

As instituições estatísticas como centros de ciência, uma (r)evolução necessária

Nelson de Castro Senra

ncsenra@gmail.com

Doutor em Ciência da Informação (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Mestre em Economia (Fundação Getúlio Vargas)

Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE / IBGE

Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde – ICICT / FIOCRUZ.

Resumo:

Este ensaio em Sociologia das Estatísticas começa tratando da natureza das estatísticas. Depois oferece uma trajetória histórica das instituições estatísticas, em três tempos, até serem centros de cálculo; o terceiro tempo, que é o tempo presente, é visto em avanços, passando por mudanças. Por fim, sugere que essas mudanças no terceiro tempo levam, pouco a pouco, a um quarto tempo, a pedir mais e melhores parcerias acadêmicas e institucionais, rumo a se tornarem centros de ciência.

Palavras-chave: Estatísticas. Instituição estatística. Sócio-história da atividade estatística. Centros de ciência.

The statistical institutions as centres of science, a necessary (r)evolution

Abstract:

This essay in Sociology of Statistics starts by the nature of statistics. Following, it shows a historical path of statistical institutions, in three steps, until being centers of calculation; the third step, de present one, is showing in mutation. Finally, it suggests that this third step is going onto a forth step with more and better academically and institutionally partnerships, transforming them, the statistical institutions, in centres of science, essential to respond the new demands.

Key words: Statistics. Statistical institution. Socio-history of statistical activity. Centres of science.

Introdução

As instituições estatísticas foram sendo criadas, ao longo do tempo¹, não sem altos e baixos, até que em seu seio uma arte de calcular foi constituída, daí, então, se fizeram e se firmaram como centros de cálculo (na feliz visão de Bruno Latour). Valeram-se, então, de variadas ciências, com realce à Ciência Econômica, pela qual surgiram as desejadas estatísticas econômicas (antes, quando as havia, eram obtidas por via indireta, através das estatísticas da população). Desde então, as instituições estatísticas vêm sendo beneficiárias e caudatárias das ciências (sem olvidar que as ajudam a avançar), nelas buscando conceitos e definições. Mas isso deve mudar, a nosso juízo.

Hoje, novas demandas, voltadas em especial a aspectos sociais, impõem desafios incriveis às instituições estatísticas, que, como saída, são chamadas ao imperativo de atuarem em parcerias acadêmicas, e em cooperação com instituições produtoras, especializadas ou não, sob pactos e alianças, em redes sociais de saberes. A partir de agora, em face dessas demandas, as instituições estatísticas são desafiadas a utilizarem conceitos e definições, num amálgama de diversas ciências, o que será difícil de ocorrer num ambiente apenas acadêmico, precisando, assim, passarem a centros de ciência, abrindo em muito sua criação intrínseca de conhecimento. É o que segue neste ensaio.

Sim, este texto é um ensaio – no sentido de ser provisório, especulativo, e em nada definitivo ou conclusivo – em “Sociologia das Estatísticas”, a partir da obra do autor, em livros e em vários artigos, com sua longa vivência como *Estatístico*, e de suas leituras das obras de vários autores, em especial de Bruno Latour e de Michel Foucault. Na trajetória histórica utilizada na narrativa (argumentação), mesmo buscando uma dimensão universal, não raro o autor teve em mente o havido no Brasil. Não raro, o texto vai e volta, numa dialética da repetição proposital, para se fixarem as dúvidas e as diferenças.

Natureza das estatísticas

As estatísticas conjugam saber e poder; são uma forma de saber e uma fonte de poder. Configuram uma racionalidade instrumental inigualável. Nas palavras de Schwartzman (sociólogo de renome mundial, e ex-presidente do IBGE):

“Estatística pública”, ou “estatística oficial”, refere-se à informação estatística produzida pelas agências estatísticas do governo – órgãos de recenseamento, departamentos de estatística e instituições semelhantes. Elas são de especial interesse para o sociólogo de ciência porque elas são produzidas em instituições que são, simultaneamente, centros de pesquisa, envolvendo, portanto, valores científicos e tecnológicos, além de perspectivas e abordagens típicas dos seus campos de investigação – e instituições públicas ou oficiais sujeitas às regras, valores e restrições do serviço público. Os seus produtos – números relativos a população, renda, produto nacional, urbanização, emprego, natalidade, e muitos outros – são publicados na imprensa, utilizados para apoiar políticas governamentais e avaliar os seus resultados, e podem criar ou limitar direitos e benefícios legais e financeiros para grupos, instituições e pessoas específicas. Essa pluralidade de papéis, contextos e perspectivas associadas às estatísticas públicas está na própria origem deste campo (Schwartzman, 1997, p. 9).

¹ Sobre a emergência das instituições estatísticas, e da atividade estatística, bem assim, da formação do produtor das estatísticas, valerá marcar o papel dos Congressos Internacionais de Estatística, de que falaremos adiante.

Mundos distantes e ausentes tornam-se próximos e presentes, fazendo-se conhecidos, portanto pensáveis e, por isso, governáveis. Expressam o passado, reformam o presente (como nos vemos, como vemos nossos vizinhos, e a sociedade) e influem no mover do futuro, através das políticas públicas que orientam.

As estatísticas estão na vida moderna, que povoam e, às vezes, assombam. Nos jornais impressos ou televisivos, mesmo às pessoas mais desatentas, a presença das estatísticas não passará em branco. Expectativas e prognósticos são postos através desses números; as ideias que elas expressam parecem desidratar as polêmicas, colocando as decisões acima das críticas e dos debates. Típico das ciências modernas, que têm nos números (nas estatísticas) a marca da cultura ocidental.

As estatísticas, desejadas por sugerirem objetividade, são, de fato, complexas objetivações, revelando realidades previamente construídas e idealizadas. Sim, são construções amparadas em diversas ciências, e em avançados métodos de pesquisa, sempre debatidas em comunidades especializadas. Assim, jamais resultam de vontades arbitrárias e personalistas, ou seja, não se vê o que se quer, mas o que se pode ver; num constante convívio intelectual, em grupos sociais.

Em seu processo produtivo, agregam-se (superam-se) registros ou anotações ou inscrições individuais (dos seres, dos objetos ou das situações), em aspectos observáveis e registráveis (o que for passível de mobilidade com estabilidade), e, ao agrupá-los, a esses aspectos selecionados, passam a dizer do todo (do conjunto, do coletivo) e não mais das partes. Valem, então, àqueles que agem no e sobre os todos sociais².

Toda uma população, per se, e em sociedade, num território, em sua inteira complexidade, nos é revelada (em alguns aspectos seletivos) em poucas folhas de papel (o mundo real se faz um mundo de papel!), de modo a permitir que ações sejam promovidas e estimuladas, que decisões sejam tomadas. Discursos de verdade são feitos, discursos em que as letras cedem lugar aos números.

Por demais, para além da natural sintática que têm, por serem signos (na forma de números), têm uma semântica fundadora (reveladora da construção científica), ou seja, já na origem, elas são informações. Então, os receptores, para dar-lhes diferentes significações, precisam dominar seus significados fundadores; sem percebê-las informação, na emissão, na recepção, não se saberá dar-lhes diferentes significados.

Proto-história e 1º tempo histórico (pensando as instituições estatísticas)³

A proto-história das estatísticas, é possível sugerir, começa no período do mercantilismo. Nesse ponto, já integravam os interesses dos governos, não mais apenas para fazer a guerra e tributar, já se as querendo para administrar. Mas a oferta seguia errática, com os estados não fazendo produções continuadas e sistemáticas. Há, nesse tempo, as geniais *enquêtes* de Jean-Baptiste Colbert (na França de Luís XIV), que eram pesquisas rápidas e curtas (às vezes, eram também extensas) sobre vastos

2 Que fique claro: só se mensura o mensurável, só se quantifica o quantificável, como diria o encantador conselheiro Acácio, figura distinta da galeria queiroziana. E mais, só se faz estatísticas do que já esteja registrado (registros administrativos) ou do que possa ser registrado (registros estatísticos). Isso significa dizer que as relações informais só serão medíveis por algum artifício de observação; e as relações ilegais em geral não serão jamais medíveis (a menos de aproximações, talvez mesmo de particularismos).

3 Uma das melhores periodizações da sócio-história das estatísticas, valendo-se da noção de "regime estatístico", nos vem de Jean-Pierre Beaud, da Université du Québec, no Canadá. Dois textos dele, com Jean-Guy Prévost, são citados na bibliografia.

territórios⁴. Paralelamente, desenvolveu-se a Aritmética Política inglesa, por *Sir Willian Petty*⁵, da qual, par a par com a Fisiocracia francesa de François Quesnay, Adam Smith (em sua obra capital, “A Riqueza das Nações”) se dirá devedor.⁶ Nessa época, no Brasil, valerá realçar as figuras de Dom Rodrigo de Souza Coutinho, o Conde de Linhares, ministro de Dom João VI (ao tempo do Reino-Unido), e de José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairú (já no Brasil imperial).

A história das estatísticas, propriamente, tem início moderno no liberalismo (econômico e político), advogando o governar sempre menor. Então, o brilho da riqueza, com certeza inegável, é ofuscado pelas epidemias, pela pobreza, pelos crimes, e outros males, a serem atacados e controlados, se não mesmo, idealmente, sanados. Para tanto, será preciso mensurar e localizar esses problemas, donde se fazendo imperativo ter estatísticas; elas virão, sem dúvida, mas serão ainda eventuais, a depender de pessoas, e de acasos. Nesse contexto, a maior fonte de dados (informações individuais) serão os registros administrativos, de difícil manuseio, pois que em vários lugares diferentes, e feitos em papel; outra fonte seriam os censos, mas eles são caros e lentos. Esses registros serão utilizados por abnegados, estudiosos e curiosos, mas a duras penas⁷. Então, faltavam às instituições especialistas permanentes.

A percepção dessa falta e a proposta de solução viriam pelo olhar do belga Adolphe Quetelet que idealizaria e animaria os Congressos Internacionais de Estatística, coadjuvado pelo prussiano Ernst Engel e pelo francês Moreau de Jonnés, entre outros poucos homens notáveis⁸. Esses congressos seguiram o espírito do século XIX, em que temas e temas, e mais temas, eram postos em discussão, sempre em busca da paz (que não veio nunca). Mas infelizmente não chegaram aos objetivos traçados pelos cientistas, que queriam as estatísticas como instrumento promotor da concórdia entre as nações, já que mostravam com objetividade as realidades dos países. Ora, havia nelas um problema intrínseco e indesejado: ao mesmo tempo em que mostravam a potência dos Estados, revelavam suas fraquezas. Por isso, os governos não gostaram, e não apoiaram as deliberações / recomendações dos Congressos, donde, só em escala pequena puderam influir nas produções estatísticas nacionais, mas, nem por isso perderam importância, já que criaram uma massa crítica valiosa.

Naqueles certames, o foco das análises dos processos produtivos (que usavam os registros com bastante intensidade, e só em menor escala faziam censos), e dos resultados alcançados, estará, não na etapa de produção, mas antes na etapa final do processo, qual seja a etapa da divulgação ou, em expressão moderna, da disseminação. Fazem anuários, pelos quais, ao terem juntado as estatísticas, puderam perceber as divergências, e os pontos de fraqueza dos processos, e as mudanças necessárias.

Começam a emergir, então, as peças-chaves da produção: uma instituição especializada (de cunho central), um programa estatístico, um perfil dos produtores envolvidos (chamados de estatísticos

4 Mais tarde, já ao tempo liberal, no segundo império napoleônico, Frederic Le Play fará o contrário com suas monographies, que eram pesquisas exaustivas e extensas sobre pequenos territoriais. Havia, então, uma primeira aplicação de amostragem (sem os atuais rigores e precisões)

5 No Brasil, nas imediações da Independência, dois irmãos Andrada, José Bonifácio (chamado de Patriarca de Independência) e Martim Francisco (que seria o primeiro Ministro da Fazenda do Brasil), afora outros homens públicos, entre os quais valerá destacar o famoso Senador Vergueiro, fizeram propostas de programas estatísticos afiliando-se à Aritmética Política.

6 Será dessa tradição da Aritmética Política inglesa que emergirá, pouco a pouco, a estatística-matemática.

7 Uma boa narrativa dessas utilizações abnegadas foi feita em “O mapa fantasma”, por Steven Johnson (Rio de Janeiro: Zahar, 2008), em que circulam no entorno do combate à epidemia do cólera no Soho, na Londres de meados do século XIX, quatro homens notáveis: John Snow, Henry Whitehead, Willian Farr e Edwin Chadwick. Todos terão papel de realce na história das estatísticas.

8 Ao 8º (de nove) Congresso, o Império do Brasil se fez representar através de ninguém menos que Francisco Adolfo de Varnhagem, o Visconde de Porto Seguro, e que de sua missão nos deixou uma excelente memória. Neste mesmo Congresso foi divulgada uma síntese das decisões dos sete congressos anteriores, pela pena de Ernst Engel; uma atualização desse trabalho, seguindo seus moldes, e incorporando as decisões dos dois últimos congressos, foi realizada pelo INE da Espanha.

por similitude às estatísticas, e estas, na origem, por elos com os Estados), e um programa de formação / capacitação, afora alguns métodos de pesquisa (ainda burocráticos e administrativos). Pontos hoje comuns, sobre os quais já não se pensa, então foram vistos e postos às claras, sendo trazidos à discussão, e tiveram suas adoções estimuladas; não raro foram ignorados pelos governos, mas, houve casos de adoção por instituições estatísticas, trazendo, então, progressos admiráveis. Às vezes houve adoções atrasadas, e foi o caso do Brasil, na primeira metade do século XX, mas, mesmo assim, com vantagens.

Nesse período histórico, o Império do Brasil tentaria realizar um censo em 1851-1852, em meio a medidas progressistas (embora conservadoras), e junto tentaria laicizar os registros de nascimento, casamento e falecimento. Contudo, fracassaria. Logo a seguir, em 1854-1855, seria criada a “Sociedade Estatística do Brasil”, nos moldes da *Royal Statistical Society*, e que será posta sob a “imediata proteção do Imperador”, o que, por ser uma rara honraria concedida, bem mostra a elevada importância atribuída às estatísticas. Mas seu sucesso seria irrisório. Por fim, um censo seria feito em 1872, com grande sucesso, e para fazê-lo seria criada uma instituição especializada, a Diretoria Geral de Estatística, que, embora perdesse, pouco a pouco, importância hierárquica, jamais seria extinta. Nesse tempo, releva a figura de Sebastião Ferreira Soares, com sua vasta obra. Na primeira metade do século XX releva a figura de Bulhões Carvalho, considerado o “Fundador da Estatística Geral” do Brasil, à frente daquela diretoria por quase vinte anos, atuando e pensando, numa vasta massa crítica, a atividade estatística, a se fazer de modo contínuo e sistemático. E é daí que virá o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2º tempo (surgimento das instituições estatísticas) e 3º tempo (adaptações nas instituições estatísticas) históricos

Finda a 2ª Guerra Mundial, até os países vitoriosos estavam destruídos, e todos deviam ser rapidamente reconstruídos; entre os aliados vitoriosos, urgia haver um contraponto à alternativa comunista. A saída rápida, paradoxalmente, viria do mundo comunista, na forma dos planos nacionais; e os Estados passariam de protetores (no sentido da vigilância cotidiana) a promotores ou provedores do emprego, da educação, da saúde etc.. Pois essa prática intensa do planejamento, com vistas ao crescimento econômico, daria corpo e unidade à demanda por estatísticas, imensa e variada. Isso, de pronto, poria em cheque as instituições estatísticas, por despreparo metodológico e até mesmo estrutural. Contudo, por feliz acaso, a técnica amostral ganharia, naquele momento, uma necessária praticidade, daí, permitindo fazerem-se registros para fins da produção das estatísticas de modo contínuo e sistemático. Isso permitiu o alcance de duas libertações: primeira, não mais se ficou preso aos censos, sempre lentos e caros, como fonte quase única de registros estatísticos; segunda, nem se ficou preso aos registros de finalidade administrativa (não raro incompletos e empoeirados, e dispostos em diversos lugares) com fonte dominante das informações individuais.

Por demais, a oferta, também por acaso feliz, ganharia a ordem das contas nacionais, que então também ganhava praticidade operacional; ao se medir os grandes agregados nacionais (renda, riqueza,

produto, consumo, inflação, entre outros), as tão desejadas estatísticas econômicas se ajustaram com precisão à demanda.

Os estatísticos, pela técnica da amostragem, far-se-ão presentes nas instituições estatísticas, e nelas terão destaque, mas não serão únicos, somando-se aos economistas, aos demógrafos, aos sociólogos, e a vários outros profissionais especializados. Sim, a variação do programa estatístico implicará várias formações, e várias ciências serão ouvidas, com realce à Ciência Econômica. As estatísticas econômicas, dentre todas, as mais sólidas, somar-se-ão, no cotidiano das instituições estatísticas, às antiquíssimas estatísticas da população, e a já tradicional demografia se modernizará.

Contudo, logo virão, por assim dizer, dúvidas sociais, em meio ao crescimento econômico, e se farão imperativas as estatísticas sociais, mas que serão (quase sempre) de difícil elaboração, por sua forte natureza qualitativa (não tendo a natureza quantitativa dos fenômenos econômicos), restando, face aos saberes daquele instante, o artifício de se pensar o social através das dimensões econômicas e populacionais. Pois esse olhar ao social (sem olvidar o ambiental), em novas e variadas demandas, é que, em tempos recentes, voltará a pressionar as instituições estatísticas, exigindo mudanças, e não mais se ficando satisfeito com respostas por derivações ao econômico e ao populacional.

Voltando. Com a crise do Estado Nacional providencial, a partir das crises do petróleo, da queda do Muro de Berlim, do fim da União Soviética, e outros marcos, as instituições estatísticas, como parte que eram (e são) dos Estados, entram em crise, perdem força e sua aparente solidez se desfaz no ar. Suas históricas vinculações ao planejamento, que saíra de moda, parecem mesmo torná-las dispensáveis, e suas extinções são pensadas, e até propostas, como parte do esforço de redução dos Estados Nacionais. E alguns Estados ensaiarão mudanças profundas, mas não raro, salvo poucas exceções, ficarão no ensaio.

Então, emerge um mundo global jamais visto antes, embalado nas chamadas tecnologias da informação, e só mais tarde, passado o primeiro impacto, é que será visto que, para serem menores, sem serem fracos, os Estados Nacionais precisariam das informações estatísticas. Nesse ambiente globalizado, as instituições estatísticas mudam de rumo, numa guinada de promoção da comparação internacional (justo aquilo que pôs a perder os congressos de estatística do século XIX), e se fortalecem, numa gradual e crescente uniformização de programas e processos de trabalho.

Sim, as estatísticas econômicas, acrescidas das financeiras, tornam-se ainda mais vitais, ao mesmo tempo, as estatísticas sociais ganham impulso na demanda, por ações sociais dos Estados Nacionais, seja por decisões autônomas, seja por pressões das cúpulas mundiais. É tempo de garantir direitos, ganhando destaque a demanda por indicadores, que, por serem estatísticas analisadas, melhor dizendo, estatísticas já discursadas, simplificam suas assimilações. As instituições estatísticas relutam em fazê-los, por terem frágeis amparos teóricos, numa resistência polêmica, e discutível; assim agindo, deixam em aberto um flanco perigoso, já que vários órgãos, não raro sem experiências e sem as necessárias especializações, acabam produzindo indicadores, muitos e frágeis, deixando no caminho perigosas armadilhas. Eis um grande problema, a ser enfrentado urgentemente: as estatísticas e os indicadores sociais (sem olvidar a temática ambiental).

Nessa segunda metade do século XX, o IBGE, à frente do sistema estatístico brasileiro, viveria, numa etapa primeira, um forte papel de coordenação, articulando, em voluntária cooperação inter-administrativa, diferentes entidades produtoras, na esfera federal e na estadual. Relevam as figuras de Teixeira de Freitas e Macedo Soares. Num segundo momento, pressionado pelo planejamento, a demandar mais e mais, e sempre melhores, estatísticas econômicas, acaba por emergir um novo modelo de atividade estatística, com o IBGE sendo agora um forte produtor, quase monolítico, com força para impor sua vontade aos eventuais demais órgãos, fossem federais ou estaduais. Releva a figura de Isaac Kerstenetzky. Com a crise dos estados nacionais, o IBGE também recuará, e seria desafiado às mudanças, o que fará apenas em parte, sempre temendo, ou não querendo, perder seu poder quase hegemônico. Relevam as figuras de Edmar Bacha, Edson Nunes e Eduardo Augusto Guimarães. O tempo presente, o encontra com excelente credibilidade e legitimidade, tendo as melhores condições de ajustamento. E aqui releva a figura de Simon Schwartzman.

Breve síntese das sínteses anteriores

No decorrer do século XIX as estatísticas adquiriram progressiva maturidade. Os registros administrativos eram, então, as fontes-chaves de informações individuais, a menos de alguns poucos registros censitários. Por serem instrumentos de administração, estavam em diversos lugares, e tinham, por assim dizer, vários “donos”; seus conteúdos eram, não raro, insuficientes, incompletos e mal preenchidos; e suas coberturas eram discutíveis e polêmicas; tudo isso dificultando e limitando sua utilização estatística. Atuar nesses registros, derivando-lhes estatísticas, melhor fruiria se feito nos pontos de origem, por seus detentores responsáveis, contudo, essas pessoas viviam alheias à natureza e exigências das estatísticas. Para atenuar essa situação na produção, de difícil solução, não obstante tentar-se, a todo tempo, sistematizar a aquisição / agregação das informações individuais contidas nos registros, deu-se foco à divulgação dos resultados, pela criação de anuários estatísticos, donde virão as normas para tabelas e gráficos, e boas críticas à produção, realçando deficiências e insuficiências. Ganhava-se clareza do estado das artes.

Foi assim até meados do século XX, quando a elaboração das estatísticas econômicas ganharia porte e norte, e fixaria a potência e grandeza das instituições estatísticas. Antes das contas nacionais, nunca houvera um instrumento de coordenação tão intrínseco, tão epistêmico (e o é até hoje). A oferta tinha ordem, e as instituições estatísticas apresentam um progresso jamais visto e tido; e tudo tendo a força das pesquisas amostrais a fazerem registros estatísticos, passíveis de promoção e controles centrais; tudo isso movido pela demanda para e pelo planejamento. Nesse contexto, predomina a dimensão nacional, e o espaço de referência não será mais o municipal, nem mesmo o estadual; descarta-se, dessa forma, a federação. A produção amadurece independente da disseminação, que, a seu turno, se especializa e se diversifica. Ambas avançam métodos, e utilizam modernas tecnologias.

Dito de outra forma, as instituições estatísticas nacionais e oficiais (como o IBGE) tornam-se potentes, e, pouco a pouco, viram centros de cálculo (ou de pesquisa), valendo-se de conceitos e definições

extraídos de diversas ciências, bem assim, de técnicas e tecnologias sofisticadas. Mas fica uma perda ao estadual e ao municipal, que sofrem uma redução das estatísticas localizadas; isso se deveu às pesquisas amostrais, de um lado, e, de outro, à redução (quase total) da utilização dos registros administrativos. Isso trará reflexos negativos após as crises dos anos 1980, no Brasil e no mundo, quando a dimensão nacional irá esmaecer: o social, então, irá se remeter aos espaços locais (estaduais e municipais), e o econômico e financeiro aos espaços globais. Ora, passar à dimensão internacional, por similitude das instituições estatísticas nacionais, não foi e não é tarefa difícil, mas, pela interrupção histórica havida, o mesmo não acontece na necessária aproximação às instituições locais. Eis o desafio de retorno à federação, a juízo pessoal, um imperativo.

Ajustes recentes nas instituições estatísticas (mas ainda no 3º tempo)

As instituições estatísticas, a despeito dos avanços das técnicas e tecnologias, enfrentaram dificuldades (quase) paralisantes, em escassez de recursos humanos, materiais e financeiros. Uma demanda, crescente e diversificada, ocorreu, e veio com exigências dos demandantes, querendo bases de dados, e não mais tabelas, em copiosas publicações, já que eles ganharam independência em microinformática.

Mas esta revolução tecnológica tem mão-dupla. De um lado, os usuários querem fazer, e o podem, eles mesmos suas tabelas, se pondo agora, como nunca, livres da “tutela” dos produtores, que lhes “impunham” seus cruzamentos, no plano-tabular de divulgação, ou lhes cobravam “paciência” para lhes fazerem tabulações especiais. Por outro lado, as instituições estatísticas também ganharam ao utilizarem plataformas de informática mais leves, fazendo crescer suas ofertas; por demais, os tempos técnicos das pesquisas puderam ser reduzidos, e as divulgações / disseminações ser dinamizadas e diversificadas, ganhando qualidade admirável. Só que esse ganho não ficou restrito à instituição estatística nacional, muito ao contrário.

As instituições estatísticas estaduais e as municipais, e as federais (temáticas: saúde, justiça, educação etc.) também ganharam com essas novas tecnologias. De um lado, ganham ao poderem realizar pesquisas, assim criando registros estatísticos; de outro, ganham ao poderem usar mais fundo e rápido os registros administrativos, por eles próprios estarem, mais e mais, informatizados e, não raro, postos em rede. Ora, embora esses registros sigam tendo vários “donos”, todos fazem parte da mesma estrutura político-administrativa, tendo assim maior proximidade. Mas, pese tantas vantagens decorrentes desta ampliação de cobertura espacial, não foram mantidas as necessidades de comparação e combinação dos resultados alcançados. Isso, na conta da ausência de imperativa coordenação, pese a criação de variados instrumentos de coordenação, como as classificações, os cadastros, entre outros⁹.

Fica assim um impasse. Pois, ao ser criado, e ganhar solidez, o sistema de estatísticas econômicas liberta a apreensão do econômico da dependência às estatísticas da população; estas, a seu turno, também avançam, com melhores indicadores de natalidade, de mortalidade, de morbidade, de esperança de

9 No Brasil, estando na presidência do IBGE, o notável sociólogo Simon Schwartzman foi um pensador e um propulsor dessas mudanças imperativas. Infelizmente, ao cabo de quase cinco anos de gestão, preferiu deixar a presidência, seguindo sua carreira de pesquisador, sempre com sucesso.

vida, entre vários outros. O econômico e o populacional ganham, dessa forma, boa evolução. Já o olhar ao social, que fora feito por muito tempo a partir apenas das estatísticas das populações, ainda que avancem por derivação às estatísticas econômicas, não têm ainda solução satisfatória, sofrendo demasiado reducionismo, tanto mais forte e grave quanto mais se atenta que em tempos globais é nas crises sociais que as nações têm seus pontos fracos: seja nos temas clássicos, e já antigos, como a segurança, a educação, a saúde etc. (ou, mais de perto: a criança, o jovem, o idoso etc.), seja em novos temas, como as religiões, os tráficos de drogas e de armas, as etnias etc. (sem olvidar a pobreza, a miséria etc.)¹⁰. Como suprir essas faltas, sob enfoques modernos e expeditos?

4º tempo histórico (em gestação): mais parcerias institucionais¹¹

É vital um pacto que refaça o nacional, para atender e respeitar as vontades estaduais e municipais, seja nas pesquisas estatísticas (criando registros estatísticos), seja no retorno aos registros administrativos (como fonte primária de informações individuais fundadoras das estatísticas). Nas pesquisas estatísticas por amostragem é sempre possível, com deltas amostrais, atender-se a espaços menores, ainda que com mais tempo e mais custos. No retorno aos registros administrativos (federais, estaduais e municipais) é essencial utilizar-se instituições descentralizadas, mais próximas dos seus detentores. Em suma, quer-se (precisa-se de) um pacto para e pela federação.

A coordenação, sempre desejável, com esse novo pacto, faz-se, por demais, imperativa. Uma coordenação cooperativa, que fique claro. Pelo mercado (impessoal), na forma clássica, é impossível coordenar a atividade estatística pública e oficial. Fazê-lo através das instituições estatísticas nacionais – uma agência central, tendo ao redor agências caudatárias, como se intentou nos últimos tempos, não raro apenas no plano da retórica – não é mais viável e aplicável (na conta da federação fortalecida). Hoje, a coordenação praticável, necessária e suficiente, será pelas redes de saberes, em diálogos e parcerias contínuos, em cooperação democrática (federativa, valerá realçar): uma busca intensa de unidade, mas sob a aceitação respeitosa das diferenças.

Sim, as novas demandas por estatísticas, sobre vários temas, em tempos e espaços diversos, não terá resposta suficiente em nenhuma instituição estatística isolada, por mais tradição que apresente, nem numa (quase) única fonte de dados, como os registros estatísticos. Será vital a atuação de diversas instituições produtoras, com o real risco de desajustes nos processos, de desperdícios de recursos escassos, de desencontros dos resultados, o que, para serem sanados, tornará imperativa uma coordenação.

Por essa forma, haverá um trabalho em conjunto, com vantagens e benefícios para produtores e usuários: integração e harmonização, centralização e concentração (e descentralização), credibilidade

¹⁰ Um ponto valioso, a ser mais bem estudado, é o tipo de ator que participou deste processo de gestão da atividade estatística. No caso do Brasil, de mais ou menos 1871 (quando foi criada a primeira instituição estatística nacional), até mais ou menos 1907 (primeiros anos da República), os atores dominantes eram “homens políticos que tomavam decisões técnicas com visão política”; desde então, quando Bulhões Carvalho assume o comando da atividade estatística brasileira, e até a criação do IBGE, em 1936, predominam os “homens políticos que tomavam decisões técnicas com visão técnica”; da criação do IBGE e até a mudança do modelo de sistema estatístico fundador que ocorre mais ou menos em 1967-1970, por conta de sua posição fortemente coordenadora, predominam os “homens técnicos que tomavam decisões técnicas com visão política”; e de lá até hoje, com um modelo fortemente produtor, e apenas nominalmente coordenador, predominamos nós, “homens técnicos que tomamos decisões técnicas com visão técnica”. Em diante, salvo melhor juízo, serão precisos “homens técnicos que tomem decisões técnicas com visão mais e mais técnico-científica, mas com algum tempero sócio-político”.

¹¹ A partir daqui nosso foco será o Brasil, e nele o IBGE. Mas a situação parece geral.

e legitimidade. Exigirá renovação de competências, com quadros capazes de produzir e coordenar, bem assim, aptos a gerar estudos e análises (gerando os polêmicos indicadores). Enfim, impõe-se um pensar tanto de si, quanto do outro, com ajustes das partes, impondo direitos e deveres a todos¹².

A atividade estatística (produção e divulgação / disseminação) e a coordenação têm duas vertentes, a sócio-política e a técnico-científica, mas as têm de modo inverso, ou seja: na atividade estatística domina a vertente técnico-científica, sendo a vertente sócio-política dominante na coordenação. Da vertente técnico-científica, por razões históricas, sabe-se muito mais, e até por isso, no que concerne à coordenação, avançou-se na elaboração dos instrumentos de coordenação: classificações, cadastros, glossários de conceitos e definições, e que tais. Já da vertente sócio-política, por razões também históricas, dando-se solidez aos valores naturais das instituições estatísticas, avançou-se acanhadamente. Assim, para fazer avançar a coordenação, é essencial investir nessa vertente: para atualizar o programa de trabalho, mas sem mudanças inconsequentes (demanda *ex ante*), para garantir autonomia das instituições estatísticas, nos marcos teórico-conceitual e teórico-processual (oferta: produção, divulgação e disseminação), e para ampliar e diversificar o atendimento (demanda *ex post*). Sempre se valendo das modernas tecnologias de comunicação.

4º tempo histórico (em gestação): mais parcerias acadêmicas¹³

As clássicas demandas estatísticas, de cunho macro, seguirão presentes, em meio às novas demandas. Novos olhares, agora de cunho micro, vêm-se fazendo presentes, como: a busca dos fatores que influem nos resultados positivos dos negócios; as razões do declínio dos aumentos nas produções, apesar das avançadas tecnologias; os efeitos nos negócios das aquisições de habilidades pelos indivíduos (escolaridade e aprendizado permanentes); o meio ambiente; o uso do tempo (entre o lazer e o trabalho); as mudanças nas condições do trabalho (informal ou ilegal; desemprego; o recém-formado etc.); a saúde e as enfermidades; a educação e a capacitação; a criminalidade etc.

Alguns desses temas serão atendidos por releituras das bases de dados, gerando-se outras bases, por exemplo: sabe-se sobre os idosos e os jovens por simples releituras das informações armazenadas sobre população; e isso as instituições estatísticas podem promover com facilidade. Alguns dos novos temas exigirão pesquisas longitudinais, mas a tradição das instituições estatísticas repousa em pesquisas transversais; ora, em tese isso não será difícil, pois se poderão ampliar os sentidos das pesquisas existentes (até via amostras internas), para análises temporais detalhadas nas individualidades. Para tanto, o sigilo terá que ser pensado e repensado; sem o liberar, é preciso tê-lo com mais flexibilidade.

Outros temas irão pedir outras pesquisas, gerando novas bases de dados, por exemplo: a economia informal, as práticas religiosas etc.. Isso, contudo, em tempos de recursos escassos, e de cansaço (até mesmo de saturação) das populações e das empresas, será sempre difícil de realizar. Está-se no limite da criação dos registros estatísticos, razão antiga dos avanços das instituições estatísticas. Dessa forma, relevem-se, de novo, os registros administrativos, como fontes básicas de informações

12 Uma nova legislação estatística será necessária, na qual se definam espaços e processos institucionais, em que debates sejam realizados naturalmente, sem depender de boa-vontade.

13 Essa seção deveu muito aos textos de Ivan Fellegi, do Statistics Canada.

individuais; não um uso *a posteriori*, como de hábito histórico, mas antes como uma utilização pactuada *a priori*, com ampla presença das instituições estatísticas regionais.

Em suma, uma comunidade de especialistas e de estudiosos deverá ser atraída ao cotidiano das instituições estatísticas, ajudando-as a avançarem na geração dos marcos teórico-conceitual e teórico-processual das pesquisas. De fato, para atender às demandas complexas será preciso valer-se de conceitos e definições frutos de várias ciências, ajustados às necessidades operacionais das pesquisas estatísticas, donde não valerá esperá-los, como se fazia no passado, dos ambientes acadêmicos. Será chave que as ciências, por seus atores, se encontrem nas instituições estatísticas, dessa forma ampliando suas produções de conhecimento. Nas palavras de Schwartzman:

A divisão estanque entre produtores e usuários de conhecimento está sendo rompida em quase toda parte, não no sentido de que a “ciência” está se tornando acessível a todos (o que de fato não ocorre), mas em dois outros importantes sentidos. Primeiro, os produtores de conhecimento estão sendo avaliados mais de perto pelo valor dos produtos que oferecem, e têm que se esforçar para levar seus produtos até o consumidor. Não é suficiente produzir estatísticas complexas para serem publicadas em extensos volumes, cheios de tabelas ou interpretados em jornais esotéricos, especializados; é necessário que os produtores de conhecimento viajem através de toda a cadeia de traduções, desde a produção dos dados até a divulgação do produto, certificando-se de que as traduções são confiáveis e críveis. Em segundo lugar, graças em grande parte aos novos recursos da informática disponíveis ao usuário informado, este é muito mais capaz de rever e reorganizar a informação que recebe para seu uso pessoal do que no passado. Para responder a essa demanda, os órgãos de estatística têm que ser capazes de viajar também na direção oposta no processo de tradução, dos produtos à produção, tornando mais abertas e explícitas as escolhas técnicas e metodológicas que são parte da vida diária de qualquer instituição de pesquisa. Quando combinadas, essas duas tendências podem tornar a vida das instituições públicas de estatísticas mais difícil do que no passado, mas talvez também mais desafiadora e interessante (Schwartzman, 1997, p. 33-34).

Essas parcerias acadêmicas, por demais, poderão incorporar às instituições estatísticas um conhecimento sócio-histórico da atividade estatística (da demanda *ex ante*, a montante da oferta, à demanda *ex post*, a jusante da oferta, bem assim, da própria oferta, em suas etapas de produção, divulgação e disseminação); nessa linha, as estatísticas e as instituições estatísticas são focalizadas como objeto de estudo. Por demais, por essas parcerias, se faria possível desenvolver a sócio-história do trabalho de campo associada a uma psicologia da entrevista, tendo em conta a prática peculiar da delegação dos olhares, a difícil questão da inserção diante do entrevistador etc..

O quarto tempo em curso no IBGE

Mudanças vêm ocorrendo. As Contas Regionais, já de longa maturação, bem assim, o PIB-Municipal, bem mais recente, são exemplos de trabalhos em conjunto com as instituições estatísticas estaduais; e já se fala em também conjugar as estimativas populacionais, em esquemas semelhantes. As discussões sobre a realização dos censos, não mais nas décadas, mas ano a ano, bem assim, mudanças nas pesquisas domiciliares (PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PME – Pesquisa Mensal de Emprego, POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares), articulando-as e continuando-as, são exemplos de trabalhos em conjunto com vivências acadêmicas.

Estudos temáticos, iniciados há algum tempo, vêm sendo ampliados e consolidados. Os resultados do Censo 2000 são um exemplo de mudanças: em lugar de vários volumes impressos, a grande massa de dados saiu apenas em cd-rom, havendo apenas poucos volumes temáticos impressos. Os limites da análise, ao se revelar os resultados, vêm sendo abertos, como ocorre ao longo do tempo, numa inexorável trajetória de mudança histórica, com relevo ao volume especial dirigido às mídias (cuja conquista vem aumentando significativamente, com os ganhos de espaços e de tempos valorativos da credibilidade e da legitimidade da instituição, e de sua logo).

Outras mudanças, distintamente dinâmicas e modernas, vêm se dando na divulgação / disseminação. Ao público usuário vem sendo oferecidos diferentes produtos e serviços, mudando-se os antigos e novos sendo criados; a mídia vem sendo atendida com máxima atenção, e vem sendo conquistada. Por essas ações, o nome do IBGE vem, mais e mais, se fazendo sinônimo de seriedade e competência. Na linha da memória e documentação, tem havido muitos avanços, com a elaboração de uma monumental história das estatísticas brasileiras, e com a abertura dessa atividade à comparação internacional, numa paulatina conquista aos especialistas nacionais.

Com efeito, vê-se no IBGE rasgos de centro de ciência, mas numa evolução não sistemática, e sem nenhuma aceleração. Vários outros avanços são possíveis: renovação da legislação estatística, com realce ao sigilo e à obrigação; planejamento estratégico ampliado tomando em conjunto os diversos membros do Sistema Estatístico Nacional (a ser mais bem definido, e estruturado); criação de revista nos moldes do *Journal of Official Statistics* no âmbito do sistema¹⁴, como marca e marco do saber e do fazer na atividade estatística; um (re)pensar da missão da Escola superior federal que tem em sua estrutura funcional. Esses pontos são apenas exemplos possíveis, havendo um sem-número de outros temas, seja na gestão do sistema (que, aliás, tem avançado bastante ultimamente), seja, como é mais comum de ocorrer, na produção, na divulgação, na disseminação.

Por demais, importaria formalizar e oficializar os estudos sócio-históricos, hoje algo pessoais e eventuais. Felizmente, no programa de mestrado (Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) na ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, do IBGE, há uma disciplina sobre “Sociologia das Estatísticas” (ou “Sociologia da Atividade Estatística”), já com várias dissertações elaboradas e defendidas com sucesso (algumas de especial valor). Assim, pouco a pouco, vai-se revelando (e se formando) uma comunidade especializada, mas que segue sendo ainda muito pequena. Infelizmente, são raríssimos os historiadores brasileiros que vêem as estatísticas e as instituições estatísticas como objeto de estudos sócio-históricos (em boa medida por ignorarem a riqueza do acervo do IBGE)¹⁵.

A sociologia da ciência pode prover à estatística pública o mesmo serviço que ela presta para a ciência e a tecnologia em geral: mostrar como a produção de conhecimento é organizada em um campo particular, os diferentes atores que tomam parte na sua produção, as traduções complexas, as mudanças de significado, interpretação e responsabilidades que têm lugar, e os conflitos e alianças cambiantes que acompanham todo esse processo (Schwartzman, 1997, p. 33).

14 Na verdade, todas as instituições estatísticas deviam ter uma revista nesses moldes. O IBGE teve e tem ainda a “Revista Brasileira de Estatística” (e também, pela razão de associar a Estatística e a Geografia, a “Revista Brasileira de Geografia”), mas ela perdeu esse molde do Journal, focando a estatística matemática. Isso tem seu valor, mas leva a perdas. Uma volta ao passado editorial da revista poderia ser tentada com proveito.

15 Um “Grupo de Pesquisa”, junto ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), foi criado pelo autor deste texto, sob o nome “Estudos Sociais e Históricos das Estatísticas Públicas”, com duas linhas de pesquisa: “Estatísticas Públicas: Estado e Nação; tempos, processos, significados” e “Estatísticas Públicas: instituições, processos, sistemas, atores”; já com mais de quinze membros, todos de elevada qualidade como pesquisadores. E a criação da “Associação das Américas para o cálculo da estatística e do cálculo das probabilidades”, da qual esta revista é veículo oficial, por certo será outro marco nesse avanço.

Há no IBGE mudanças no sentido de se tornar um centro de ciência; há um bom início de maiores convívios acadêmicos, mas ainda falta muito a avançar. A nosso juízo, conviria uma aceleração nesse processo, sob pena de, ao passar do tempo, perder sua elevada legitimidade (dada de fora para dentro), ainda que tenha, e siga tendo, uma elevada credibilidade (vinda de dentro para fora).

Infelizmente, quanto à formação de parcerias, contudo, falta-lhe absoluta disposição para coordenar, embora seja por lei o coordenador do sistema estatístico nacional. Instrumentos de coordenação vêm sendo desenvolvidos, sem que sejam suficientes para concretizar uma coordenação necessária e suficiente; sua vertente sócio-política segue sendo descurada, o que é lamentável.

Ainda que sempre difícil, é importante aprofundar a federação no sistema estatístico, se não por outras razões, para se poder voltar a utilizar os registros administrativos, como forma de se aumentar a existência das estatísticas. E em havendo essa ampliação federativa, com mais instituições produtoras, será ainda mais imperativo haver coordenação, que se faz, assim, pedra de toque do futuro¹⁶.

Uma última palavra

Uma palavra provisória, eis o que este texto oferece. Sobre o assunto aqui tratado, que não é apenas do Brasil, não existe solução simples e pronta, nada é final, nada é definitivo, nada é conclusivo. Este texto é apenas um ensaio, nada além de uma primeira abordagem, e propõe um convite à discussão, em busca de um encontro de interesses e de necessidades. Oxalá seja uma semente a germinar em futuro breve; que a (r)evolução aqui almejada logo aconteça, pois, ao andar do tempo em rapidez crescente, os problemas se avolumam, com risco da legitimidade das instituições estatísticas, pese sua inegável e crescente credibilidade. Que sejamos capazes de escapar deste paradoxo.

¹⁶ Uma revisão completa e abrangente da legislação estatística brasileira é um imperativo.

BEAUD, Jean-Pierre, PRÉVOST, Jean-Guy. L'expérience statistique canadienne. In _____. (Orgs.). *L'ère du chiffre. Systèmes statistiques et traditions nationales*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2000, p. 61-86.

_____. L'Histoire de la statistique canadienne dans une perspective international et panaméricaine. In SENRA, Nelson de Castro, CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio (Orgs.). *Estatísticas na Américas. Por uma agenda de estudos históricos comparados*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 37-65.

BRADBURN, Norman. The future of federal statistics in the Information Era. *Journal of Official Statistics*, Setembro 1999, v. 15, n. 3, p. 353-366.

DESROSIÈRES, Alain. *Do singular ao geral: a informação estatística e a construção do Estado*. Paris: Insee/Crest, 1996. 10 p. (Trabalho apresentado no I Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, no IBGE, 1996).

FELLEGI, Ivan. *Statistical Services - preparing for the future*. Aguascalientes, México: INEGI, 1998. 80 p.

_____. Towards Systems of Social Statistics – Some principles and their application in Statistics in Canada. *Journal of Official Statistics*, Setembro 1999, v. 15, n. 3, p. 373-393.

FONSECA, Silvia Maia. *A notícia da estatística. A divulgação das estatísticas do IBGE na visão dos jornalistas*. Dissertação de Mestrado em "Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais", na Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, do IBGE, jul. 2005 (Sob orientação de Nelson de Castro Senra).

FOUCAULT, Michel. A Governamentalidade. In FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1984, p. 277-293.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação. Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

_____. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In BARATIN, M., JACOB, C. (Orgs.). *O poder das bibliotecas. A memória dos livros no Ocidente*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000, p. 21-44.

MARTIN, Olivier. Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, 2001, v. 21, n. 41, p.13-34.

ROSE, Nikolas. Governing by numbers: figures out democracy. *Accounting, organizations and society*, London, 1991, v. 16, n. 6, p. 673-692.

SANTOS, Herberth Duarte. *Estatísticas públicas: tempos e significados (o espaço da sociologia das estatísticas)*. Dissertação de Mestrado em "Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais", na Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE, do IBGE, jun. 2006. (Sob orientação de Nelson de Castro Senra).

SCHWARTZMAN, Simon. Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, Dezembro 1997, n. 2, p. 9-38.

_____. *O futuro das estatísticas internacionais: uma visão do sul*. Apresentado na conferência conjunta da "International Association of Survey Statisticians" e da "International of Official Statistics". Aguascalientes, México: INEGI, set. 1998. 3 p.

SENRA, Nelson. Informação Estatística e Política Pública: desafios futuros no presente. *Transinformação*, Campinas, jan./jun. 2001, v. 23, n. 1, p. 57-65.

_____. *O saber e o poder das estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. Informação estatística: direito à privacidade versus direito à informação. *Transinformação*, Campinas, jan./abr. 2005, v. 17, n. 1, p. 17-30.

_____. Um sistema estatístico para e pela federação: uma incursão na sociologia das estatísticas. *Bahia Análise & Dados*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2005, v. 15, n. 1, p. 121-131.

_____. Pensando e Mudando a Atividade Estatística Brasileira. In SCHWARTZMAN, Felipe F. et all (Org.). *Simon Schwartzman - O Sociólogo e as Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 175-198.

Recebido em agosto de 2011

Aprovado em outubro 2011