar resultados irrefutáveis, procurou-se aqui explorar duas hipóteses complementares: 1ª) a estatística desempenha uma função constitutiva da educação brasileira, pelo menos do fim do regime imperial, em vez de função simplesmente instrumental ou auxiliar que a ela é na maioria das vezes atribuída na pesquisa educacional; 2ª) a relação entre a psicologia e a estatística, no campo educacional, não se esgota com a explicação do progresso científico inexorável; tal relação pode ser explicada também e principalmente pelo conteúdo político de que essas disciplinas são dotadas e o impulso que proporcionam para a eficácia da racionalidade tecnológica, característica da sociedade industrial e administrada, compreendida à época como sociedade de massa. Apontou-se essa perspectiva por meio da crítica de Rui Barbosa à situação do ensino brasileiro ao final do Império, e da perspectiva adotada por Lourenço Filho durante o Estado Novo, primeiramente observando as funções da estatística junto ao Estado, depois repondo um momento importante do desenvolvimento da estatística e psicologia, no país, mediante a padronização de testes psicológicos e educacionais, na escola primária brasileira.

Espera-se ter evidenciado a relevância de se investigar as aplicações educacionais da Estatística e disciplinas conexas para além de suas especificidades técnicas, de modo a incluir o aparato institucional e o sujeito indispensavelmente adaptado à tecnologia que movimenta e reproduz aquela racionalidade. Ao final das contas, como a teoria crítica evidenciou há tempos, com consistência: crítica do conhecimento é crítica da sociedade e vice-versa.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Rui. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares de instrução pública. In: \_\_\_\_\_. *Obras completas de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e da Saúde, 1947. v. 10, t. I e II.
- BESSON, Jean-Louis. (Org.). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.
- CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília: CONAE, 2009.
- FARIA FILHO, Luciano M. de; RESENDE, Fernanda M. História da educação e estatística escolar: o processo de escolarização em Minas Gerais no século 19. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n.195, p. 197-210, 1999.
- FARIA FILHO, Luciano M. de; SOUZA BICCAS, Maurilane de. Educação e modernidade: a Estatística como estratégia de conformação do campo pedagógico brasileiro (1859-1930). *Educação e Filosofia*, v.14, n. 27, p. 175-201, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Geografia da educação brasileira 2001*. Brasília, 2002.
- LAWLER, James. *Inteligência, hereditariedade e racismo*. Lisboa: Editorial Caminho, 1981.
- LOURENÇO FILHO, Manoel B. *Introdução ao estudo da Escola Nova*. 6. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1948.
- LOURENÇO FILHO, Manoel B. *Tendências da educação brasileira*. 2. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Testes ABC: para a verificação da maturidade necessária à aprendizagem da leitura e da escrita*. 13. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.
- MARCUSE, Herbert. Algumas implicações sociais da tecnologia moderna. In: \_\_\_\_\_. *Tecnologia, guerra e fascismo*. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1999. p. 70-104.
- MONARCHA, Carlos. Prefácio. In: LOURENÇO FILHO, Manoel B. *Tendências da educação brasileira*. 2. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2002. p. 7-9.
- PATTO, Maria Helena S. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. 4. ed, São Paulo: T. A. Queiroz, 1996.
- SASS, Odair. O lugar da avaliação psicológica. In: PELLINI, M. C. M. *Avaliação psicológica para porte de arma de fogo: contribuições da prova de Rorschach*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000a. p. 5-9.
- \_\_\_\_\_. Educação e psicologia social: uma perspectiva crítica. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 57-64, abr./ jun. 2000b.



## NUEVAS FORMAS DE VIGILANCIA POBLACIONAL. EL PAPEL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Laura Vecinday\*

*El artículo expone uno de los aspectos trabajados en el marco de una investigación que se propuso analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay considerando los dispositivos de intervención socopolítica característicos de la década del 90'. Se observa la continuidad de dichos dispositivos en la actualidad, caracterizados por una mayor tecnificación de sus instrumentos y por su fortalecimiento en tanto mecanismos de individualización en el campo social. La noción de individualización social refiere a la responsabilización individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución de responsabilidad se deriva de la percepción y tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales.*

*El análisis se centró en el estudio de un caso, el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), priorizando un período en particular (2003 – 2009), en el que se consolidan, de forma significativa, las orientaciones institucionales y tecnológicas innovadoras que lo caracterizan desde sus primeros años de funcionamiento. El Plan CAIF es un servicio de protección social focalizado en niños menores de 4 años y sus familias en "situación de riesgo social". Los CAIF desarrollan programas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y desarrollo comunitario<sup>2</sup>. Surge en el año 1988 como "respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla"<sup>3</sup>.*

*El Plan CAIF tiene una trayectoria institucional de más de 20 años constituyéndose en un "potente" caso de análisis pues permite comprender las características de los dispositivos de intervención sociopolítica que emergen en los 90 y la consolidación de una configuración institucional y tecnológica novedosa en las formas de gestión y administración de la pobreza. En Uruguay se trata del ejemplo más acabado de incorporación de las nuevas orientaciones de política social registrando una temprana aparición en el repertorio de programas sociales característicos de los 90.*

\* Doctora en Ciencias Sociales (Flacso – Argentina), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, laurave@adinet.com.uy

<sup>1</sup> El trabajo presenta algunos ejes de discusión desarrollados en la Tesis de Doctorado titulada "Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), 2003 – 2009", Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, Flacso (Sede Académica Argentina).

<sup>2</sup> "El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes Organismos Públicos con competencia en el tema, la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil Organizada (Asociaciones Civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria. Las áreas de competencia del Plan CAIF son la estimulación oportuna, la educación inicial, la nutrición, la promoción de salud, la promoción de la familia como unidad social y el desarrollo comunitario" (INAME – Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF: "Lineamientos de acción del Plan CAIF", 1999: 3)

<sup>3</sup> Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. INAU- Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Síntesis descriptiva del Plan CAIF. Noviembre de 2005.

*El Plan CAIF se ha caracterizado por dar cuenta del conjunto de recomendaciones formuladas acerca de las políticas dirigidas a combatir la pobreza. En ese sentido, el cambio de gobierno en 2005 no ha significado transformaciones sustantivas. El Plan CAIF se ha constituido como un programa compensatorio, focalizado en familias y/o zonas de pobreza crítica, sustentado en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil para su gestión e implementación, asumiendo una pretensión de integralidad que no ha logrado romper con la segmentación institucional.*

*De la gestión de este dispositivo de protección social participan dos andamiajes conceptuales que son de particular interés en la reflexión sobre el papel del saber experto en la producción de clasificaciones y nomenclaturas en su doble condición de actividad científica y burocrática. Uno de ellos refiere a la incorporación de saberes, procedimientos y técnicas pertenecientes al conjunto de disciplinas que toman el desarrollo psicomotor del niño como objeto de estudio siendo utilizados tanto en las operaciones de focalización del dispositivo como en las de monitoreo y medición de resultados a nivel individual y poblacional. Es de un segundo andamiaje que aquí nos ocuparemos: el papel de los sistemas de información en la gestión de los dispositivos de protección social. En ese sentido, se analiza el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) perteneciente al Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU)<sup>4</sup>, organismo del cual depende el Plan CAIF.*

*Si bien se trató de ilustrar la reflexión a partir del caso seleccionado, la emergencia de nuevos programas y proyectos de protección social que, en líneas generales, acompañan la misma lógica de gestión social y gobierno poblacional que fuera analizada para el caso que nos ocupa, permitirá que parte de las consideraciones aquí abordadas sean repensadas para una comprensión global de las transformaciones institucionales y tecnológicas acaecidas en el esquema de protección social vigente, al menos para el caso uruguayo.*

## **SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y NUEVAS FORMAS DE VIGILANCIA POBLACIONAL: EL CASO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA INFANCIA**

*Todo dispositivo de protección social focalizada contiene una definición genérica de la población a la cual dirige sus prestaciones y exige, además, una definición operativa que permita instancias específicas de evaluación individual y el establecimiento de criterios de selectividad. La objetivación de la diferencia se expresa en definiciones operativas y en el establecimiento de criterios de selectividad que posibilitarán la construcción de flujos de población. Castel (1984, p.138) establece dos condiciones necesarias para realizar tal operación: “disponer de un sistema de codificación bastante riguroso para objetivar dichas diferencias; proveerse de los medios para inventariar sistemáticamente todos los sujetos que componen una población dada”. En el caso que nos ocupa, ambas condiciones se encuentran reunidas: por un lado, los estudios sobre el desarrollo psicomotor en niños pequeños permiten ilustrar cómo se construye el conocimiento a modo de*

<sup>4</sup> Organismo rector de las políticas de protección social dirigidas a la infancia y la adolescencia.

sistema de codificación para objetivar la diferencia y, por otro lado, los avances en la tecnología informática son aprovechados como medio de inventariar al conjunto de la población beneficiaria<sup>5</sup>.

La puesta en práctica de un andamiaje con estas características apareja un conjunto de requisitos institucionales y tecnológicos:

- Un sistema de información capaz de situar a cada sujeto dentro de un sistema de codificación preestablecido.
- Agentes profesionales operando en distintos niveles estructurales.
- Un cuerpo de saber y un conjunto de requisitos administrativos que suministre insumos para la tarea de codificación.

Es a partir de operaciones de clasificación que se alcanzan las definiciones discursivas y operativas de la población beneficiaria. Asimismo, los sistemas de información se estructuran en base a operaciones clasificatorias que permitirán la construcción de perfiles poblacionales y el diseño y/o seguimiento de trayectorias institucionales<sup>6</sup>.

La individualización de la protección social demanda instrumentos cada vez más precisos y rigurosos para la construcción de sistemas de codificación con un nivel de sofisticación tal que permita capturar las trayectorias individuales: ya no se trata de describir "identidades colectivas sino trayectorias individuales" (ROSANVALLON, 1995, p. 200)

Mitjavila (2006) señala la relevancia que ha adquirido el saber experto<sup>7</sup> destacando, fundamentalmente, el papel central que están llamados a desempeñar los profesionales de las áreas biomédica y social en la aplicación de conocimiento experto a los procesos de individualización social. Estas áreas participan activamente en las configuraciones de riesgo sobre el desarrollo psicomotor en la primera infancia y también en la construcción de sistemas de información, registro y monitoreo poblacional. Asimismo, estos saberes especializados se articulan con los avances en la informática que brinda la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados. Los sistemas de información contienen símbolos y categorías que son resultado de la producción de conocimiento especializado en las áreas biomédica y social, fundamentalmente.

El conocimiento experto es analizado por la importancia de su papel en la construcción de insumos informativos, instrumentales y cognitivos para la formación de consensos acerca de los problemas y

<sup>5</sup> Como fuera dicho, esta ponencia se ocupa del segundo aspecto.

<sup>6</sup> "Clasificar las cosas es situarlas dentro de grupos distintos entre sí, separados por líneas de demarcación claramente determinadas (...) Clasificar es dotar al mundo de estructura: manipular sus probabilidades, hacer algunos sucesos más verosímiles que otros. Todo sistema clasificatorio, por ejemplo, el de la estratificación social, presupone una distinción fundamental entre las características personales que son relevantes para situar a uno en un estrato social particular (por ejemplo, ocupación, color de piel, cantidad de educación formal) y aquellas que no lo son (por ejemplo, atracción sexual, altura, coeficiente de inteligencia)." (Beriaín, 2005)

<sup>7</sup> "Los expertos modernos suelen ser los técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado, y más recientemente para las ONG, y los organismos internacionales. Si la figura del intelectual remite a un tipo de formación general, que puede o no tener a la universalidad como ámbito principal de acción, la figura del experto evoca especialización y entrenamiento académico. En su acción pública, el primero dice anteponer un conjunto de valores y un tipo de sensibilidad; el segundo, al contrario, actúa en nombre de la técnica y de la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común" (Neiburg y Plotkin, 2004, p. 15)

las poblaciones que deberían ser objeto de intervención sociopolítica. En este sentido, el conocimiento experto no tiene nada de neutral ni siquiera cuando se limita a la simple presentación de información sino que aparece influenciado por las prioridades de los agentes que siempre están referidas a un contexto institucional y sociohistórico determinado<sup>8</sup>. No se atribuye aquí al conocimiento experto el poder central en la definición de tales iniciativas, lo que sería desconocer el conjunto de fuerzas y determinantes sociales que operan en estos procesos. De todos modos, es sabido que “los avances en la producción de saberes sobre la sociedad muchas veces provienen de factores que son exteriores a la lógica interna de cada campo de conocimiento lo que (...) nos exhorta a Traer de nuevo al Estado al centro del análisis.” (NEIBURG Y PLOTKIN, 2004, p. 18). Las necesidades y demandas de un Estado crecientemente burocratizado están asociadas a la producción de saberes sobre lo social: “el motor de la producción de conocimiento social debería buscarse en las necesidades de una burocracia estatal en expansión, principalmente dedicada a la elaboración e implementación de políticas sociales.” (NEIBURG Y PLOTKIN, 2004, p. 18)

La tecnificación creciente de los sistemas de información en la gestión de lo social se inscribe como parte de la modalidad de asistencia gerencial caracterizada por Grassi (2003) y responde a a necesidad creciente de identificar, contar y clasificar a los usuarios de la asistencia. Esta modalidad de gestión, orientada por una racionalidad técnico-burocrática, se inscribe en una relativamente reciente lógica de la individualización de las prestaciones sociales<sup>9</sup> que permite poner en juego instrumentos para realizar estas operaciones con los beneficiarios de la asistencia mediante su incorporación en un campo documental.

Es en el área de la salud donde se observa un desarrollo mayor de sistemas de información, los que han proliferado fundamentalmente a partir de la década del 90 siendo incorporados, con mayor o menor nivel de desarrollo tecnológico, en otras áreas de gestión de lo social. En el caso de la infancia y adolescencia, el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay (INAU) se constituye en el ejemplo más acabado de este tipo de instrumento de gestión. Este sistema de información constituye la base de datos sobre la población y los servicios dependientes del INAU, incluyendo al Plan CAIF.

El SIPI nace dentro de este marco de transformaciones en las modalidades de asistencia, y a instancias del Instituto Interamericano del Niño. Se trató de un programa piloto con la pretensión de ser replicado en el resto de los países latinoamericanos. La racionalidad eficientista, característica de los 90, exigió que además de la prestación de un servicio social, el mismo -en un contexto de “recursos escasos”- fuera eficiente, para lo cual se requería individualizar a sus beneficiarios para desarrollar estrategias específicas de atención que proporcionaran lo estrictamente necesario para atender cada problema particular.

En ese sentido y teniendo como telón de fondo las transformaciones de las formas de intervención sociopolítica, importa la observación de Castel (1984, p. 143), quien al analizar un dispositivo de

<sup>8</sup> “(...) los productos de las estadísticas nacionales inciden en las condiciones de vida de la población y por lo tanto afectan a personas, grupos, categorías sociales, actores colectivos y unidades administrativas de diferente manera. Esto es así tanto en el sentido de inclusión – exclusión de beneficios como por derechos establecidos en el plano jurídico” (Filgueira, 2005, p. 4)

<sup>9</sup> Una aproximación analítica al proceso de individualización social en su relación con los soportes de protección social a lo largo del siglo XX puede leerse en Ortega, E.; Vecinday, L. De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. Revista Fronteras No. 5. Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 2009. Disponible en: [www.rau.edu.uy/fcs/dts/Publicaciones/Fronteras/fronteras.pdf](http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Publicaciones/Fronteras/fronteras.pdf)

*asistencia francés, señala que no es casual que la infancia se haya constituido como preocupación prioritaria porque "(...) con la voluntad de constituir un banco completo de datos sobre la infancia se lleva a cabo también el proyecto de controlar las contingencias y planificar incluso las deficiencias para conseguir un programa de gestión racional de las poblaciones."*

*En Uruguay, el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU nace en el año 1989 bajo impulso y apoyo del Instituto Interamericano del Niño. Básicamente se trató de satisfacer la necesidad de contar con cierta información centralizada debido a requerimientos de gestión institucional, procurando alcanzar un dispositivo tecnológico que lo permitiera reduciendo los tiempos de la tarea y facilitando el registro y transmisibilidad de la información. En sus comienzos el SIPI registraba información relativa a los datos básicos del niño (identidad, nombre), datos de su grupo familiar y de convivencia.*

*Actualmente el SIPI se encuentra en proceso de reformulación bajo responsabilidad del programa INFAMILIA y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>10</sup>. Los productos de las actividades de fortalecimiento institucional del Programa INFAMILIA, al menos en el caso de la reformulación del SIPI, se apoyan y sostienen en la generación de insumos provenientes de cierta forma de reflexionar sobre los fenómenos sociales que se pretenden clasificar, medir y monitorear. En ese sentido, la producción de conocimiento característica de estos espacios institucionales se corresponde con lo que Borón (2006) denomina "investigación modelo consultoría" llevada adelante en "reconvertidas oficinas y agencias de gobierno", financiadas y evaluadas en gran parte por el BID, Banco Mundial y otros, ante la debilidad del financiamiento público<sup>11</sup>.*

*Son dos los argumentos que explican la reformulación del SIPI:*

***"(...) por un lado, había cierta obsolescencia tecnológica en el soporte que se estaba dando y por otro lado había requerimientos desde la propia gestión de poder contar con más informa-***

<sup>10</sup> *Importa señalar que esta reingeniería forma parte de un programa de mayor alcance de mejora en la gestión de otros organismos y reparticiones estatales y que, en definitiva, es parte de los procesos de reforma del Estado. El programa INFAMILIA, en su componente de "Fortalecimiento Institucional", se propone el fortalecimiento de los sistemas de información con el objetivo de "mejorar la capacidad técnica y de gestión de los organismos públicos y privados, involucrados en la temática de la infancia y adolescencia." Promueve a tal fin el desarrollo de distintas herramientas: a) la reformulación del SIPI; b) la creación de un Sistema Nacional de Información para la Infancia y Adolescencia (SINIA) – cuyo propósito consiste en la identificación de los problemas de niños y adolescentes en "riesgo social" como base para la formulación de políticas públicas para la infancia y la adolescencia-; c) la constitución de un Registro Único de Beneficiarios (RUB) – que pretende contribuir al seguimiento y evaluación de impacto de los programas "en los beneficiarios y sus familias, así como optimizar el uso de los recursos públicos (...) dirigidos a la infancia en riesgo"; y d) la incorporación de un módulo sobre infancia y adolescencia a instrumentar por el Instituto Nacional de Estadística (INE) que permita hacer un seguimiento y evaluación de la situación de esta población. Dentro de las acciones de fortalecimiento institucional se propone apoyar al INAU en el diseño de su reestructura y en la redefinición del SIPI "para su actualización y para que sirva como herramienta para planificación, gestión y monitoreo". Asimismo participa del fortalecimiento de la Dirección General del Registro de Estado Civil y de la Dirección Nacional de Identificación Civil, responsables del registro de niños y su identificación, respectivamente.*

<sup>11</sup> *"(...) los modelos teóricos que guían la mayoría de las investigaciones que vemos sobre pobreza (y las políticas sociales que ejecutan los gobiernos 'democráticos' de la región) asumen que el enfoque del BM es el correcto, y el único que debe implantarse. Por supuesto, se excluye de estas investigaciones cualquier reflexión rigurosa acerca de las causas que generan esa pobreza, de por qué el capitalismo latinoamericano se ha convertido en una fábrica impresionante de producir pobres e indigentes, y por qué la desigualdad económica y social se acrecienta (...) Lamentablemente estas preguntas son inaceptables: para la práctica convencional de las ciencias sociales, regidas por el modelo de consultoría, tales cuestiones son rápidamente descartadas como 'no científicas' o meramente ideológicas, y no deben ser introducidas en una investigación seria y responsable sobre estos asuntos, sobre todo si se tiene en cuenta que sus resultados habrán de servir de fundamento 'científico' para las políticas sociales que adopten los gobiernos" (Borón, 2006)*

*ción de los niños institucionalizados. Vos tenías los beneficiarios pero te **costaba mucho conocer la trayectoria institucional de los niños**. Se buscaba tener mayor información del niño (...) Saber que aquel niño que lo capté en CAIF, que después estuvo en un Club de niños (...) conocer esa trayectoria institucional es una funcionalidad específica (...) Creo que había, por un lado, la necesidad de tener una mirada más integral del niño, su familia y su problemática. Y la otra, que había en ese marco y con esa orientación, otros organismos que empezábamos a jugar en relación a eso. **Se había avanzando hacia tener sistemas que dialogaran entre sí** (...) Eso te pone condiciones de estándares, de cómo haces el intercambio y eso no es menor porque un estándar te determina cómo construis un registro. Tenés un estándar de identificación (...) **Ahora la cédula cumple un papel identificador, individualizador de la persona. Ese papel de código identificador de la cédula es casi un prerequisite hoy en día para el intercambio de información.**" (Entrevista informante calificado. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – Ministerio de Desarrollo Social)*

*Es así como la reingeniería del SIPI se funda sobre dos requerimientos que posibilitarán ciertas alteraciones en las formas de vigilancia poblacional. Por un lado, los viejos sistemas de información pierden utilidad frente a la posibilidad de montar, gracias a los avances en la informática, un nuevo sistema capaz de capturar, no ya las situaciones "fotográficamente" registradas, sino las trayectorias individuales y familiares. Por otro lado, esta reingeniería también responde a los requerimientos de una forma de vigilancia poblacional que se tiende como una red al reunir y compartir información sobre la totalidad de los individuos que reciben alguna prestación social.*

*"Con la Convención surge la idea de monitorear los derechos. A raíz de eso se comenzó a trabajar en la institución, y **con este sistema (el nuevo) lo que se logra es eso, un módulo de monitoreo de derechos** (...) vamos a tener monitoreado el derecho de identidad, de educación, de salud, de beneficios sociales, discapacidad, vivienda, etc. (...) A raíz de ese monitoreo de derechos también se tuvieron que incorporar nuevos datos al sistema (...) **fue un trabajo en conjunto con todos los directores, con los cuales se buscaron las variables para definir esos derechos**. También teníamos como gran inconveniente, el cómo lograr esa información, que podemos medir de muchas formas. Se trató de buscar lo que realmente se puede recabar en la institución, y de esa forma monitorear los derechos. Lo tenemos de dos modos: la salida de ese monitoreo, que lo nombramos **derecho vulnerado y derecho amenazado**. Por ejemplo el derecho a la identidad, los datos para determinar el cumplimiento de este derecho son: nombre y apellido, niño encontrado, partida de nacimiento, documento de identidad, reconocimiento de la madre y del padre, dato de la madre biológica, dato de padres biológicos, adopción (datos judiciales, existencia de procedimientos de adopción o legitimación adoptiva) (...) Entonces, a partir de la información que relevan estos datos, podemos decir que este derecho ha sido vulnerado cuando se da lo siguiente: no existe nombre oficial del niño, no hay partida de nacimiento, ni cédula de identidad, no es posible determinar la identidad de la madre del niño, ni del padre del niño, en caso de adopción no se tiene información sobre la identidad original del niño. Tampoco la madre ni el padre han reconocido al niño, no es posible reconocer el lugar de nacimiento del niño. A su vez, la existencia de amenazas supone que: la madre no reconoce al niño, el padre no reconoce al niño, y en el caso de la adopción, si se tiene información de un solo padre biológico. En todos los derechos se*

*trabajó de la misma forma, tratando de que estos datos son los datos que el sistema tiene que exigir para cuando se corra el monitoreo de derechos.” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

*Esta descripción del nuevo sistema de información permite extraer algunas consideraciones. En primer lugar, el sistema se estructura en base a un nuevo campo semántico que retoma el lenguaje de los derechos pero conserva la misma lógica anterior del riesgo y la peligrosidad: derecho amenazado, derecho vulnerado son las clasificaciones que activan las “alarmas” que darán lugar a la intervención. En segundo lugar, poseer la cédula de identidad es uno de los indicadores sobre el derecho a la identidad y no tenerla activa las alertas del sistema, y como fue dicho, este documento vertebró la inclusión de los individuos en las bases y redes de datos construidas y de ahí la insistencia que recae sobre este punto. En tercer lugar, la participación de los directores de los servicios demuestra la utilidad de estos sistemas para la gestión de los mismos, y “el doble juego de legitimaciones entre los saberes sobre la sociedad y las prácticas estatales” (NEIBURG Y PLOTKIN, 2004, p. 20)*

*La reingeniería institucional a cargo de INFAMILIA permite articular estratégicamente a la Dirección General del Registro de Estado Civil y a la Dirección Nacional de Identificación Civil. En Uruguay está previsto que todo niño tenga asignado un número de cédula de identidad en el momento de su nacimiento. Con la asignación de la cédula de identidad no sólo se estaría garantizando el “derecho a la identidad”, sino que también se genera el instrumento que dará unidad a distintos sistemas de información y facilitará la gestión y administración institucional (individualización de usuarios y sus trayectorias, seguimiento poblacional, control de recursos), tanto a nivel de INAU como de otras instituciones prestadoras de servicios (Ministerio de Desarrollo Social, Banco de Previsión Social, Ministerio de Salud Pública). Sobre el conjunto de bases de información de las distintas instituciones prestadoras de servicios sociales, se propone la construcción de un registro único de beneficiarios, lo que a su vez, posibilita el control de los recursos asignados y un seguimiento de la población asistida. A tales efectos se está construyendo un Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS)<sup>12</sup>: “el sistema manejará datos de personas y de prestaciones, los cuales se consolidarán a través de conexiones automáticas a las bases de datos de los organismos `proveedores”<sup>13</sup>.*

<sup>12</sup> En el documento “Cuatro años de Políticas Sociales”, bajo el título “Procesos de construcción de ciudadanía” se afirma que: “Desde que el individuo nace tiene derecho a un nombre, a una nacionalidad, a saber quién es su familia y a pertenecer a una comunidad. Su historia, su pasado y su presente hacen que sea una persona única e irrepetible. Todo ello es la identidad. A partir de la experiencia acumulada durante todo el proceso de implementación y ejecución del PANES, surge la imperiosa necesidad de crear un programa que garantice a las personas el cumplimiento del principal y más básico de sus derechos, el derecho a la identidad. Este Programa se crea en 2005 y es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Identificación Civil, la Oficina de Registro Civil, los Juzgados de Paz del Interior del país, el programa INFAMILIA, instituciones educativas locales y el apoyo de UNICEF. Su objetivo principal es asegurar que todas las personas tengan como punto de partida su documento de identidad, reconocido por el Estado y por la sociedad en general, el que les garantiza acceder al ejercicio de sus derechos: inscribirse en centros educativos, atender su salud, trabajar, beneficiarse de la protección social y hacer todo tipo de trámites”. En el mismo documento, se describe el denominado “Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS). Este proyecto es llevado adelante en forma coordinada por el MIDES, el MSP y el BPS (...) El objetivo general del SIAS es contar con un sistema informático, que integre y permita compartir información de personas, programas sociales y beneficios otorgados por el sistema de protección social del Estado de una forma completa y uniforme. El sistema deberá proporcionar, por un lado, información de tipo operativa referida a ciudadanos individuales, grupos de ciudadanos (p.ej. grupo familiar), y su relación con programas y prestaciones sociales, y por otro lado, información de indicadores y estadísticas, que se utilizará entre otros usos, para la evaluación y planificación de los diferentes planes, programas y políticas sociales” y tomará la cédula de identidad como la referencia para el registro y las consultas relativas a individuos (datos personales, prestaciones sociales que recibe, registros históricos, etc.).

<sup>13</sup> Disponible en: [http://www.mef.gub.uy/documentos/concursos/SIAS\\_TDR\\_v1.0\\_Resumen\\_01.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/concursos/SIAS_TDR_v1.0_Resumen_01.pdf). Acceso en: 16/07/08

*El proyecto es financiado por el Banco Mundial, dando cuenta del apoyo y respaldo que encuentra este tipo de iniciativas en determinados organismos internacionales, preocupados por el combate a la pobreza manteniendo el equilibrio en las cuentas públicas y jerarquizando la eficiencia del gasto público social.*

*“(…) vamos a tener un registro único de beneficiarios, donde entro esta cédula y me da si está conectado a UTE, a OSE<sup>14</sup>, si cobra asignación, si cobra pensión a la vejez, si trabaja, si no trabaja (...) Pensamos que el año que viene vamos a estar todos en red, vamos a estar todos con el mismo sistema de ingreso, el único número generador va a ser la cédula.” (Entrevista informante calificado. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – Ministerio de Desarrollo Social)<sup>15</sup>*

*“Para romper la fragmentación de las políticas vos tenés que romper la fragmentación de la información (...) Entonces si nosotros logramos cambiar, en términos de sistema de información, la unidad de análisis e ir a la familia y ver en una familia qué le está llegando, entonces podemos generar una discusión en los espacios de coordinación (...) **Estamos generando un sistema de información común que lo podamos usar todos con los resguardos propios del derecho a la intimidad de la persona.** A mi no me interesa que me pase la historia clínica de la persona pero sí si está concurriendo al servicio de salud, **si se hizo un control de salud para chequear por contrapartidas**, pero no me interesa si se hizo un aborto.” (Entrevista informante calificado. Programa INFAMILIA)*

*El SIPI registra la información correspondiente a la totalidad de la población atendida en los servicios del INAU en tiempo completo o parcial, ya sea directamente por la institución o por otras a través de su política de convenios. La reingeniería del sistema también permitirá registrar la demanda y no sólo la respuesta institucional: desde el momento en que una familia, por ejemplo, realiza una solicitud determinada, el sistema comienza a operar. Asimismo el nuevo sistema prevé el registro de información de las instituciones prestadoras de servicios ya sea a nivel del propio INAU como de aquellas en convenio con el Instituto, y controlar algunos aspectos vinculados a los acuerdos de cogestión:*

*“Otra de las cosas es respecto a los proyectos, hoy tenemos el nombre del proyecto, dirección, cuál es el perfil, y los objetivos generales. Ahora vamos a tener la entidad (de quién depende ese proyecto), los datos de sus representantes legales. Vamos a tener asociadas a esas entidades las cantidades de proyectos (todas en convenio o no con INAU). **Vamos a tener toda la parte de recursos materiales y recursos humanos que tiene el proyecto, y la categoría de esos recursos (voluntarios, contratados, cantidad de horas).** En el caso de los convenios por cuánto es el convenio, si el cupo está cubierto o no, si pueden entrar más niños (...) Hemos ganado en los procedimientos que hemos fijado, **ahora no se puede mentir en cuanto a la cantidad de niños atendidos**” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

<sup>14</sup> UTE y OSE son los entes públicos responsables de los servicios de energía eléctrica y agua potable respectivamente.

<sup>15</sup> En entrevista realizada a un integrante de la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES, publicada en el diario La República (15/11/06) se aclara que “la idea no es hacer un clearing de pobres, sino saber quiénes son los beneficiarios y qué cosas reciben”.

*Nuevamente surge la eficiencia como vertebrador del conjunto de innovaciones tecnológicas.*

*Se reconoce en las entrevistas que en Uruguay existe cierto vacío legal en la protección de datos personales<sup>16</sup>, sobre el cual se estaría trabajando. Mientras tanto, los responsables de la reingeniería del sistema insisten en que los riesgos de vulnerar los derechos aquí establecidos se conjugarían mediante la seguridad que provee el propio sistema, además de la normativa aprobada sobre el uso de la información registrada:*

*“Este sistema lo que tiene también es la seguridad: hay muchos datos confidenciales, está asegurada en el sentido del ingreso, no toda persona va a poder ingresar a todos los datos de ese niño (...) el acceso al sistema va a ser por clave, y cada uno va a tener acceso a lo que autorice su Director. Nosotros somos los administradores del sistema.” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

*El sistema habilita el acceso a la información registrada a partir de un sistema de claves de usuario de modo tal de evitar el acceso a los módulos donde figuran los aspectos más “íntimos” del niño o adolescente vinculados a problemáticas tales como el abuso sexual, la violencia doméstica o ciertas particularidades de su historia familiar.*

*“Desde un cyber y con tu clave vas a poder entrar y conocer aspectos importantes para la intervención, sin injerencias ilícitas (...) las claves las autoriza el SIPI (...) los cargos de dirección sí pueden acceder.” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

*Al igual que en el panóptico de Bentham analizado por Foucault, en las nuevas formas de vigilancia poblacional quien vigila no es visto, pero ahora esta característica se vuelve radical. En el panóptico la condición para la vigilancia era el confinamiento de los vigilados mientras que en este “nuevo panóptico” tal condición deja de ser necesaria.*

*Se espera que la información gane en calidad en la medida en que los propios servicios son los que registran los datos, al tiempo que pueden acceder a la misma, monitorear las situaciones con las que se encuentran trabajando y apropiarse del sistema como herramienta para la gestión. De este modo también se espera impactar sobre las posibles resistencias de los operadores en campo, que son quienes, en definitiva, tienen que apropiarse del sistema suministrando la información solicitada, y sobre todo esperada. El sistema establece prescriptivamente el registro de ciertos datos, pero también se alimenta del ingreso de información sobre el niño y su familia que los operadores clínico – asistenciales obtienen de sus intervenciones profesionales. El instrumento no puede prescindir de la práctica profesional de los operadores clínico – asistenciales, es decir, de la información y conocimiento que proviene de los espacios de interacción cara a cara con los “controlados”.*

<sup>16</sup> También la Convención establece en sus artículos 8 y 16 respectivamente que: “Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.” (Art. 8). “1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. 2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.” (Art. 16)

Los siguientes tramos de entrevistas ilustran sobre el tipo de información a registrar tomando como unidad al niño o adolescente:

*“(...) lo otro que va a tener es el seguimiento del debido proceso con respecto a los chicos infractores, por ejemplo, si un niño tiene una sentencia, cuánto se demoró, si el niño sale en ese tiempo que terminó la sentencia. Se pone cuál es el abogado defensor, cuál es la fiscalía actuante. Todo ese tipo de cosas se colocan para dar garantías a los jóvenes infractores y el seguimiento. Eso es muy importante, el chico estaba atendido en el INTERJ<sup>17</sup>, si entraba y salía, se fugaba, egresó. Vamos a tener la cantidad de solicitudes de licencia que se le piden al juez, si el juez las da o no las da, etc.”*

*“Grupo de convivencia entendemos como la familia ampliada, la familia es la familia biológica, grupo de convivencia es con quién vive el niño. Se han incorporado muchísimos datos. De los datos de salud, controles médicos, independientemente de la edad, de acuerdo a los requerimientos para cada etapa de la vida. Está el peso y la talla, también los controles odontológicos, el desarrollo psicomotor. También tenemos todo lo que tiene que ver con los tratamientos o intervenciones tanto sean para diagnósticos psicológicos, psiquiátrico, social, igual que los tratamientos, con la diferencia que tenemos fecha de inicio y de fin.”*

*“Va a haber datos requeridos según los perfiles. A los servicios que trabajan con niños en situación de calle se les va a exigir datos específicos, por ejemplo (...) Otra de las cosas nuevas, tiene que ver con el relevamiento de los niños de calle, nosotros tenemos esa posibilidad de observación de calle. Allí no identificamos al niño sino las edades, los horarios, y más o menos qué es lo que estaban haciendo.”*

*“Apoyos económicos también es algo nuevo que no teníamos, la fecha, si recibe pensión por discapacidad, pensión alimenticia, asignación familiar, organismos que realizan los aportes.”*

Asimismo, el sistema contiene una serie de alertas que se activan frente a la constatación de un derecho vulnerado o amenazado:

**“el sistema cuenta con una estructura organizada en un formato similar al de los semáforos de modo que, cuando la información acusa cualquier situación de riesgo sobre un niño, niña o adolescente, se activará una luz amarilla y cuando se constate una situación de vulneración de derechos, se activará una luz roja que permitirá rápidamente –más allá de los pasos particulares que cada Centro realice- contar con elementos proporcionados por parte de los responsables de la Institución, que permitan realizar el seguimiento del caso.”<sup>18</sup>**

*“El sistema genera alertas cuando el niño no tiene controles médicos adecuados a su edad, por ejemplo (...) Las alarmas son advertencias, la idea es que sea una herramienta*

<sup>17</sup> Instituto de rehabilitación de adolescentes infractores de la ley penal perteneciente al INAU.

<sup>18</sup> Nota publicada en la página web de Presidencia de la República, 27/11/09. Las expresiones corresponden a un miembro del Directorio del INAU. Disponible en: [www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/11.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/11.htm). Acceso en: 15/12/09

*de utilidad para los proyectos, desde el propio proyecto hasta el directorio, y todos según sus niveles. El proyecto va a trabajar con los datos más de base, y el Directorio con datos más macro. Yo me imagino un indicador, o un reporte viendo la falta de cédulas de identidad de los chicos. El proyecto va a tener acceso a sus niños, la división lo va a poder sacar de toda la división, o de un proyecto específico, de todo un perfil.” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

*El sistema habilita un doble monitoreo a nivel individual, por un lado, y a nivel poblacional, por otro: aporta datos sobre el conjunto poblacional, de interés para los agentes político – administrativos involucrados en la gestión, y también aporta datos “de base” útiles para la práctica de los operadores clínico – asistenciales.*

*“(…) lo podes ver desde los dos puntos de vista, tú con un sujeto de derecho, tú podes visualizar toda la información. Para lo que son datos estadísticos, también te sirve. El monitoreo de derechos si querés lo podes hacer por niño, o se lo podes hacer a toda la institución, o solamente a los niños de calle.” (Entrevista informante calificado - SIPI)*

*En síntesis, la identificación de la población beneficiaria de los servicios de protección social mediante su incorporación en un registro documental permite (i) monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita la (ii) construcción de flujos de población, (iii) controlar la asignación de recursos evitando “abusos” por parte de los beneficiarios de las prestaciones, (iv) reorientar las prestaciones en función de las características del problema y /o la población a atender y (v) economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.*

## REFLEXIONES ¿FINALES?

*La reingeniería del SIPI y del conjunto de sistemas de información responde a los nuevos requerimientos de gestión de lo social bajo formas individualizadas de protección<sup>19</sup>. En ese sentido, la actualización tecnológica del sistema vuelve posible una mirada detallada de las trayectorias individuales y familiares. No sólo el individuo queda inscripto en un campo documental sino también su familia y sus trayectorias a través de las instituciones asistenciales.*

*Una de las funciones que desempeñan los sistemas de información es justamente la posibilidad de reconstruir y dar seguimiento a las trayectorias individuales. Volvemos aquí a las clasificaciones pues los sistemas de información se estructuran a partir de este tipo de operaciones. Bourdieu (2001: 39) refiere a las categorías socioprofesionales utilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos francés, en tanto “belo exemplo de conceptualização burocrática”,*

<sup>19</sup> “Las estadísticas tradicionales se revelan ineptas para describir este nuevo universo social, más atomizado y más individualista, de contornos más fluctuantes e inestables (...) Lo que hay que describir ya no son identidades colectivas sino trayectorias individuales.” (Rosanvallon, 1995, p. 200)

*al ser utilizadas por los sociólogos sin mediar reflexión alguna sobre su origen por tratarse de categorías comunes a la sociedad o comunes a la corporación.*

*Como fuera dicho, las clasificaciones prácticas se encuentran subordinadas a funciones prácticas y orientadas a la producción de efectos sociales (Bourdieu, 2001, p. 11), y es el Estado, a través de sus agentes especializados, el portador del poder de nominación legítima. Las innovaciones tecnológicas descritas permiten la categorización de ciertas poblaciones a partir de operaciones de clasificación y se orientan al control de los comportamientos individuales. El poder de categorización del Estado convierte la nominación oficial en "identidad oficial" pulverizando la lucha de todos contra todos. Junto con la designación oficial aparecen/desaparecen ventajas simbólicas y materiales asociadas a ciertas categorías. La categorización tiene como una de sus funciones prácticas centrales la regulación del acceso a prestaciones sociales, y como principal efecto social derivado, la invisibilidad del carácter moral de las clasificaciones y el contenido moral de sus efectos prácticos. Las categorías construidas socialmente sirven para señalar a aquel que "rompe los límites del esquema clasificatorio (...) así surge el outsider que no comparte ni los medios ni las metas culturales establecidas" (Beraiain, 2005). Erikson (Apud Beriain, 2005) afirma que "el desviado es una persona cuyas actividades se han movido fuera de los márgenes del grupo, y cuando la comunidad le pide que justifique tal vagabundeo está pronunciándose sobre la naturaleza y el lugar de tales límites."*

*Con la apoyatura de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de lo social, se despliegan formas de vigilancia poblacional antes impensadas. Bauman (2001, p. 22) sostiene que las instituciones panópticas de vigilancia tienden a ser sustituidas por formas más flexibles y económicas. Las nuevas técnicas de poder desvinculan a "controladores" de "controlados" (2001, p. 47) y sirven tanto al gobierno de las poblaciones como al gobierno de las fragilidades individuales. De este modo, el funcionamiento bipolar de las formas de vigilancia poblacional se acerca a la utopía, o ensoñación tecnocrática, diría Castel (1986), de ejercer un control y una prevención perfectos sobre las poblaciones y sobre los individuos. Abordar la "intrínseca ambigüedad de la identidad", entendida como el necesario ajuste entre "los deseos individuales a lo que el medio social diseñado y legalmente estructurado hacía 'realista'", ha sido típica de la modernidad. Esta estrategia ha sido en parte abandonada en la medida en que el "el grueso de la población es integrada en la sociedad en su papel de consumidores" y por ende "ese tipo de integración sólo puede mantenerse en tanto que los deseos excedan al nivel de su satisfacción real". Sin embargo, tal estrategia se mantiene sólo para los "marginados", los "nuevos pobres", los "preceptores de prestaciones sociales" pues se trata de "personas que, por común acuerdo, son incapaces de gobernar el conflicto endémico entre sus deseos y sus capacidades" (Bauman, 2001, p. 80 – 83). Los dispositivos descritos son parte de una estrategia de vigilancia destinada a los "preceptores de prestaciones sociales" ante la necesidad de gobernar el conflicto descrito en palabras de Bauman. Asimismo, estas estrategias de vigilancia suponen acciones que en un pasado reciente sólo podían realizarse en los espacios de relación cara a cara. En otras palabras, estas innovaciones tecnológicas permiten no sólo identificar algunas fragilidades individuales con prescindencia de la práctica de los operadores*

*clínico – asistenciales, sino que también tienen la capacidad de desplegar “espacios virtuales” de intervención sobre las mismas.*

## BIBLIOGRAFÍA

BAUMAN, Z.. *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra, 2001.

BERIAIN, J. *Cruzando la delgada línea roja: las formas de clasificación en las sociedades modernas*. Universidad Pública de Navarra, 2005.

BORON, A. Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico. *Tareas No. 122*, CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>. Acceso en: 12/8/09

BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CASTEL, R. De la peligrosidad al riesgo. In: Mills, W. *Materiales de Sociología Crítica*. Madrid: Ediciones de La Piqueta, 1986. p.219-243.

\_\_\_\_\_. *La gestión de los riesgos (De la antipsiquiatría al post – análisis*. Barcelona. Anagrama, 1984.

FILGUEIRA, C. Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística, 2005. Disponible en: [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento\\_mides\\_111.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_111.pdf). Acceso en: 4/4/09

GRASSI, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Ed. Espacio, 2003.

MITJAVILA, M. El riesgo como instrumento de individualización social. In: Barkún, M. y Krmpotic, C. *El Conflicto Social y Político. Grados de libertad y sumisión en el escenario global y local*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006, p.91-108.

ROSANVALLON, P. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995.



## SISTEMA ESTADÍSTICO PARA EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS DE POSGRADO. EXPERIENCIAS EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA, ARGENTINA<sup>1</sup>

Ana Baruzzi\*  
Mónica Balzarini\*\*  
Alicia Maccagno\*\*\*  
Cristina Somazzi\*\*\*\*  
Nicolás Esbry\*\*\*\*\*  
Hebe Goldenhersch\*\*\*\*\*

### FORMACIÓN PARA INVESTIGACIÓN

*En su papel educador, la Universidad es reconocida como un elemento crucial de la promoción del debate sobre temas fundamentales como el futuro de la sociedad y la vida sobre el planeta. Todo conocimiento, ya sea sobre los hombres, la vida, la tecnología o una obra de arte, encuentra espacio y es investigado y sometido a discusión en la Universidad. La educación superior se considera un bien público social, un patrimonio común que debe expandirse en el tiempo y en el espacio. Si bien se admite que la Ciencia y la Tecnología dependen, en gran medida, de la capacidad colectiva de los investigadores, agrupados en proyectos de investigación e innovación, para la generación y transferencia del conocimiento. También se entiende que éstas dependen de la consolidación de la comunidad científica, la cuál se encuentra estrechamente vinculada con la comunidad académica universitaria. El importante rol de los recursos humanos altamente capacitados en la consecución de fines sociales y el desarrollo de las culturas hacen que la formación e inserción de recursos humanos para la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación sea de fundamental importancia para las instituciones educativas en la actualidad. A través de la incorporación de valor agregado a la producción, como consecuencia de la ciencia, la tecnología y la innovación, se espera contribuir al desarrollo regional.*

*El Consejo Interuniversitario Nacional, en el acuerdo plenario 687/09, basado en la complejidad del desarrollo científico-tecnológico, planteó la necesidad de construir una sólida relación de interdependencia, articulación y complementariedad entre las políticas de educación superior, las de Ciencia y Tecnología y las de las instituciones universitarias en general, como expresión de*

\* Doctora en Físico-Química. Subsecretaria de Posgrado, Secretaria de Asuntos Académicos (SAA), Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

\*\* Philosophiæ Doctor y Magíster en Biometría y Estadística Aplicada. Directora Programa de Estadísticas Universitarias, Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

\*\*\* Magíster en Estadística y Demografía. Programa de Estadísticas Universitarias, SAA, UNC.

\*\*\*\* Analista de Sistemas. Programa de Estadísticas Universitarias, SAA, UNC.

\*\*\*\*\* Licenciado en Comunicación Social. Programa de Estadísticas Universitarias, SAA, UNC.

\*\*\*\*\* Doctora en Cs Económicas. Vicerrectora de la UNC.

<sup>1</sup> Programa de Estadísticas Universitarias y Sub-Secretaría de Posgrado. Secretaria Académica de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

*realización de políticas públicas. La complementación entre educación, investigación y extensión en un contexto de cooperación universitaria resulta imprescindible para apoyar desarrollos subregionales sustentables en Latinoamérica.*

*Ese impacto de las universidades puede evaluarse mediante la cantidad de egresados formados a distintos niveles. Las cifras históricas poblacionales, generadas por las graduaciones tanto de grado como de posgrado, constituyen un elemento oportuno para promover reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro de las instituciones de educación superior.*

*Los datos estadísticos poblacionales de eventos del pasado muestran hechos que no siempre resultan notorios desde la observación sólo del presente individual, a la vez que permiten inferir tendencias y realizar proyecciones. Los indicadores del pasado activan así la memoria promoviendo la construcción del presente y el futuro. A partir del análisis de las series de graduaciones ocurridas en la Universidad, es posible poner de manifiesto el marco en el cual se desarrollaron los egresos y, en ese contexto, analizar la influencia de los vaivenes de un sistema educativo con políticas complejas de relación entre oferta educativa, tradiciones, empleo y sociedad.*

*La Universidad Nacional de Córdoba (UNC), es una de las Instituciones de Educación Superior más antiguas de Latinoamérica. Su ubicación geográfica, la democratización de la enseñanza y la reforma universitaria de 1918, hicieron de la Universidad un polo educativo de atracción que en la actualidad abriga un patrimonio amplio de conocimientos y antecedentes como Institución formadora de investigadores y profesionales.*

*En el año del Bicentenario, la UNC publicó un trabajo estadístico que provee indicadores relacionados con la expansión y la diversificación de las titulaciones de la UNC, abarcando la historia bisecular transcurrida entre 1810-2010 de graduaciones en educación superior tanto de grado como de posgrado. (GOLDENHERSCH et al., 2010). El análisis estadístico sistemático de los libros de Colaciones y Títulos mostró que la UNC entregó, en 200 años, más de 245.000 títulos.*

*La educación de elite de los primeros tiempos se abrió a un cuerpo estudiantil más heterogéneo en el siglo XX. A partir de 1960 hubo un crecimiento exponencial en el número de egresados universitarios de carreras de grado con una tasa mayor al incremento poblacional; en efecto, la relación egresos de grado/100.000 habitantes, pasó de 49 en 1960 a 197 en la actualidad. La mayor proporción de graduados se formó en Ciencias de la Salud y Sociales. No obstante, la necesidad de explorar problemas a diferentes escalas y desde nuevas disciplinas demandó la creación de más espacios curriculares incrementándose significativamente la oferta de carreras principalmente en el nivel de posgrado. En la actualidad existen 94 carreras de grado y 165 de posgrado, más de 100.000 estudiantes de grado, 9.500 de posgrado y 7.800 títulos entregados por año.*

*La UNC está próxima a cumplir sus 400 años de existencia y la formación de posgrado estuvo siempre presente, aunque los títulos entregados eran exclusivamente de Doctor y sólo para algunas carreras tradicionales y hegemónicas. Al presente, se registran más de 17.000 egresos en los*

niveles de especialidad (57%), maestrías (8%) y doctorados (35%). Sin embargo, la gran mayoría de éstos (más del 75%) se confirieron en los últimos 20 años y especialmente desde fines de la década de los noventa, cuando la formación de posgrado se activó significativamente a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y de la aplicación de la Resolución Ministerial 1168/97, que estableció estándares y criterios para carreras de posgrado. Actualmente existe una amplia oferta de formación de RRHH de posgrado que incluye más de 160 carreras, para los niveles de Especialización, Maestría y Doctorado en todas las áreas disciplinares clasificadas en cinco grandes áreas: Ciencias Básicas, Aplicadas, de la Salud, Humanas y Sociales.

A pesar del crecimiento en el número de graduaciones, tanto de grado como de posgrado, la cantidad de personas en edad laboral en la población de Córdoba, calificadas por su educación superior, es menos de un quinto de la existente en países ricos. El desafío, entonces, es recorrer todos los caminos necesarios para lograr mayor inclusión, menor deserción, mayor diversidad en las áreas de graduación de grado y posgrado, mayor calidad en la formación de docentes e investigadores.

Los indicadores estadísticos para formulación y seguimiento de las políticas de posgrado se han referido casi exclusivamente a las matrículas y a los egresos en estas áreas, con escasa vinculación de tales datos con los del sistema de ciencia y técnica. Si bien es indiscutible que las sociedades en desarrollo necesitan recursos humanos altamente capacitados bajo estándares de calidad, éstos no aseguran la reducción de asimetrías sociales y económicas a nivel global ya que las sociedades difieren sustancialmente en su capacidad para absorber, difundir, usar, adaptar y mejorar el conocimiento y para desarrollar innovaciones que permitan atender sus problemas. Para apoyar desarrollos sustentables, la complementación entre educación e investigación en un contexto de cooperación universitaria resulta imprescindible. La demanda de capital humano para investigación universitaria e interinstitucional, tanto en áreas disciplinares tradicionales como en nuevas áreas temáticas, emergentes, estratégicas y de vacancia, así como la interdisciplinariedad y la característica colectiva de la investigación actual, requieren de la definición e implementación de nuevos indicadores que den cuenta de la vinculación de la formación de posgrado y la investigación, al menos entre los docentes-investigadores de la Institución.

## INDICADORES

### **Formación de recursos humanos de posgrado**

En la Figura 1 se muestran las series de titulaciones de posgrado (17.424 títulos) ocurridas en toda la historia de la UNC (1613-2009) según área de estudio en la que se clasificó el título y que se corresponden con las usadas actualmente por la CONEAU. Para su construcción se usó la técnica de suavizado por promedios móviles con ventanas de 5 años para eliminar variaciones interanuales y facilitar la visualización de tendencias.

*El indicador estadístico pone en evidencia el impacto de la expansión y diversificación del posgrado en los últimos 20 años. La primera administración de la Universidad, de orden jesuítica, impuso a sus egresados un perfil teológico-filosófico. En los primeros 200 años de la Universidad se otorgaron 327 títulos de Doctores exclusivamente en Teología y Derecho Civil y Canónico, aunque los primeros graduados en leyes surgieron recién después del primer siglo de creación. En 1856, su administración pasa a depender del Gobierno Nacional y se comienzan a registrar egresados con base en distintas ramas de las ciencias, se entregaron 476 títulos de Doctor clasificados en cuatro disciplinas principales (Teología, Derecho, Medicina y Cs. Naturales).*

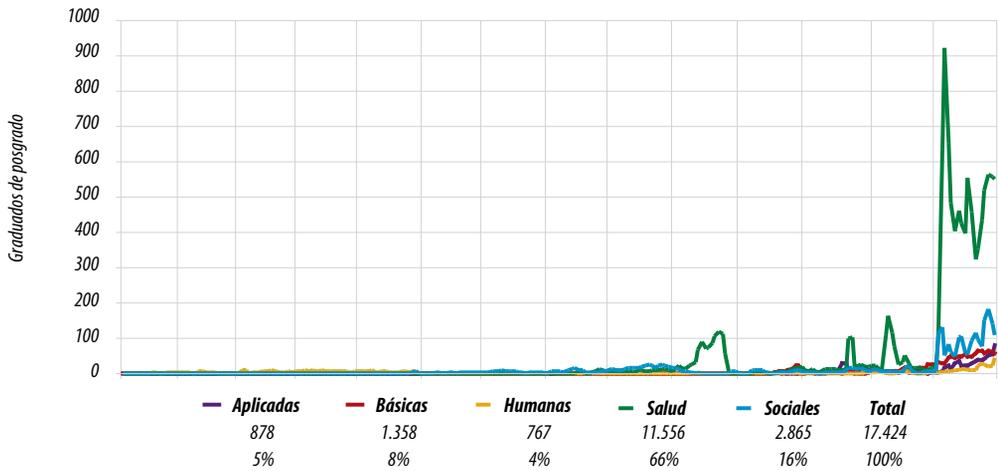
*Desde 1990 al presente se graduaron 1.852 Doctores y, además se acreditaron 1.348 títulos de nivel de maestría, algunos de carreras interdisciplinarias e interuniversitarias. El nivel con mayor producción de estudiantes de posgrado fue el de especialización, con 9.639 titulaciones. La segmentación de carreras en el posgrado es diferente a la del grado, la diversidad de ofertas y de titulaciones interdisciplinarias es necesaria y la consiga es desarrollar con calidad gran diversidad de áreas de especialización en particular áreas emergentes y de vacancia como son alimentos, energías renovables, nanotecnología, materiales entre otras.*

*Hoy, existen carreras de posgrado transdisciplinarias y una rica agenda de iniciativas de internacionalización del posgrado que constituyen importantes recursos para enfrentar la necesidad de integrar conocimientos y lograr una formación más holística tomando ventajas de las especializaciones de cuarto nivel. El incremento en la oferta académica de posgrado efectivamente funcionando se visualiza a través de la cantidad de carreras de posgrado con egresados por año (Figura 2).*

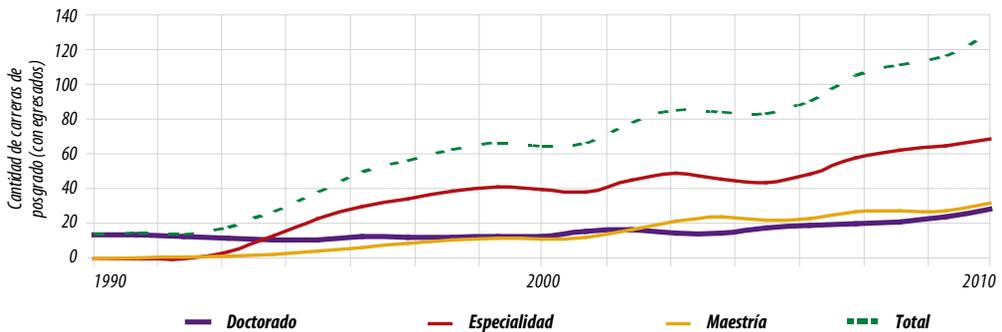
*El área de la Salud aparece como la de mayor representación por la importante oferta en títulos del nivel de especialización y la fuerte necesidad de los profesionales de la Medicina de especializarse para el ejercicio profesional. Las especializaciones entre 1989 y 1999 un 90% médicos y un 9% para abogados. Estos títulos representaron entre 2000 y 2009, los médicos siguieron siendo quienes realizaban especializaciones más frecuentemente, los abogados también tienen buena representación entre los posgraduados con ese título pero aparecen algunos nuevos egresados en el área de Cs. Aplicadas, mayoritariamente de las Cs. Agropecuarias (Figura 3) y en temas vinculados a Gestión.*

*El plan estratégico de formación de recursos humanos se orientó también hacia la formación de investigadores, fortaleciendo los niveles de maestría y de doctorado, en especial aquellos de currícula personalizada y flexible dirigidos a la formación en temas específicos y en articulación con otras instituciones educativas. Con respecto a maestrías, las Ciencias Aplicadas y las Sociales se vieron fuertemente favorecidas con la formación de nuevos recursos humanos.*

*Sin considerar las especializaciones y maestrías, el área de Ciencias Básicas registra la mayor actividad de formación de recursos humanos de cuarto nivel (Figura 3) (<http://www.unc.edu.ar/estudios/programas-saa/estadisticas>). La Unión Europea, produce un porcentual de graduados en el área de Cs. Básicas de más del 20%. En la UNC, la cantidad de doctores que egresan en esa área es más del 40% del total de egresados.*

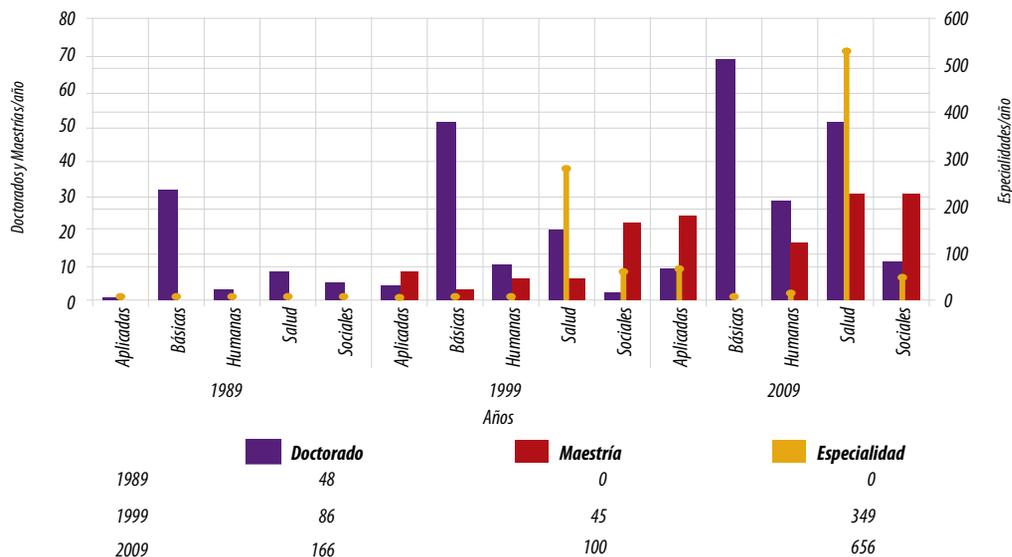


**Figura 1**  
Cantidad de títulos de posgrado entregados por año en la UNC en sus 400 años de existencia y totales de títulos por área de estudio)



**Figura 2**  
Cantidad de carreras de posgrado con egresados por año

En las dos últimas décadas hubo un crecimiento pronunciado en el número de egresados de posgrado con una tasa mayor a la del incremento de la población cordobesa como muestra la relación "egresos por 100.000 habitantes". El egreso actual de posgrado por año (datos 2008) es de 922 que puede expresarse como 28,7 nuevos egresos anuales por 100.000 habitantes de la población cordobesa, que en el censo 2008 fue de 3.216.000 habitantes. El mismo indicador para los censos poblacionales de 1991 y 2001 fue 2,4 y 25,8, respectivamente evidenciando el crecimiento sostenido, pero también la necesidad urgente de mayor formación de recursos humanos con nivel de posgrado. En la Tabla 1 se muestran las relaciones entre egresos y habitantes de la provincia de Córdoba para sus últimos tres censos para distintas áreas disciplinares. El crecimiento de la relación en los últimos 20 años pone en evidencia la expansión de algunas profesiones respecto a otras, como es el caso de la Psicología donde se han cuadruplicado la relación profesional/pobladores.



**Figura 3**  
Graduaciones de posgrado según área de estudio. Años 1989, 1999 y 2009

**Tabla 1**  
Relación egresos de posgrado por 100.000 habitantes de la Provincia de Córdoba para los últimos tres Censos Poblacionales (años 1991, 2001 y 2008)

Disciplina	Relación con la población		
	1991	2001	2008
Salud	0,8	21,4	15,4
Economía y Derecho	0,2	1,7	2,7
Humanidades y Psicología	0,1	0,4	1,4
Agropecuarias	0,0	0,1	1,1
Sociales y Políticas	0,0	0,4	0,9
Naturales	0,3	0,3	0,8
Químicas	0,7	1,0	0,7
Ingeniería y Arquitectura	0,0	0,4	0,6
Matemática, Astronomía y Física	0,3	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>2,4</b>	<b>25,8</b>	<b>23,7</b>

Fuente: Censos Nacionales 1991, 2001 y Censo Provincial 2008.

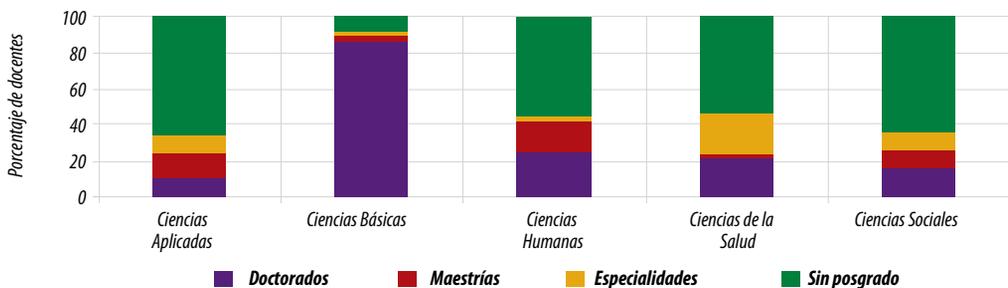
Por su ubicación geográfica estratégica, su reconocido nivel académico y su rica historia socio-cultural, entre otros factores de atracción, la UNC representa un polo educativo favorable para el desarrollo cultural, artístico, científico y político de estudiantes argentinos y también latinoamericanos. No obstante, las procedencias de los alumnos en carreras de posgrado, para los últimos años, sugieren que sólo el 1% del estudiantado regular corresponde a alumnos extranjeros. Este porcentaje refleja la necesidad de trabajar para una educación superior de calidad construida en un espacio común más

regional. Para la existencia completa y plena de la Universidad es importante fomentar asociaciones y cooperación con otras instituciones educativas e internacionales.

Respecto al indicador hombres/mujeres (índice de masculinidad) en la población de egresados, es importante notar una variación temporal significativa en el nivel de posgrado. El primer doctorado logrado por una mujer se produjo en el año 1922 (en Medicina y Cirugía). Entre ese año y 1990 se doctoraron más de 4 varones por cada mujer con igual nivel de titulación, mientras que en los últimos 20 años la relación se equipara a un egresado masculino de doctor por cada mujer que obtiene el título máximo.

### Docentes con posgrado, producción en investigación y nuevo capital humano

El indicador cantidad de docentes de la UNC con posgrado terminado o en curso, sugiere que un 47% del plantel de académicos (son de aproximadamente 6300 docentes) se está capacitando con formación de cuarto nivel. La Figura 4 muestra su distribución según área del estudio de posgrado y nivel máximo alcanzado en el año 2008. Se observa que en Cs. Básicas, la formación es casi exclusivamente a nivel de doctorado; en Cs. Aplicadas, Humanas y Sociales las maestrías se encuentran más representadas, mientras que en salud el mayor porcentual de formación de posgrado corresponde a nivel de especialización. El total de docentes con doctorado fue 681, 378, 218, 221 y 151 en Cs. Básicas, Salud, Humanas, Sociales y Aplicadas, mientras que el total de docentes con maestrías en las mismas áreas fue 24, 45, 156, 138 y 201, respectivamente.



**Figura 4**  
Docentes UNC con y sin posgrado según área y nivel. Año 2008

Los docentes con doctorado tienen en general alta dedicación horaria en la institución principalmente en Cs. Básicas y en Cs. de la Salud, como lo muestra la proporción de docentes con posgrado según nivel máximo alcanzado entre aquellos de dedicación Exclusiva y Semi Exclusiva (Fig. 5). Se espera que este indicador se relacione directamente con la cantidad de proyectos de investigación en curso.

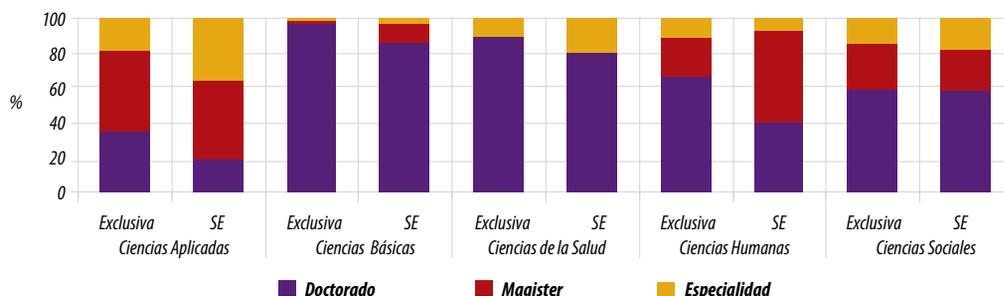
Si bien en Cs. Básicas la participación en investigaciones científicas y tecnológicas es alta no sucede lo mismo en Cs. de la Salud. En la Fig. 6, se presentan el número de proyectos de investigación ejecutados en el último periodo activo (2008-2009) clasificados según su temática de investigación según áreas establecidas por CONEAU. Para la construcción de este

*indicador se utilizaron proyectos subsidiados con recursos financieros de la propia Universidad y aquellos con subsidio de la Agencia Nacional de Promoción científica y del CONICET.*

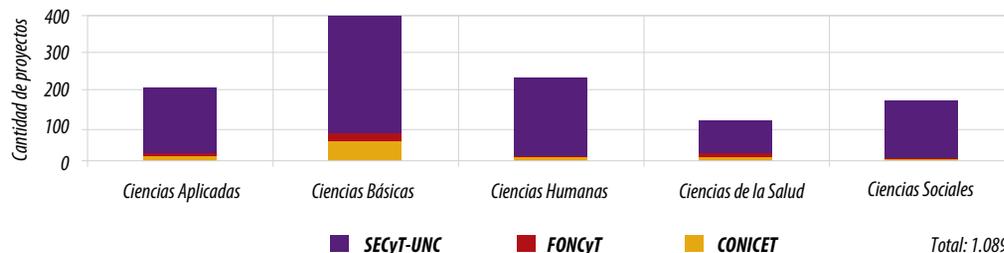
En la Fig. 7 los mismos proyectos han sido reclasificados según áreas disciplinares asociadas a las unidades académicas (Facultades y Centros de Investigación) en la que se organiza la institución, de manera de poder relacionar la cantidad de proyectos en ejecución, cantidad expresada entre paréntesis, con la cantidad de docentes (expresada como porcentaje de la planta docente) que dirige proyectos en el área.

Los indicadores estadísticos sugieren que la cantidad de proyectos de investigación es alta. Posiblemente este hecho se relacione con la cantidad de docentes categorizados en el programa de incentivos para la investigación del Ministerio de Educación de la Nación. Para el periodo 2008-2009 hubo 2.788 docentes categorizados y 1089 proyectos de investigación con un promedio de 6,6 investigadores por proyecto de los cuales la mitad son alumnos o becarios de investigación.

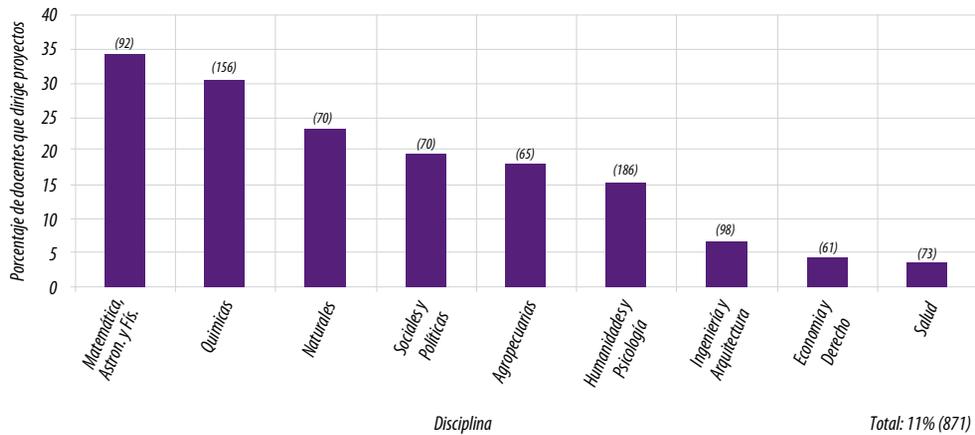
*Las disciplinas de las Cs. Básicas son la de mayor relación entre el número de proyectos y docentes del área. En Matemática, Astronomía y Física el 35% de los docentes dirigen proyectos subsidiados por la UNC, en Química, donde se registra el mayor número de investigaciones, el 30% son directores de estos proyectos y en naturales el 23%. No se contabilizan aquí proyectos subsidiados por otras fuentes (como las nacionales) con importante participación en Cs. Básicas. En Salud, la cantidad*



**Figura 5**  
Docentes UNC con posgrado según área y dedicación horaria. Año 2008



**Figura 6**  
Proyectos de investigación ejecutados según área y fuente de financiamiento. Período 2008-2009

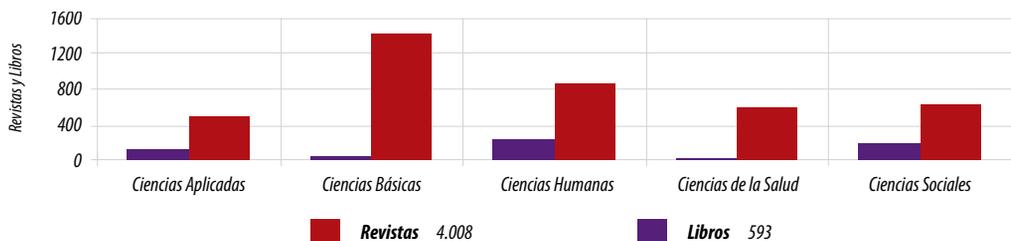


**Figura 7**  
Porcentaje de docentes que dirige proyectos de investigación según disciplina. Período 2008-2009

de proyectos ejecutados en relación a los docentes fue sustancialmente menor. Las unidades académicas con mayor número de docentes, tienen también mayor cantidad de alumnos y sin embargo menor actividad en investigación.

En la Fig. 8 se muestra el indicador número de artículos científicos publicados en revistas y la cantidad de libros registrados asociados a estos proyectos en ejecución según área de proyectos. Se observa que en Cs. Básicas, donde existe mayor cantidad de formación doctoral, las producciones de artículos científicos es más importante que en Cs. Aplicadas, Humanas y Sociales. En el periodo se registraron también un total de 9.751 publicaciones o presentaciones a congresos, con fuerte representación de este tipo de producción en áreas Humanas.

El número de proyectos de innovación productiva fue significativamente menor que el correspondiente a investigación científica, y se concentraron en el área de Cs. Aplicadas (70%) y en Cs. Sociales (30%). Las patentes obtenidas en el periodo de ejecución de estos proyectos fueron 25%, 52% en Cs. Básicas y 48% en Aplicadas. En la Fig. 9 se presentan los contratos que se registraron

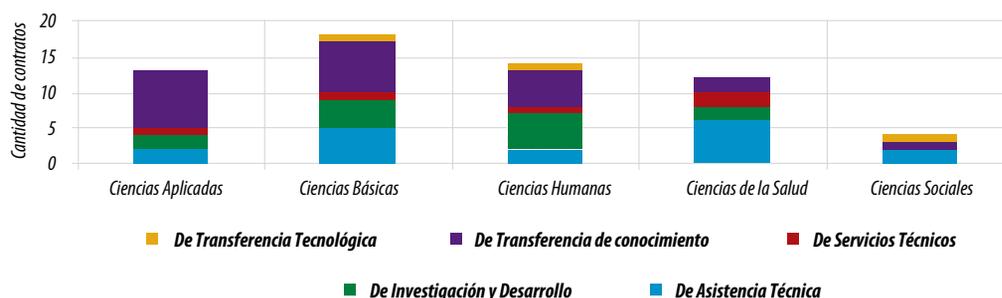


**Figura 8**  
Publicaciones relacionadas a la investigación según tipo y área. Período 2008-2009

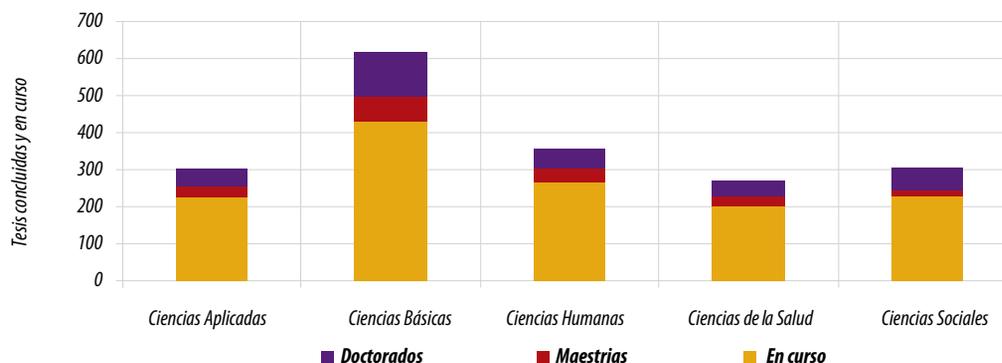
a partir de estos proyectos y que ponen en evidencia otro tipo de transferencia hacia el sector público y privado según área de investigación en la que se clasificó el proyecto.

En la Fig. 10 se muestra el número de tesis de posgrado dirigidas en el marco de los proyectos de investigación antes mencionados, tanto para el nivel de doctorado como el de maestría y de las tesis de posgrado en curso. Es evidente la coordinación y articulación entre las actividades de investigación y desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos. Queda expuesto que en Cs. Básicas la mayor formación de posgrado está fuertemente asociada al desarrollo científico tecnológico alcanzado a través de la realización de proyectos de investigación.

Estos indicadores permiten realizar un diagnóstico de la situación de posgrado y evaluar la gestión institucional. La determinación del estado de situación institucional en un momento determinado y sobre todo cuando se relaciona con eventos del pasado proporciona información de valor para el desarrollo de políticas de acción. En este contexto, los indicadores del sistema de seguimiento de formación de posgrado en la UNC y su articulación con la actividad científica y tecnológica contri-



**Figura 9**  
Contratos relacionados a la investigación según tipo y área.  
Período 2008-2009



**Figura 10**  
Tesis de posgrado concluidas y en curso según área.  
Período 2008-2009

*buyó al diseño de dos programas de la Sub-secretaría de posgrado. La creación del programa de gratuidad de la carrera de doctorado para docentes de la UNC pretendió acrecentar el porcentual de los docentes capacitados para dirigir proyectos de investigación y tesis de posgrado. El establecimiento de otro programa rectoral que otorga becas para la finalización de tesis de maestría y doctorado de sus docentes permitirá ampliar las capacidades académicas de la universidad y contribuir al desarrollo de los sectores social y productivo aumentando la formación profesional de cuarto nivel. Los indicadores de oferta académica sugieren la necesidad de generar carreras que sigan fomentando la investigación en áreas inter disciplinares y que contemplen la demanda social de investigadores y profesionales. No hay dudas de que la articulación entre las universidades especialmente de la región, y entre éstas y los organismos de gobierno, permitirán optimizar los recursos y garantizar el impacto económico y social de la investigación.*

## AGRADECIMIENTOS

*Este trabajo no podría haber sido realizado sin la colaboración de quienes tienen a su cargo la preciosa documentación sobre colaciones y títulos de la UNC. Por ello, agradecemos al personal del Archivo General e Histórico de la UNC y al equipo de trabajo en Oficialía Mayor del Rectorado por el suministro de datos de graduaciones de posgrado. Nuestro especial reconocimiento por su colaboración a los directivos y administradores de información de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNC, del CCT del CONICET en Córdoba y a, la Rectora Dra. Carolina Scotto, por el constante apoyo al trabajo realizado en el Programa de Estadísticas Universitarias.*

## BIBLIOGRAFÍA

BALZARINI M., MACCAGNO A., SOMAZZI C., ESBRY N. Anuario Estadístico 2009.

UNC. Programa de Estadística Universitarias. Secretaría Académica. Córdoba. ISBN 978-987-1536-12.2. UNC, 2010.

DREIZICK, M., OVIEDO J., BRANDAN RECALDE E., BRANDAN ZEHNDER M. G.,

GOLDENHERSCH H., BALZARINI M., MACCAGNO A., SOMAZZI C., ESBRY N. Estudio sobre Calidad de Vida y Estado de Salud de la Población Estudiantil Universitaria. Web del Programa de Estadísticas Universitarias, SAA, UNC. Disponible en: <http://www.unc.edu.ar/estudios/programas-saa/estadisticas/estudiantes>

GOLDENHERSCH H., LLINAS G., BALZARINI M., MACCAGNO A., SOMAZZI C., ESBRY N. Dos siglos de graduaciones en la UNC. Registros históricos y experiencias del presente. Trabajo presentado en el Congreso Interdisciplinario de la Universidad Nacional de Córdoba. El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria. Córdoba, Argentina. Jul. 2010.



## POLÍTICA PÚBLICA E EDUCAÇÃO: O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NA BAHIA

Maria Raidalva Nery Barreto\*

O trabalho em pauta tem como objetivo analisar a contribuição do Projeto Faz Universitário, criado em 2001, pelas Secretarias da Fazenda e da Educação do Estado da Bahia, com a finalidade de promover a integração entre o Governo da Bahia, instituições de ensino superior e empresas privadas no combate às desigualdades sociais por meio da educação, promovendo a viabilização do acesso e permanência do estudante baiano na educação superior, de modo a evidenciar esta política governamental no contexto histórico da Educação Superior no Brasil.

O trabalho trata da vida acadêmica do alunado que utiliza os benefícios do projeto em tela, desde o seu ingresso, obtenção de bolsas e condições necessárias à conclusão do curso escolhido.

A investigação evidencia que o Projeto em discussão vem promovendo a inclusão social, mediante a inserção dos alunos egressos da rede pública na educação superior, com o uso de bolsas de estudos destinadas aos alunos que ingressam em universidades ou faculdades particulares, selecionados por intermédio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Diante do exposto, tem-se como enunciado do problema da investigação: *Em que medida os alunos que têm acesso ao Ensino Superior, mediante o Projeto Faz Universitário, permanecem na educação superior e, conseqüentemente, são incluídos socialmente?*

Utilizou-se na realização da investigação o método indutivo, visto que a investigação partiu de dados colhidos nas instituições do Projeto Faz Universitário, numa série temporal (de 2002 a 2008), relativos aos alunos beneficiados, chagando-se a uma generalização mediante os resultados obtidos. O trabalho ancorou-se em instrumentos de pesquisa do tipo bibliográfica, mediante a utilização de livros, enciclopédias, artigos de revistas, de jornais e periódicos em geral; documental, com exames à legislação específica, documentos oficiais, reportagens de jornal, registros acadêmicos, dados estatísticos de órgãos oficiais; e eletrônica, com o acesso, via Internet, a revistas do gênero e sites especializados (metodologia).

A escolha da temática é plenamente justificável, visto que a autora integra os programas vinculados à Educação Superior, em nível de graduação e pós-graduação, com ênfase em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, participando, durante três anos, da realidade do Projeto Faz Universitário, mediante o acompanhamento do desempenho acadêmico dos alunos beneficiários.

\* Mestre em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional e graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Professora do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia (Ifba). raidalvabarreto@ufba.edu.br

A matéria é relevante, visto que contribui com a evidenciação da importância do Projeto, uma vez que os resultados obtidos contribuem para mudanças no quadro social, intelectual, fruto da sua operacionalização em todas as suas etapas.

Ressalte-se que só os fatos da agregação de conhecimentos e da abertura de novas janelas no campo social, de oportunidades de formação e aperfeiçoamento profissional aos envolvidos e beneficiários do Projeto, justificam o estudo da temática.

## TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Fazendo uma análise da história do ensino superior no Brasil, observa-se que a transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, transformou o país em sede da Coroa Portuguesa. Essa mudança impulsionou a implementação de medidas administrativas, econômicas e culturais para estabelecimento da infraestrutura necessária ao funcionamento do Reino. A criação dos primeiros estabelecimentos de ensino superior buscava formar quadros profissionais para os serviços públicos voltados à administração do país (PLANK, 2001).

Segundo Teixeira (1989, p. 186), “a transmigração da Família Real para o Brasil constituiu um marco na história do ensino brasileiro, porém nada alterou essa situação de dependência em relação à Metrópole”.

Também em 1808, foram instituídos os primeiros estabelecimentos de ensino médico-cirúrgico na cidade de Salvador e no Rio de Janeiro. O Rio de Janeiro foi cenário de outras iniciativas culturais e científicas, como a criação da Imprensa Régia, da Biblioteca Nacional e dos primeiros periódicos científicos.

A criação de universidades foi amplamente debatida por grupos sociais diversos no país, mas apenas no século XX (1920) nascem, nos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, as primeiras universidades brasileiras, que aglutinaram as Escolas Politécnicas, de Medicina e de Direito já existentes (PLANK, 2001).

Unificar escolas e/ou faculdades já criadas tornou-se uma marca do desenvolvimento do sistema de ensino universitário brasileiro. Baseadas na Universidade do Rio de Janeiro foram instituídas as universidades federais nos estados da Federação (PLANK, 2001).

A presença das oligarquias na institucionalização das universidades e os diversos acordos realizados entre o poder federativo e os estados são assinalados como intimamente relacionados aos diversos caminhos trilhados pelas universidades brasileiras desde a sua criação.

A reforma universitária, gestada pelo governo militar em 1968, é considerada um grande marco na história das universidades brasileiras. Sanfelice (2005, p. 163) comenta que o objetivo da reforma era “modernizar a universidade para um projeto econômico em desenvolvimento, dentro das condições de segurança que a ditadura pretendia para si e para os interesses do capital que o representava”.

A Lei 5.540/68 introduziu a relação custo-benefício e o capital humano na educação, direcionando a universidade para o mercado de trabalho, ampliando o acesso da classe média ao ensino superior e cerceando a autonomia universitária.

Várias medidas foram tomadas para alcançar tais metas, entre elas destacam-se: a unificação do vestibular por região; o ingresso na universidade por classificação; o estabelecimento de limite no número de vagas por curso; a criação do curso básico que reunia disciplinas afins em um mesmo departamento; a oferta de cursos em um mesmo espaço, com menor gasto de material e sem aumentar o número de professores; a fragmentação e dispersão da graduação e o estabelecimento de matrícula por disciplina.

Em 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que instituiu a reforma do ensino fundamental, com mudanças que determinaram, por exemplo, a extinção das disciplinas de Geografia e História, que foram substituídas pelo ensino de Estudos Sociais. Entre os resultados obtidos com as políticas implementadas podem ser citados: a diminuição na qualidade do ensino fundamental público, com a respectiva valorização do ensino particular e a conseqüente elitização do ensino universitário, que impediu, até hoje, o acesso de grande parte da população à universidade pública.

Com a chegada da nova Constituição, em 1988, e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em fins de 1996, novas expectativas foram colocadas e sonhadas para a sociedade brasileira. A reconstrução de um sistema educacional de qualidade, equitativo e eficiente, trouxe novos e constantes desafios. A ampliação é imprescindível, mas com um mínimo de planejamento; a equidade, um grande desafio, pois as desigualdades são enormes; a qualidade, principal objetivo; e adequação. Todos imperativos para que o sistema responda aos anseios, necessidades e aspirações da sociedade brasileira, representada pelos milhares de alunos que batem às portas da Universidade procurando formação e informação.

## O ENSINO SUPERIOR SEGUNDO AS CONCEPÇÕES DA UNESCO E DO BANCO MUNDIAL

O posicionamento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) tem sido decisivo na redefinição mundial do papel da educação superior, principalmente na Universidade, pelo menos no que se refere à formulação de diretrizes e políticas de reestruturação. Dessa forma, a seguir serão evidenciados alguns princípios, diretrizes e ações, entendidos com ponto de partida, caminhos e atividades a serem seguidas visando o desenvolvimento no ensino superior.

Na década de 1990, alguns documentos tornaram-se importantes no que diz respeito à temática dessa investigação. Catani e Oliveira (2000) citam que quatro documentos, construídos nesse período, são expressivos em relação e essa temática: *Documento de Política*

*para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior* (1996); *Educação: Um Tesouro a Descobrir* (1996); *Declaração Mundial sobre a Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*; *Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento de Educação Superior*. Os dois últimos documentos foram produzidos em Paris, em outubro de 1998, na *Conferência Mundial sobre Educação Superior*.

Os citados autores afirmam que no *Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior* (1996) identifica-se, inicialmente, três principais tendências dos sistemas e da educação superior: a expansão quantitativa; a diversificação das instituições, dos programas e das formas de estudo; e as restrições financeiras. Além dos problemas provenientes dessas tendências, ganham destaque os processos simultâneos e contraditórios de democratização, mundialização, regionalização, polarização, marginalização, fragmentação e a necessidade de produzir um desenvolvimento sustentável.

Quanto ao Banco Mundial, salienta-se que foi criado após a 2ª Guerra Mundial, como organismo multilateral de financiamento que conta com 176 países membros, dentre eles o Brasil. No entanto, são cinco os países que determinam suas políticas: Estados Unidos da América (EUA), Japão, Alemanha, França e Reino Unido (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2002).

Nos últimos anos, o Banco Mundial vem demarcando o seu campo de atuação, passando a interferir diretamente no campo educacional, na educação básica e superior, com a finalidade de viabilizar o desenvolvimento econômico, social e redução da pobreza.

Um dos documentos mais significativos no contexto da reestruturação da educação superior na América Latina e principalmente no Brasil foi o livro *La Enseñanza Superior: las Lecciones Derivadas de la Experiencia* (1995), do Banco Mundial. Este documento busca diagnosticar a crise atual e delinear políticas e estratégias para implantação das reformas deste segmento de educação. As orientações contidas neste documento têm sido adotadas, quase integralmente, pelos referidos países (CATANI; OLIVEIRA, 2000).

Catani e Oliveira (2000, p.30) afirmam:

No documento, o Banco Mundial considera como aspectos mais significativos da crise atual: a realidade fiscal da diminuição dos recursos públicos (crise do financiamento), que impede a conservação e melhoria da qualidade do ensino superior, bem como sua expansão; os elevados percentuais de gastos por estudante (custo-aluno); as baixas taxas de matrículas, o que indicaria o uso ineficiente dos recursos; a baixa relação estudantes/docente; a subutilização de serviços estudantis; o crescimento da escolarização básica e a pressão para aumentar as matrículas do ensino superior; o desequilíbrio dos gastos existentes entre o ensino primário, secundário e superior; a baixa eficiência do sistema como um todo, ocasionando baixas taxas de rentabilidade social.

Nesse aspecto, infere-se que o Banco Mundial considera a educação superior muito importante para o desenvolvimento econômico, portanto na geração do capital humano, e esta modalidade de educação deve constituir-se com base nos princípios da eficiência, equidade e qualidade.

## O PROJETO FAZ UNIVERSITÁRIO

O Projeto Faz Universitário tem como origem a política governamental instituída por meio da Lei nº 7.438, de 18 de janeiro de 1999, publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia (DOE) em 19 de janeiro de 1999, conforme o descrito no seu artigo 14, autorizando o Poder Executivo a instituir programa destinado à educação.

Estabelece o citado artigo da Lei em referência:

Art. 14. Fica o Poder Executivo autorizado a instituir programa destinado à educação tributária, com a finalidade de:

I - desenvolver a conscientização da importância dos tributos no cumprimento das obrigações sociais do Estado;

II - incentivar atividades artístico-culturais e desportivas por meio da exigência de documentos fiscais quando da aquisição de produtos e serviços;

III - incrementar a receita tributária estadual;

IV - instituir premiação, a partir da apresentação de documentos fiscais emitidos por contribuintes dos tributos, visando estimular a exigência, pelo consumidor, do documento fiscal.

Parágrafo único. O Poder Executivo:

I - fica autorizado a abrir, no orçamento do exercício de 1999, crédito especial até o limite de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para fazer face às despesas com o Programa;

II - regulamentará, no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da publicação desta Lei, as disposições do programa de que cuida este artigo, especialmente quanto à forma de distribuição dos prêmios e suas espécies.

O artigo 1º do Decreto citado já indica a necessidade de que seja desenvolvido, no estado da Bahia, um programa para a conscientização da importância dos tributos no cumprimento das obrigações sociais do estado. Nessa linha de pensamento, o Governo do Estado da Bahia cria o Projeto Faz Universitário mediante o Decreto nº 8.054, de 25 de outubro de 2001, publicado no DOE de 26/10/2001. Com este Decreto é também aprovado o Regimento que vai nortear o projeto em pauta.

O artigo 2º do Regimento, decorrente do Decreto nº 8.054, afirma que “O Projeto Faz Universitário será composto de duas fases: I) Fase I – Preparando para a Universidade; II) Fase II – Cursando a Universidade – Bolsa de Estudo Vinculada ao PET/BA”. A segunda fase constitui-se objeto de estudo desta pesquisa.

O artigo 1º da Lei nº 7.979/2001 foi modificado pela Lei nº 9.159, de 9 de julho de 2004, que vige com a seguinte redação: “O montante do abatimento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser de até 100% (cem por cento) do valor do ICMS devido, não podendo exceder a 80% (oitenta por cento) do valor do projeto”.

O Regulamento aprovado pelo Decreto nº 9.149, de 23 de julho de 2004, atualmente em vigência, em seu artigo 1º, Incisos II, V e VI, afirma que o Projeto Faz Universitário possui os seguintes objetivos:

II - subsidiar, mediante Bolsas de Estudo, formação de nível superior para alunos egressos da Rede Pública de Ensino Estadual e/ou Municipal do Estado da Bahia, que vierem a ingressar em IES particulares do Estado;

V - estimular a compreensão da função social do imposto;

VI – incentivar o exercício da cidadania.

Nessa perspectiva, o governo concede bolsas de estudo integrais destinadas a alunos que estudaram em escolas públicas da Bahia, da 5ª série do Ensino Fundamental ao 3º ano do Ensino Médio, nos termos do parágrafo 1º do Regulamento, sendo “as bolsas de estudos [...] distribuídas, entre os melhores alunos, considerando o resultado no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM”, obedecidos os critérios previstos no artigo 18: “Esses estudantes devem ser aprovados no processo de seleção de uma universidade particular”.

Para a obtenção de bolsas de estudos, o artigo 17, inciso I ao V, do Decreto nº 9.149, de 23 de julho de 2004, exige que os alunos atendam aos seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - ter cursado desde a 5ª série do Ensino Fundamental até o 3º ano do Ensino Médio, exclusivamente, em escolas públicas Estadual e/ou Municipal no Estado da Bahia.

III - ter submetido à avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM ou outra modalidade de avaliação que venha substituí-lo, aplicada pelo Ministério da Educação - MEC e obtido resultado superior a “0” (zero);

V - não possuir título de curso superior, bastando para tanto, declaração do próprio punho;

VIII - não estar matriculado ou cursando outra formação de educação superior, enquanto durar o benefício do Projeto, bastando para tanto, declaração do próprio punho.

Ressalte-se que as referidas bolsas de estudos concedidas, no período de 2002 a 2008, ocorreram mediante convênio com as seguintes Faculdades/Universidades, situadas em Salvador, Feira de Santana, Vitória da Conquista, Jequié e Lauro de Freitas, a saber: Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC); Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão (Unibahia); Instituto de Educação Superior Unyahna de Salvador; Faculdade Área 1; Faculdade Católica de Ciências Econômicas da Bahia (Facceba); Faculdade de Administração, Direito e Ciências Contábeis (FTE); Faculdades Jorge Amado; Faculdade Olga Mettig; Faculdade Ruy Barbosa; Escola Superior de Estatística da Bahia (ESEB); Universidade Católica do Salvador (UCSal) e Universidade de Salvador (Unifacs).

Convém resaltar que toda a legislação e os dados estatísticos utilizados na pesquisa em pauta foram extraídos dos arquivos da Coordenação de Desenvolvimento da Educação Superior (Codes), órgão da Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC).

Para o presente estudo, foram levantados dados relativos às bolsas de estudos distribuídas junto às instituições de educação superior relacionadas no parágrafo anterior, tendo-se apurado o resultado constante no Gráfico 1.

O Gráfico 1 demonstra o total de alunos no Projeto Faz Universitário por situação, ou seja, o percentual de estudantes que estão integralizando o curso, os concluintes, os excluídos, os que solicitaram encerramento do benefício, os que estão na Procuradoria Jurídica do Estado da Bahia (RPGE) e os que se encontram relacionados para exclusão.

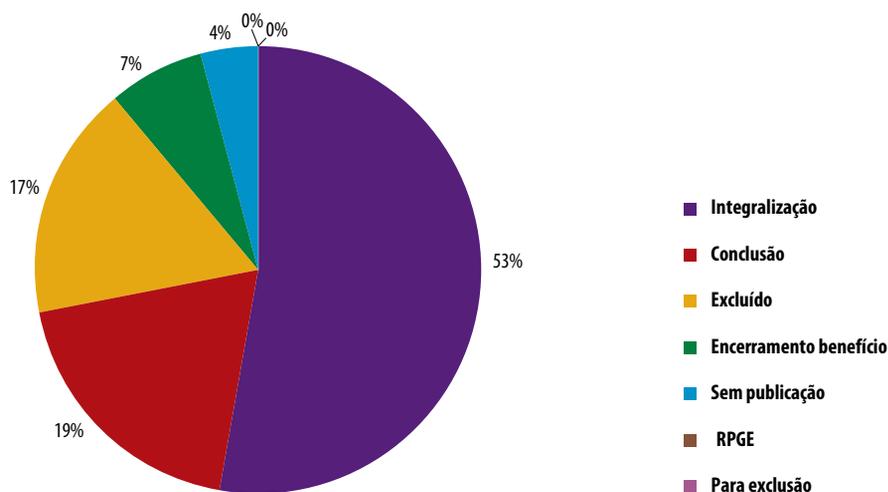


Gráfico 1  
Total de alunos por situação em 2008.2

Fonte: SEC/Codes

Assim, fica evidenciado que, dos 3.937 estudantes que tiveram acesso à educação superior, 19% concluíram o curso; 53% ainda permanecem na universidade; 17% foram excluídos e 7% tiveram os seus benefícios encerrados, por não atenderem às exigências estabelecidas pelo artigo 29, inciso I, II e IV ao VII, § 1º ao 4º, do regimento criado mediante Decreto nº 9.149, de 23 de julho de 2004; um percentual de 4% foi excluído, sem publicação em diário oficial, pois no período de 2002 a 2003.2 esse era o procedimento adotado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o Projeto Faz Universitário, criado em 2001, pelas Secretarias da Fazenda e da Educação, com a finalidade de promover a integração entre o governo do estado da Bahia, instituições de ensino superior e empresas privadas no combate às desigualdades sociais por meio da educação, mediante a concessão de bolsas de estudos em universidades/faculdades privadas a alunos egressos da rede municipal e estadual de ensino.

Constatou-se que o projeto em pauta constituiu-se como política pública desenvolvida e coordenada pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em parceria com a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, com a finalidade de viabilizar o acesso e a permanência dos estudantes, egressos da rede pública, municipal e estadual, na universidade/faculdade.

Após análise do quantitativo de bolsas, dados obtidos na Secretaria da Educação do Estado da Bahia, referentes ao segundo semestre de 2008, ficou constatado que apenas 72% dos beneficiários permaneceram nas instituições de educação superior para integralização dos seus cursos, e 28% foram excluídos ou tiveram suas bolsas de estudos canceladas, por não terem conseguido cumprir as exigências legais citadas.

Nessa esteira de raciocínio, os pesquisadores constataram que o objetivo do trabalho foi atingido, tendo em vista que ficou evidenciada a contribuição do Projeto Faz Universitário, enquanto política pública de inclusão social, no processo de viabilização do acesso e permanência do estudante baiano no ensino do terceiro grau.

Conclui-se, então, que o Projeto Faz Universitário constitui-se em uma medida que viabiliza parcialmente a inclusão social dos que têm acesso ao ensino superior e conseguem permanecer na universidade/faculdade para conclusão dos seus cursos.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS: *NBR 6022*: Informação e documentação – Artigo em publicação periódica científica impressa – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003a.

\_\_\_\_\_. *NBR 6028: Informação e documentação – Resumo – Apresentação*. Rio de Janeiro: ABNT, 2003b.

BAHIA. *Decreto 9.149* de 23 de julho de 2004. Aprova o novo Regulamento do Programa Faz Universitário vinculado ao Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em: <[http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?infobase=programas%20de%20educacao%20tributaria&jump=Dec%209149%2F04&softpage=ref\\_Doc](http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=programas%20de%20educacao%20tributaria&jump=Dec%209149%2F04&softpage=ref_Doc)>. Acesso em: 28 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.054* de 25 de outubro de 2001a. Cria o Projeto “FAZ UNIVERSITÁRIO”, integrante do Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET-BA. Disponível em: <[http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?infobase=programas%20de%20educacao%20tributaria&record={4AF}&softpage=Document](http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=programas%20de%20educacao%20tributaria&record={4AF}&softpage=Document)>. Acesso em: 20 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.979* de 05 de dezembro de 2001b. Disponível em: <[http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?infobase=Programas%20de%20Educacao%20Tributaria&jump=Lei%207979%2F01&softpage=Doc\\_Frame\\_Pg](http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=Programas%20de%20Educacao%20Tributaria&jump=Lei%207979%2F01&softpage=Doc_Frame_Pg)>. Acesso em: 18 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.438* de 18 de janeiro de 1999. Altera as Leis nº 3.956, de 11 de dezembro de 1981, que instituiu o Código Tributário do Estado da Bahia – COTEB, 6.404, de 21 de maio de 1992, que instituiu o Fundo de Defesa da Economia Baiana – FUNDECON, e a 7.014, de 4 de dezembro de 1996, que trata do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Disponível em: <[http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om\\_isapi.dll?infobase=Legisest&jump=7438%2F99&softpage=Document42](http://sinter82.sefaz.ba.gov.br/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=Legisest&jump=7438%2F99&softpage=Document42)>. Acesso em: 22 ago. 2008.

BAHIA. Secretaria da Educação. Programa Faz Universitário. *Relatório do Programa Faz Universitário*. Salvador; SEC, 2008.

BARRETO, Maria Raidalva Nery. *Políticas Públicas para o Acesso e Permanência na Educação Superior: o projeto Faz Universitário*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia- UNEB, Departamento de Ciências Humanas. Salvador, 2009. Orientação: Prof. Dr. Roque Pereira da Silva.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). 13. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. (Redação final, atualizada até 04/10/1988). In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981a.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981b.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981c.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 16 de julho de 1934. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981d.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed., São Paulo: Atlas, 1981e.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1981f.

\_\_\_\_\_. *Decreto 29.741* de 11 de Julho de 1951. Institui uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=161737>>. Acesso em: 10 maio 2008.

BRASIL. *Decreto nº 19.859*, de 11 de abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=40246>>. Acesso em: 30 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 19.851*, de 11 de abril de 1931. In: FÁVERO, Maria de Lourdes. *Universidade e poder: análise crítica, fundamentos históricos: 1930-45*. Brasília: Plano, 2000.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.659*, de 05 de Abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/4\\_1a\\_Republica/decreto%208659%20-%201911%20lei%20org%E2nca%20rivad%E1via%20correia.htm](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/4_1a_Republica/decreto%208659%20-%201911%20lei%20org%E2nca%20rivad%E1via%20correia.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 872*, de 15 de setembro de 1969. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/decreto\\_lei\\_872.asp](http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/decreto_lei_872.asp)>. Acesso em: 06 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 252*, de 28 de fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=117229>>. Acesso em: 02 abr. 2008.

BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 já. 2001, p. 1. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.540*, de 28 de novembro de 1968a. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/109783/lei-5540-68>>. Acesso em: 5 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.537*, de 21 de novembro de 1968b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.024*, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 dez. 1961 e retificada em 28 dez. 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 jan.2007.

\_\_\_\_\_. *Lei 16*, de 12 de agosto de 1834. Ato Adicional a Constituição. In: BRASIL. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1981.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A Reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga – Portugal, v. 13, n. 2, p.29-52, 2000.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado & Sociedade*. São Paulo: Moraes. 1986.

PLANK, David N. *Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SANFELICE, J. L. (Org.). *Capitalismo, Trabalho e Educação*. Campinas: Autores Associados, 2005.

SÃO PAULO. *Decreto nº 6.283*, de 25 de janeiro de 1934. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v8n22/02.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TEIXEIRA, A. *Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: FGV. 1989.