

Fundamentos do Sistema Estatístico-Geográfico Brasileiro

J. ROMÃO DA SILVA

I

EM 1934 o Brasil era, ainda, no que concerne à situação demográfica e à geofísica, “um país que se ignorava”. Os dados e informações relativas à população e aos fenômenos geográficos, deixando muito a desejar, imprecisos e duvidosos, em virtude dos métodos e critérios pelos quais eram manipulados e divulgados.

As estatísticas faziam-se, a bem dizer, de oitiva, por tabela. Inexatas eram as da produção, praticamente inexistentes as de serviço. A geografia, no seu empirismo manifesto, solicitando bastante da imaginação dos autores e dos didatas, decalcava-se em notas de viajantes apressados, e suas conclusões e definições baseavam-se em teorias superadas. Falava-se das riquezas e das possibilidades nacionais, sem conhecê-las na sua verdadeira expressão e realidade.

A divisão administrativa e judiciária da República repousava na mais completa desordem e estonteante confusão, observando-se fatos graves como êstes: falta de delimitação e delimitação defeituosa por divisas de terras particulares ou circunscrições eclesiásticas antiquíssimas; configuração absurda em face das condições geográficas; extraterritorialidade, ora pela não continuidade das circunscrições, ora pela jurisdição sobre fazendas ou povoados “encravados” em outras circunscrições; duplicidade, não raro triplicidade, de quadros distritais, coexistindo uma divisão administrativa e outra judiciária. (*)

A realidade brasileira, no entanto, já solicitava uma solução adequada para o problema que se afigurava um dos mais sérios da nacionalidade. Requeria-se a modificação dos processos irracionais que vinham sendo postos em prática, e a introdução no país dos modernos métodos científi-

cos de pesquisa e análises, de modo a tornar possível uma relativa exatidão nas referências de fatos e fenômenos de importância vital para a nação. Dessa circunstância e em satisfação de uma necessidade que se impunha imperiosa, foi que surgiu e se estruturou com as particularidades que o definem e distinguem no quadro da administração pública brasileira, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

2. ENTIDADE AUTÁRQUICO-PARAESTATAL

O I.B.G.E. não é pròpriamente uma repartição federal na acepção intrínseca e corriqueira do designativo. E' um amplo e complexo sistema federativo, representado por uma entidade autárquico-paraestatal, de características próprias e em situação *sui-generis* no quadro administrativo da nação brasileira. Constituem-no duas alas de natureza técnica e científica, com funções específicas, às quais se filiam instituições e serviços governamentais ou mantidos por organizações privadas especializadas nas atividades geográficas e estatísticas: a de Geografia e a de Estatística.

Instituídas por leis e reguladas por decretos e disposições orgânicas peculiares, representam-se essas alas por Conselhos nacionais autônomos, de faculdades deliberativas, executivas e consultivas, exercidas, respectivamente:

- 1.º) pelas assembleias-gerais, que atuam como órgãos deliberativos supremos; diretórios e juntas centrais, regionais e municipais;
- 2.º) pelas secretarias-gerais, às quais se subordinam todos os serviços administrativos;
- 3.º) pelas comissões técnicas, diretoras, consultivas e administrativas.

3. GÊNESE E CONSTITUIÇÃO ATUAL

A simbiose estatístico-geográfica nacional teve sua gênese no antigo Instituto Nacional de Estatística, órgão criado em 1934, com a finalidade de: “mediante progressiva articulação e cooperação

(*) Vide exposição a respeito do presidente do I.B.G.E. ao chefe do govêrno — “Coletânea de leis e decretos relativos ao C.N.G., Serv. Gráfico do I.B.G.E., 1952.

das três ordens administrativas da organização política da República, bem como da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tecnicamente, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de tôdas as estatísticas nacionais”.

A constituição atual do sistema resultou da incorporação àquele organismo do Conselho Brasileiro de Geografia, instituído pelo Decreto número 1.524, de 24 de março de 1937, como decorrência da necessidade de filiar o Brasil à União Geográfica Internacional, e de dotar o país de um órgão especializado para coordenar as atividades geográficas brasileiras e promover, de maneira sistemática e permanente, iniciativas no sentido de melhor conhecimento do território nacional.

4. UNIFORMIZAÇÃO DAS REPARTIÇÕES CENTRAIS

Com a uniformização das denominações das alas ibgeanas, estabeleceram-se normas padronizadoras do núcleo de “repartições centrais” filiadas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as quais passaram a compreender o Serviço de Geografia e Estatística Fisiográfica, na categoria de órgão executivo subordinado à Secretaria-Geral do C.N.G., e os serviços de estatística subordinados administrativamente aos Ministérios.

As entidades ministeriais vinculadas ao Instituto, por força das instruções contidas no Decreto-lei n.º 1.360, de 20 de junho de 1939, foram estruturadas e reconhecidas com as seguintes denominações: Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política (Ministério da Justiça e Negócios Interiores); Serviço de Estatística da Cultura e Assistência Médico-Social (Ministério da Educação e Cultura); Serviço de Estatística da Previdência do Trabalho (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio); Serviço de Estatística Econômica e Financeira (Ministério da Fazenda); Serviço de Estatística da Produção (Ministério da Agricultura).

5. ATRIBUIÇÕES PRECÍPUAS

As atribuições precípuas do Instituto, são, em suma, aquelas que justificaram a criação dos órgãos ou colégios que o constituem basicamente, isto é:

1.º) *Por intermédio do Conselho Nacional de Geografia* — Incentivar e articular, como instituição oficial, as atividades geográficas dentro do território brasileiro, e promover, como órgão representativo do Brasil na União Geográfica Internacional, a execução das decisões e recomendações desse organismo de âmbito mundial.

2.º) *Por intermédio do Conselho Nacional de Estatística* — Promover e executar, em regime racionalizado, o levantamento sistemático de tôdas as estatísticas nacionais, mediante regime cooperativo com as três ordens administrativas da organização política da República e com instituições particulares.

3.º) *Por intermédio da Comissão Censitária Nacional* — Realizar os recenseamentos gerais do país.

Com essas características e essas atribuições fundamentais divididas aos seus colégios constitutivos, o I.B.G.E. se desenvolveu orgânicamente, ampliando a campo vasto as suas atividades. Pelas lições da experiência e fixação dos princípios em que se funda consolidou-se o sistema.

6. PRINCÍPIO FUNDAMENTAL

O princípio fundamental em que se baseia o sistema reside no regime de cooperação interadministrativa, pelo qual se converte o I.B.G.E. num autêntico congregado de entidades públicas e privadas, em que são interessados os governos federal, estaduais e municipais.

Os objetivos que inspiraram a criação do Instituto com essa característica marcante e inconfundível, definem por si a natureza da instituição. Os motivos que levaram o legislador a recorrer a essa fórmula de cooperação estão definidos numa exposição do secretário-geral do C.N.E. ratificada pela Assembléia-Geral desse órgão ibgeano em 1936.

“As atividades geográficas e estatísticas do Estado Brasileiro, acentua a exposição, só poderiam atingir plenamente suas finalidades se o organismo a que fôsem atribuídas se tornasse um consórcio federativo de todos os órgãos — federais, estaduais e municipais — a isso destinados. O que implicaria em fazê-lo resultar de uma convenção ou pacto, não apenas entre alguns dos seus órgãos administrativos, mas entre os próprios governos em cujos âmbitos de ação aquelas atividades haveriam necessariamente de estar incluídas, como inerências decorrentes da conceituação do que sejam “órbitas governamentais autônomas”.

Entendia-se que essa fórmula para ser hábil e adequada, haveria de satisfazer plenamente a quatro condições essenciais, a saber:

I — Deixar íntegra, por lhe ser lúdima manifestação da competência política, a autonomia dos governos co-interessados nas atividades em causa, expresso tal objetivo quer na manutenção dos

órgãos especializados em âmbito correspondente ao da respectiva jurisdição política, quer no livre desdobramento das pesquisas, ou na desembaraçada disposição dos respectivos resultados.

II — Disciplinar as atividades desse órgão conformemente às diretrizes técnicas nacionais, com a colaboração dos governos compartes na sua instituição. E nisto ter em vista, sem prejuízo dos particulares objetivos ligados ao respectivo âmbito geográfico, tornar as tais atividades aptas a atender, — evitada a duplicação ou triplicação de esforços, — aos objetivos análogos, mas de compreensão territorial mais larga, através de uma fundamental disparidade.

III — Submeter o sistema a um regime "orgânico", mercê do qual sempre coerente com os seus princípios cardeais, de respeito às autonomias em presença e de cooperação intergovernamental — mútuas delegações de autoridade viessem a ser possibilitadas entre os órgãos federais, estaduais, e municipais, e ainda completamente, entre êstes

e os órgãos centrais, isto é, os que se destinam a estabelecer a concordância e o sentido de unidade na atuação de todos os demais. De sorte que o aparelho assim racionalmente erigido se revestisse de características, privilégios e maleabilidade suficientes para exercer, ao mesmo tempo, a autoridade privativa e a autoridade emanada em conjunto, de todos os governos co-institucionais.

IV — Finalmente, e como consequência dos postulados precedentes, dotar de flexibilidade e extensibilidade os seus próprios meios de ação, a fim de que aquela aptidão suplementadora pudesse acudir com presteza aonde o determine a deliberação dos órgãos colegiais do sistema, tendo em vista as situações ocasionais que se oferecem, sejam elas caracterizadas pela conveniência de reforçar os meios de ação de alguns dos governos co-interessados, ou pela necessidade de assegurar satisfatórias condições de compreensão, atualidade e veracidade às pesquisas que visam interesses gerais.

(*Continua*)