



Universidade
Federal
Fluminense



DO LEVANTAMENTO FRAGMENTADO À ESTATÍSTICA NACIONAL: O IBGE E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE INFORMACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

Relatório técnico apresentado pelo
mestrando Mário Júnior Teles Machado ao
Mestrado Profissional em Administração
Pública em Rede, sob orientação do docente
Arnaldo Provasi Lanzara, como parte dos
requisitos para obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.



DO LEVANTAMENTO FRAGMENTADO À ESTATÍSTICA NACIONAL: O IBGE E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE INFORMACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

DO LEVANTAMENTO FRAGMENTADO À ESTATÍSTICA NACIONAL: O IBGE E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE INFORMACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Mário Júnior Teles Machado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Arnaldo Provasi Lanzara, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 03

Público-alvo 04

Descrição da situação-problema 04

Objetivos da pesquisa 05

Contexto 06

Análise 09

Referências 13

RESUMO

Este relatório procura evidenciar o papel da informação para as políticas públicas, ressaltar a capacidade de geração dessas informações como uma capacidade estatal e investigar a construção da capacidade informacional do Estado brasileiro, tomando como objeto de estudo o processo histórico que culminou na criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A pesquisa adota a metodologia de estudo de caso com uso do método process tracing, permitindo a reconstrução dos mecanismos causais que explicam como variáveis institucionais, políticas e administrativas contribuíram para a consolidação de um aparato estatal voltado à produção e coordenação de informações estatísticas e geográficas em nível nacional.

O estudo identifica a Revolução de 1930 e a centralização promovida pela Era Vargas como momentos decisivos para a criação de condições institucionais e políticas favoráveis à formação de um órgão nacional de estatísticas. A dissertação destaca ainda o papel de intelectuais como Bulhões Carvalho e Teixeira de Freitas, cujas ideias sobre a centralização da produção estatística ganharam viabilidade prática no novo arranjo estatal do período pós-1930. Assim, o surgimento do IBGE é compreendido como resultado de uma trajetória histórica que combinou demandas administrativas, transformações políticas e o amadurecimento de projetos técnicos e institucionais.



PÚBLICO-ALVO

O presente relatório técnico destina-se prioritariamente a gestores públicos, formuladores de políticas públicas e técnicos de instituições governamentais com atuação nas áreas de planejamento estatal, estatística oficial e organização administrativa. Também é de interesse de pesquisadores, analistas e estudantes envolvidos com o estudo da capacidade estatal, do federalismo brasileiro e da produção de informações estratégicas para a ação governamental. O objetivo é oferecer elementos que auxiliem na compreensão histórica e institucional dos desafios e estratégias de construção da infraestrutura informacional do Estado — insumo essencial para o planejamento e a efetividade de políticas públicas.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Quais foram os fatores históricos, institucionais e políticos que permitiram a construção inicial da capacidade informacional do Estado brasileiro com vistas ao planejamento e à formulação de políticas públicas, culminando na criação e consolidação do IBGE durante a Era Vargas?

DADOS

Revisão bibliográfica e documental

Com a intenção reconstruir os mecanismos causais que ligaram a variável explicativa ao resultado através do process tracing, foi feita uma revisão bibliográfica e documental. Em relação à estratégia de coleta de dados, o material empírico utilizado foi composto de registros de entrevistas, artigos, leis, decretos, jornais, revistas, livros, relatórios ministeriais e documentos produzidos por servidores de órgãos de estatística, que ajudam a descrever o contexto, os anseios e a situação concreta por que passaram os atores e instituições envolvidas com a estatística do fim do Império à criação e consolidação do IBGE.

OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa é investigar o processo histórico de construção do poder informacional do Estado brasileiro e a relevância dessa capacidade estatal para a elaboração das políticas públicas, identificando os fatores institucionais, políticos e administrativos que culminaram na criação do IBGE e em sua consolidação..

Objetivos específicos

- evidenciar o papel da informação na formação da política pública;
- ressaltar a capacidade de geração dessas informações como uma capacidade estatal, a fim de servir como meio para objetivos de desenvolvimento nacional através de políticas públicas efetivas;
- analisar o contexto institucional e político da produção estatística no Brasil até a Era Vargas, identificando os principais obstáculos à consolidação de um sistema estatístico nacional e a mudança estrutural que possibilitou a superação desses obstáculos.



Brasil

- O Brasil é o quinto maior país do mundo, com uma área de 8.515.767,049 km².
- O Brasil é o sétimo país mais populoso do mundo, totalizando 203.080.756 habitantes, de acordo com os dados do Censo Demográfico 2022.
- O valor do PIB em 2023 foi de R\$ 10,9 trilhões. O PIB per capita nesse mesmo ano foi R\$ 50.193,72.
- O Brasil conta com um total de 2.859 Unidades de Conservação Ambiental, que cobrem cerca de 19% do território continental do país e 26,5% das áreas marinhas (2023).
- O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta. Esta abundante variedade de vida se traduz em mais de 20% do número total de espécies da Terra.
- A participação das energias renováveis na oferta interna de energia equivalia a 44,8% em 2021.

Saiba mais:



ibge.gov.br



educa.ibge.gov.br/atlas



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2022 e Censos Nacionais 2023 / Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Meio Ambiente, 2023 / Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

CONTEXTO

Como é papel do Estado promover o bem-estar geral da população através de políticas públicas, é sua responsabilidade se prover de informações que deem conta dessa importante tarefa. Portanto, a capacidade estatal de geração de informações faz toda a diferença no melhor desempenho do papel dos governos nacionais.

No intuito de atender a necessidade de provimento de informação, o Estado brasileiro, ao longo de sua formação, desenvolveu métodos e criou instituições a fim de levantar dados capazes de subsidiar os atores responsáveis pelas políticas públicas. Dentre essas instituições, destaca-se o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A informação é um dos principais recursos de que dispõe o Estado para atingir seus objetivos (Brambor, 2019). De acordo com Lee e Zhang (2017, p.1), denomina-se legibilidade "a amplitude e profundidade do conhecimento do Estado sobre os seus cidadãos e as suas atividades". Os autores consideram a legibilidade estatal como uma capacidade primordial para a efetividade da atuação estatal.

O desenvolvimento de políticas públicas eficazes requer o uso de dados, principalmente sobre o público-alvo, para identificar problemas e definir estratégias para implementação e destinação dos recursos disponíveis (Capella, 2006).



O papel e a importância das pesquisas do IBGE no processo de formulação e avaliação de políticas públicas são um tema ainda pouco estudado, ou pelo menos pouco reverberado (Jannuzzi, 2018, p.8)

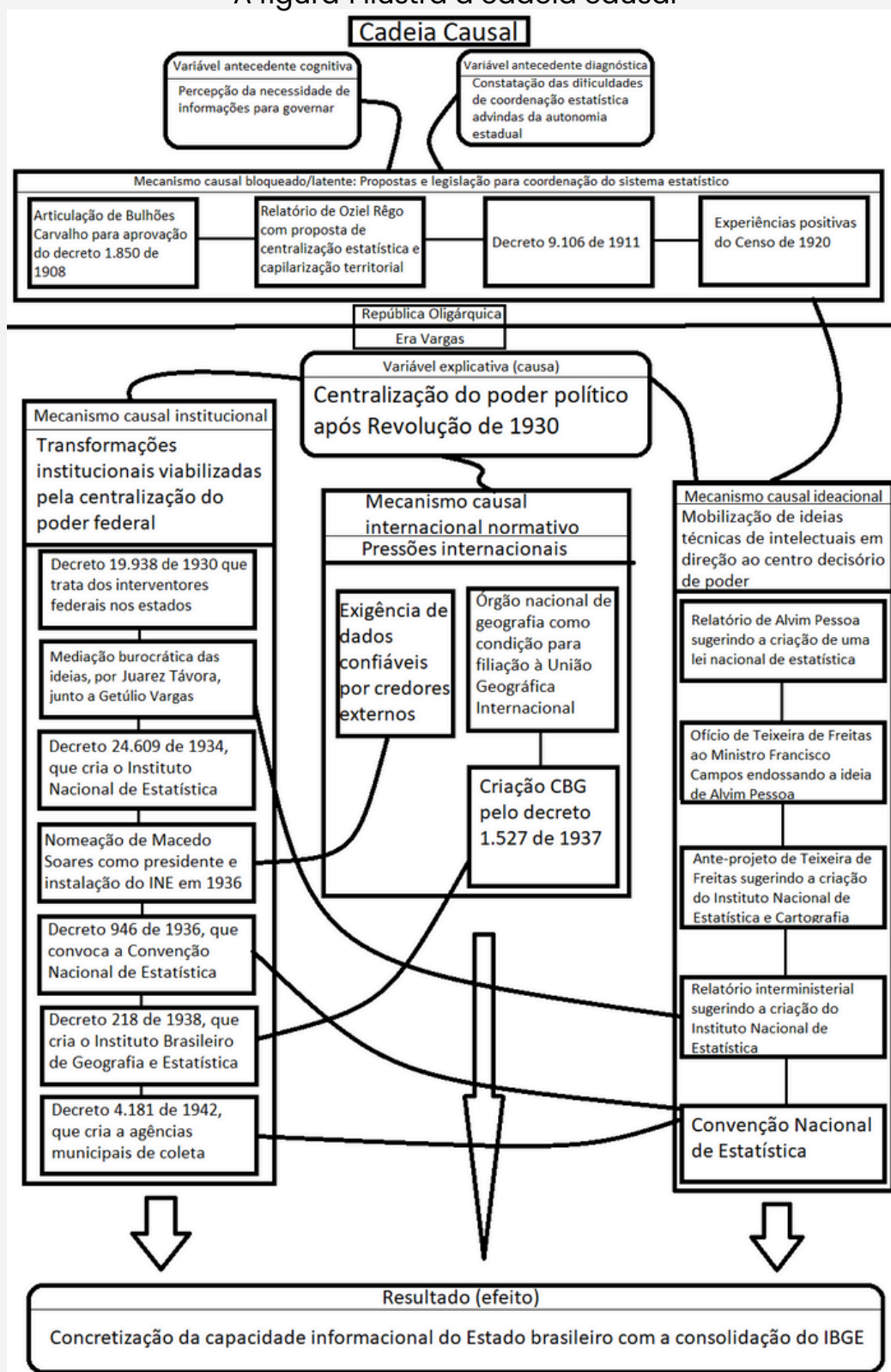
➤ Metodologia da pesquisa

A presente pesquisa adota o método *process tracing*, variante *explaining-outcomes process-tracing*, com o objetivo de explicar um resultado específico: a criação e consolidação do IBGE como marco da concretização da capacidade informacional do Estado brasileiro. A escolha desse método se justifica pelo caráter histórico e complexo do processo investigado, que envolve múltiplos eventos interligados ao longo do tempo e a atuação de diversos atores institucionais e técnicos. Em vez de testar hipóteses generalizáveis, busca-se aqui identificar e reconstruir o encadeamento de mecanismos causais que, em um contexto particular, produziram esse resultado.

A variável dependente é a concretização da capacidade informacional do Estado brasileiro com a consolidação do IBGE.

A variável independente, ou explicativa, é a centralização do poder político após a Revolução de 1930. Entre os mecanismos causais rastreados estão: transformações institucionais viabilizadas pela centralização do poder federal; pressões internacionais; e mobilização de ideias técnicas de intelectuais em direção ao centro decisório de poder. Também serão rastreadas as variáveis antecedentes, cognitiva e diagnóstica, e o mecanismo causal bloqueado de propostas e legislação para coordenação do sistema estatístico. A análise focará na forma como esses mecanismos, em sequência e sob certas condições estruturais, contribuíram para transformar demandas difusas por estatísticas confiáveis em uma instituição estatal centralizada, tecnicamente qualificada e capilarizada em nível nacional.

A figura 1 ilustra a cadeia causal



Capacidades Estatais

O conceito de capacidade estatal abrange a capacidade de penetração do Estado no território e na sociedade (Mann, 1984), além da capacidade administrativa de mobilização de recursos, instrumentos e instituições (Skocpol e Finegold, 1982) na busca da implementação de políticas públicas que atinjam objetivos estatais estabelecidos (Evans, 1993). Há relativa convergência na literatura quanto à centralidade de uma burocracia técnica, qualificada e insulada de pressões externas como pilar da efetividade estatal na condução de políticas públicas (Aguilar e Lima, 2019). Para Cingolani (2013, p. 31), a capacidade de penetração no território “procura captar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar as interações sociais em suas ações”. A partir desse ponto, o Estado tem condições de atuar na sociedade para implementar os objetivos políticos e projetar seu poder sobre distâncias (Hamm, King e Stuckler, 2012).

O Poder Informacional

O poder informacional pode ser entendido como a capacidade do Estado de extrair informações complexas de seu espaço e de sua sociedade dentro de seus limites territoriais (Soifer, 2012). Os estudos de capacidade informacional tratam do conceito de legibilidade, quem vem a ser, segundo Lee e Zhang (2017, p. 118): “a amplitude e profundidade do conhecimento do Estado sobre os seus cidadãos e as suas atividades”. De acordo com Jannuzzi (2018, p.1): “É claro que a efetividade das políticas sociais depende de uma série extensa de fatores, mas a informação estatística cumpre papel instrumental relevante em todas as fases de implementação de um programa público”.

A Mudança Institucional

As abordagens de Kingdon e Capoccia oferecem lentes complementares para compreender a mudança institucional. Kingdon (2014) destaca o alinhamento entre os fluxos de problemas, soluções e política como condição para a abertura de janelas de oportunidade que permitem a entrada de novas propostas na agenda. Capoccia (2015), por sua vez, enfatiza os momentos críticos em que decisões institucionais moldam trajetórias duradouras. A articulação entre os dois autores permite compreender como ações estratégicas de atores, em contextos específicos, podem transformar oportunidades conjunturais em arranjos institucionais persistentes.

IBGE



ANÁLISE

**CENSO
2020**



A Estatística no Brasil Colonial e Imperial: Origens, Desenvolvimento e Limitações

A trajetória da estatística no período imperial evidencia os limites do poder infraestrutural do Estado brasileiro no século XIX, conforme definido por Mann (1984), sobretudo pela sua incapacidade de penetrar o território de forma eficaz e de coordenar ações administrativas em escala nacional. A descentralização administrativa, combinada à fragilidade institucional e à escassez de quadros técnicos, dificultava a implementação de políticas unificadas de coleta de dados, revelando a ausência de uma infraestrutura estatal capaz de transformar a informação em insumo efetivo para o governo. Nesse contexto, como apontam Soifer (2012) e Cingolani (2013), a capacidade de internalizar interações sociais e territorializar a ação estatal era severamente limitada, comprometendo o desenvolvimento de uma política informacional coerente. A produção estatística restringida a fins fiscais e militares ilustra a baixa legibilidade do Estado sobre sua própria sociedade (Lee e Zhang, 2017), já que não se tratava de conhecer a realidade social em profundidade, mas de manter um controle mínimo para fins arrecadatórios e administrativos. Ainda assim, a valorização incipiente da estatística como ferramenta de governo, observada na segunda metade do século XIX, representa uma manifestação inicial — ainda que latente — da variável cognitiva relacionada à percepção da importância da informação para governar, cujos efeitos seriam plenamente ativados apenas em conjunturas institucionais futuras, com maior centralização e estrutura organizacional.

A Autonomia dos Estados Federados na República Oligárquica

A análise da autonomia dos estados federados na República Oligárquica revelou como o arranjo federativo descentralizado atuou como uma variável bloqueadora para o desenvolvimento de uma capacidade informacional nacional. A fragmentação política e a ausência de coordenação entre os entes subnacionais impossibilitaram a formação de um sistema estatístico integrado, minando a capacidade do Estado central de projetar poder sobre o território e de internalizar interações sociais, como propõe a noção de poder infraestrutural (Mann, 1984; Cingolani, 2013). Nesse contexto, iniciativas centralizadoras — como tentativas de padronização metodológica e exigência de fluxo coordenado de dados — foram sistematicamente inviabilizadas por resistências locais e pela prevalência de interesses regionais. O resultado foi a manutenção de um padrão de opacidade informacional e de desigualdade territorial no acesso à informação pública, que comprometia não apenas o planejamento estatal, mas também a própria capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas eficazes (Brambor, 2019; Jannuzzi, 2018). Assim, a configuração político-institucional da Primeira República não apenas impediu a centralização estatística, mas também bloqueou os mecanismos necessários à constituição de uma capacidade estatal durável e legível.

Os Empecilhos à Centralização Estatística

A análise dos obstáculos enfrentados pela Diretoria Geral de Estatística durante a Primeira República revela que a ausência de um centro coordenador eficaz não era apenas um déficit técnico, mas resultado direto de uma configuração político-institucional que bloqueava a ativação de mecanismos necessários à centralização estatística. A autonomia dos estados federados, combinada à fragilidade do poder central, impedia a institucionalização de diretrizes uniformes, a construção de uma rede articulada de coleta de dados e a padronização metodológica nacional. Embora propostas como a criação de um órgão central tenham emergido nesse período, elas permaneceram como mecanismos causais latentes, impedidos de operar por um ambiente estrutural adverso. Nesse sentido, as dificuldades recorrentes de coordenação entre os entes federativos exemplificam uma condição de baixa capacidade infraestrutural do Estado — incapaz de projetar poder sobre o território e internalizar rotinas informacionais estáveis — e ilustram como, antes de 1930, persistia uma trajetória institucional marcada por fragmentação, descontinuidade e frustração de reformas.

A Revolução de 30 e a Centralização de Poder na Esfera Federal

A Revolução de 1930 configurou-se como um momento crítico no sentido proposto por Capoccia (2015), ao reconfigurar drasticamente as estruturas de poder e abrir espaço para trajetórias institucionais antes bloqueadas. Essa ruptura com o arranjo federativo da Primeira República deslocou o centro de gravidade política para o Executivo federal, permitindo a ativação de mecanismos até então latentes, como a construção de uma burocracia técnica centralizada, a imposição de padrões nacionais e a capacidade de sobrepor a autoridade central às resistências subnacionais. O fortalecimento do poder infraestrutural do Estado, nos termos de Mann (1984), tornou possível a reorganização do aparato administrativo e criou as condições para uma atuação mais coordenada, racional e orientada por informação. Assim, a centralização do poder político funcionou como variável explicativa determinante na transição para um novo modelo estatal, ao transformar restrições estruturais em possibilidades institucionais e ao ativar os mecanismos necessários para a construção de um sistema estatístico nacional.

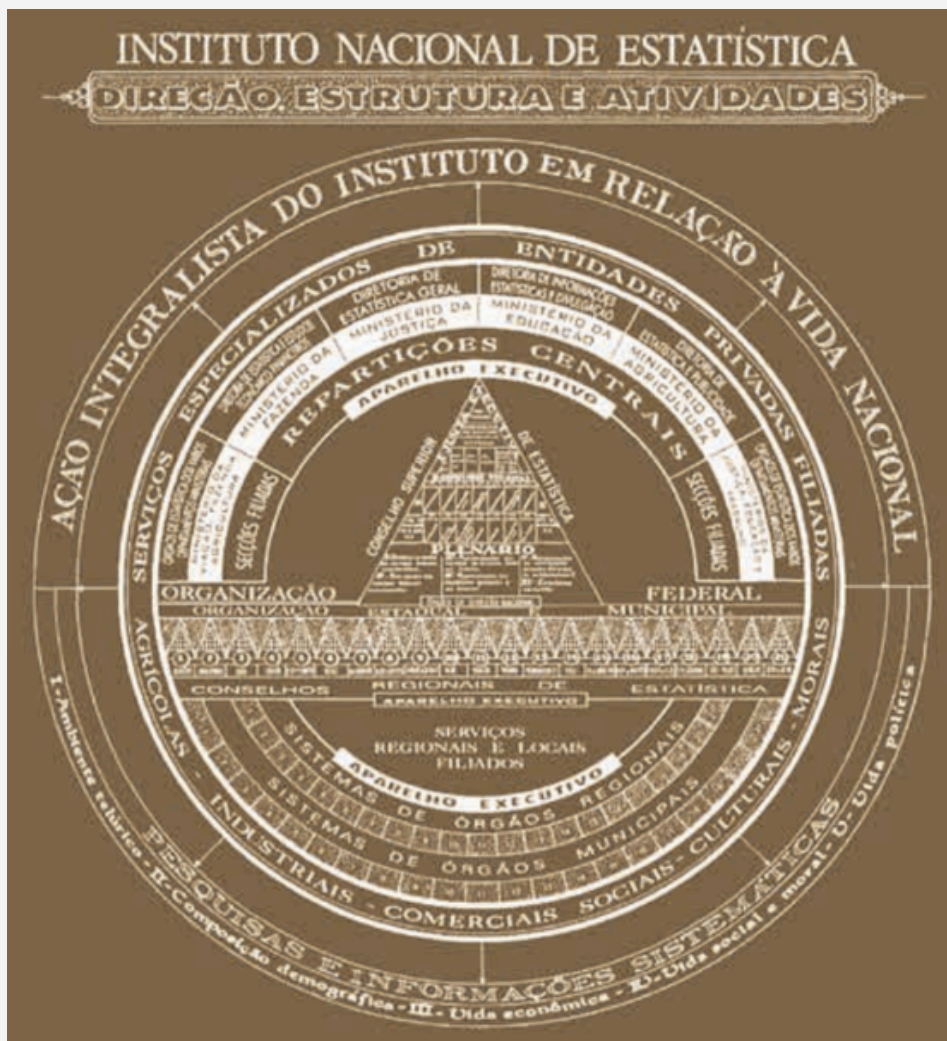


**Discurso de posse de
Macedo Soares como
presidente do INE em 1936.**

Revista Fon-Fon.
Acervo Fundação
Biblioteca Nacional

A Integração do Sistema Estatístico com a Criação do IBGE

A consolidação do IBGE representou a ativação plena de mecanismos causais que haviam sido concebidos, mas bloqueados, no período da República Velha. A centralização do poder político após 1930 — variável explicativa crítica — criou o ambiente institucional necessário para que ideias preexistentes, como a centralização normativa, a coordenação federativa e a presença territorial capilarizada, fossem efetivamente implementadas. A criação do INE em 1934, a Convenção Nacional de Estatística em 1936 e, por fim, a fundação do IBGE em 1938, viabilizaram a padronização técnica, a coordenação vertical por meio de conselhos e convênios, e a disseminação territorial do sistema estatístico nacional. Isso possibilitou a transformação do aparato estatal em uma estrutura informacional robusta e tecnicamente orientada. Com a institucionalização das agências municipais, completou-se o ciclo de construção da capacidade informacional do Estado, tal como definido por autores como Mann (1984) e Cingolani (2013): o Estado passou a deter não apenas o poder de decisão central, mas também a capacidade de coletar, tratar e utilizar informações abrangentes sobre todo o território nacional, criando as condições para políticas públicas mais eficazes e orientadas por evidências (Brambor, 2019; Jannuzzi, 2018). Assim, a partir de toda a cadeia causal mapeada, se chegou ao resultado de concretização da capacidade informacional do Estado brasileiro com a consolidação do IBGE.



Instituto Nacional de Estatística: direção, estrutura e atividades.

Diagrama do anteprojeto elaborado por Teixeira de Freitas, 1933.

➤ CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica da construção da capacidade informacional do Estado brasileiro revelou um processo longo e fragmentado, condicionado por limitações institucionais e políticas. Desde o período colonial, havia tentativas de levantamento de dados voltadas a interesses imediatos, mas sem estrutura padronizada ou continuidade. A consciência da importância da informação estatística como instrumento de planejamento já estava presente no século XIX, mas foi bloqueada pela autonomia provincial. Na Primeira República, a resistência dos estados inviabilizou um sistema estatístico coordenado, impedindo a padronização e prejudicando o poder infraestrutural do Estado. A Revolução de 1930 representou um ponto de inflexão, ao centralizar o poder e abrir caminho para a ativação de mecanismos causais — ideacionais, institucionais e normativos — que viabilizaram a criação e consolidação do IBGE. A unificação entre geografia e estatística fortaleceu a base técnica do planejamento estatal. A implantação das agências municipais completou o processo, garantindo capilaridade e presença territorial. Assim, a consolidação da capacidade informacional brasileira resultou da articulação entre estrutura, agência e cognição em momentos históricos específicos. Resgatar essa trajetória reafirma a importância da informação confiável e do conhecimento técnico para o fortalecimento da governança democrática.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, R.; LIMA, L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 89, p. 1–28, 2019.

BRAMBOR, T. et al. The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175–213, Maio 2019.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25–52, 1º semestre 2006.

CAPOCCIA, G. Critical junctures and institutional change. In *Advances in* MAHONEY, J.; THELEN, K. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge University Press, 2015.

CINGOLANI L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. MERIT Working Papers 2013–053, United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), 2013

EVANS, P. O Estado como problema e solução. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, p. 107–157, 1 abr. 1993.

HAMM, P.; KING, L. P.; STUCKLER, D. Mass Privatization, State Capacity, and Economic Growth in Post-Communist Countries. **American Sociological Review**, v. 77, n. 2, p. 295–324, 29 mar. 2012.

JANNUZZI, P. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, n. 1, p. 1–10, 2018.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson Education, 2014.

LEE, M.; ZHANG, N. Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 1, p. 118–132, jan. 2017.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie**, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255–278, 1982.

SOIFER, H. State Power and the Economic Origins of Democracy. **Studies in Comparative International Development**, v. 48, n. 1, p. 1–22, 9 out. 2012.

Discente: MÁRIO JÚNIOR TELES MACHADO, mestrando

Orientador: ARNALDO PROVASI LANZARA, doutor

Universidade Federal Fluminense

16 de JUNHO de 2025