

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROFIAP - MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MÁRIO JÚNIOR TELES MACHADO

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

VOLTA REDONDA
2025

MÁRIO JÚNIOR TELES MACHADO

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

Trabalho de Conclusão de Curso do
Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública da Universidade
Federal Fluminense.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara

VOLTA REDONDA

2025

Ficha catalográfica automática - SDC/BAVR
Gerada com informações fornecidas pelo autor

M1491 Machado, Mário Júnior Teles
DO LEVANTAMENTO FRAGMENTADO À ESTATÍSTICA NACIONAL: : O IBGE
E A GÊNESE DA CONSTRUÇÃO DA CAPACIDADE INFORMACIONAL DO ESTADO
BRASILEIRO / Mário Júnior Teles Machado. - 2025.
145 p.: il.

Orientador: Arnaldo Provasi Lanzara.
Dissertação (mestrado profissional)-Universidade Federal
Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Volta
Redonda, 2025.

1. Política pública. 2. Administração pública. 3.
Produção intelectual. I. Lanzara, Arnaldo Provasi,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

CDD - XXX

MÁRIO JÚNIOR TELES MACHADO

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

Trabalho de Conclusão de Curso do
Programa de Mestrado Profissional em
Administração Pública da Universidade
Federal Fluminense.

Aprovada em 22 de julho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara
Universidade Federal Fluminense – UFF/PROFIAP

Prof. Dr. Márcio Barcelos
Componente da Banca do PROFIAP
Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

Prof^a. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi
Componente da Banca Externo
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Volta
Redonda
2025

RESUMO

O desenvolvimento da ação governamental demanda um grande volume de informações sobre o público-alvo das políticas públicas e a infraestrutura estatal necessária à sua implementação. Portanto a capacidade do Estado de levantar essas informações é imprescindível para o alcance dos objetivos previstos pela ação pública. Esta dissertação procurará 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. A análise parte do período colonial, quando iniciativas pontuais de coleta de dados serviam sobretudo a interesses fiscais e militares da Coroa portuguesa, e avança pelo Império e a República Velha, destacando a fragilidade institucional e a descentralização que dificultaram a padronização e a confiabilidade das estatísticas públicas. A Primeira República, marcada pela autonomia dos estados e pela ausência de coordenação federal, impôs barreiras à consolidação de um sistema estatístico 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. A pesquisa contribui para o entendimento de como o Estado brasileiro desenvolveu capacidade para subsidiar políticas públicas por meio da produção sistemática de informações sobre seu território e sua população.

Palavras-chave: Capacidade Estatal; Políticas Públicas; Legibilidade Estatal; IBGE

ABSTRACT

The development of effective public policies requires a substantial amount of information about the target population and the state infrastructure necessary for their implementation. Therefore, the State's ability to gather such information is essential to achieving the goals set by public action. This dissertation aims to highlight the role of information in public policymaking, emphasize information-gathering as a dimension of state capacity, and investigate the historical construction of the Brazilian State's informational capacity, focusing on the process that culminated in the creation of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The research adopts a case study methodology using process tracing, which enables the reconstruction of causal mechanisms explaining how institutional, political, and administrative variables contributed to the establishment of a state apparatus responsible for the production and coordination of statistical and geographic information at the national level. The analysis begins in the colonial period, when data collection initiatives were sporadic and mainly served fiscal and military interests of the Portuguese Crown, and advances through the Empire and the Old Republic, highlighting the institutional weakness and decentralization that hindered the standardization and reliability of public statistics. The First Republic, characterized by strong state autonomy and a lack of federal coordination, posed significant obstacles to the consolidation of a national statistical system. The study identifies the 1930 Revolution and the centralization under the Vargas Era as decisive moments in the creation of favorable institutional and political conditions for a national statistical agency. It also underscores the contributions of intellectuals such as Bulhões Carvalho and Teixeira de Freitas, whose ideas about centralized statistical production gained practical feasibility in the post-1930 state configuration. Thus, the emergence of IBGE is understood as the outcome of a historical trajectory combining administrative demands, political transformations, and the maturation of technical and institutional projects. The research contributes to understanding how the Brazilian State developed the capacity to support public policy through the systematic production of information on its territory and population.

Keywords: State Capacity; Public Policy; State Legibility; IBGE

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais por todo esforço dedicado aos meus estudos. À minha irmã por todo o companheirismo. À Cintya pela ajuda enquanto estivemos juntos nessa jornada. E ao meu filho por dar razão e objetivo à minha vida.

Aos colegas de turma que compartilharam a mesma trajetória, sem os quais tudo teria sido menos prazeroso. À secretaria e coordenação do curso por todo o apoio.

Ao meu orientador, Arnaldo Provasi Lanzara, por ter, desde o início e até antes, norteado o meu caminho. E por ter tentado, e conseguido, tirar o melhor de mim nesse trabalho.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Cadeia causal.	109
-------------------------------	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Variantes do <i>process tracing</i>	16
Quadro 2. Dimensões da capacidade estatal	24
Quadro 3. Dimensões do poder estatal	28
Quadro 4. Resumo da operação do Censo 1900 por estado	65
Quadro 5. Departamentos de estatística nos ministérios	87

LISTA DE SIGLAS

CBG – Conselho Brasileiro de Geografia

CNE – Conselho Nacional de Estatística

DGE – Diretoria Geral de Estatística

DNE – Departamento Nacional de Estatística

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INE – Instituto Nacional de Estatística

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	METODOLOGIA.....	15
3	O ESTADO, A INFORMAÇÃO E A MUDANÇA INSTITUCIONAL	22
3.1	Capacidades estatais	22
3.2	O Poder Informacional do Estado.....	29
3.3	A Mudança Institucional	41
4	A NECESSIDADE DE UM SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL INTEGRADO E OS ENTRAVES POLÍTICOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	45
4.1	A Estatística no Brasil Colonial e Imperial: Origens, Desenvolvimento e Limitações.....	45
4.2	A Autonomia dos Estados Federados na República Oligárquica .	53
4.3	Os Empecilhos à Centralização Estatística	59
5	A NOVA ORDEM NACIONAL E A CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA	77
5.1	A Revolução de 30 e a Centralização de Poder na Esfera Federal	77
5.2	A Integração do Sistema Estatístico com a Criação do IBGE	85
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
7	REFERÊNCIAS	115
8	APÊNDICE – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	128

1 INTRODUÇÃO

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 através dos recenseamentos gerais da população, por exemplo, faz toda a diferença no melhor desempenho do papel dos governos nacionais, particularmente no caso brasileiro em que os registros administrativos¹ não dão conta de prover tempestivamente as informações para a elaboração das políticas públicas necessárias à sociedade. “Em alguns países mais ricos, de população de algumas dezenas de milhões, em que a cobertura de registros de nascimentos, casamentos, mobilidade e óbitos é universal, levantamentos censitários vêm sendo abandonados” (Jannuzzi, 2018, p.5). Definitivamente, esse não é o caso do Brasil porque, apesar de avanços pontuais, os registros administrativos no país ainda são marcados por fragmentação, baixa integração e problemas de qualidade, o que impede considerá-los como fontes plenamente confiáveis para a produção estatística nacional (IBGE, 2024). Por isso se torna evidente a necessidade da capacidade estatal de penetração no território como forma de obtenção de subsídios informacionais que permitam um melhor manejo dos recursos estatais, para que se atinjam os objetivos pretendidos através das políticas públicas.

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), que é uma agência do Estado brasileiro que cumpre a determinação constitucional de “organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional” (Brasil, 1988, Art. 21. XV). Algumas das principais pesquisas do IBGE

¹ Enquanto os registros administrativos são coletados de forma contínua pelas instituições públicas para finalidades administrativas diversas e podem ser aproveitados para fins estatísticos (IBGE, 2018), o censo é uma operação estatística planejada e periódica que busca contar e caracterizar toda a população do país em um determinado momento (IBGE, 2022).

que munem os gestores públicos de informações para melhor identificação de problemas e formulação de políticas públicas são o Censo Demográfico, a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) Contínua, a MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) e a ESTADIC (Pesquisa de Informações Básicas Estaduais).

A informação é um dos principais recursos de que dispõe o Estado para atingir seus objetivos (Brambor *et al.*, 2019). De acordo com Lee e Zhang (2017, p.1, tradução nossa), denomina-se legibilidade² "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). Ainda que seja um item entre tantos outros que compõem o processo de definição de agenda, a produção de informação de qualidade para respaldar a intervenção estatal se mostra essencial para que os atores envolvidos tenham alguma base concreta sobre a realidade.

Não há concepção de problema que possa ser defendido e impulsionado à agenda em voga sem informação concreta que sirva de base para sustentá-lo como um problema que deva ser resolvido (Bardach, 2009). Nessa perspectiva, evidencia-se a essencialidade da informação, pois a descrição da realidade precisa se basear em dados, como os dados estatísticos, que permitam visualizar um retrato do problema e sua evolução ao longo do tempo, a fim de se observar o seu abrandamento ou agravamento.

Como uma das tarefas mais importantes é verificar se os recursos disponíveis são suficientes para cumprir os objetivos da política pública (Ramos e Sabach, 2012), é essencial que o gestor tenha dados referentes ao público-alvo para que possa mensurar se os recursos disponíveis serão suficientes para atender os objetivos. Por isso uma informação detalhada sobre os destinatários

² O termo legibilidade foi originalmente formulado por Scott (1998), mas num sentido crítico ao Estado.

da política pública é tão importante, já que assim será possível avaliar se a infraestrutura disponibilizada é capaz de atingir as metas traçadas.

Quanto mais se evidenciar a relevância do papel da informação para a formulação de políticas públicas, melhores e mais integrados podem ser os dados obtidos. O Estado produtor de informações sobre sua sociedade deve aperfeiçoar os mecanismos de levantamento de informação de forma a extrair, através de levantamentos estatísticos e censitários, informações que ainda são lacunas para o atingimento dos objetivos do desenvolvimento. É através de sua competência de organizar e manter os serviços de geografia e estatística, além de integrar e disseminar essa informação aos formuladores de políticas públicas, que o IBGE potencializa o seu papel como órgão público dotado de capacidade administrativa e informacional para respaldar e capilarizar o processo de implementação de políticas públicas no território brasileiro.

A produção de informações estatísticas e geográficas confiáveis é um dos pilares para o planejamento e a execução de políticas públicas eficazes. No Brasil, esse processo de institucionalização do poder informacional do Estado foi longo e marcado por descontinuidades, resistências e disputas políticas. Desde os primeiros levantamentos rudimentares no período colonial até a criação do IBGE, observam-se diversos esforços — muitas vezes limitados por estruturas administrativas frágeis e pela fragmentação federativa — para consolidar uma capacidade estatal voltada à coleta, análise e coordenação de dados em escala nacional.

A partir da contextualização realizada, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: “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?”.

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”. Os fatores institucionais referem-se às regras e estruturas que organizaram a atuação do Estado na área de estatísticas. Os

fatores políticos dizem respeito às disputas e mudanças no poder entre diferentes grupos e níveis de governo, especialmente após 1930. Já os fatores administrativos envolvem a criação e fortalecimento de órgãos públicos, a formação de burocracias especializadas e o uso de instrumentos técnicos para produzir e organizar informações.

Para atingir ao objetivo central desta pesquisa, o trabalho tem como objetivos específicos:

- a) evidenciar o papel da informação na formação da política pública;
- b) 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;
- c) 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.

Tal como destaca Jannuzzi (2018, p.8), “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”. Portanto, a relevância do estudo proposto se fundamenta na tentativa de jogar luz sobre um tema pouco trabalhado pelos pesquisadores nacionais.

Há muitas pesquisas sobre as fases do ciclo de políticas públicas e outras tantas sobre capacidades estatais, mas há escassez de pesquisas que foquem na informação como recurso imprescindível para as fases do ciclo de políticas públicas, especialmente durante as fases de elaboração e avaliação, ainda que mereçam destaque os trabalhos de Jannuzzi sobre o tema (Jannuzzi, 2014; 2018). Menos abundantes ainda são os estudos nacionais sobre a legibilidade como capacidade estatal, ainda que internacionalmente o assunto esteja vindo à tona (Brambor *et al.*, 2019; Briebe, 2018; Cingolani, 2013; D’arcy e Nistotskaya, 2016; Lee e Zhang, 2017). O estudo sobre a formação de burocracias estatais relacionadas ao poder informacional do Estado, como o IBGE, é primordial para o entendimento das consequências históricas advindas desse processo, assim como para a compreensão de seus reflexos atuais na capacidade do Estado brasileiro de prover informações para as políticas públicas.

O desenvolvimento da capacidade informacional do Estado brasileiro constitui um dos pilares fundamentais para o planejamento, a formulação de políticas públicas e a consolidação da soberania administrativa. Compreender os processos históricos que culminaram na criação e consolidação do IBGE permite lançar luz sobre os caminhos percorridos pelo país na construção de um aparato estatal capaz de produzir, sistematizar e divulgar informações estatísticas de abrangência nacional.

Em um cenário atual marcado pela valorização de dados para a tomada de decisão governamental e pela crescente demanda por transparência, confiabilidade e acesso público à informação, investigar a gênese da capacidade informacional do Estado brasileiro revela-se particularmente relevante. A trajetória de criação do IBGE evidencia não apenas os desafios técnicos e institucionais enfrentados, mas também os conflitos políticos e regionais que atravessaram a organização das estatísticas oficiais em contextos de forte descentralização política e administrativa, como a Primeira República.

Além disso, o estudo histórico dessa construção institucional contribui para o debate contemporâneo sobre o papel das estatísticas públicas em tempos de desinformação, ataques à credibilidade dos dados oficiais e reconfiguração das relações entre ciência, governo e sociedade. Nesse sentido, analisar como o Brasil estruturou suas bases informacionais — desde iniciativas fragmentadas até a centralização operada no Estado Novo — fornece subsídios importantes para compreender os limites e as potencialidades do Estado brasileiro na atualidade.

A relevância da pesquisa, portanto, reside na articulação entre o passado e o presente: ao investigar a formação do sistema estatístico nacional, com foco na criação do IBGE, busca-se compreender os fundamentos históricos da capacidade estatal brasileira, particularmente da capacidade do Estado de produzir informações, e sua importância para a governança democrática e o desenvolvimento socioeconômico. Espera-se que a partir da compreensão dessa relação seja possível revelar o papel do Estado na produção das informações estatísticas para que elas sejam demandadas e utilizadas de forma mais efetiva, a fim de que o Estado cumpra o seu papel, qual seja, o de promover o bem-estar da população através das políticas públicas.

Além deste capítulo de introdução, a dissertação está organizada em mais cinco capítulos. No segundo capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos adotados, com destaque para a aplicação do *process tracing*, variante *explaining-outcome process-tracing*, como ferramenta analítica central para a reconstrução da cadeia causal que culminou na construção da capacidade informacional do Estado brasileiro com a consolidação do IBGE. O terceiro capítulo dedica-se à revisão da literatura, abordando os conceitos de capacidades estatais, com ênfase no poder infraestrutural e informacional, além de discutir as abordagens contemporâneas sobre mudança institucional. Os capítulos quatro e cinco compõem a análise empírica. O capítulo quatro examina os entraves históricos à formação de um sistema estatístico nacional integrado antes de 1930, analisando desde as limitações estruturais do período imperial até os obstáculos políticos e institucionais da Primeira República. O capítulo cinco investiga como a centralização política promovida após a Revolução de 1930 viabilizou a integração do sistema estatístico, culminando na criação do IBGE como expressão institucional da capacidade informacional do Estado. Por fim, o capítulo seis apresenta as considerações finais, retomando os principais achados do trabalho, à luz da literatura discutida, e refletindo sobre os mecanismos causais que explicam a consolidação da capacidade informacional brasileira.

2 METODOLOGIA

Silva e Cunha (2015, p.3) definem como principal meta de uma pesquisa científica: “produzir inferências válidas, ou seja, os dados coletados da realidade devem ser utilizados para produzir uma descrição ou uma relação de causalidade que não pode ser observada de imediato”. Portanto a fim de conferir confiabilidade à pesquisa, é essencial a definição e demonstração de seus métodos. A presente pesquisa tem abordagem qualitativa, tendo como objeto “situações complexas ou estritamente particulares” (Richardson *et al.*, 2012, p. 80), como seria natural em um estudo de caso único. A escolha pela abordagem qualitativa em ciências sociais “está relacionada à sua capacidade de possibilitar a compreensão do significado e a ‘descrição densa’ dos fenômenos estudados em seus contextos e não à sua expressividade numérica” (Goldenberg, 2011, p.50).

Esta dissertação adota a abordagem metodológica do estudo de caso único com o uso da técnica de *process tracing* (rastreamento de processo), com o objetivo de reconstruir e analisar os mecanismos causais que levaram à consolidação da capacidade informacional do Estado brasileiro, com ênfase no período que vai do fim do Império até a criação e consolidação do IBGE. Para Beach e Pedersen (2016), o *process tracing* pode ser utilizado para explicar casos específicos por meio da identificação sequencial de evidências. Esta pesquisa adota esse enfoque explicativo, examinando como diferentes fatores — políticos, institucionais e técnicos — contribuíram para o desenvolvimento progressivo de órgãos e práticas de coleta, sistematização e uso de informações pelo Estado brasileiro.

De acordo com a visão de Beach e Pedersen (2013, p.2, tradução nossa): “O estudo dos mecanismos causais com métodos de rastreamento de processos permite ao pesquisador fazer fortes inferências dentro do caso sobre o processo causal pelo qual os resultados são produzidos”. A escolha metodológica seguirá o caminho da realização de uma pesquisa qualitativa de caso único, através da ferramenta *process-tracing*, a qual possibilita ao pesquisador fazer inferências causais a partir da identificação e análise dos mecanismos causais e das

interações que levam esses mecanismos aos resultados (Beach e Pedersen, 2013).

Beach e Pedersen (2016), examinando pesquisas que utilizavam o *process tracing*, identificaram quatro variantes do método, como demonstrado no quadro 1:

Quadro 1 - Variantes do *process tracing*

Variante	Característica
<i>Theory-Testing Process-Tracing</i>	Testa uma teoria a fim de identificar se o mecanismo causal proposto está de acordo com essa teoria
<i>Theory-Building Process-Tracing</i>	Visa construir uma teoria a partir de casos particulares
<i>Theory-refining Process Tracing</i>	Buscar refinar uma teoria a partir da identificação de um caso desviante
<i>Explaining-Outcome Process-Tracing</i>	Objetiva a explicação de resultados em casos particulares

Elaborado a partir de Beach e Pedersen (2016) e Cunha e Araújo (2018)

Dentre as variantes apresentadas, optou-se pela *explaining outcomes process-tracing*. Essa variante trata de casos únicos em que se busca uma explicação suficiente para o resultado, o “*outcome*” do termo. A variante prevê a utilização tanto de caminhos indutivos como dedutivos para a análise (Beach; Pedersen, 2013), mas a utilização na presente pesquisa será de forma indutiva, utilizando evidências empíricas para identificação dos mecanismos causais.

A abordagem “*explaining-outcome*” distingue-se por não buscar mecanismos causais generalizáveis, mas sim por reconstruir e explicar os processos causais específicos que levaram a determinado resultado em um caso concreto. Ou seja, trata-se de um método intensamente contextual, que busca entender como e por que certo desfecho ocorreu, a partir da identificação e análise de mecanismos causais que podem ser únicos àquele caso. Ao contrário de abordagens que testam teorias gerais ou padrões replicáveis, o *explaining-outcome process-tracing* parte do princípio de que o caso em si é valioso para a compreensão do fenômeno e que o encadeamento causal pode incluir tanto mecanismos sistemáticos quanto eventos contingentes ou decisões situadas

(Beach e Pedersen, 2013). Essa abordagem é particularmente adequada quando o objetivo é compreender a configuração singular de fatores que produziram um resultado específico como, no presente estudo, a construção da capacidade informacional do Estado brasileiro no contexto de criação do IBGE. Portanto não se pretende estabelecer uma teoria replicável para outros casos, mas sim identificar mecanismos relevantes para o presente estudo de caso.

O estudo de caso aliado ao *process tracing* é adequado a pesquisas que queiram responder o “por que” e, principalmente o “como” fenômenos acontecem (Yin, 2018), como é o caso da presente pesquisa. Para Stake (2007), o estudo de caso é uma estratégia metodológica voltada à compreensão profunda e contextualizada de um fenômeno dentro de seu ambiente real. O autor destaca que essa abordagem valoriza a singularidade do caso, buscando captar sua complexidade a partir de múltiplas perspectivas e fontes de evidência. Mais do que testar hipóteses generalizáveis, o estudo de caso tem como objetivo construir conhecimento a partir da particularidade, favorecendo análises interpretativas e exploratórias que revelam significados e relações específicas ao contexto investigado.

A combinação entre o estudo de caso e o método de *process tracing* tem se mostrado especialmente frutífera para pesquisas qualitativas voltadas à análise de processos históricos e institucionais complexos. Conforme discutido por Henriques, Leite e Teixeira Júnior (2015), essa integração metodológica permite ao pesquisador não apenas descrever em profundidade um caso específico, mas também reconstruir os mecanismos causais que conectam eventos ao longo do tempo, explicando como e por que determinado resultado ocorreu. O estudo de caso oferece a contextualização empírica detalhada necessária para compreender o ambiente no qual os processos se desenrolam, enquanto o *process tracing* fornece as ferramentas analíticas para identificar variáveis, sequências críticas e evidências de ligação causal entre elas. Assim, essa abordagem combinada é particularmente eficaz quando o objetivo da pesquisa é explicar a gênese de arranjos institucionais, como a construção da capacidade informacional do Estado brasileiro e a criação do IBGE, iluminando os fatores que tornaram possível sua emergência em determinado contexto histórico.

O estudo de caso é adequado para investigações em profundidade, especialmente quando se busca compreender como processos complexos se desenrolam ao longo do tempo em contextos históricos específicos (George e Bennett, 2005). A escolha pelo *process tracing* permite ir além da descrição cronológica dos fatos, buscando identificar os mecanismos causais subjacentes à construção de instituições estatais voltadas à produção de dados e estatísticas públicas, elemento central da capacidade estatal moderna.

Do ponto de vista histórico e analítico, o caso selecionado oferece condições privilegiadas para aplicação dessa técnica. Durante a República Velha (1889-1930), a centralização da produção estatística nacional era institucionalmente inviável. A Constituição de 1891 consagrou um modelo federativo que, na prática, favorecia o poder das oligarquias estaduais e tornava o governo federal estruturalmente fraco. Nesse cenário, os estados detinham o controle sobre suas estatísticas e resistiam à coordenação nacional, seja por interesses políticos locais, seja por ausência de incentivos institucionais à padronização e supervisão federal. As tentativas da União de estabelecer normas ou criar órgãos centrais para coleta de dados foram limitadas e frequentemente ignoradas pelos estados.

Esse quadro muda radicalmente com a Revolução de 1930, que marca a ascensão de um governo federal mais forte, centralizador e com ambições modernizadoras. A nova configuração política e institucional abriu espaço para a implementação de ideias já em circulação — entre técnicos, intelectuais e burocratas — sobre a necessidade de um sistema estatístico nacional unificado e eficiente. A criação do IBGE simboliza essa inflexão: pela primeira vez, o Estado brasileiro dotava-se de uma estrutura formal capaz de “ver” o país de modo sistemático, articulando informações demográficas, econômicas, territoriais e sociais sob uma mesma lógica de governo, iniciando a partir daí a era da legibilidade estatal no país.

A hipótese central desta pesquisa é que a concretização da capacidade informacional do Estado brasileiro com a consolidação do IBGE foi possibilitada pela centralização do poder político promovida pela Revolução de 1930, que ao reconfigurar o equilíbrio federativo e fortalecer a autoridade do Executivo federal permitiu a ativação de ideias e projetos técnicos sobre padronização e

institucionalização da produção estatística nacional já formulados na República Velha, mas até então inviabilizados pela elevada autonomia dos estados e pela debilidade institucional da esfera federal. Esse novo contexto favoreceu a mobilização de técnicos especializados, o fortalecimento da burocracia estatal e a criação de instituições capazes de coordenar nacionalmente a produção estatística. A pesquisa contribui para o debate sobre formação do Estado e capacidade estatal, especialmente no que se refere à construção do poder informacional, fundamental para a formulação de políticas públicas e para o exercício efetivo da autoridade estatal em um território marcado por desigualdades regionais e fragmentação administrativa.

A presente pesquisa adota o método de *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 escolha do caso da construção da capacidade informacional do Estado brasileiro, com foco no período entre o fim do Império e a consolidação do IBGE

em 1942, ano da institucionalização das agências municipais de coleta, justifica-se por sua relevância histórica, analítica e institucional.

Do ponto de vista histórico, esse intervalo marca uma fase crítica da formação do Estado nacional moderno no Brasil, caracterizada pela transição do Império para a República, pela consolidação do federalismo oligárquico e, posteriormente, pela centralização promovida pelo Estado Novo. É nesse contexto de transformações políticas e institucionais que se estrutura, gradualmente, uma infraestrutura estatal voltada à produção sistemática de informações sobre o território, a população e a economia, condição fundamental para a atuação eficaz do Estado.

Analiticamente, o caso oferece uma oportunidade rica para o uso da técnica de *process tracing*, pois envolve uma cadeia de eventos, decisões e mudanças institucionais interligadas que culminam na consolidação do IBGE. A formação dessa capacidade informacional não pode ser explicada apenas por fatores estruturais ou conjunturais isolados, mas exige a reconstrução de eventos específicos, como: iniciativas anteriores de centralização estatística, disputas entre níveis de governo, influência de burocratas e intelectuais, e a necessidade crescente de dados para fins de planejamento econômico e social.

Do ponto de vista institucional, o surgimento do IBGE representa um ponto de inflexão na consolidação da capacidade estatal brasileira, sendo o resultado de esforços acumulados por décadas em torno da padronização, centralização e uso estratégico da informação pública. Trata-se, portanto, de um evento emblemático que sintetiza processos mais amplos de construção do Estado.

Para a construção do material empírico, foram consultadas fontes primárias e secundárias que permitissem compreender os contextos institucionais, políticos e ideacionais que moldaram o processo de formação da capacidade informacional do Estado brasileiro. A pesquisa se valeu, em especial, de documentos históricos digitalizados, como leis, decretos, relatórios ministeriais e pareceres técnicos, extraídos de acervos especializados. Destacam-se, nesse sentido, o projeto *Memória IBGE*, que disponibiliza documentos internos, entrevistas e registros institucionais relevantes para a história do órgão; o acervo do *Center for Research Libraries*, que reúne

documentos oficiais raros, como relatórios ministeriais do período imperial e da Primeira República; e a *Revista Brasileira de Estatística*, com publicações de técnicos do INE e do IBGE que permitem acompanhar debates técnicos e institucionais ao longo do tempo. Além disso, foram utilizadas edições da *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, disponíveis na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional, a *Biblioteca Digital do SEADE*, com documentos produzidos pelo Instituto Nacional de Estatística, e o projeto *Memória Estatística do Brasil*, do Ministério da Fazenda, que reúne estatísticas históricas e análises institucionais do período. A coleta também incluiu legislação pertinente obtida nos portais oficiais da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. O conjunto desses documentos permitiu reconstruir, com riqueza de detalhes, as condições institucionais, os conflitos políticos e a atuação de agentes que levaram à criação e consolidação do IBGE como expressão da capacidade informacional estatal.

3 O ESTADO, A INFORMAÇÃO E A MUDANÇA INSTITUCIONAL

3.1 Capacidades estatais

A análise de qualquer dimensão do Estado, como é o caso do presente trabalho que se debruça sobre análise do poder informacional do Estado brasileiro, demanda uma investigação e definição sobre o que é o Estado, como ele se formou e como ele atua, ou seja, quais são as suas capacidades. Considerando as capacidades estatais como competências e meios que possibilitam a implementação de políticas públicas, convém primeiro conceituar esse ator, o Estado, a partir da literatura sobre a sua formação.

A teoria de Charles Tilly sobre a formação dos Estados nacionais é baseada na dinâmica entre coerção e capital. Ele demonstra a ligação entre o capital e as cidades e, de outro lado, os Estados e a coerção. O autor define os Estados como “organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco, e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios” (Tilly, 1996, p. 46). As cidades, por sua vez, têm como traço mais proeminente os sinais de urbanização que acabam facilitando a circulação do capital (Tilly, 1996).

A análise do autor se debruça na formação dos Estados europeus com um recorte a partir do ano 990 DC, porém ressalta que os Estados foram formados durante milênios, mas em essência eram cidades-estados. É ressaltada na obra a alternância, por parte dos governados, entre o desejo de proximidade do Estado, a fim de proteção à propriedade privada, e o desejo de afastamento desse Estado, buscando a não intromissão em seus negócios privados. Já pela ótica estatal, em troca da proteção que seria oferecida através da coerção, o Estado almejava arrecadação. Essa relação, apesar de conturbada, se mostrou vantajosa para os dois lados com o passar do tempo. Os Estados nacionais, aqueles que, nas palavras de Tilly: “governam múltiplas regiões adjacentes e as suas cidades por intermédio de estruturas centralizadas, diferenciadas e autônomas” (Tilly, 1996, p. 47), antes poucos numerosos, ao

longo do tempo acabaram superando as outras formas de Estado em eficiência e, conseqüentemente, em quantidade (Tilly, 1996).

Demonstrada a importância do capital e da coerção para a formação dos Estados, na visão de Tilly (1996), o que diferencia o resultado, ou seja, o Estado de fato, são as combinações entre coerção, extração e barganha. O Estado não gera riqueza por si só, mas necessita de recursos para financiar suas atividades. Portanto, esses recursos são extraídos da sociedade, o que só é possível através do poder coercitivo do Estado, uma vez que a cessão da riqueza por parte da sociedade tende a ser menos efetiva de acordo com o grau de percepção de coação proveniente do poder coercitivo. Porém, essa transferência de riqueza da sociedade para o Estado tem outro fator, além da dinâmica entre coerção e extração, qual seja, a barganha. A aceitação da taxa envolve uma devolução estatal em forma de segurança e proteção da propriedade privada, o que torna a relação mutuamente benéfica para Estado e sociedade. Dessa forma, o Estado adquire os recursos necessários à manutenção do poder militar, o que possibilita a coerção, viabilizando a extração que, por sua vez, é regulada pela barganha. A dinâmica entre esses fatores, altamente conflitivos, determinará o poder de influência das várias classes sociais perante o Estado e influenciará o desenvolvimento das capacidades estatais.

Vários são os estudos sobre capacidades estatais, mas não há um consenso sobre sua definição, tamanha é a abrangência do tema. O conceito base é simples, mas vem sendo trabalhado sob diversas óticas por cada pesquisador do tema (Cingolani, 2013; D'Arcy e Nistotskaya, 2020). Os estudos sobre capacidade estatal ganharam destaque quando o Estado passou a ser analisado como protagonista dos processos de desenvolvimento (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985), diferentemente de correntes anteriores que colocavam a sociedade e as relações entre as suas classes no centro das análises (Souza e Fontanelli, 2020). Essa reorientação analítica conferiu ao Estado a legitimidade para conduzir políticas públicas em nome do bem comum, ainda que em oposição a segmentos sociais influentes cujos interesses não coincidisse com os objetivos coletivos.

A intervenção do Estado, historicamente, foi primordial para o desenvolvimento nacional em variadas frentes. Portanto, a importância de seu

protagonismo deve ser evidenciada em um momento em que há correntes que tentam ocultar esse fato. Sobre esse tema, na visão de Tavares (1988, p. 26): “[...] não adianta que o paradigma liberal diga que o mercado funciona bem, que a intervenção deve ser a mínima possível, porque em crise, em guerra, ou no surgimento industrial de qualquer nação, o Estado intervém sempre”. Portanto, a mão visível do Estado sempre entra em ação quando a mão invisível do mercado se faz omissa.

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). Porém não há consenso entre os atributos que definiriam a capacidade estatal e nem sobre o fim objetivado por essa capacidade. Isso se deve a multidimensionalidade do conceito (Cingolani, 2013) que envolve componentes "políticos, institucionais, administrativos e técnicos" (Souza e Fontanelli, 2020, p. 47). Apesar das divergências conceituais, 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 (Aguiar e Lima, 2019). O quadro 2 nos apresenta sete dimensões da capacidade estatal.

Quadro 2 – Dimensões da capacidade estatal

(continua)

Dimensão	Descrição
Coercitiva/militar	concernente ao monopólio do uso legítimo da força
Fiscal	referente à capacidade de extração de recursos da sociedade para a implementação das políticas públicas
Administrativa	referente à qualidade do corpo burocrático estatal
Transformativa	se reflete na capacidade, direta ou indireta, de intervenção no sistema produtivo e na economia
Relacional	mostra o poder de penetração no território e manutenção das relações com a sociedade através da capilaridade de suas agências estatais

	(conclusão)
Dimensão	Descrição
Legal	relacionada ao conceito de Estado democrático de direito e no controle do compromisso de relações privadas através de um aparato legal que seja respeitado e cumprido
Política	balanceamento do poder político entre os três poderes e suas esferas

Fonte: elaboração própria a partir de Cingolani (2013)

Como os Estados precisam de recursos financeiros para se manterem e atuarem, a capacidade fiscal se apresenta como a aptidão estatal para extrair esses recursos. A capacidade fiscal reflete a potencialidade do Estado para aumentar suas receitas (Dincecco e Prado, 2012) e se refere à disponibilidade de meios para a extração dos recursos (Tilly, 1975).

Segundo Gomide (2016, p. 23): “A capacidade fiscal, financeira ou de financiamento enfatiza a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para, com isso, financiar seus programas”. Essa capacidade demanda do Estado um arranjo institucional voltado à extração de recursos da sociedade através dos impostos e uma limitação e controle, por parte do parlamento, ao uso desses recursos pelo poder executivo na busca de serviços públicos para a sociedade (Dincecco, 2011). O principal objetivo dessa arrecadação é a redistribuição da riqueza na sociedade, através de políticas públicas que equalizem distorções existentes (Cárdenas, 2010). A atividade extrativa do Estado promove a democratização, uma vez que induz negociação e barganha entre Estado e a sociedade fornecedora das riquezas, dessa forma, sujeitando o Estado à política pública a partir das demandas advindas da sociedade (Tilly, 2007).

A capacidade fiscal do Estado é um elemento fundamental para sua atuação, uma vez que a maioria dos objetivos governamentais depende da disponibilidade de recursos financeiros (Kocher, 2010). No entanto, arrecadar recursos não depende apenas da imposição de tributos, mas de um conjunto de fatores institucionais e políticos que envolvem a construção de um aparato burocrático eficaz, o controle do território e a legitimação — por meio da coerção ou da cooperação — do direito de extrair (Fortin, 2009).

Como já apontado anteriormente na dinâmica entre coerção, extração e barganha, o Estado não estaria apto a extrair riquezas da sociedade sem o desenvolvimento do poder coercitivo, que tem relação com o uso legítimo da força. É o poder que o Estado tem de pressionar o indivíduo a tomar um caminho que ele não tomaria no seu próprio interesse particular, porém é coagido pelo Estado a tomar essa atitude. Está intimamente ligado à capacidade fiscal, pois sem a coerção não haveria, ou seria enormemente diminuída, a capacidade de extração de recursos pelo Estado. Mas a capacidade coercitiva também está ligada à ordem pública, em um contexto interno, e à defesa do território, em um contexto externo (Aguiar e Lima, 2019). Portanto, essa capacidade está relacionada à própria condição de existência e manutenção do Estado. Um Estado vulnerável a agitações internas ou invasões externas não chegaria nem a almejar o desenvolvimento de algumas das outras dimensões das capacidades estatais, porque a condição *sine qua non* é, em primeiro lugar, que o Estado exista. E para isso a capacidade coercitiva é fundamental (Cingolani, 2013). Esse aparelho coercitivo inclui desde o arcabouço legal, passando pelas polícias e forças armadas, até o poder judiciário, só para citar alguns dos aparelhos estatais que atuam nessa função.

Nas palavras de Tilly (1996, p. 67), o poder coercitivo do Estado “compreende toda aplicação combinada — potencial ou real — de uma ação que comumente causa perda ou danos às pessoas ou às posses de indivíduos ou grupos, os quais estão conscientes tanto da ação quanto do possível dano”. Portanto, de forma legítima e aceita pelos indivíduos, só a instituição Estado pode atuar dessa forma. A capacidade coercitiva se traduz no cumprimento dos objetivos estatais mesmo diante da resistência de interesses privados (DeRouen *et al.*, 2010), independentemente do tamanho e importância desses atores. Portanto, em um Estado forte, sob o ponto de vista da capacidade coercitiva, deve haver primazia do interesse coletivo frente a interesses de atores sociais, mesmo os com maior poder econômico.

Tanto a capacidade fiscal como a coercitiva, e outras dimensões das capacidades, dependem muito do nível de presença do Estado no território e da sua relação com a sociedade. A capacidade de penetração no território, também chamada capacidade de cobertura territorial, é condição imprescindível para a

atuação estatal eficiente e efetiva. Nesse sentido, não há capacidade efetiva de ação se o Estado é omissivo em exercer, ou ameaçar exercer, essa coerção. Igualmente, não há capacidade fiscal se o Estado não está presente a ponto de conhecer o seu território para saber quem são os indivíduos que o ocupam, como vivem, qual é a sua atividade econômica, entre outras características.

A penetração e manutenção da presença do Estado no território é essencial para a atuação estatal através de políticas públicas. Exemplos do dano que a falta dessa capacidade causa ao Estado é a ausência da atuação estatal em áreas conflagradas, dominadas por grupos criminosos no Brasil. Segundo Fonseca e Pauzeiro (2023, p.12), nesses territórios: “O Estado, tacitamente, abriu mão de seu papel de gestor público”. E a consequência disso é uma espécie de categorização da sociedade em grupos atendidos pelo Estado através de políticas públicas e grupos não atendidos. Isso traz toda sorte de problemas, como são exemplos os problemas de violência urbana e precarização do acesso à cidadania. Soifer e Vom Hau (2008) citam o exemplo da Colômbia que domina seu espaço urbano, mas não ocupou suficientemente sua área rural, o que trouxe os conflitos com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) que puderam se desenvolver nessas áreas preteridas pelo Estado.

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”. Em resumo, é um Estado que tem alcance para atuar em todos os pontos do seu território, com reconhecimento dessa capacidade de forma inequívoca pela sua população e por outros Estados. 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). Essa capacidade é primordial para manifestação do poder infraestrutural, que será explicitado logo a seguir.

Tratando dos poderes estatais, Mann (1984, 1993) os percebe sob duas vertentes: o poder despótico e o poder infraestrutural. O poder despótico, mais associado a Estados históricos, como o império chinês, a Roma Antiga e as primeiras monarquias europeias, se traduzia em um poder absoluto, ilimitado e sem nenhuma necessidade de negociação. O poder infraestrutural, por sua vez,

representa a capacidade institucional de um Estado central, despótico ou não, de penetrar em seus territórios para implementar logisticamente suas decisões através de negociações rotinizadas com atores da sociedade civil. O quadro 3 traz uma matriz com os tipos ideais de Estado, relacionando a intensidade do poder despótico e do poder infraestrutural.

Quadro 3 – Dimensões do poder estatal

		Poder Infraestrutural	
		Baixo	Alto
Poder Despótico	Baixo	Feudal	Burocrático
	Alto	Imperial	Autoritário

Fonte: Mann, 1984

O Estado burocrático tem um poder infraestrutural alto, mas esse poder se manifesta a partir da vontade de grupos da sociedade civil que direcionam o caminho a ser seguido. Não é uma vontade própria do Estado ou de sua elite política dominante. No Estado autoritário a dinâmica é diferente. Além do poder infraestrutural alto, o poder despótico também é alto e o poder social necessariamente passa pelo comando do Estado. Este modelo tem como exemplos a Alemanha nazista e a União Soviética. O modelo burocrático é o adotado pela maioria das democracias capitalistas (Mann, 1984).

Percebe-se que o poder infraestrutural não depende diretamente do regime de governo, podendo se desenvolver em regimes democráticos, mas também em regimes autoritários. Nas democracias liberais, inclusive, esse poder pode encontrar barreiras para se desenvolver em razão da intensa exigência de negociação entre as elites estatais e os atores sociais e, dependendo do contexto, das assimetrias de recursos de poder e organização disponíveis aos diferentes atores sociais, que podem reverter decisões governamentais em favor de grupos poderosos.

Briebe (2018) destaca duas importantes vertentes do poder infraestrutural: a centralização do poder político e a penetração territorial do Estado. O poder político deve irradiar de um centro político para fora, ter capacidade coercitiva para fazer cumprir as leis e capacidade fiscal, a fim de

extrair recursos. A penetração territorial é crucial para o controle social e possibilita a coordenação e execução das políticas. O autor, em seu estudo comparado entre Chile e Argentina sobre a relação entre maior capacidade estatal e resultados das políticas de saúde, também destaca o risco da cooptação das organizações estatais em nível local, o que diminuiria o poder infraestrutural do Estado por comprometer a capacidade de articulação de redes organizacionais necessárias à implementação de políticas públicas³.

Independente da qualidade da burocracia, é importante que o Estado esteja presente em todo o território para poder implementar suas decisões de forma pactuada e coordenada com a sociedade. Uma burocracia de alta qualidade, mas circunscrita, sem capacidade de projetar poder sobre distâncias, limitará a ação do Estado (D'Arcy e Nistotskaya, 2020), causando diferenças subnacionais na efetividade de ação do Estado. Portanto essas assimetrias a nível local e regional seriam reflexos da desigualdade espacial do poder infraestrutural do Estado (Soifer e Vom Hau, 2008).

Ao analisar a América Latina, Mann (2006) destaca que a debilidade do poder infraestrutural entre os países da região está relacionada a um problema mais profundo, qual seja, a crise do próprio Estado-nação. O autor observa que, embora a infraestrutura estatal tenha, em princípio, uma função universal, na prática ela contribui para a reprodução das desigualdades sociais, devido à presença desigual do Estado nos diferentes territórios. Com isso, as infraestruturas de tributação, serviço social e justiça são cooptadas pela corrupção, privatismo e desrespeito aos direitos humanos. A conclusão é de que a superação dessas dificuldades só seria possível com o enfrentamento ao principal obstáculo vivenciado pelos países latino-americanos, que é a profunda desigualdade social.

3.2 O Poder Informacional do Estado

A definição de Mann (1984) sobre poder infraestrutural é especialmente relevante ao associar essa forma de capacidade estatal à habilidade de penetrar

³ A descentralização caótica de recursos na Argentina, federativa, comprometeu a eficiência e efetividade das políticas de saúde, ao contrário do Chile, um país unitário, em que esses recursos foram descentralizados com maior supervisão estatal (Briebea, 2018).

e manter autoridade sobre o território. Essa presença efetiva cria as condições institucionais e materiais para a implementação das decisões estatais, ao mesmo tempo em que exige o desenvolvimento contínuo de infraestrutura. Nesse processo, a informação sobre o território e a sociedade desempenha um papel central: ela é o insumo básico para o planejamento, a definição de prioridades e a escolha dos meios de ação. Por isso, o poder informacional e o poder infraestrutural estão profundamente interligados. A eficácia de um depende da existência do outro. Sem presença territorial efetiva, não há como produzir informação confiável e abrangente; e sem informação qualificada o Estado carece dos elementos necessários para intervir de forma coordenada e racional. A articulação entre essas duas dimensões também se expressa na capacidade de transformar conhecimento social em decisões e, posteriormente, em ação estatal concreta — ou seja, na tradução de diagnósticos em políticas públicas e na mobilização dos recursos logísticos para sua implementação.

Apesar da capacidade estatal comumente ser pensada em termos de infraestrutura econômica para o desenvolvimento, com destaque para a ação do Estado em matéria de políticas industriais e de inovação, a proteção social é uma dimensão relevante para o alcance e efetividade das ações estatais (Bichir, 2016; Boschi e Gaitán, 2016; Lanzara, 2016). A proteção social da população tem papel fundamental em qualquer perspectiva de desenvolvimento nacional. Considerando a necessidade de o Estado intervir na sociedade para dirigi-la a um caminho de melhores e mais justas condições sociais, um sistema de informações que diagnostique condições dessa sociedade é fundamental para a formulação e implementação das políticas sociais. Nas palavras de Jannuzzi (2018, p. 9):

Nenhum Estado, por menor que seja sua ambição civilizatória, pode prescindir das estatísticas, das informações sobre o 'estado do Estado'. Estatísticas públicas ajudam pautar agendas políticas, qualificar debates públicos e subsidiar decisões técnico-políticas.

Como provedores de dados e informações sobre diversos aspectos reais, sociais, políticos e econômicos, as informações censitárias e estatísticas podem ser a base para a formulação e intervenção das ações governamentais na sociedade. Dados são fontes de informação para construir indicadores e políticas públicas que garantam um melhor acesso da população a seus direitos e aos

serviços públicos. Além do simples acesso aos dados, os governos devem saber como utilizá-los para poder gerar análises mais profícuas.

A superação das discrepâncias sociais demanda a atuação do Estado, seja na redistribuição da riqueza, seja na promoção de políticas públicas universais e quaisquer outras intervenções na sociedade. O poder informacional, por fornecer os insumos básicos para a capacidade fiscal, tem uma grande importância para a autonomia de qualquer Estado. Este poder 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). Mann (1984) considera a realização de um censo como reflexo da magnitude dos poderes estatais, que possibilitam o recolhimento e uso de grandes quantidades de informações detalhadas sobre os residentes do território. Já Centeno (2002, p. 110) reconhece a necessidade de um Estado forte e com legitimidade para a realização de um censo quando diz que para a sua concretização “os representantes do governo não só têm autoridade para fazer perguntas por vezes difíceis, mas também podem ser protegidos da violência aleatória no desempenho das suas tarefas”.

Qualquer Estado precisa de informações sobre si e seus componentes físico e social para poder levar a cabo seus objetivos através da implementação de políticas públicas, como a necessidade de conhecimento do território para extração fiscal e de dados demográficos para políticas de saúde pública, por exemplo (D’Arcy e Nistotskaya, 2020).

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”. A legibilidade permite que o Estado tenha informações locais sobre sua população e território e converta essas informações em insumos na formulação de políticas públicas desenvolvidas por governos centrais. Outro benefício da legibilidade estatal é o combate à evasão fiscal, ato oportunista em que se tenta obter benefícios privados sem oferecer o equivalente em troca, em detrimento do bem coletivo. Um Estado “mal-informado”, ou seja, com uma baixa capacidade informacional, tem dificuldade em combater esse oportunismo, que se beneficia da possibilidade de ocultação de informações sobre atividades privadas. As regras legais e administrativas se tornam totalmente ineficazes se

não há meios para verificar o seu cumprimento, culminando, em termos fiscais, na baixa capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, de meios para implementar as políticas públicas necessárias. Portanto, uma maior legibilidade tem consequência direta nas capacidades estatais. Segundo Lee e Zhang (2017), a falta de legibilidade administrativa favorece comportamentos oportunistas em ações coletivas, uma vez que, sem a possibilidade de identificar com precisão os indivíduos e mensurar suas contribuições, o Estado enfrenta dificuldades para monitorar e impor o cumprimento das regras, o que tende a ampliar a incidência de comportamentos carona, segundo a lógica da ação coletiva de Olson (1965).

Ainda segundo os autores, a legibilidade pode contribuir não só na quantidade, mas na qualidade da arrecadação. Com maior conhecimento sobre a sociedade e suas atividades, é mais viável o direcionamento à cobrança direta de impostos, ao invés de cobranças indiretas, o que ajudaria a redução de desigualdades. O trabalho dos autores considera que os censos desempenham um papel informativo central na administração estatal e utilizou, como medida de legibilidade, a precisão sobre as informações relacionadas à idade da população em censos existentes (Lee e Zhang, 2017).

Embora muitas análises sobre o nível de capacidade estatal priorizem os resultados das políticas, há vantagem em uma análise que coloque em primazia os recursos empregados nas atividades do Estado. E a informação é um dos principais recursos necessários às atividades estatais, porquanto a maioria dessas atividades demandam algum tipo de informação. As atividades de arrecadação, por exemplo, demandam informações sobre quem são os indivíduos aptos a receber essas cobranças, sobre bens e sobre o território. As atividades promotoras de desenvolvimento econômico demandam informações sobre os recursos produtivos, atividades e potencialidades locais ou regionais. De certa forma, qualquer prestação de serviço público demanda informações sobre as necessidades do público-alvo a ser atendido. E para aprimorar a qualidade dessa informação, a fim de que ela possa ser usada de forma eficaz, o alcance espacial, a coleta e o tratamento desse recurso são imprescindíveis (Brambor *et al.*, 2019).

Dados estatísticos de diferentes naturezas são insumos para definir problemas, apoiar a formulação de políticas públicas e colaborar com sua

avaliação. Tais dados podem ser usados para medir estruturas sociais, níveis de desigualdade e oportunidades, padrões de mudança e continuidade em famílias e populações diversas, melhorias nas condições de vida, acesso a serviços públicos, entre outras questões. Especificamente em políticas sociais o uso de informações sobre o público-alvo é acentuado. 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”.

Considerando o volume de atendimento de programas sociais no Brasil e a demanda de informação existente nesse tipo de programa, a produção de informações estatísticas e construção de indicadores têm sido primordiais para a consecução dos objetivos estabelecidos por esses programas. Ainda que se argumente que informações administrativas poderiam ser substitutas de levantamentos censitários e estatísticos, esses dados administrativos se referem à prestação do serviço, o que não capta a demanda pelos mesmos (Jannuzzi, 2018). Ou seja, dados administrativos podem captar informações sobre quem já está nos programas, mas não captam a demanda social desses programas por quem está fora deles. É uma diferença sutil, porém extremamente substancial. Com uma população de grandes dimensões em que muitos não têm acesso básico à cidadania, às vezes pela simples falta de documentos, captar a demanda social por políticas e programas públicos dos indivíduos que ainda estão fora deles sempre será importante para que se avance no objetivo de ampliação da cidadania.

De acordo com os argumentos salientados acima, a própria consolidação da democracia depende da capacidade informacional do Estado por permitir o levantamento de subsídios para conhecer a sua sociedade e gerar políticas públicas fundamentais para ampliar o escopo de intervenção estatal, especialmente para planejar políticas redistributivas. A experiência dos países desenvolvidos demonstra que Estados que investem em pesquisas que demonstrem a realidade de sua sociedade estão investindo em maior possibilidade de efetividade de suas políticas públicas (Jannuzzi, 2018).

D’Arcy e Nistotskaya (2016) argumentam que os governos que se democratizam com níveis mais elevados de capacidade estatal, principalmente

referente à coerção, informação e arrecadação, serão melhores fornecedores de bens públicos. A lógica dessa consequência é que quando a capacidade do Estado de obter informações e de punir não estão bem desenvolvidas, a atuação racional do indivíduo é se aproveitar dos benefícios sem contribuir de forma equivalente, ou seja, atuar de maneira oportunista. Porque segundo a lógica da ação coletiva de Olson (1965), ainda que todos os membros de um grupo tenham interesse em um benefício comum, há a tendência de usufruir da vantagem sem contribuir na mesma medida. Também faz parte dessa lógica que quanto maior o grupo, mais difícil seria evitar esse oportunismo, então pequenos grupos organizados em objetivos comuns atingiriam suas metas em detrimento de grandes grupos desorganizados e desmobilizados em agir coletivamente. E esses pequenos grupos fariam isso cooptando governos a fim de que seus objetivos comuns fossem financiados pelo esforço de toda a população. Portanto, um Estado forte afastaria essa cooptação e desmontaria a lógica Olsoniana através de mecanismos, como a coerção estatal, de modo a garantir o engajamento efetivo de todos na busca de interesses comuns. Por isso o Estado deveria ser forte antes do processo de democratização. Não seria uma questão de se o Estado forte é mais ou menos importante do que o Estado democrático, e sim uma questão de sequenciamento desses movimentos. A democracia seria sim muito relevante, até por ser vista como o meio mais apropriado para conter esse Estado poderoso e impedir os possíveis abusos advindos dessa condição, além de possibilitar um atendimento às preferências dos cidadãos. Mas essa democracia só traria o máximo de benefícios regulando uma ordem social eficiente, quando o Estado já tivesse atingido a solidez de suas capacidades estatais. Portanto, segundo as autoras, o nível de desenvolvimento das capacidades estatais antes da democratização será um balizador da trajetória do Estado.

D'Arcy e Nistotskaya (2020) discutem um dos principais pontos de divergência na literatura sobre capacidades estatais: se a democratização deve preceder ou suceder a construção de um Estado forte. Uma vertente dessa literatura (Carothers, 2007a, 2007b; Mansfield e Snyder, 2007) aponta que a democracia seria necessária para a própria construção do Estado e desenvolvimento de capacidades estatais, pois o consentimento, advindo do contexto democrático, facilitaria o pagamento de impostos e o respeito às leis,

ou seja, facilitaria o processo de legitimidade do governo. Além disso, o próprio processo de sufrágio estimularia o desenvolvimento de capacidades estatais inerentes à atividade eleitoral, como o poder informacional e infraestrutural necessários a um pleito. Já para a outra corrente de pensamento (Fearon e Laitin 2004; Krasner 2004), na qual se inclui as próprias autoras, o Estado deve se fortalecer para ter condições de conduzir a instituição da democracia de massa, porque só depois do desenvolvimento de meios de coerção e capacidade fiscal, estariam os Estados aptos à consolidação da democracia. Há, portanto, uma tensão entre democracia e capacidade estatal, além do questionamento sobre a possibilidade da expansão de capacidades estatais em um contexto democrático. Tilly (2007) sustenta que a consolidação democrática depende, antes de tudo, da formação de um Estado forte, com capacidade de coerção e extração de recursos. Para ele, a democracia emerge como resultado de processos de barganha entre Estado e sociedade, nos quais cidadãos exigem mais direitos à medida que o Estado se torna capaz de responder e ser pressionado. Assim, mais do que reformas institucionais formais, é a presença efetiva e enraizada do Estado no território que cria as condições para o desenvolvimento democrático.

Para Soifer (2012), a forma do regime só influencia a desigualdade econômica em contextos de alta capacidade estatal. Em Estados fortes, a presença de instituições eficazes torna a democratização potencialmente ameaçadora para as elites econômicas, pois facilita a redistribuição e o atendimento de demandas populares. Já em Estados com baixa capacidade, a fragilidade institucional limita essa possibilidade, tornando irrelevante, nesses casos, o tipo de regime para os níveis de desigualdade. Mas essa explicação não corrobora com a visão de que a democratização só pode ocorrer com a anuência das elites, como defendido por Acemoglu e Robinson (2006), uma vez que, segundo Tilly (2007), a aceitação por essa classe não é um pré-requisito para a democratização. A explicação da resistência pelas elites econômicas viria do fato de que a democratização buscaria a redistribuição de riquezas. Não só buscaria como teria meios para a efetivação da redistribuição, como extração tributária eficiente e incidente sobre riqueza e rendimentos, ou seja, mais impostos diretos ao invés de impostos indiretos que manteriam a desigualdade.

Em contrapartida, num Estado fraco não haveria meios para efetivação da redistribuição, mesmo que houvesse vontade política. Ainda sobre o trabalho de Soifer (2012), o autor utiliza como proxy de capacidade estatal a competência para a realização de um censo e propõe que o Estado que tem essa competência também estaria apto a impor impostos à população. Dessa forma, segundo o autor, quando o Estado demonstra capacidade para realizar um censo, isso indica também sua aptidão para tributar de forma eficaz. Nesse contexto, a democratização representa maior ameaça econômica às elites, pois aumentam as chances de políticas redistributivas serem de fato implementadas.

Tilly (2007) apresenta o dilema na relação entre capacidade estatal e democracia, na medida em que um Estado fraco tem limitadas possibilidades de intervir de forma a atender a vontade popular, porém, com uma capacidade estatal significativa os governantes podem priorizar a manutenção do poder e alianças que sustentem essa manutenção. Portanto, o desafio na busca do movimento direcionado à democratização, segundo o autor, é construir uma relação Estado-sociedade em que as demandas dos cidadãos cheguem de forma efetiva, igualitária e protegida aos tomadores de decisões políticas, a fim de gerar intervenções mutuamente benéficas através de políticas públicas. Para isso é imprescindível o exercício do poder estatal mediado pela mobilização popular. Assim o aumento da capacidade estatal e da democracia se reforçam, uma vez que a expansão estatal gera resistência popular, barganhas e acordos ao mesmo passo que a sociedade expressa demandas a serem atendidas através do aumento da capacidade estatal.

Ainda que as formas de intervenção estatal não sejam totalmente capazes de reverter as desigualdades de recursos de poder e organização dos atores sociais, é fundamental que as políticas públicas do Estado sejam blindadas das desigualdades categóricas. Porém, o próprio regime democrático, e as relações necessárias à sua manutenção, fazem com que o Estado contribua para certas formas de perpetuação de desigualdade de categorias. Tilly (2007) cita o direito de herança que, a fim de assegurar o direito de propriedade aos herdeiros, transmite diferenças étnicas e raciais construídas em um passado em que as políticas públicas reforçavam as diferenças de categoria.

Brambor *et al.* (2019) analisam a questão entre democracia e capacidades estatais, mas com um direcionamento ao poder informacional. Os autores apresentam visões contrastantes na literatura sobre essa relação. Há a visão de que em um contexto democrático os cidadãos podem estar mais dispostos a fornecer as informações que o Estado demanda, porque em um contexto de responsabilização haveria consequências para o mau uso dessas informações fornecidas. Porém, em Estados democráticos onde os cidadãos podem negar informação ao Estado, diferentemente de contextos autocráticos, a capacidade de informação seria baixa porque as informações não seriam fornecidas por temor de vigilância e perda de propriedades. Em seu trabalho os autores utilizaram quatro variáveis para analisar a capacidade de informação dos Estados: implementação de um censo fiável; publicação regular de anuários estatísticos; introdução de registros civis e populacionais; e criação de agência estatística governamental. Um ponto importante ressaltado pelos autores é o duplo objetivo das agências estatísticas: fornecer informação à administração estatal, mas também permitir ao público o acesso à informação recolhida (Brambor *et al.*, 2019).

A literatura sobre o tema mostra a relevância das informações para o Estado desenhar e implementar políticas públicas, mas esse aspecto sobre o valor da informação para usufruto da própria sociedade é muito importante, seja para a expansão das possibilidades de uso da informação, que pode ser utilizada em variadas análises sociais e econômicas privadas, seja para induzir a uma maior contribuição da sociedade em fornecer as informações requeridas, uma vez que terá a oportunidade de se reconhecer nos resultados divulgados. Com sua pesquisa, Brambor *et al.* (2019) concluíram que a extensão do direito do voto, e não a competição política em si, é o que aumenta a capacidade informacional, por conta das grandes necessidades logísticas envolvidas na mobilização em massa que induz o Estado a investir no desenvolvimento de meios de recolhimento, tratamento e processamento de informações.

Starr (1987) argumenta que as estatísticas oficiais são fenômenos sociais e devem ser analisadas como parte dos processos históricos e políticos. Ele define sistemas estatísticos como estruturas sociais e cognitivas responsáveis pela produção e uso de informações numéricas, cujos formatos foram moldados

pelo surgimento dos Estados modernos, do capitalismo e de mudanças culturais que valorizaram a quantificação. Diferenciando os censos antigos, voltados para controle e tributação, dos censos modernos, orientados à informação pública, Starr destaca que a confiança pública é crucial para a legitimidade dos dados. Além disso, ele observa que a relação entre estatísticas e democracia é profunda, pois dados servem tanto para distribuir representação política quanto para reconhecer identidades sociais. Contudo, adverte que regimes autoritários também utilizam estatísticas para fins de controle. A evolução dos sistemas estatísticos reflete ciclos de entusiasmo e ceticismo, e é continuamente moldada por disputas políticas, interesses econômicos e inovações tecnológicas.

Segundo Villacís (2024), embora os censos populacionais pareçam mais técnicos e menos politizados do que outras estatísticas públicas, mesmo em sistemas estatísticos maduros e estáveis há amplas possibilidades de interferência política, que podem ocorrer tanto por mudanças metodológicas diretas quanto pelo desmantelamento de capacidades estatais. Quando o Estado deixa de realizar censos ou elimina perguntas importantes, a incerteza se espalha pela sociedade e a produção de dados fica limitada a quem tem recursos financeiros, favorecendo a privatização da informação estatística. Assim, o enfraquecimento do sistema estatístico público se configura como uma forma silenciosa de privatização. A eficácia das estatísticas públicas depende não apenas da expertise técnica, mas também de uma infraestrutura legal autônoma, capaz de proteger os processos estatísticos em tempo hábil, e da presença ativa da sociedade civil.

Emigh, Riley e Ahmed (2016) defendem que os censos são construções sociais moldadas tanto pelo Estado quanto pela sociedade, rejeitando explicações que privilegiam apenas um dos lados. Através de uma análise comparativa da produção censitária pelos governos do Reino Unido, dos Estados Unidos e da Itália, os autores mostram que o envolvimento social foi crucial para a relevância política dos censos, enquanto a mera força estatal não garantia sua utilidade pública. Categorias sociais como classe, raça e localidade influenciaram profundamente a forma de coleta e classificação dos dados. Intelectuais da informação, oriundos da sociedade civil, desempenharam papel central na transformação do conhecimento popular em categorias oficiais. Ao

ênfatizar a importância do debate público e dos conflitos sociais, os autores alertam que, embora censos mais participativos gerem informações mais relevantes, eles também podem reproduzir desigualdades históricas⁴. Assim, os censos são apresentados como frutos da cooptação social, e não apenas da imposição estatal.

Desrosières (2011) propõe uma inversão da relação tradicional entre história e estatística. Em vez de considerar os dados estatísticos como uma mera base neutra para análises históricas, ele sugere estudar a própria construção dessas estatísticas como parte integrante da história social e política. Ele argumenta que o espaço estatístico — ou seja, o conjunto de conceitos, práticas e instrumentos de mensuração — não surgiu como reflexo espontâneo da realidade, mas como resultado de processos históricos e sociais complexos, ancorados tanto na autoridade do Estado quanto na autoridade científica. Assim, a informação estatística não apenas reflete a sociedade: ela contribui para construí-la, definindo categorias e estruturas que moldam o próprio debate público. O autor ainda analisa as tensões inerentes ao uso da estatística no debate público. Ele aponta que a estatística ocupa uma posição ambígua: ao mesmo tempo que cria realidades duráveis necessárias para a ação política, deve permanecer aberta à crítica e à reinterpretação, a fim de possibilitar a transformação social. Segundo o autor, refletir sobre essa dialética — entre a solidificação das convenções estatísticas e sua contínua debatibilidade — é essencial para compreender o papel da razão estatística na construção e na renovação da esfera pública democrática.

Ao longo de sua história, o Brasil desenvolveu importantes instituições que contribuíram para o aprimoramento do levantamento de informações sobre diversos setores da sociedade. Merecem citação o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), com informações sobre educação levantadas pelo Censo Escolar, Censo do Ensino Superior, SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), a Prova Brasil, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e o ENEM (Exame Nacional

⁴ A ideia é que censos mais "sociais" estão mais sujeitos a lobbies de estruturas sociais dominantes que querem perpetuar seus privilégios a partir da manipulação de informações, ou de algum condicionamento na forma de coleta dessas informações. Por isso censos mais participativos poderiam ter como efeito adverso a reprodução de desigualdades históricas.

de Ensino Médio); O Ministério do Trabalho com o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) e a RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), que trazem informações sobre o mercado de trabalho; O Ministério da Saúde com o DATASUS (Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde) que integra registros sobre nascimentos, mortalidade, vacinações, e uma miríade de informações produzidas no SUS (Sistema Único de Saúde); Ministério da Justiça com estatísticas importantes relacionadas à segurança pública; O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome com o CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais), um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda; IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) com levantamentos econômicos; entre várias outras instituições. Porém, dentre as instituições que produzem informações sobre a sociedade brasileira objetivando exercício da cidadania e insumos para políticas públicas, se destaca o IBGE.

Fundamental para um Estado forte é a garantia de obtenção de requisitos mínimos para a efetivação dos direitos de cidadania no seu território. Para Marshal (1967, p. 76): “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”. Esse pertencimento integral só pode ser objetivado, viabilizado e constatado a partir do conhecimento das características socioeconômicas dos cidadãos. Relacionando essa constatação com a missão do IBGE, qual seja “Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”, pode-se verificar a importância da informação para a expansão do status de cidadania e da própria democracia no país, apesar de a agência em tela ter sido gestada durante o primeiro governo Vargas, um período autoritário, mas de fortes investimentos na construção de capacidades estatais relevantes para a população brasileira. Nesse contexto se insere o IBGE como instrumento estatal em prol do desenvolvimento dos cidadãos e, por conseguinte, do Estado brasileiro.

3.3 A Mudança Institucional

A literatura sobre mudança institucional tem desenvolvido abordagens cada vez mais sofisticadas para compreender como arranjos relativamente estáveis se transformam em determinados momentos históricos. Nesse campo, a contribuição de Capoccia (2015) sobre as chamadas conjunturas críticas (*critical junctures*) é particularmente relevante, pois oferece um modelo analítico que permite investigar a constituição de novas trajetórias institucionais em contextos de incerteza e disputa. Em contraste com explicações estruturais que atribuem à mudança um caráter quase automático, o autor propõe que certas conjunturas excepcionais — ainda que breves — abrem espaço para decisões com efeitos duradouros, cujas consequências se cristalizam por meio de mecanismos de reforço cumulativo ao longo do tempo.

A estrutura analítica sugerida pelo autor distingue três fases: as condições antecedentes, o momento crítico propriamente dito e a fase de reprodução institucional. Na primeira, delineiam-se os contornos das restrições e possibilidades do período anterior em razão dos efeitos de dependência das trajetórias (*path dependence*) advindos de instituições e interesses previamente estabelecidos, que conformam, mas não determinam, o espaço de ação dos atores. No momento crítico, ocorre uma reconfiguração dessas restrições — geralmente impulsionada por choques políticos, crises de legitimidade ou colapsos de arranjos anteriores — e torna-se possível optar entre caminhos alternativos. Finalmente, na fase de reprodução, o novo arranjo tende a se consolidar, seja pela institucionalização normativa, seja pela criação de estruturas organizacionais que tornam custosa qualquer reversão. A mudança, nesse modelo, não se resume à ruptura, mas inclui os mecanismos que asseguram sua durabilidade (Capoccia, 2015).

Essa concepção enfatiza a centralidade da agência política e da disputa entre projetos em momentos de fluidez institucional. O resultado não decorre de leis históricas, mas de escolhas feitas sob condições específicas de possibilidades. Por isso, a identificação de um momento crítico exige mais do que a observação de mudança: exige a reconstrução detalhada do leque de alternativas disponíveis, dos interesses em jogo e dos fatores que explicam a

seleção de um caminho entre outros possíveis. Trata-se, assim, de uma ferramenta analítica especialmente potente para estudos que buscam compreender como determinadas instituições emergem, se estabilizam e passam a estruturar a ação estatal por longos períodos, mesmo diante de mudanças no ambiente político ou nas pressões sociais subsequentes.

Entre as abordagens que buscam compreender os mecanismos pelos quais determinadas questões entram na agenda governamental e se transformam em políticas públicas, o modelo dos três fluxos, desenvolvido por Kingdon (2014), destaca-se por romper com explicações sequenciais e racionalistas. Em vez de assumir que as decisões estatais decorrem de um processo ordenado de identificação de problemas, formulação de soluções e escolha ótima, o autor argumenta que a formulação de políticas se dá em contextos de ambiguidade, incerteza e competição entre ideias. Nesse cenário, o ingresso de uma questão na agenda decisória depende da convergência entre três fluxos autônomos: o fluxo dos problemas (como certos aspectos da realidade são percebidos como demandas públicas legítimas), o fluxo das políticas (o universo das soluções formuladas pelas comunidades de especialistas) e o fluxo político (o ambiente institucional e de poder que condiciona a ação estatal).

A mudança significativa ocorre quando esses três fluxos se alinham temporariamente, abrindo o que o autor denomina uma “janela de oportunidade”. Esses momentos não resultam de uma lógica interna do sistema, mas da coincidência circunstancial de fatores heterogêneos: a emergência de um problema reconhecido como tal, a existência de uma solução considerada viável e a presença de um ambiente político favorável. Essa confluência não se produz espontaneamente — ela depende da atuação de agentes que Kingdon (2014) denomina empreendedores de políticas. Tais atores, muitas vezes localizados em posições técnicas ou burocráticas, desempenham papel ativo na promoção de propostas, no enquadramento de problemas e na leitura estratégica do contexto político. A mudança institucional, nesse modelo, não é apenas produto da pressão externa ou da força das ideias em si, mas do trabalho contínuo desses atores em acoplar fluxos distintos.

Essa perspectiva oferece importantes insights para a compreensão dos momentos em que novas instituições emergem e se estabilizam. Ao evidenciar o papel da articulação entre ideias, condições políticas e percepções sociais dos problemas, o modelo ajuda a explicar por que certas propostas são adotadas enquanto outras, por mais consistentes que sejam, permanecem marginalizadas. Mais do que isso, Kingdon (2014) mostra como as políticas públicas são resultado de construções coletivas em contextos de disputa simbólica, de disputa por atenção e de interpretação estratégica da conjuntura. Em diálogo com abordagens históricas que enfatizam a persistência institucional, sua proposta permite capturar os momentos em que a ação de certos atores, diante de uma abertura conjuntural, reconfigura as possibilidades futuras de ação estatal, moldando capacidades e estruturas que perduram muito além do momento de sua origem.

A literatura contemporânea sobre mudança institucional tem convergido para modelos que reconhecem a importância da contingência, da agência e da disputa política em contextos de transformação. Nesse campo, as contribuições de Giovanni Capoccia sobre as conjunturas críticas e de John Kingdon sobre os fluxos múltiplos que influenciam as mudanças nas políticas públicas fornecem, a partir de tradições disciplinares distintas, instrumentos analíticos complementares para compreender como novas instituições emergem, ganham estabilidade e moldam a ação estatal ao longo do tempo. Capoccia (2015) oferece um modelo centrado na identificação de momentos críticos — conjunturas breves, porém decisivas, em que múltiplas alternativas institucionais estão disponíveis e a escolha entre elas define trajetórias futuras. Já Kingdon (2014), focado no processo de formulação de políticas, propõe que a mudança ocorre quando três fluxos autônomos — de problemas, soluções e contexto político — se alinham, permitindo que propostas sejam incorporadas à agenda governamental.

A aproximação entre essas duas abordagens permite capturar tanto a dimensão histórica e estrutural das rupturas institucionais quanto os mecanismos mais imediatos que tornam possível a mudança. Enquanto Capoccia (2015) enfatiza os pontos de inflexão duradouros e os mecanismos de reprodução que asseguram a persistência dos novos arranjos, Kingdon (2014) contribui com uma

abordagem mais refinada para observar como esses momentos são efetivamente construídos, a partir da atuação de atores específicos que interpretam o contexto, promovem ideias e mobilizam recursos. O conceito de janela de oportunidade, tal como formulado por Kingdon (2014), pode ser compreendido como o processo que opera dentro de um momento crítico — o instante em que condições sociais, políticas e cognitivas se articulam para permitir a emergência de uma nova configuração de atores, interesses e instituições.

Essa articulação teórica é particularmente útil para investigações que buscam explicar a origem de capacidades estatais duráveis, cuja consolidação não se explica nem apenas por pressões estruturais nem apenas por escolhas instrumentais. Em vez disso, trata-se de processos históricos marcados por disputas interpretativas, pela emergência de ideias técnicas ou políticas que aguardavam condições favoráveis para prosperar, e pela atuação estratégica de indivíduos e grupos que souberam ativar essas condições. Ao conjugar a atenção de Capoccia à trajetória e à persistência com o foco de Kingdon nas condições imediatas da mudança, obtém-se um arcabouço robusto para compreender como instituições que estruturam a ação do Estado no longo prazo podem nascer de conjunturas historicamente situadas e da convergência entre estrutura, agência e ideias.

4 A NECESSIDADE DE UM SISTEMA ESTATÍSTICO NACIONAL INTEGRADO E OS ENTRAVES POLÍTICOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO

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

A consolidação de um sistema estatístico nacional no Brasil foi um processo lento e atravessado por inúmeros obstáculos, como a ausência de padronização técnica, a desarticulação entre esferas administrativas e o atraso institucional. Nos períodos colonial e imperial, a coleta de dados esteve voltada principalmente para interesses fiscais e militares da Coroa portuguesa e, posteriormente, do governo imperial. Sem uma instituição centralizadora e sob forte influência do poder regional, prevaleceu um quadro de informações fragmentadas e pouco confiáveis, o que dificultava a formulação de políticas públicas em escala nacional e o planejamento territorial (Boxer, 2008; Senra, 2008).

Durante o período colonial (1500-1822), a Coroa portuguesa exercia um controle rígido sobre o território brasileiro, com a finalidade principal de maximizar a exploração econômica. O levantamento de informações, nesse contexto, não era voltado para a análise social ou demográfica, mas sim para a arrecadação de tributos, controle da produção agrícola e gestão das forças militares. Os levantamentos eram imprecisos, por serem produzidos de forma descontínua e desarticulada. Inicialmente as contagens eram feitas por autoridades eclesiásticas, não incluíam crianças e muitas vezes eram manipuladas para atender a interesses de autoridade locais (Fragoso e Gouvêa, 2009; Gonçalves, 1995; Senra, 2017).

O primeiro grande esforço de levantamento estatístico ocorreu a partir do século XVIII, quando Portugal implementou reformas administrativas para melhorar a arrecadação e a gestão do seu império ultramarino. O Marquês de Pombal influenciado pelas ideias do mercantilismo e do Iluminismo, introduziu

medidas de racionalização da administração colonial, incluindo a coleta de informações sobre a população, a economia e a produção agrícola. Essas estatísticas eram essenciais para a definição de políticas de exploração, como o controle da produção aurífera em Minas Gerais e a fiscalização do comércio do açúcar no Nordeste (Boxer, 2008). As iniciativas governamentais produzidas pelo despotismo ilustrado de Pombal podem ser vistas como a primeira grande tentativa de racionalizar o aparato administrativo do império colonial português, sujeito, à época, a um estado de atraso e dependência econômica que ameaçava sua soberania. Embora os esforços empregados por Pombal para criar um aparato administrativo racional tenham sido abortados, particularmente pelas elites econômicas metropolitanas e coloniais, as reformas introduzidas durante o período no qual permaneceu como o poderoso Secretário de Estado de Dom José I (1750-1777) — em especial, a reforma universitária, os investimentos estatais no conhecimento estatístico e o aprimoramento da base de arrecadação tributária — deixaram importantes legados (Maxwell, 1996). Cabe ainda destacar que tais reformas foram fundamentais para sedimentar as instituições e as ideias em torno das quais gravitaram as elites estatais brasileiras para legitimar seus sucessivos projetos de construção e modernização do Estado (Lynch, 2024)

No que se refere à produção de estatísticas oficiais, a falta de um método padronizado e a resistência das elites locais dificultaram a obtenção de dados confiáveis. Muitas vezes, os números eram subestimados ou manipulados para evitar a cobrança de tributos mais elevados por parte da metrópole. Além disso, a vastidão territorial e as dificuldades de comunicação faziam com que a coleta de dados fosse esparsa e ineficiente, resultando em lacunas significativas no conhecimento sobre a realidade demográfica e econômica do Brasil colonial. Outro aspecto importante da estatística colonial foi a contagem da população. A primeira grande contagem realizada ocorreu em 1776, por determinação da Coroa portuguesa, mas sua metodologia era rudimentar e concentrava-se nos homens considerados aptos ao trabalho e ao serviço militar. Populações indígenas e escravizadas eram frequentemente ignoradas ou subcontadas, o que comprometia a precisão das informações disponíveis, refletindo as

prioridades políticas e econômicas da administração colonial (Alencastro, 2000; Senra, 2008; Souza, 2006).

Com a vinda da família real para o Brasil em 1808 determinou-se a contagem da população para fins militares, motivo pelo qual enfrentou resistência popular, não tendo seus resultados sido considerados confiáveis. O primeiro recenseamento confiável feito no país, segundo Joaquim Norberto de Souza e Silva, data de 1819 e conforme suas palavras foi: "O primeiro censo da população do país, pela sua aproximação da verdade, pelo possível esmero na sua organização, e pela fé que se pode nele depositar" (Silva, 1870, p. 7)

Com a independência do Brasil em 1822 e a instituição do Império, o país passou a enfrentar o desafio de construir um Estado nacional, o que incluía a necessidade de um sistema estatístico mais eficiente e confiável. A Constituição de 1824 previa, ainda que de forma genérica, a realização de levantamentos populacionais, mas a autonomia das províncias, somada à fragilidade administrativa da época, dificultou a implementação de medidas padronizadas em âmbito nacional. De toda forma, é relevante que desde a primeira Constituição do país, o levantamento da população se evidencia como importante para a organização do aparato administrativo e consequentemente da sua atuação, pois no artigo 97 da Constituição de 1824 temos que: "Uma Lei regulamentar marcará o modo pratico das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império" (Brasil, 1824). Apesar dessa necessidade constitucional de contagem da população, o que se viu nas décadas seguintes foram tentativas infrutíferas de organização da estatística nacional, com determinações governamentais de levantamento de dados às províncias, ou ainda criação de órgãos que estruturassem um sistema único de estatística, que não conseguiam chegar a seu objetivo. Com isso, os levantamentos populacionais se baseavam muito mais em estimativas do que em efetiva contagem da população.

No período imperial, as estatísticas eram utilizadas prioritariamente para fins fiscais e administrativos, sem um interesse genuíno na análise da realidade social do país. Outro fator que influenciou o desenvolvimento da estatística no Império foi a questão da escravidão. Durante grande parte do século XIX, os dados sobre a população escravizada eram frequentemente subnotificados, seja

para ocultar a verdadeira dimensão do tráfico transatlântico (até sua proibição oficial em 1850), seja para evitar sanções internacionais por parte de países abolicionistas. Isso fez com que muitos dos levantamentos estatísticos da época apresentassem discrepâncias significativas entre os números reais e os declarados (Alencastro, 2000; Senra, 2008).

O primeiro grande esforço sistemático de coleta de dados estatísticos no Brasil Imperial ocorreu durante o reinado de D. Pedro II. O contexto era de um movimento de centralização administrativa empreendido pelo Estado imperial brasileiro, especialmente a partir das décadas de 1840 e 1850, que foi um fator decisivo para a constituição de uma estrutura estatal mais coesa e capaz de implementar políticas de alcance nacional. Esse processo resultou da necessidade de reforçar o poder central após as intensas crises e revoltas regionais que marcaram o período regencial, levando a uma reconfiguração institucional que restringiu a autonomia das províncias e fortaleceu o governo central (Lynch, 2024). A criação de um aparato burocrático mais eficiente, a reorganização do sistema judiciário e o fortalecimento dos mecanismos de controle administrativo constituíram elementos fundamentais dessa centralização, que, por sua vez, criou as condições políticas e institucionais para o surgimento de iniciativas de unificação informacional (Carvalho, 2008).

A chamada “Guerra dos Marimbondos”, que ocorreu em 1852, foi uma das mais significativas manifestações de resistência popular à tentativa do Estado imperial brasileiro de implementar o registro civil compulsório de nascimentos, casamentos e mortes. O levante teve epicentro em Pernambuco e foi marcado por ampla mobilização popular, que via a nova legislação como uma ameaça às práticas religiosas, além de representar uma forma de vigilância e intervenção do Estado nas vidas privadas e à autoridade da Igreja Católica, tradicionalmente responsável pelos registros civis (Lovemann, 2006). Os revoltosos acreditavam que o novo sistema estatal tinha a intenção de escravizá-los, por conta da recente extinção do tráfico de escravos, em 1850, e a demanda por mão de obra para as lavouras. A reação violenta incluiu ataques a oficiais locais e destruição de documentos, obrigando o governo imperial a suspender a aplicação da lei em algumas regiões (Melo, 1920; Saavedra, 2015). Esse episódio ilustra um momento precoce de bloqueio à construção da capacidade informacional do

Estado brasileiro. A tentativa de coletar dados sistemáticos sobre a população representa um esforço de penetração administrativa e construção de poder infraestrutural. No entanto, a reação popular demonstra que mecanismos institucionais e legais, por si só, não são suficientes para gerar capacidade informacional quando encontram resistência social massiva. Esse evento ajuda a reforçar, portanto, que a consolidação posterior dessa capacidade só foi possível quando o Estado centralizou o poder político, reorganizou suas instituições e mobilizou legitimidade técnica e ideacional para superar os bloqueios enfrentados.

O movimento de centralização administrativa no Brasil Imperial consolidou-se como resposta à instabilidade política e às rebeliões regionais que marcaram o período regencial. Nesse contexto, o Conselheiro Paulino José Soares de Souza, posteriormente Visconde do Uruguai, desempenhou papel central ao liderar importantes reformas institucionais que fortaleceram o poder do governo central, notadamente a Reforma Judiciária de 1841, que recentralizou o controle da polícia e da justiça nas mãos do Executivo imperial. O projeto conservador de Paulino visava assegurar a unidade territorial e a ordem, mediante o fortalecimento das estruturas burocráticas e a limitação das autonomias provinciais. O debate entre centralização e descentralização, entretanto, permaneceu uma tensão constante no Império: enquanto as elites provinciais buscavam preservar espaços de autonomia, o governo central procurava ampliar sua capacidade de coordenação administrativa e política. Embora marcada por acomodações e resistências locais que limitaram o pleno alcance das reformas, a centralização promovida no período imperial foi decisiva para a constituição de um Estado nacional, ainda que tenha restringido as possibilidades de participação política nas províncias (Carvalho, 2008; Ferreira, 2009).

Em 1870, Joaquim Norberto de Souza, então chefe de seção da Secretaria do Império, incumbido por Conselheiro Paulino José Soares de Souza, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, a partir de estimativas populacionais providas pelas províncias, elaborou "minuciosa monografia, apresentando os resultados resumidos, não só das estimativas, como dos inquéritos procedidos em diversas épocas, desde os tempos coloniais"

(Gonçalves, 1995, p. 11). O documento chamou a atenção do governo para a importância de realizar um censo populacional, que foi planejado de forma a alcançar informações precisas e confiáveis, evitando as imprecisões dos levantamentos anteriores, decorrentes do uso excessivo de estimativas. Para levar a cabo esse intento, foi publicada a Lei nº 1.829 de 09 de setembro 1870 que, entre outras disposições, estabelecia, no seu artigo 2º, a periodicidade decenal do censo e criava a Diretoria Geral de Estatística (DGE), com as seguintes incumbências:

1º Dirigir os trabalhos do censo de todo o Império e proceder ao arrolamento da Côrte, dando execução às ordens que receber do Governo.

2º Organizar os quadros anuais dos nascimentos, casamentos e óbitos.

3º Coordenar e apurar todos os dados estatísticos recolhidos pelas diversas Repartições Públicas.

4º Formular os planos de cada ramo de estatística do Império, da local de cada província quando a isso for chamada, e da especial a cada classe de factos.

(Brasil, 1870)

Até esse momento, o principal gargalo para o avanço da estatística nacional era a dispersão de esforços e incongruência de métodos devido à autonomia administrativa entre as províncias e seus poderes. Isso gerava uma variedade de resultados, muitas vezes contraditórios, já que os órgãos planejavam os levantamentos da forma que lhes aprouvessem. Assim, a criação da DGE era uma tentativa de coordenar o sistema estatístico nacional de forma a levar os esforços à mesma direção.

Além da demografia, a estatística econômica começou a ganhar importância no período imperial, especialmente diante do crescimento da economia cafeeira e da urbanização em curso. A demanda por dados sobre produção, comércio e infraestrutura aumentou, mas a fragmentação administrativa do Império, somada à ausência de uma cultura de coleta sistemática de informações, impediu a consolidação de uma base estatística nacional. As províncias tinham autonomia para conduzir seus próprios levantamentos, sem coordenação central, o que dificultava o planejamento econômico em escala nacional (Hespanha, 2001; Senra, 2008).

A DGE organizou em 1872 o primeiro e único censo do Império, que foi considerado exitoso. Esse censo representou um avanço significativo em relação às tentativas anteriores, pois utilizou metodologias mais detalhadas e abarcou informações sobre a população livre e escravizada, ocupações, alfabetização e características das moradias. Entretanto, o censo de 1872 ainda apresentava limitações. A precariedade dos registros civis, a resistência de certas regiões em colaborar com a coleta de dados e a dificuldade de acesso a áreas remotas comprometeram a precisão das informações (Senra, 2008).

O trabalho de Loveman (2006) aprofunda a compreensão sobre o Censo de 1872 ao evidenciar as limitações estruturais e políticas enfrentadas pelo Estado imperial brasileiro no esforço de produzir conhecimento sistemático sobre a população. A autora destaca que embora o recenseamento tenha sido considerado um sucesso técnico em sua execução, ele se deu em um contexto de resistência social e institucional à implantação do registro civil obrigatório, especialmente no que se referia à separação entre Igreja e Estado. Esse embate, que resultou em intensa oposição por parte de setores clericais e populares, revela a fragilidade do poder infraestrutural do Estado à época — ou seja, sua capacidade de penetrar a sociedade e implementar decisões de forma eficaz e rotineira, como conceituado por Michael Mann (1984). A incapacidade do Estado de impor rotinas de registro e de vencer resistências locais à produção de informação padronizada expõe os limites de sua autoridade prática, mesmo em face de uma centralização legal já em curso. Assim, o Censo de 1872, embora simbólico, escancarou a distância entre o ideal de um Estado conhecedor da sociedade e a realidade de sua fraca inserção territorial e institucional.

Apesar de a criação da DGE ter simbolizado um esforço de coordenação nacional para o avanço da estatística pública — num contexto marcado pela fragmentação entre as iniciativas provinciais e a ausência de padronização metodológica — o órgão foi suprimido pela Lei nº 2.940, de 31 de outubro de 1879, o que contribuiu para a não realização do censo programado para 1880. Segundo Gonçalves (1995, p.11) os últimos anos do Império "assinalaram uma indiferença dos poderes públicos pela estatística", o que se evidencia com a supressão da DGE e consequente não realização do Censo de 1880.

O desenvolvimento da estatística nos períodos colonial e imperial enfrentou desafios estruturais que repercutiram diretamente na conformação do sistema estatístico nacional no século XX. A descentralização administrativa, marcada pela autonomia das províncias, dificultava a coleta coordenada de informações, ao passo que a ausência de padrões metodológicos impedia a comparabilidade dos dados entre regiões e períodos. Além disso, o uso dos levantamentos principalmente para fins fiscais e militares restringia seu escopo analítico, pois se priorizava o controle e a arrecadação em detrimento da compreensão abrangente da realidade social e econômica do país. Apesar dessas limitações, os esforços estatísticos realizados nesses períodos foram fundamentais para a formação inicial de um acervo de informações sobre população, território e economia. Mesmo que os dados fossem frequentemente imprecisos ou sujeitos a manipulações, eles representaram os primeiros passos de uma tentativa de sistematização do conhecimento empírico sobre o Brasil. No Império, sobretudo na segunda metade do século XIX, a crescente valorização da informação estatística como ferramenta de governo tornou-se pauta entre intelectuais e burocratas. No entanto, as condições políticas e institucionais ainda eram frágeis: o Estado carecia de um aparato administrativo consolidado, havia escassez de técnicos especializados, e o poder central tinha dificuldades para impor diretrizes uniformes às províncias. Por isso, iniciativas como a criação da DGE e a realização do Censo de 1872 devem ser vistas como marcos relevantes, embora insuficientes, na construção de um sistema estatístico estatal eficaz.

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, nos termos de 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 arrecadatários e administrativos. Ainda assim, a valorização incipiente da estatística como ferramenta de governo, observada na segunda metade do século XIX, representa uma manifestação inicial 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 análise das origens coloniais e imperiais da estatística no Brasil revela que, apesar da existência precoce de iniciativas voltadas à coleta de dados, faltava um aparato institucional robusto que garantisse sua continuidade e integração. A ausência de um Estado centralizado, combinado à utilização instrumental dessas informações pela Coroa portuguesa, limitou a construção de uma capacidade informacional sistemática. Nesse contexto, a debilidade institucional da esfera central emerge como condição impeditiva à consolidação de um sistema nacional de estatística.

4.2 A Autonomia dos Estados Federados na República Oligárquica

A Primeira República, que durou de 1889 a 1930, foi caracterizada por uma configuração política onde a autonomia dos estados se manteve como um princípio fundamental. Esse modelo descentralizado, instituído pela Constituição de 1891, conferiu aos estados brasileiros um poder significativo para gerenciar suas finanças, polícias, legislação e administração pública. Esse modelo de descentralização do poder federal favoreceu as elites regionais e consolidou um sistema político caracterizado pela fragmentação do poder, onde a União era incapaz de intervir efetivamente nas questões locais. Embora a ideia de uma federação fosse central para a construção da nova República, esse arranjo acabou por consolidar um sistema em que o governo central da União era politicamente fraco e dependente dos governadores estaduais. A descentralização do poder não foi um fenômeno recente, mas teve raízes históricas profundas que se estenderam desde o período imperial, quando o Brasil já vivenciava um forte caráter federativo, refletindo uma resistência das

elites provinciais em renunciar a seu poder político e econômico. A forte autonomia dos estados não surgiu de maneira espontânea, mas como resultado de um contexto histórico e político específico que antecedeu a Proclamação da República (Carvalho, 1987; Fausto, 2013).

A República Velha foi o produto de uma transição complexa do Império para a República, durante a qual as oligarquias provinciais conseguiram manter sua influência nas novas estruturas de poder. A Constituição de 1824, durante o Império, e a subsequente Constituição de 1891, instituíram um modelo federativo onde as províncias, e mais tarde os estados, gozavam de grande autonomia em relação à União. Durante o Império, essa autonomia era especialmente visível nas áreas de administração local, arrecadação de impostos e controle da produção, sendo que os estados tinham a capacidade de moldar suas políticas econômicas de acordo com os interesses locais. A estrutura política imperial, baseada no pacto federativo, permitiu a concentração de poder nas elites provinciais que, por sua vez, se viam em um cenário em que poderiam interagir diretamente com a monarquia, sem a necessidade de uma forte mediação do governo central. O processo de Proclamação da República, em 1889, não significou uma ruptura completa com essa dinâmica, mas, ao contrário, manteve muitas das características federativas do regime imperial, com um governo central fraco e dependente da cooperação das elites regionais (Fausto, 2013).

Contrastando com a ideia apresentada no parágrafo anterior, para Carvalho (1987) a Proclamação da República representou sim uma ruptura significativa na forma de governo, marcada pela substituição do regime monárquico centralizador por uma estrutura federativa que institucionalizou a autonomia das províncias, agora transformadas em estados. Essa mudança deu origem ao que o autor caracteriza como “federalismo oligárquico”, uma forma de governo dominada por elites regionais, especialmente a paulista, que passou a exercer hegemonia sobre o novo regime. A ruptura, portanto, não se deu tanto no nível da cultura política — que continuou excludente e elitista — mas sim nas instituições e na lógica de distribuição do poder. A descentralização do poder político fortaleceu os interesses locais e dificultou a construção de um Estado centralizado e eficiente, conferindo grande poder às oligarquias regionais no

controle do processo político, inclusive sobre os instrumentos de coleta de dados e administração pública (Carvalho, 1987).

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, consolidou-se um modelo descentralizado de organização política, que acabou favorecendo as oligarquias estaduais. A chamada “Política dos Governadores” refletia a necessidade do presidente da República de obter apoio das elites regionais para garantir estabilidade e viabilidade política. Em troca de apoio no Congresso, os governadores recebiam recursos e liberdade para administrar suas regiões com pouca interferência da União. Esse arranjo fortaleceu os vínculos entre os governadores e os coronéis locais, sustentando um sistema de poder marcado pelo clientelismo e pela hegemonia das elites rurais (Carone, 1974; Fausto, 2013).

A formação da República no Brasil esteve marcada pela tensão entre poder público e ordem privada, com a questão social emergindo após a abolição, associada à reforma social e à persistência do latifúndio. Contudo, a jovem República frustrou essas demandas, mantendo a reforma social nos limites do liberalismo constitucional de 1891, enquanto o Estado expandia suas prerrogativas para regular uma sociedade dispersa e organizar o contencioso político-administrativo, conforme Santos (1978). A substituição do Império pela República atendeu aos interesses das oligarquias agrárias, consolidando um pacto oligárquico que encontrou sua máxima expressão no governo Campos Salles, com o “condomínio oligárquico” e a “política dos governadores”, assegurando o comando estadual em troca de fidelidade à hegemonia paulista. A elite cafeeira, embora autônoma, dependia do Estado, que interveio para garantir mão de obra e estabilizar o setor frente à queda dos preços do café. Assim, mesmo tratando seus negócios como privados, essa elite se vinculava inevitavelmente ao Estado, que canalizava recursos da agroexportação para infraestrutura e bens coletivos, beneficiando interesses mais amplos (Lanzara 2017).

Com isso, a República Velha foi, em grande parte, dominada pelas oligarquias estaduais, que mantiveram a autonomia política e econômica. A relação de subordinação entre a União e os estados teve impactos profundos na administração do país, especialmente nas áreas de infraestrutura, educação,

saúde e na própria formulação de políticas públicas. O modelo descentralizado e fragmentado gerou diversas complicações para o desenvolvimento do Brasil. A principal dificuldade estava na falta de coesão nacional. A autonomia dos estados impedia a criação de um sistema unificado de planejamento e políticas públicas. Cada estado possuía suas próprias leis, administrava seus recursos e, muitas vezes, tinha suas próprias forças policiais. Essa fragmentação dificultava a implementação de projetos de infraestrutura nacional, como a construção de ferrovias ou a expansão de serviços públicos essenciais, como educação e saúde. A produção de estatísticas nacionais, por exemplo, era desorganizada e muitas vezes incompatível entre os estados, o que impedia uma visão clara do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Durante a Primeira República, a coleta de dados era profundamente fragmentada. Cada estado dispunha de autonomia para realizar seus próprios levantamentos conforme prioridades e metodologias locais, sem articulação com um sistema nacional. Essa ausência de coordenação gerava estatísticas inconsistentes, o que comprometia sua confiabilidade e utilidade para o planejamento público. A falta de padronização refletia as limitações institucionais da época e a predominância dos interesses regionais na organização administrativa do país. A fragmentação de dados resultava em um cenário no qual o governo central não conseguia visualizar, de maneira clara, a realidade social e econômica do Brasil, o que limitava a adoção de políticas públicas mais eficazes e integradas (Fausto, 2013; Leal, 2012; Senra, 2008).

No plano econômico, a autonomia dos estados também gerou um acentuado desequilíbrio entre as regiões do país. São Paulo e Minas Gerais, fortalecidos pela produção cafeeira e por laços com o mercado internacional, tornaram-se os principais centros de poder político e econômico durante a Primeira República. Essas elites regionais influenciavam diretamente as decisões nacionais e utilizavam sua riqueza para consolidar o domínio oligárquico. Em contraste, regiões como o Nordeste, economicamente mais frágeis, tinham menor capacidade de intervenção no cenário político e encontravam dificuldades para modernizar suas estruturas produtivas. O Brasil, de forma geral, desenvolveu-se sob um modelo concentrado em poucas regiões, o que acentuou as disparidades econômicas e sociais entre os estados. A

ausência de mecanismos efetivos de integração dificultava a implementação de políticas nacionais voltadas à redução das desigualdades regionais. Enquanto São Paulo se beneficiava do dinamismo da economia cafeeira e de suas conexões com o mercado internacional, estados como os do Nordeste enfrentavam estagnação econômica, escassez de infraestrutura e um modelo agrícola baseado em práticas tradicionais, como o cultivo da cana-de-açúcar (Carone, 1974; Fausto, 2013; Furtado, 2009).

A autonomia dos estados também contribuiu para a fragilidade do Estado brasileiro em termos de controle administrativo e governamental. As forças policiais estaduais, por exemplo, eram subordinadas aos governadores, o que favorecia a manutenção de estruturas de poder locais. Essa configuração possibilitou o fortalecimento do coronelismo e do clientelismo, práticas que garantiram o domínio político das oligarquias rurais e limitaram a centralização do poder federal (Fausto, 2013; Leal, 2012).

O coronelismo constituiu uma forma característica de exercício do poder no Brasil, consolidando-se durante a Primeira República, embora suas origens remontem ao período imperial. Naquele contexto, os municípios funcionavam como domínios políticos transmitidos informalmente entre famílias influentes, ainda que sem respaldo legal. Com a Proclamação da República, muitos republicanos históricos acreditaram que as mudanças eleitorais romperiam com esse modelo, mas os eleitores continuaram submetidos à influência dos antigos chefes políticos locais, que mantiveram o controle das eleições e seguiram promovendo seus aliados para cargos legislativos e executivos nos estados e no Senado. Soma-se a esse cenário o fato de que, no início da República, o alistamento eleitoral foi inferior ao registrado no final do Império. Isso se deve à vigência da Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881), que havia excluído os analfabetos do direito ao voto e endurecido os critérios de comprovação de renda. A Proclamação da República manteve essas restrições, e a proporção de eleitores em relação à população só voltaria a atingir os níveis anteriores à Lei Saraiva após o fim do Estado Novo (1945). Mesmo com o fim do Império, as estruturas políticas e econômicas continuaram quase inalteradas, mantendo a figura do “coronel”, título originado da Guarda Nacional, instituição criada para garantir a ordem, proteger a Constituição e coibir revoltas. Na

ausência de um exército nacional forte, líderes locais assumiam postos de destaque na Guarda, sendo automaticamente reconhecidos como “coronéis” pelas comunidades. O sistema refletia a hierarquia socioeconômica de cada região, com os mais ricos ocupando os cargos superiores. Após a extinção da Guarda, o título persistiu como uma forma simbólica de designar aqueles que concentravam grande influência política e econômica (Carvalho, 2008; Fausto, 2006)

Durante a República Velha, o coronelismo tornou-se peça central da engrenagem política, sustentando a lógica oligárquica. Havia uma aliança tácita entre o estado, que precisava garantir apoio eleitoral, e os grandes proprietários de terra, que controlavam o voto dos eleitores através de práticas coercitivas concentradas no nível dos municípios. A ausência de partidos estruturados permitia que esses coronéis controlassem as eleições municipais e estaduais, enquanto o governo federal oferecia respaldo institucional por meio do envio de policiais e juízes alinhados aos seus interesses. O equilíbrio entre os poderes passou, então, a depender da força dessas redes locais marcadas por um ambiente de violência, troca de favores e domínio das elites agrárias sobre os processos políticos. Os coronéis, líderes locais com forte influência política e econômica, controlavam o voto das populações rurais e utilizavam sua posição para garantir privilégios e perpetuar sua autoridade. Esse modelo consolidou uma estrutura política oligárquica, marcada pela autonomia das elites regionais e pela fraca intervenção do governo central. O clientelismo, sustentado por essa descentralização, contribuiu para acirrar as desigualdades sociais e políticas no país (Fausto, 2006; Leal, 2012).

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 *et al.*, 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.

4.3 Os Empecilhos à Centralização Estatística

A República Velha foi um período de grande descentralização administrativa, no qual os estados brasileiros gozavam de ampla autonomia em relação ao governo central. Esse modelo político teve um impacto direto no desenvolvimento da estatística nacional, tornando a coleta e a organização de dados um processo fragmentado e despadronizado. A ausência de um órgão centralizador eficiente e a resistência dos estados em ceder informações ao governo federal comprometeram a criação de um sistema estatístico nacional coerente e confiável. Conforme já mencionado, o domínio político das oligarquias estaduais, sobretudo as de São Paulo e Minas Gerais, estruturava-se como o eixo que sustentava a dominação política durante a República Velha. Esse arranjo conferia grande autonomia aos estados na administração pública, inclusive na produção estatística. Como cada unidade federativa definia seus próprios métodos de coleta e análise de dados sobre população, economia e infraestrutura, não havia um sistema nacional integrado ou padronizado, o que comprometia a comparabilidade das informações e a formulação de políticas públicas coordenadas (Leal, 2012; Senra, 2008).

Após a Proclamação da República, um dos primeiros atos do governo foi a restituição da DGE, através do Decreto nº 113-d de 02 de janeiro de 1890, posteriormente substituído pelo Decreto nº 331 de 12 de abril de 1890, e a convocação do Censo Populacional com referência para o fim daquele ano. A Constituição de 1891, assim como a anterior, condicionava a proporcionalidade

da Câmara dos Deputados à população e já determinava em seu próprio texto, aqui diferindo da constituição anterior, a realização do censo e a sua periodicidade decenal. Portanto, a partir desta Carta, o Recenseamento da População a cada 10 anos alçou-se à categoria de dispositivo constitucional. Foram assim escritos os parágrafos do artigo 28 da Constituição de 1891:

§ 1º O número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.

§ 2º Para este fim mandará o Governo Federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da República, o qual será revisto decenalmente.

(Brasil, 1891)

Dessa forma, o levantamento de dados populacionais voltou a ser reconhecido como um instrumento essencial para a administração pública, embora com um enfoque limitado à sua função política de basear a representação proporcional na Câmara dos Deputados.

A falta de padronização nas estatísticas da República Velha pode ser atribuída, em parte, à ausência de um órgão nacional forte o suficiente para centralizar as informações. Como já citado, a DGE foi suprimida ao final do Império. Porém, com a Proclamação da República, influências positivistas estimularam a retomada da Diretoria e a previsão constitucional da realização de censos decenais, ainda que a efetivação tenha sido irregular. A dependência da colaboração dos estados, pouco dispostos à cooperação federativa, comprometia a qualidade dos dados estatísticos, uma vez que a DGE não possuía poder coercitivo sobre os estados e dependia da colaboração voluntária das unidades federativas, o que resultava em um fluxo irregular de informações e na falta de um padrão metodológico. A descentralização administrativa conferia aos estados ampla autonomia, o que resultava na produção de dados fragmentados e muitas vezes orientados por interesses políticos regionais. Essa autonomia favorecia distorções deliberadas nas informações divulgadas, como a valorização seletiva de indicadores econômicos positivos e a subnotificação de problemas sociais. Sem coordenação federal e sem mecanismos eficazes de fiscalização, os dados estatísticos serviam frequentemente mais à legitimação

das elites locais do que ao planejamento nacional (Gonçalves, 1995; Senra, 2008).

À época já se tinha a plena noção da relevância da informação estatística e sua necessária imparcialidade para a boa condução social de uma nação. Manoel Thimóteo da Costa, diretor da ressurgente DGE, evidencia esta questão em relatório elaborado em 1891, dirigido ao Ministro de Estado dos Negócios do Interior, Dr. João Barbalho Uchôa Cavalcanti. O relatório oficial constitui uma expressão precoce e inequívoca da variável antecedente cognitiva associada à percepção da necessidade de informações estatísticas para governar. Nele, afirma-se categoricamente que nenhum país civilizado pode organizar sua administração ou adaptar o governo às necessidades populares sem recorrer à estatística. Apresentada como base do direito, da sociologia e da crítica social, a estatística é descrita como instrumento indispensável à formulação de políticas públicas, à organização financeira do Estado e à racionalidade legislativa. Atribui-se a ela um papel imparcial e técnico, capaz de orientar tanto governantes quanto cidadãos refletidos na tomada de decisões. Ao reconhecer a estatística como condição para evitar a desorganização administrativa e para garantir planejamento eficaz, o documento revela que já havia, desde o final do século XIX, uma consciência institucionalizada — ainda que restrita — de que a produção sistemática de dados era pré-condição para uma ação estatal eficaz (Costa, 1891). Essa percepção, embora não tenha resultado de imediato em mudanças estruturais, antecipa cognitivamente os fundamentos da capacidade informacional que só seria consolidada décadas depois.

Essa valorização precoce da estatística como instrumento de governo antecipa os fundamentos do que autores como Jannuzzi (2018) e Brambor *et al.* (2019) destacam como condição indispensável para a efetividade das políticas públicas: o conhecimento preciso da realidade social, econômica e territorial como insumo estruturante da ação estatal. Como argumenta Soifer (2012), o poder informacional não apenas sustenta a capacidade fiscal e administrativa do Estado, como viabiliza sua presença efetiva no território — premissa fundamental para o exercício do poder infraestrutural, segundo Mann (1984). Além disso, ao apontar a estatística como meio técnico, imparcial e contínuo de monitoramento da sociedade, o relatório de 1891 antecipa também a noção de

“legibilidade” do Estado sobre sua população (Lee e Zhang, 2017), isto é, a transformação de informações locais em dados inteligíveis e utilizáveis por governos centrais. O reconhecimento desse papel estratégico da estatística, mesmo antes da existência de um aparato institucional consolidado, reforça a presença de uma variável cognitiva latente que, embora ainda sem capacidade de acionar mecanismos concretos de mudança, delineava as bases ideacionais da futura construção da capacidade informacional do Estado brasileiro.

Já sabidas também eram as dificuldades inerentes à dependência de informações estatísticas advindas dos estados, situação que não se resolveria na República Velha, apesar de ter sido atenuada, episodicamente, com os esforços em prol do Censo de 1920. Mas já ao fim do século XIX havia a percepção de algumas nuances do que seria necessário para superar os desafios diagnosticados, apesar de essas ideias ainda demandarem muito desenvolvimento e serem concretamente alcançadas somente décadas depois. O relatório de Manoel Thimóteo da Costa também explicita a variável antecedente diagnóstica referente à constatação das dificuldades de coordenação estatística advinda da autonomia estadual, quando relata as dificuldades enfrentadas pela DGE na tentativa de articular um sistema nacional sob o modelo federativo descentralizado da Primeira República. O documento denuncia a inexistência de um intermediário técnico nos estados que pudesse mediar, em termos administrativos e conceituais, a execução das instruções federais. Relata-se que ofícios, mapas e formulários enviados pela DGE às administrações estaduais e locais frequentemente não eram respondidos nem preenchidos, comprometendo a produção de dados e a conclusão de trabalhos fundamentais. A resistência dos governadores — voltados majoritariamente a assuntos políticos — e a ausência de delegações federais nos estados são apontadas como entraves estruturais à coordenação vertical do sistema estatístico. Ao mesmo tempo, o texto defende a necessidade de instrumentos legais que obrigassem a colaboração dos cidadãos, reconhecendo os limites da adesão voluntária em uma sociedade ainda refratária à estatística (Costa, 1891). Essa análise, elaborada ainda no contexto de início da República Velha, demonstra que já havia um diagnóstico técnico consolidado sobre a ineficiência

do modelo estatístico descentralizado, percepção que fundamentaria, anos depois, a centralização estatística empreendida pelo governo Vargas.

Já havia também uma preocupação com a burocracia alocada no serviço estatístico nacional. No mesmo documento há o relato de um novo olhar para a qualificação do pessoal a ser contratado, olhar esse que buscava a execução de um serviço com maior qualidade. O relato se refere a uma reforma feita em 12 de abril de 1890, logo após a recriação da DGE, fato já citado, que ocorreu com a Proclamação da República:

Outra vantagem útil, bastante recomendável, que trouxe a reforma referendada pelo cidadão Dr. José Cesário de Faria Alvim, então Ministro do Interior, foram as alterações feitas no concurso para a repartição, por quanto como preceituava o art. 22 do regulamento de 14 de janeiro de 1871, não era exigido, como fora conveniente, nem noções de estatística nem de economia política e nem tão pouco, o que constituía notável lacuna, o conhecimento de história e geografia, quer geral, quer do Brasil. Assim, exigir essas matérias e melhor preparo em matemática elementar era um fato que se tornara necessário, pois estes conhecimentos são tão indispensáveis na vida comum, quanto de íntima conexão com a ciência estatística.

(Costa, 1891, p.12)

Apesar dos desafios, a República Velha realizou dois censos nacionais com a periodicidade decenal prevista, em 1890 e 1900, além de um terceiro em 1920. Esses levantamentos representaram avanços em relação ao período imperial, mas ainda enfrentaram grandes dificuldades, particularmente os dois primeiros, principalmente devido à resistência dos estados em fornecer informações detalhadas.

O Censo de 1890, realizado logo após a Proclamação da República, buscou traçar um panorama inicial do novo regime, mas sofreu com problemas metodológicos e uma baixa abrangência. Muitas áreas do país foram ignoradas, e a contagem populacional foi prejudicada por falhas operacionais e pela dificuldade de acesso a regiões remotas. Essa limitação revela uma deficiência estrutural do Estado brasileiro à época: sua baixa capacidade de penetração territorial e de mobilização de recursos administrativos. Segundo Michael Mann (1984), o poder infraestrutural do Estado — isto é, sua capacidade de implementar decisões políticas em todo o território — depende diretamente de

sua presença institucional no espaço nacional. No caso do Brasil republicano nascente, tal presença era incipiente, o que comprometia a coleta de dados confiáveis. A baixa presença estatal em muitas regiões do país, refletida na dificuldade de acesso às áreas remotas durante o Censo de 1890, aponta para um Estado com pouca capacidade de penetração territorial, o que compromete sua atuação em diversas frentes, inclusive na produção de informações. Além disso, como destaca Charles Tilly (2007), a consolidação da capacidade estatal está intimamente ligada à habilidade do Estado de extrair informação da população, o que exige tanto coerção quanto cooperação institucionalizada. No Brasil, essa infraestrutura informacional era precária, o que explica a dificuldade de execução de um censo abrangente e sistemático. Mara Loveman (2005), ao analisar o primeiro censo brasileiro de 1872, já havia evidenciado como a ausência de um aparato estatal consolidado impunha severas limitações à obtenção de dados confiáveis sobre a população — cenário que se perpetuava ainda em 1890.

Em um esforço inicial de adequação da estatística brasileira aos padrões internacionais, o Censo de 1900 foi planejado atendendo recomendações do Instituto Internacional de Estatística relacionadas a determinação de uma data específica de referência para o levantamento dos dados em todos os países integrados ao Instituto, e também relacionadas a uniformidade do questionário, a fim de possibilitar comparações entre os censos nacionais. O Censo de 1900 marcou um avanço em relação ao levantamento anterior, mas ainda enfrentou sérias limitações técnicas e políticas. A ausência de padronização metodológica entre os estados comprometia a confiabilidade e a comparabilidade dos dados demográficos. Em muitas regiões, as elites locais viam a produção de estatísticas precisas com desconfiança, temendo que essas informações servissem de base para reformas administrativas ou tributárias que ameaçassem seus interesses. A estrutura descentralizada do Estado e a fragilidade institucional também dificultavam a consolidação de uma política estatística nacional integrada (Gonçalves, 1995).

Apesar da morosidade e de notáveis falhas, principalmente em relação ao levantamento de dados do Distrito Federal que teve que ser cancelado e refeito, o Censo de 1900, de alguma forma, serviu para se detectar o incremento

populacional da primeira década da República e para que fossem feitas estimativas populacionais futuras utilizando-se também dos Censos de 1872 e 1890, o que foi importante para minimizar o impacto da não realização do Censo de 1910, cancelado por conta do ambiente político conturbado que não permitiu a mobilização necessária para uma operação de grande vulto como um Censo.

Do ponto de vista analítico, é possível argumentar que, embora os censos de 1890 e 1900 tenham cumprido a exigência constitucional de realização decenal, seus resultados foram tão limitados em termos técnicos e institucionais que talvez fosse mais adequado que tivessem sido adiados. Essa avaliação se sustenta na análise do contexto político e administrativo em que ambos ocorreram. O Censo de 1890 foi conduzido em meio à transição para o regime republicano, em um momento de instabilidade institucional e de priorização da consolidação do novo regime. As tensões entre civis e militares, e entre a União e os estados, ocupavam o centro da agenda política e afetavam diretamente a capacidade de mobilização nacional para uma operação de grande escala como um censo. Já o Censo de 1900 enfrentou obstáculos distintos. Com o federalismo oligárquico já consolidado, o poder dos estados sobrepunha-se à autoridade da União em diversas áreas, inclusive na produção de estatísticas. A DGE, responsável pela coordenação nacional do censo, encontrava-se enfraquecida institucionalmente, com estrutura precária, orçamento limitado e um corpo técnico reduzido. A resistência dos estados em seguir orientações centralizadas resultou na fragmentação dos esforços censitários, comprometendo a padronização e a confiabilidade dos dados. O quadro 4 aponta, de forma resumida, o quão deficiente foi a operação censitária de 1900 na grande maioria dos estados.

Quadro 4 – Resumo da operação do Censo 1900 por estado

(continua)

Estado	Resumo da operação
Alagoas	Máxima regularidade
Amazonas	Dados deficientes
Bahia	Informações em grande parte incompletas
Ceará	Recebidas informações de 57 dos 79 municípios
Espírito Santo	Recenseamento não foi feito em 1 distrito

	(conclusão)
Estado	Resumo da operação
Goiás	Recebidas informações de 20 dos 37 municípios
Maranhão	Recebidas informações de 34 dos 53 municípios
Minas Gerais	Recebidas informações de 205 de 509 distritos
Mato Grosso	Informações deficientes
Pará	Recebidas informações de 28 dos 50 municípios
Paraíba	Ausência de dados de 6 municípios
Paraná	Ausência de dados de 2 distritos
Pernambuco	Ausência de dados de 6 distritos
Piauí	Ausência de dados de 9 distritos
Rio de Janeiro	Recenseamento não foi feito em 1 município
Rio Grande do Norte	Recenseamento não foi feito em 7 municípios
Rio Grande do Sul	Recenseamento não foi feito em 1 município
Santa Catarina	Recenseamento não foi feito em 1 município
São Paulo	Recebidas informações de 127 dos 171 municípios
Sergipe	Ausência de dados de 6 distritos

(Elaborado pelo autor com dados de Brasil, 1905)

Durante o período em que os estados brasileiros desfrutavam de grande autonomia, a DGE enfrentava sérias dificuldades. Já sofria com a negligência de autoridades locais, algo que anteriormente se atribuía ao contexto instável da consolidação republicana. Com o tempo, porém, esse descaso se intensificou, refletido tanto na baixa prioridade dada à produção estatística quanto na criação de órgãos estatísticos estaduais autônomos, sem articulação com a DGE. A gravidade da situação exigia medidas concretas, mas as tentativas de aprovar leis que fortalecessem a atuação federal esbarravam na resistência das elites políticas regionais. Sem apoio legal e com infraestrutura precária, a DGE lutava para cumprir suas funções de forma eficiente, contínua e sistemática, resultando em uma atuação lenta e fragilizada (Senra, 2008).

Devido à organização administrativa da época, a DGE não era responsável pela coleta direta de dados, mas sim pelo tratamento das

informações produzidas por outros órgãos, especialmente em âmbito estadual e municipal. Essa dependência gerava grandes dificuldades, uma vez que a crescente autonomia dos entes federados comprometia a padronização e a regularidade do envio dessas informações. Nesse contexto destacou-se a figura de José Luiz Sayão de Bulhões Carvalho, um dos maiores nomes da estatística brasileira. Bulhões Carvalho formou-se em Medicina no Rio de Janeiro em 1887 e ingressou no serviço público ainda jovem. Esteve à frente da DGE em dois períodos sendo figura central nos avanços técnicos e institucionais da estatística brasileira. Teve papel central na consolidação da estatística pública no Brasil durante a Primeira República. Como diretor da DGE entre 1907 e 1909, e novamente de 1915 a 1930, enfrentou o desafio da fragmentação da produção estatística e da baixa cooperação dos estados. Sua visão era a de uma estatística nacional centralizada e tecnicamente qualificada, capaz de superar os entraves do federalismo oligárquico e da autonomia estadual. Para isso, liderou esforços legislativos no intuito de obrigar o fornecimento de dados estatísticos à DGE, e propôs a criação de uma rede de delegados estaduais — embrião da ideia de presença estatística nacional que só se efetivou muitos anos depois, a partir da criação do IBGE. Sua atuação no Censo de 1920 foi particularmente relevante. Também teve forte atuação internacional, representando o Brasil em congressos e defendendo a adesão a padrões estatísticos globais, como estratégia de qualificação técnica e afirmação institucional. Seu pensamento conjugava o ideal técnico-científico com a convicção de que o planejamento estatal precisava estar apoiado em dados sistemáticos e confiáveis, coordenados por uma instituição central de Estado. Em 1938, foi reconhecido como o Fundador da Estatística Geral do Brasil pelo IBGE (Senra, 2017).

Para tentar enfrentar o problema da autonomia dos entes federados, Bulhões Carvalho articulou e conseguiu a aprovação do Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908. A norma buscava combater um dos principais obstáculos à consolidação do sistema estatístico: a ausência de mecanismos que obrigassem os órgãos descentralizados a fornecer os dados necessários. Como a DGE não dispunha de um corpo técnico presente em todo o território nacional, sua capacidade de produzir estatísticas confiáveis dependia integralmente das informações recebidas. Esse decreto inicia o mecanismo causal de propostas e

legislação para coordenação do sistema estatístico. Mecanismo esse que seria bloqueado pela descentralização do poder político, inerente ao contexto da República Oligárquica, mas que permaneceria latente para influenciar os mecanismos causais atuantes no contexto futuro de centralização do poder político após a Revolução de 1930. Pela concisão do texto e sua importância como uma primeira — ainda que modesta — tentativa de formalizar a cooperação dos estados no envio de dados, reproduzo-o a seguir na íntegra:

DECRETO Nº 1.850, DE 2 DE JANEIRO DE 1908

Obriga todas as autoridades civis ou militares, associações, empresas, companhias, estabelecimentos industriais, comerciais e outros e os particulares a darem as informações que lhes forem pedidas pela Diretoria Geral de Estatística.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil: Faço saber que o Congresso Nacional decretou e eu sanciono a seguinte resolução:

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

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

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

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

Parágrafo único. A cobrança executiva das multas impostas compete aos procuradores seccionais da República, de acordo com o art. 125, n. 2, letra a da Consolidação das Leis referentes à Justiça Federal, aprovada pelo decreto n. 3084, de 5 de novembro de 1898.

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

(Brasil, 1908)

O Decreto nº 1.850 representou um avanço ao determinar que toda a administração pública federal, bem como particulares, estariam obrigados a fornecer os dados que a DGE considerasse necessários para o desempenho de suas funções, inclusive no caso de estatísticas produzidas exclusivamente por determinados órgãos. A norma previa, ainda, a aplicação de multas em caso de descumprimento. No entanto, no que dizia respeito às informações produzidas pelos estados — justamente o ponto mais crítico, dada sua autonomia administrativa já consolidada — o decreto limitava-se a prever a possibilidade de celebração de acordos com os governos estaduais, sem qualquer imposição efetiva de cooperação. Apesar da intenção de fortalecer a atuação da DGE, na prática o decreto teve pouca efetividade: a maioria dos estados não demonstrou disposição para colaborar, e poucos firmaram os acordos previstos na legislação. “[...] 11 estados assinaram o acordo: Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará, Maranhão, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina” (Senra, 2008, p. 129).

Essa primeira passagem de Bulhões Carvalho foi breve, tendo durado dois anos, mas ele retornaria mais à frente. Ele foi substituído por Francisco Bernardino que ao tomar posse solicitou relatórios aos chefes de sessões sobre a situação do órgão. Um dos relatórios, produzido por Oziel Bordeaux Rêgo em 1910 e intitulado “Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro de pessoal da Diretoria Geral de Estatística”, apresenta uma análise minuciosa tanto da estrutura interna da DGE — incluindo sua organização, funcionamento e corpo técnico — quanto do contexto político e institucional mais amplo em que o órgão estava inserido. Considerações contidas nesse documento nortearam melhorias na DGE na próxima década, inclusive no retorno de Bulhões Carvalho em 1915, que o utilizou como base a decisões que foram tomadas visando o Censo de 1920 (Senra, 2008).

O relatório constitui uma formulação precoce e tecnicamente elaborada de uma proposta de criação de um órgão central de estatística que coordenasse, uniformizasse e consolidasse os dados produzidos por diferentes esferas e entidades do Estado brasileiro, além de ter presença em todo o território nacional. A partir de uma leitura crítica da fragmentação institucional vigente, Rêgo defende a necessidade de um centro regulador nacional que não apenas

produzisse estatísticas diretamente, mas articulasse um sistema capaz de dar coesão metodológica, normatização técnica e convergência funcional aos diversos serviços estatísticos já em operação nas administrações federal, estadual, municipal e mesmo no setor privado. A proposta antecipa com clareza o modelo que só viria a se materializar décadas depois com o IBGE. No entanto, apesar de seu alto grau de sofisticação técnica e de sua consonância com modelos adotados em outras nações, a proposta não encontrou, naquele momento, condições políticas e institucionais para sua implementação. Sua estagnação revela os limites do arranjo descentralizado da Primeira República e mostra como determinadas ideias reformistas podem permanecer latentes por longos períodos até que um momento crítico as reative em nova conjuntura. Somente com o momento crítico de 1930, nos termos de Capoccia (2015), essa proposta encontrou condições políticas para se transformar em trajetória institucional efetiva.

Ao retomar a ineficácia do Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908 — que previa a celebração de acordos com os estados para o envio de dados estatísticos, mas resultou em adesão limitada e cooperação frágil — Oziel Bordeaux Rêgo propôs, em seu relatório, uma mudança de orientação: em vez de depender da boa vontade dos estados, a DGE deveria estruturar uma presença mais direta e permanente no território nacional. A proposta de capilarização do órgão referia-se à necessidade de criar uma rede de representações locais da DGE, com capacidade operacional própria, que permitisse ao Estado coletar dados de maneira sistemática e contínua em diferentes pontos do território nacional. Tal estrutura reforçaria o poder infraestrutural do Estado, entendido como a sua capacidade de implementar decisões por meio da penetração efetiva na sociedade e da coordenação rotineira da ação estatal (Mann, 1984). Nesse sentido, a capilarização não era apenas uma questão administrativa, mas uma condição indispensável para a construção de um Estado com poder informacional autônomo e abrangente. Essa visão revela uma inflexão importante no processo de construção da capacidade informacional do Estado: a passagem de um modelo baseado em cooperação dos estados para um modelo que reconhece a necessidade de infraestrutura estatal própria da União para garantir a coleta e o controle da

informação. A ideia era que com presença física nos estados, o problema da qualidade dos dados seria contornado. Essa visão se apresenta da seguinte forma no relatório:

Ora, é de toda a conveniência, senão absolutamente indispensável, o estabelecimento de agências estatísticas federais nos Estados. Os acordos celebrados entre os respectivos Governos e a Diretoria, em 1908, nenhum fruto aproveitável produziram até agora. Muitos Estados nada ou pouco têm feito daquilo a que se obrigaram pelos órgãos da sua governança, e muito insuficiente e irregular é também o concurso que nos prestam as Municipalidades.

[...]

Para remover esse grande obstáculo, que ao progresso das nossas estatísticas se antolha, duas medidas apenas me ocorrem: ou esta Repartição entra em acordo com os governos estaduais e municipais, para que seja feita por funcionários deles a coleta dos dados de que careça, ou nomeia delegados seus, com os quais se corresponda diretamente e que só recebam e executem ordens de sua diretoria. Por motivos sobre que desnecessário se torna insistir, o melhor alvitre me parece o último, embora também, em certos casos, possa haver vantagens em utilizar o primeiro.

(Rêgo, 1910, p.91-92;96)

O relatório de Oziel Rêgo constituiu a segunda etapa do mecanismo causal bloqueado, conduzindo diretamente à terceira, que será explicitada a seguir. A ideia de início de uma capilarização da DGE, contida no relatório, foi levada a frente pelo Decreto nº 9.106, de 16 de novembro de 1911. Esse decreto, inclusive, foi muito baseado no relatório de Oziel Bordeaux Rêgo, tendo trechos quase que exatamente com a mesma redação. Sobre a questão da capilarização, assim constou no regulamento baixado junto ao decreto:

Art. 21. A Diretoria do Serviço de Estatística terá na capital de cada Estado e no Território do Acre um delegado designado em comissão pelo ministro, sob proposta do diretor, dentre os funcionários da repartição, para reunir, coordenar e enviar à Diretoria todos os dados que possam interessar à estatística geral da República.

Art. 22. Estas delegacias funcionarão nas escolas de aprendizes artífices e, quando não for possível, em qualquer outra repartição do Ministério.

(Brasil, 1911)

Apesar de promissora, considerando os diagnósticos da época sobre os entraves provocados pela frágil projeção territorial do incipiente poder informacional do Estado, a proposta de capilarização da DGE — tal como

concebida — mostrou-se ineficaz no contexto federativo brasileiro. Um dos principais obstáculos foi a criação de delegados estaduais sem a devida estrutura de apoio. O decreto que previa essa função não contemplava qualquer aparato institucional que garantisse a atuação efetiva desses delegados. Em vez de servidores diretamente vinculados à DGE, a função era atribuída a funcionários de outros órgãos, geralmente do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, ao qual a DGE era subordinada, ou mesmo de outros ministérios, o que enfraquecia o vínculo técnico e comprometia a coordenação. Sem pessoal especializado, sem recursos logísticos e sem autoridade institucional, esses delegados não possuíam os meios necessários para cumprir o papel que lhes fora atribuído. Além disso, enfrentavam a resistência dos agentes locais — especialmente estaduais — que detinham o controle sobre os dados e continuavam relutantes em submeter-se a diretrizes centralizadas. Assim, o fracasso dessa tentativa de capilarização expôs os limites do poder infraestrutural do Estado naquele momento, evidenciando a persistência de um padrão de fragmentação informacional. A proposta orientada à superação do problema da ausência de presença estatal no território, constituiu um mecanismo causal bloqueado: uma iniciativa com potencial de transformação institucional que permaneceu latente diante das restrições políticas e administrativas da época, aguardando um novo contexto para ser ativada. A existência dos delegados estaduais foi abandonada (exceto em caráter eventual, como no Censo de 1920) em uma reforma levada a cabo por Bulhões Carvalho, no seu retorno em 1915, mas a ideia voltaria com a criação do IBGE, sendo uma das bases do Instituto.

O Censo de 1910 não foi realizado por perturbações de ordem política (Senra, 2008). Oficialmente, não foi realizado por restrições orçamentárias como registrado no Decreto nº 8.720-A, de 11 de maio de 1911, documento que oficializou seu cancelamento. Após a não realização deste censo, principalmente pelos motivos que impossibilitaram sua realização, era conveniente que o próximo levantamento censitário fosse chancelado e patrocinado pela mais alta esfera governamental. E assim ocorreu com o Censo de 1920, que teve um grande apoio do presidente Epitácio Pessoa. Sobre esse apoio, Bulhões Carvalho, no prefácio ao Censo de 1920, relatou:

A glória do difícil empreendimento, que a Diretoria de Estatística levou a efeito no Brasil, cabe incontestavelmente ao Dr. EPITACIO PESSOA, sem cujo concurso, leal, inteligente e patriótico, não lograria ela o êxito que obteve. O ilustre Presidente da República não se limitou a acompanhar com interesse os trabalhos do censo. O seu benefício auxílio se revelou sempre da maneira mais evidente, fortalecendo a autoridade dos funcionários a quem estava confiado tão árduo encargo, amparando-os contra a ação perturbadora de influências estranhas e assegurando-lhes inteira autonomia na adopção das medidas necessárias.

(Brasil, 1922, introdução)

O Censo de 1920, determinado pelo Decreto nº 4.017, de 09 de janeiro de 1920, foi o primeiro Censo Econômico do país, indo além da questão demográfica, como os anteriores. Essa novidade assim esteve disposta no art. 1º do decreto:

Art. 1º O Poder Executivo mandará proceder, no dia 1 de setembro de 1920, ao recenseamento geral da população do Brasil, aproveitando a oportunidade para coligir também, em todo o território da República, informações de interesse econômico, principalmente no que diz respeito à agricultura e à indústria.

(Brasil, 1920).

A tecnologia para a apuração censitária teve um grande salto no Censo de 1920. Máquinas importadas dos Estados Unidos, França, Alemanha e Suíça "vieram a completar, facilitar ou apressar sobremodo a operação, efetuando manual ou automaticamente, por eletricidade, todos os cálculos aritméticos, sem qualquer esforço intelectual ou fadiga do operador" (Gonçalves, 1995, p. 15).

O Censo de 1920 representou um avanço considerável, pois introduziu novas metodologias e expandiu a coleta de dados para incluir aspectos econômicos e sociais. Pela primeira vez, foram levantadas informações mais detalhadas sobre imigração, urbanização e atividade industrial. Esse censo mostrou, por exemplo, que a população brasileira estava crescendo rapidamente e que a industrialização começava a se consolidar, especialmente no Sudeste (Brasil, 1920, 1922). No entanto, a persistência da autonomia estadual ainda dificultava a integração dos dados e a criação de um sistema nacional eficiente. Essa dificuldade de integração não se dava por acaso. As resistências regionais estavam enraizadas em um arranjo federativo que, desde o início da República, favoreceu a autonomia dos estados em detrimento do fortalecimento do governo

central. Na prática, muitos estados viam com desconfiança qualquer tentativa de centralização da produção estatística, temendo perder controle sobre informações estratégicas que sustentavam sua autonomia política e econômica. Além disso, elites locais acostumadas a manipular os dados para fins próprios — como o controle de recursos, disputas eleitorais ou afirmação de poder regional — não demonstravam disposição para submeter suas estatísticas a critérios técnicos definidos pela União. Faltava, ainda, uma cultura de cooperação federativa em torno da produção de informação pública, agravada pela fragilidade institucional da DGE, que não dispunha de autoridade nem estrutura suficientes para coordenar os entes subnacionais. O resultado foi a manutenção de um mosaico fragmentado de dados, com baixa comparabilidade e pouca utilidade para o planejamento nacional (Gonçalves, 1995).

O relativo sucesso do Censo de 1920, principalmente comparado aos anteriores, se deveu a diversos fatores, entre eles o grande apoio governamental, notadamente na figura do Presidente da República, um robusto planejamento prévio das atividades, o uso de máquinas para a apuração, uma eficiente fiscalização pelos delegados estaduais, que minimizou problemas causados pelo arranjo federativo em operações anteriores, e uma efetiva propaganda para comunicar à população, em todos os meios disponíveis à época, sobre a operação censitária. A estreita comunicação com associações, Igreja Católica, Forças Armadas, entre outros segmentos, foi importante nesse esforço de publicidade e apoio ao censo (Senra, 2008). Nesse aspecto, cabe também destacar que a existência de uma sociedade dotada de maior densidade organizativa, que vinha sofrendo o influxo dos processos de urbanização e diversificação dos interesses, ainda que lentamente, contribuiu para estreitar a relação entre a incipiente burocracia censitária e a sociedade civil. Um último fator que merece destaque para o sucesso do Censo de 1920 foi a vindoura comemoração do Centenário da Independência:

Não seria aceitável e admissível que um país há cem anos livre, não tivesse de si um retrato numérico, como era comum entre as nações civilizadas. Teria que haver um censo, um ótimo censo, ainda mais a partir do momento em que ficou acertado que a comemoração do centenário da Independência se daria no contexto de uma Exposição Universal, no Rio de Janeiro. Nesses casos, como ocorria mundo afora, desde longa data, devia haver um pavilhão da estatística,

donde, seria preciso haver estatísticas, em especial as estatísticas censitárias, porquanto as mais completas e abrangentes. Desde então, tomada a decisão da realização da Exposição Universal Comemorativa do Centenário da Independência, mais ainda importante tornou-se realizar o censo, daí aumentando as atenções e os apoios de todos, em especial de Eptácio Pessoa

(Senra, 2008, p. 162)

A experiência positiva do Censo de 1920, apesar de inserida no contexto da República Oligárquica, antecipou elementos institucionais e operacionais que viriam a se tornar centrais na consolidação da capacidade informacional do Estado brasileiro. Três aspectos merecem destaque: o apoio direto da Presidência da República, que conferiu legitimidade e prioridade política à operação censitária; o planejamento técnico e detalhado das etapas do recenseamento, que indicava a viabilidade de uma coordenação nacional eficaz; e a atuação de delegados estaduais, cuja fiscalização estruturada esboçava um modelo embrionário de presença territorial articulada. Esses fatores, embora bem-sucedidos pontualmente, não se traduziram em permanência institucional, devido à ausência de um órgão centralizado e autônomo que os integrasse e reproduzisse sistematicamente. Nesse sentido, o Censo de 1920 pode ser compreendido como a última parte do mecanismo causal bloqueado, que revelou a viabilidade técnica e administrativa de um sistema estatístico nacional, mas que permaneceu latente até que a reconfiguração institucional da década de 1930 criasse as condições políticas para sua ativação e consolidação por meio da criação do IBGE.

O Censo de 1930 foi autorizado pelo Decreto nº 5.730 de 15 de outubro de 1929, mas por motivo de ordem política, qual seja a Revolução de 1930, não foi realizado. Essa foi a última vez que um censo decenal não ocorreu.

A análise dos obstáculos enfrentados pela DGE 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 um mecanismo causal latente, impedido 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.

5 A NOVA ORDEM NACIONAL E A CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

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

A Revolução de 1930 marcou uma inflexão no processo de formação do Estado brasileiro ao romper com as autonomias regionais e centralizar o poder político e administrativo no Executivo federal. Esse movimento deu início à constituição de um Estado nacional centralizado e unificado, capaz de suprimir forças centrífugas por meio de codificações legais, fortalecimento de aparelhos coercitivos e reorganização das instituições estatais. A nova configuração estatal buscou redefinir a soberania, ampliar a autoridade sobre recursos estratégicos, integrar os interesses dominantes em um aparato burocrático-institucional e estender o controle sobre a informação. A centralização não foi apenas um processo de desapropriação de poderes locais, mas implicou a criação de novos instrumentos regulatórios e de intervenção econômica e social, que conferiram ao Estado substância qualitativamente nova. Com isso, consolidou-se um aparato estatal corporativo e moderno, capaz de organizar a dominação social sob a forma do interesse geral, inserindo o Estado como ator central na mediação de conflitos e na institucionalização das relações capitalistas no Brasil (Draibe, 1985).

O movimento de centralização do poder na esfera federal só se consolidaria no Brasil após a Revolução de 1930. A crise econômica de 1929 e a instabilidade política foram fatores determinantes para que a centralização das políticas públicas e a criação de um governo mais forte, capaz de intervir nas questões estaduais, fosse colocada em prática. Com Getúlio Vargas à frente do governo, a centralização da administração pública e a implementação de políticas econômicas coordenadas tornaram-se uma necessidade para superar a fragmentação que havia caracterizado a República Velha. O governo de Vargas iniciou a construção de um Estado mais forte e centralizado. Essa centralização das políticas e a criação de uma estrutura administrativa mais integrada eram, portanto, respostas diretas às limitações que a autonomia dos estados impôs ao

Brasil durante a República Velha. A crise desse modelo ficou evidente com a crescente insatisfação das emergentes classes médias urbanas, que não encontravam representação política dentro do sistema oligárquico. A partir de 1930, o governo de Vargas buscou superar as deficiências do sistema político anterior e garantir um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável para o país, promovendo uma maior centralização política e administrativa. Essa mudança não apenas alterou a dinâmica entre os estados e a União, mas também levou a um processo de modernização que buscou reduzir as desigualdades regionais e promover um planejamento econômico nacional mais coeso (Fausto, 2013).

A centralização político-administrativa inaugurada em 1930 pode ser interpretada, à luz da literatura sobre mudança institucional, como um momento crítico no sentido proposto por Capoccia (2015). Nesse ponto de inflexão, as estruturas herdadas do passado — marcadas pela fragmentação federativa e pela baixa capacidade de coordenação nacional — foram reconfiguradas diante de uma conjuntura de crise e disputa. A autonomia estadual, que anteriormente bloqueava a implementação de políticas públicas nacionais e a constituição de um sistema estatístico centralizado, deixou de ser um obstáculo intransponível em razão das novas condições políticas. A articulação entre a necessidade de coordenação nacional, a legitimidade política do novo regime e a atuação estratégica de lideranças, como Getúlio Vargas, abriu espaço para a redefinição das relações federativas. A partir desse novo arranjo, tornou-se possível estruturar uma administração mais integrada e tecnicamente orientada, elemento fundamental para a constituição do poder infraestrutural do Estado (Briebe, 2018; Mann, 1984), cuja materialização exigia presença territorial, padronização informacional e capacidade de induzir políticas em nível nacional. A centralização política iniciada com a Revolução de 1930 é aqui compreendida como variável explicativa fundamental, por criar o ambiente institucional que viabilizou a reconfiguração do sistema estatístico nacional e permitiu a atuação dos mecanismos causais identificados.

O Período Vargas marcou uma virada fundamental na formação do Estado brasileiro, enfraquecendo as oligarquias regionais e centralizando o poder no Executivo federal. Apesar da manutenção formal do federalismo, o governo

central passou a dominar as decisões políticas e econômicas, promovendo a estruturação de um Estado nacional unificado. Essa centralização envolveu a criação de leis, códigos e órgãos administrativos e repressivos, conferindo ao Estado maior controle sobre recursos e instituições, reforçando sua autoridade sobre todo o território. Nesse processo, o Estado passou a refletir materialmente os conflitos entre capital e trabalho, funcionando como espaço onde se institucionalizam os interesses das classes dominantes. Ao mesmo tempo, ampliou sua atuação social, construindo uma base para políticas públicas, como educação, saúde e previdência. Essa estruturação foi tanto uma resposta às demandas sociais quanto um meio de manter o controle sobre os setores populares. A centralização do poder teve duas faces: por um lado, criou um aparato legal e político universalista, com normas gerais e abstratas que afirmavam o interesse nacional; por outro, desenvolveu um aparelho burocrático que regulava interesses sociais concretos, incorporando desigualdades à estrutura estatal. Assim, o Estado passou a operar como mediador entre interesses diversos (Draibe, 1985).

Com a promulgação do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, Vargas passou a exercer funções executivas e legislativas, dissolvendo os órgãos representativos existentes e nomeando interventores federais para governar os estados, subordinando diretamente as administrações estaduais ao poder central. Primeira parte do mecanismo causal institucional, que traz as transformações institucionais viabilizadas pela centralização do poder federal, esse momento marcou um intenso debate sobre a centralização política: de um lado, defensores da autonomia estadual; de outro, partidários de um Estado centralizado e forte. A tensão entre centralização e federalismo transformou-se no ponto focal das disputas políticas, especialmente com o avanço da proposta de convocação de uma nova Constituição. O Decreto nº 20.348, de agosto de 1931, com forte teor centralizador, subordinava os poderes executivos estaduais ao governo federal, impondo rígido controle orçamentário e proibindo a contratação de empréstimos externos sem autorização da União. Essas medidas restringiram severamente a margem de manobra dos estados, ao mesmo tempo em que transferiam ao centro político nacional o controle sobre decisões estratégicas vinculadas às atividades econômicas regionais. A Revolução

Constitucionalista de 1932 evidenciou a polarização, embora tenha sido militarmente derrotada. Apesar de aparentar continuidade, o cenário político passou por mudanças significativas. A defesa da Federação passou a coexistir com a aceitação do papel interventor do Estado. A eleição de 1933 consolidou novas forças políticas e garantiu a Vargas ampla base na Constituinte. Críticas à política dos governadores da Primeira República, apontada como responsável pelos vícios do sistema anterior, unificaram diferentes grupos na necessidade de reformar o Estado (Fausto, 2007).

O novo Estado pós-30 não apenas absorveu estruturas anteriores, mas também inovou, modernizando instituições, criando políticas nacionais e profissionalizando a administração pública. Essa reestruturação possibilitou o surgimento de novos órgãos econômicos e sociais e reforçou os mecanismos repressivos do Estado. A formação do Estado brasileiro, nesse período, foi marcada pela combinação entre centralização, modernização, estatização das relações sociais e forte inserção estatal na economia, em um momento em que o país lidava com três crises típicas das sociedades em transição para a modernidade: a da integração nacional, da participação política e da redistribuição de riquezas (Santos, 2006). Diferentemente dos países centrais, que lidaram com esses desafios de forma sequencial e ao longo de décadas, o Brasil foi forçado a enfrentá-los conjuntamente, sem o benefício da experiência acumulada para lidar com cada uma isoladamente, exigindo que o Estado lidasse simultaneamente com a construção de sua soberania, a consolidação do poder central e a regulação das classes trabalhadoras num contexto de industrialização nascente. Essa sobreposição de crises ocorreu justamente no momento em que se rompia com a lógica política oligárquica da Primeira República. A nova elite dirigente, alçada ao poder em 1930, visava reformular o Estado, criar vínculos mais amplos com a sociedade e substituir um sistema eleitoral previsível e excludente por outro com potencial de maior abertura. No entanto, havia um paradoxo evidente: uma agenda de transformação de base urbana e moderna precisava ser implementada em um país majoritariamente rural e analfabeto (Santos, 2006).

Os dispositivos fundamentais de centralização do poder político — intensificados ao longo do Estado Novo — foram sendo implementados de

maneira gradual entre os anos de 1930 e 1945, resultando na consolidação de um aparato estatal de natureza burocrática e de considerável complexidade. Esse processo sinaliza a transição do modelo de Estado liberal clássico, de orientação abstencionista, para um Estado de caráter intervencionista, cuja atuação buscava viabilizar o controle centralizado sobre setores estratégicos da economia nacional. No caso brasileiro, tal dinâmica coincidiu com a consolidação do capitalismo de tipo industrial, sendo o Estado o agente responsável por conduzir a centralização das decisões econômicas e por enfraquecer as estruturas decisórias de base regional, numa tentativa de nacionalizar as esferas de comando do sistema econômico (Fausto, 2007).

A área social do Estado passou a se constituir de forma mais clara entre os anos 30 e o final da década de 1950, com a educação, a saúde e a previdência ganhando destaque. A criação do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde revelam a construção de políticas públicas voltadas à formação da cidadania e à reprodução da força de trabalho, mesmo com a presença de interesses privados nesse campo. Por fim, a intervenção estatal no setor social se deu em paralelo à constituição da classe trabalhadora industrial. As políticas sociais assumiram papel central na articulação entre o desenvolvimento econômico e a formação do proletariado, ainda que sob uma lógica empresarial e com limitações estruturais. A crise do modelo oligárquico permitiu a construção de um aparelho econômico estatal robusto, que passou a elaborar e executar políticas articuladas e voltadas ao controle e mediação dos conflitos sociais (Draibe, 1985)

Essa trajetória de centralização desenvolveu-se de forma contínua, ainda que sujeita a variações na abertura do sistema político, e culminou com a instauração do regime autoritário de 1937. A partir desse marco, o processo atinge seu ápice, com a consolidação de um quadro institucional orientado pela concentração do poder no núcleo burocrático do Estado. Sob esse aspecto, o Estado Novo (1937 – 1945) não representou uma ruptura absoluta em relação à experiência política precedente, mas implicou um reordenamento do campo político por meio da delimitação ideológica do regime e da definição dos sujeitos autorizados a participar da arena política. Tal reorganização manifestou-se na exclusão de segmentos extremistas e na repressão a forças sociais mais

radicalizadas, especialmente aquelas que propunham transformações nas estruturas de dominação vigentes, implicando, portanto, a redução das bases sociais do poder (Fausto, 2007).

A coalizão que sustentava o novo regime era composta por setores diversos, unidos apenas pelo objetivo comum de romper com o domínio oligárquico. Para lidar com os desafios colocados, o governo adotou estratégias de inclusão limitada, características de contextos de baixa institucionalização política liberal (Santos, 1979). Inspirado no corporativismo, o Brasil conferiu reconhecimento à identidade operária, mas ao custo de restringir a autonomia dos trabalhadores. Entre 1930 e meados dos anos 1950, o Estado brasileiro passou por uma rápida transformação institucional e regulatória. Paralelamente ao fortalecimento da capacidade de intervenção na economia, iniciou-se o envolvimento direto em atividades produtivas. Essa expansão se refletiu na criação de novos ministérios e órgãos, na ampliação das funções estatais e na promulgação de uma série de legislações sociais e trabalhistas, como a carteira de trabalho e a regulamentação da jornada, das férias e do trabalho de mulheres e menores. Em 1938, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) representou um marco na profissionalização da burocracia estatal. Este órgão procurou instituir critérios meritocráticos no serviço público, combatendo práticas clientelistas herdadas do Império e consolidadas nas primeiras décadas da República. Assim, encerra-se uma etapa histórica do patrimonialismo brasileiro e inicia-se uma nova fase, mais racionalizada e funcional do Estado (Santos, 2006).

A partir de 1935, com a promulgação da Lei de Segurança Nacional, o governo intensificou a repressão, ampliando os poderes do Executivo e mantendo o país sob estado de sítio até 1937. Apesar de críticas no Congresso, medidas autoritárias avançaram com apoio de estados-chave. A campanha presidencial de 1937 revelou a fragmentação das elites e a centralidade das Forças Armadas no golpe que instituiu o Estado Novo, dissolvendo o Congresso e outorgando uma nova Constituição. O novo regime consolidou um modelo autoritário e centralizador, frustrando tanto os projetos oligárquicos quanto os tenentistas. A incipiente valorização das instâncias regionais, prevista em 1934, foi revertida, com perda quase total da autonomia legislativa e financeira dos

estados. Paralelamente, fortaleceu-se a burocracia federal, por meio da concentração de competências no Executivo e da racionalização administrativa em escala nacional (Fausto, 2007).

A Revolução de 1930 constitui um exemplo paradigmático do que Capoccia (2015) denomina momento crítico: uma conjuntura de ruptura em que o colapso de um arranjo institucional anterior — no caso, o federalismo oligárquico da Primeira República — abriu espaço para a construção de uma nova trajetória institucional. A crise de legitimidade do sistema político da República Velha, associada à centralização do poder nas mãos do Executivo federal e à nomeação dos interventores estaduais, alterou de forma profunda o equilíbrio entre os níveis de governo e reconfigurou as restrições e possibilidades do período anterior. Essa inflexão criou as condições políticas e institucionais para a adoção de medidas que, até então, permaneciam como propostas marginalizadas ou inviáveis, como a centralização e padronização do sistema estatístico nacional. O novo arranjo que emergiu dessa ruptura passou a ser institucionalmente reproduzido nas décadas seguintes, sobretudo com a criação do IBGE nos anos 1930 e sua consolidação nos anos 1940, por meio de mecanismos que tornaram custosa qualquer reversão: normas centralizadoras, estruturas organizacionais estáveis e articulações federativas coordenadas.

Sob a lente do modelo de Kingdon (2014), a mudança institucional não resultou apenas da ruptura estrutural, mas da convergência de três fluxos distintos. O fluxo dos problemas era constituído pela percepção acumulada de que o sistema estatístico da Primeira República era fragmentado, ineficaz e incapaz de fornecer informações confiáveis para a ação do Estado. O fluxo das políticas públicas já estava parcialmente formulado por técnicos que haviam concebido propostas para a criação de um sistema nacional de estatística, mas que não haviam prosperado por falta de apoio político e ambiente institucional adequado. Com a Revolução, o fluxo político se alterou drasticamente: a ascensão de Vargas e a concentração do poder no Executivo abriram uma janela de oportunidade para que essas ideias técnicas fossem resgatadas, adaptadas, desenvolvidas e institucionalizadas. Nesse processo, atores técnicos e burocráticos desempenharam o papel de empreendedores de políticas,

promovendo soluções antes negligenciadas e conectando problemas, diagnosticados há décadas, com o novo contexto político.

A articulação entre os modelos de Capoccia e Kingdon permite compreender a mudança institucional ocorrida nos anos 1930 não apenas como uma ruptura abrupta, mas como o resultado da ativação de propostas latentes por atores estrategicamente posicionados em um novo ambiente de possibilidades. A Revolução de 1930 abriu o momento crítico, mas foi a atuação de indivíduos e grupos específicos — como os técnicos da área estatística e autoridades com poder de influência e decisão, como será detalhado na próxima seção — que possibilitou a consolidação institucional da capacidade informacional do Estado. Ideias como a integração entre estatística e geografia, a coordenação federativa e a autonomia técnica do novo instituto, embora não tenham sido plenamente implementadas em um primeiro momento, foram sendo incorporadas progressivamente, conforme as estruturas administrativas e normativas se adaptavam. Trata-se, portanto, de uma mudança institucional que combinou ruptura política, ativação técnica e consolidação gradual, num processo no qual contingência, agência e estrutura se entrelaçaram para moldar uma capacidade estatal durável.

A consolidação do poder nas estruturas estatais também se refletiu no avanço da modernização e centralização dos mecanismos de coleta e organização das informações estatísticas relativas às riquezas do país, à população e às atividades econômicas. Até 1930, o governo federal dispunha da DGE, responsável pelos censos realizados em 1890, 1900 e 1920. Além dela, alguns ministérios operavam seus próprios setores de estatística, enquanto diversos estados, especialmente os mais industrializados, já haviam instituído órgãos mais desenvolvidos para esse fim. A partir de 1932, teve início um esforço de renovação da estatística nacional, visando tanto à ampliação da cobertura informacional quanto à reestruturação do órgão federal. A instituição de um sistema estatístico nacional significou um avanço importante na consolidação da autoridade central e no controle das informações sobre a realidade nacional, fortalecendo o monopólio informacional do Executivo federal e fornecendo fundamentos técnicos para a formulação de políticas econômicas (Draibe, 1985). Esse processo será detalhado na próxima seção.

Em suma, 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.

5.2 A Integração do Sistema Estatístico com a Criação do IBGE

Como demonstrado através de literatura e relatórios produzidos no Império e Primeira República, havia a ciência da necessidade da estatística para o aprimoramento da administração pública nacional. Sabia-se da necessidade de um órgão central que organizasse as informações e coordenasse a sua produção, assim como estavam claras as resistências e o que fazer para superá-las. Houve várias tentativas de superação dos obstáculos, mas elas sempre se viam frustradas por dependerem de um governo central forte, o que não existiu até o início do Período Vargas. Com a Revolução de 1930 e o fortalecimento da União, o ambiente, enfim, se mostrou favorável ao aprimoramento da estatística nacional, com a criação de um órgão coordenador dos trabalhos. Não de imediato, mas seria questão de tempo, pois o contexto era favorável, como nunca o fora.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, consolidou-se no Brasil um projeto de modernização estatal baseado no fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado e na institucionalização do planejamento econômico. A

construção de um Estado mais técnico, racional e centralizado exigia o domínio de informações sistemáticas sobre a população, a economia e o território nacional — algo que não era viável sob o modelo descentralizado e fragmentado da República Velha. O governo Vargas apostava na industrialização como motor do desenvolvimento nacional e, nesse contexto, a criação do IBGE representou um passo fundamental na constituição de uma infraestrutura estatal de conhecimento. O IBGE surgiu como instrumento essencial para mapear o território, diagnosticar desigualdades regionais, identificar potenciais produtivos e orientar decisões estratégicas do Estado. A ideia de planejamento como ferramenta de governo ganhou centralidade, e o conhecimento técnico da realidade brasileira passou a ser visto como pré-condição para a ação estatal — papel que o IBGE assumiu ao padronizar e centralizar a produção de dados estatísticos e geográficos (Draibe, 1985; Senra, 2008).

Esse novo arranjo institucional inaugurado nos anos 1930 pode ser compreendido como o início da fase de reconstrução institucional, ou nova institucionalização, do momento crítico anteriormente aberto, nos termos de Capoccia (2015), em que o novo modelo de Estado começou a se consolidar por meio da criação de estruturas organizacionais duráveis, como o IBGE. A centralização do conhecimento estatístico não apenas fortalecia o planejamento estatal, mas expressava o acoplamento entre poder informacional e poder infraestrutural (D'Arcy e Nistotskaya, 2020; Mann, 1984). Ao reunir dados sobre território, economia e população, o Estado brasileiro não só ampliava sua capacidade de formular políticas públicas com base em diagnósticos precisos (Brambor *et al.*, 2019; Jannuzzi, 2018), como também passava a exercer com maior eficácia sua presença logística e administrativa em todo o território nacional. O IBGE, portanto, institucionalizou um tipo de legibilidade estatal (Lee e Zhang, 2017) fundamental para transformar conhecimento técnico em ação pública, materializando, no plano empírico, os fundamentos teóricos da capacidade informacional como condição para a atuação coordenada e racional do Estado.

O primeiro ato da Era Vargas envolvendo a estatística nacional se deu com o Decreto nº 19.669, de 4 de fevereiro de 1931, criando o Departamento Nacional de Estatística (DNE), que absorveu a DGE e a Diretoria de Estatística

Comercial do Ministério da Fazenda, extintas por esse mesmo decreto. O desejo de integração de esforços dos vários órgãos com produção estatística nas várias esferas vem impressa nesse decreto, como em anteriores congêneres. Mas essa reafirmação, cada vez com mais ênfase, tratou de criar as condições para que de fato se alcançasse esse objetivo. Assim decretava o art. 3º do citado ato:

Art. 3º Ao Departamento Nacional de Estatística incumbe, também, coligir todos os elementos e informes estatísticos de outras repartições congêneres federais, estaduais e municipais, de modo que se facilite a publicação de anuários que compendiem todas as informações de interesse geral do país.

Parágrafo único. O Departamento promoverá, pelos meios ao seu alcance, a sistematização dos serviços nessas repartições, de modo a uniformizá-los no Brasil.

(Brasil, 1931)

Apesar desse aparente esforço de centralização da coordenação, até 1934 foram criados vários departamentos responsáveis pela produção de estatísticas na estrutura do governo federal. O quadro 5 traz essas iniciativas.

Quadro 5 – Departamentos de estatística nos ministérios

<u>Ministério</u>	<u>Departamento</u>	<u>Dispositivo legal</u>
Agricultura	Diretoria de Estatística da Produção	Decreto nº 23.979, de 08 de março de 1934
Fazenda	Diretoria de Estatística Econômica e Financeira	Decreto nº 24.036, de 26 de março de 1934
Justiça e Negócios Interiores	Diretoria de Estatística Geral	Decreto nº 24.689, de 12 de julho de 1934.
Trabalho, Indústria e Comércio	Departamento de Estatística e Publicidade	Decreto nº 24.600, de 06 de julho 1934
Trabalho, Indústria e Comércio	Departamento Nacional de Estatística	Decreto nº 19.667, de 04 de fevereiro de 1931

Fonte: Dados da pesquisa

Ainda que a questão da centralidade não estivesse aplicada até este momento, com a criação desses departamentos estatísticos em vários ministérios, o governo mostrava que a importância da estatística era um norte para a sua atuação. No entanto, a subordinação do DNE ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio revelou-se inadequada, pois comprometeu a centralidade e a autonomia da produção estatística. A falta de ascendência sobre outros ministérios levou ao esvaziamento do órgão. Se o objetivo, a partir da experiência histórica da estatística nacional, era um órgão que coordenasse os esforços, este não poderia ser vinculado a um ministério, pois outros órgãos similares vinculados a outros ministérios poderiam ser criados, colocando-se no mesmo patamar do DNE, que assim não teria a autoridade necessária para a coordenação do sistema.

A criação de múltiplos departamentos estatísticos no interior da administração federal entre 1930 e 1934 revela um paradoxo estrutural do período: se por um lado a centralização do poder político avançava com a erosão da autonomia estadual, por outro, a proliferação de órgãos especializados sem coordenação efetiva expressava uma nova limitação institucional — a fragmentação burocrática. Como apontado por Draibe (1985), o aparelho estatal então em formação era marcado por sobreposição de competências, rivalidades intraburocráticas e diretrizes técnicas e políticas por vezes conflitantes. Essa descentralização funcional, ainda que tenha refletido a crescente valorização da informação estatística, contrariava o próprio princípio da centralização que orientava a modernização varguista. A superação da fragmentação política estadual deu lugar a um segundo desafio: a fragmentação burocrática dentro do próprio nível federal, com a existência dispersa de setores estatísticos em diversos ministérios e a ausência de uma autoridade coordenadora efetiva. A subordinação do Departamento Nacional de Estatística ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio é emblemática dessa disfunção: ao carecer de ascendência sobre os demais ministérios, o DNE foi esvaziado de sua capacidade de coordenar os esforços estatísticos nacionais, tornando-se apenas mais uma repartição entre outras. Em vez de um sistema estatístico unificado e racionalizado, emergia um quadro de fragmentação burocrática que dificultava a

construção de uma capacidade informacional consistente e integrada — justamente o que a trajetória histórica da estatística brasileira exigia naquele momento.

É importante salientar que, mesmo diante da fragmentação burocrática, foram nítidos os esforços do governo Vargas para criar uma burocracia mais coerente e profissionalizada no país. Conforme mencionado anteriormente, é de 1938 a primeira grande tentativa de reformar o Estado, adotando critérios profissionais para o funcionamento da administração pública, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Lima, 1998). A criação do DASP e do IBGE, portanto, se enquadram dentro do conjunto de ações que pretendiam estabelecer um novo padrão de atuação para o Estado brasileiro, em que uma burocracia informada sobre os problemas econômicos e sociais deveria guiar a ação estatal e superar os entraves ao desenvolvimento.

Sobre a criação da DNE, da forma como foi feita, analisou Teixeira de Freitas, então Secretário Geral do IBGE, em 1943, em uma longa entrevista concedida ao jornal A Manhã:

Essa medida, embora aparentemente racionalizadora, era, de fato, desaconselhável, senão mesmo errada, tanto administrativa como tecnicamente. Mantinha-se a imprópria subordinação da estatística geral, como um todo, — tanto vale dizer, como função eminentemente política do Estado, — a um Ministério que não o dos negócios políticos. E isto ao mesmo tempo que se retirava um grande setor estatístico da dependência ministerial que lhe era mais propícia em todos os sentidos [refere-se às estatísticas comerciais], para colocá-lo em um Ministério que só lhe dedicaria interesse secundário e nem tinha sequer os meios para favorecer seu desenvolvimento. Por outro lado, deixava-se esquecida a lição da experiência universal, que já tornara claro não ser mais possível, a um Estado moderno, gerir os seus negócios mantendo os diferenciados aparelhos do governo e da administração alheios à função estatística, a fim de entregar este essencial objetivo governamental aos cuidados de um órgão único.

(Freitas, 1990, p.117)

A necessidade de centralizar e coordenar as pesquisas estatísticas no país impulsionou a criação do Instituto Nacional de Estatística (INE). Nesse contexto, destacou-se a figura de Mário Augusto Teixeira de Freitas, que elaborou propostas para o aprimoramento do setor. Teixeira de Freitas ingressou por concurso na DGE em 1908, ainda sob a direção de Bulhões Carvalho, que

se tornaria seu mestre e referência ao longo da vida. Atuou como delegado censitário em Minas Gerais durante o Censo de 1920 e, graças ao sucesso de sua atuação, permaneceu no estado organizando suas estatísticas até 1930. Foi o principal responsável pela organização estatística do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, onde idealizou o Convênio Interadministrativo das Estatísticas Educacionais, que serviu como um modelo bem-sucedido a ser aplicado na integração do sistema estatístico nacional. Em 1932, propôs e defendeu a criação do Instituto Nacional de Estatística e Cartografia, sendo relator da comissão que deu origem ao INE em 1934, o embrião do atual IBGE. Acumulando a função de secretário-geral do novo órgão, tornou-se o mais importante pensador da estatística pública no Brasil (Senra, 2017).

Com uma formação sólida e uma visão moderna sobre a importância da informação estatística para a formulação de políticas públicas, Teixeira de Freitas defendeu insistentemente a centralização e a padronização da produção estatística no Brasil. Para ele, era necessário superar o cenário de desarticulação herdado da República Velha, marcado pela fragmentação e baixa confiabilidade dos dados produzidos pelos estados. Ele via na estatística uma ferramenta essencial ao planejamento estatal e ao fortalecimento do poder infraestrutural do Estado, com ênfase na capilarização institucional, na especialização burocrática e na construção de um sistema estatístico integrado e contínuo que fosse capaz de sustentar as decisões governamentais com base empírica e técnica (Senra, 2008).

Iniciando a cadeia do mecanismo causal ideacional de mobilização de ideias técnicas de intelectuais em direção ao centro de poder decisório, em 22 de maio de 1931, Teixeira de Freitas, atuando na Diretoria Geral de Informações Estatística e Divulgação do Ministério da Educação e Saúde Pública, recebe de seu subordinado, Heitor Elói Alvim Pessoa, um relatório que destaca a importância crucial das estatísticas confiáveis para a formulação de políticas públicas, especialmente em momentos de crise, quando o Estado precisa tomar decisões baseadas em diagnósticos precisos. Esse relatório, por um lado, criticava o modo precário com o qual se produziam os dados estatísticos disponíveis no Brasil, chamando a atenção para improvisações que comprometiam a eficácia administrativa do governo e, por outro, exortava a

criação de uma lei nacional de estatística que regulamentasse o fornecimento obrigatório de informações por cidadãos e instituições, estabelecendo competências entre União, Estados e municípios. O relatório também alertava para a importância da atuação efetiva e coordenada dos órgãos estatísticos, evitando a inoperância de leis anteriores, a fragmentação burocrática e o desperdício de recursos. As propostas de mudanças explicitadas no referido relatório buscavam justificativa política no conjunto de iniciativas reformadoras colocadas em cursos pela Revolução de 1930, colocando-se como mudanças essenciais para o fortalecimento do Estado e o avanço do desenvolvimento.

Como próximo elo da cadeia causal ideacional, em 31 de julho de 1931, baseado no relatório recebido, Teixeira de Freitas emitiu um ofício ao ministro da Educação e Saúde Pública, Francisco Campos, endossando a proposta. A resposta ao relatório manifestava forte apoio à proposta apresentada, reconhecendo seu mérito ao diagnosticar, com precisão, as carências estruturais da estatística brasileira — como a falta de integralidade, atualidade, uniformidade e sistematização. O texto apontava as três condições fundamentais indicadas para superar essas deficiências: a obrigatoriedade da prestação de informações ao Estado, a criação de registros permanentes e a cooperação obrigatória entre União, Estados e municípios. Destacava, ainda, a urgência de um estatuto orgânico para a estatística nacional, composto por uma lei e um regulamento eficaz, com sanções aplicáveis tanto a particulares quanto a entidades públicas.

O Ministro Francisco Campos apoiou a proposta, mas solicitou a Teixeira de Freitas que elaborasse um anteprojeto sobre o tema. Em 5 de fevereiro de 1932, Teixeira de Freitas apresentou um documento com uma reflexão riquíssima sobre a atividade estatística brasileira, o qual encaminhava propostas para uma reforma completa no setor, representando mais um passo no mecanismo causal ideacional. Os dois principais pontos da reforma proposta foram “A aproximação e conjugação dos serviços de estatística e cartografia” (A criação, 1961, p. 133) e “A federação dos serviços estatísticos brasileiros em um sistema *sui generis* — o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia” (A criação, 1961, p. 133).

Sobre esse primeiro ponto, Teixeira de Freitas propôs como medida central a aproximação e conjugação entre os serviços de estatística e cartografia, uma integração que visava sanar uma fragmentação estrutural que há muito comprometia a produção de informações públicas no Brasil. Na República Velha, a estatística e a cartografia eram atividades dispersas, conduzidas de forma desarticulada por distintos órgãos e escalas administrativas, sem coordenação metodológica nem objetivos convergentes. Teixeira de Freitas identifica que a cartografia geográfica poderia se beneficiar diretamente da atuação dos serviços estatísticos, sobretudo no tocante ao fornecimento de dados políticos e sociais que dariam base às representações territoriais — como esquemas de densidade, divisões administrativas e informações corográficas. Em contrapartida, a estatística ganharia capacidade de espacializar seus resultados, representando-os em cartogramas, análises comparativas e sínteses territoriais. Ao propor essa colaboração recíproca, tanto no nível federal quanto nas esferas estaduais, Freitas não apenas antecipava práticas modernas de análise territorial integrada, mas também atacava diretamente o legado de isolamento técnico e institucional entre áreas-chave da produção informacional pública, defendendo sua coordenação por uma repartição comum, nacional e especializada.

A segunda proposta central do relatório consistia na criação de um sistema federativo articulado — o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia — que unificasse, sem centralizar excessivamente, os serviços estatísticos e cartográficos do país. Essa proposta respondia a uma das principais causas do fracasso da DGE na República Velha: a resistência dos estados à centralização e a consequente fragmentação institucional. Teixeira de Freitas reconhecia que, dentro do modelo federativo brasileiro, uma unificação estrutural pura seria inviável e até contraproducente, pois enfraqueceria a capacidade de coleta ao descolar os serviços dos aparelhos administrativos locais, dos quais dependiam diretamente. Havia, nesse sentido, a consciência de que a criação de uma burocracia censitária mais centralizada somente poderia se efetivar se esta espraiasse seu raio de ação para abranger as realidades locais, e com elas, e não sobre elas, estabelecer sinergias e ações estratégicas para capilarizar a ação estatal num território de proporções continentais e atravessado por fortes desigualdades. Para lograr esse objetivo, Teixeira de Freitas propõe um modelo

original de coordenação federativa, no qual os serviços municipais, estaduais e federais manteriam suas autonomias administrativas e vínculos diretos com os órgãos locais, mas passariam a integrar um sistema articulado sob orientação técnica central, com padrões comuns, fiscalização especializada e instâncias decisórias colegiadas. Essa fórmula permitiria conciliar eficiência técnica com legitimidade federativa, evitando os entraves enfrentados no passado, quando a centralização era percebida como imposição política. O instituto funcionaria, assim, como um “superorganismo” que operacionalizaria a integração nacional da produção informacional, sem destruir a base administrativa local sobre a qual ela se apoiava.

Juarez Távora, então Ministro da Agricultura e outra figura importante no processo de criação do INE, após uma aproximação com Teixeira de Freitas e suas ideias, pleiteou a Getúlio Vargas a criação do órgão, o que foi bem recebido pelo Presidente, com a solicitação de que se formulasse um plano para reformular o sistema estatístico brasileiro. Uma tarefa árdua porque conciliar a autonomia das três esferas com a centralização dos serviços estatísticos e geográficos em um único órgão era desafiador. Assim, uma comissão interministerial, com Teixeira de Freitas como relator, iniciou em 1933 os trabalhos para reformular o sistema estatístico, tendo como referência o anteprojeto elaborado pelo próprio Teixeira de Freitas no ano anterior (Gonçalves, 1995).

A comissão trabalhou por três meses e apresentou um relatório ao Ministro da Agricultura, Juarez Távora, com uma proposta de caminhos concretos para a reorganização do sistema estatístico nacional. Em sua conclusão, a comissão endossou integralmente as propostas do anteprojeto de Teixeira de Freitas, que defendia como ponto central a criação de uma instância técnica de coordenação nacional, dotada de autoridade e legitimidade suficientes para induzir a padronização, o aperfeiçoamento e a divulgação sistemática das estatísticas no país. A comissão rejeitou soluções parciais ou isoladas — como a simples criação de cursos, a formação de um conselho ou mesmo a federalização integral dos serviços — por considerá-las incapazes de enfrentar a complexidade e a dispersão do sistema existente, marcado por registros fragmentados e localizados. Para os membros da comissão, nenhuma

dessas alternativas teria efetividade sem uma reforma sistêmica e integradora, guiada por uma instituição coordenadora robusta.

O relatório síntese da comissão, mais um passo no mecanismo causal ideacional, propôs a criação de um sistema articulado de estatística nacional, baseado em vínculos solidários entre os diversos serviços existentes e organizado sob a liderança de um novo órgão federal: o Instituto Nacional de Estatística, com ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, e dirigido por um Conselho Superior de Estatística. O relatório incluía ainda medidas estruturantes que seriam futuramente incorporadas pelo IBGE, como o incentivo ao ensino da estatística em diferentes níveis, o apoio institucional à Sociedade Brasileira de Estatística e a promoção de revistas especializadas e conferências periódicas. A comissão reforçou que essa proposta seguia modelos internacionais já consolidados e alegou que sua implementação não implicaria grandes encargos financeiros ao Estado brasileiro. Ao defender a institucionalização de um sistema estatístico coordenado e tecnicamente robusto, a comissão contribuiu para consolidar os fundamentos do que viria a ser, pouco depois, o arcabouço institucional do IBGE.

O projeto de criação do INE enfrentou objeções de alguns ministérios, revelando tanto disputas burocráticas quanto resistências políticas. O Ministério da Fazenda, sob Oswaldo Aranha, opôs-se à expansão do quadro de pessoal e à proposta de autonomia financeira do Instituto, especialmente à criação de um Fundo Especial que concentraria os recursos destinados à atividade estatística em todas as esferas — federal, estadual e municipal —, além da abertura de um crédito inicial elevado para o primeiro ano de funcionamento. Já o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, comandado por Salgado Filho, rejeitou a transferência da tipografia e da biblioteca do antigo Departamento Nacional de Estatística para o novo Instituto, resistindo à perda de estruturas que haviam sido herdadas da extinta DGE. Por fim, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores questionou a proposta de vinculação direta do Instituto e de seu Conselho ao Presidente da República, sugerindo um desconforto com a centralização de autoridade proposta (Senra, 2008). Essas objeções revelam que, embora tecnicamente robusta, a institucionalização da capacidade estatística nacional envolvia disputas interministeriais em torno de recursos, estruturas e controle

político. Após ponderações de Juarez Távora e Teixeira de Freitas, objeções foram superadas, notadamente a questão da vinculação direta à Presidência da República, atributo sem o qual, segundo Senra (2008, p. 670):

[...] o novo Instituto perderia força de ação, porquanto sendo suposto dever agir em todas as atividades estatística em todos os ministérios, bem assim, nos estados e nos municípios, o que apenas é natural a um organismo da presidência. A não ser assim, o Instituto perderia sua pedra angular, e o projeto cairia por terra.

O projeto foi reformulado e apresentado por Juarez Távora a Getúlio Vargas. A atuação de Juarez Távora, ao viabilizar a chegada da proposta técnica elaborada pela comissão interministerial ao núcleo do Executivo, representa mais uma etapa do mecanismo causal institucional e marca o momento crucial da conversão das ideias em concreção política. Sua mediação político-administrativa foi fundamental para ativar decisões que até então permaneciam inertes, desbloqueando o processo de estruturação institucional do sistema estatístico nacional. Essa versão reformulada do projeto foi aceita por Getúlio Vargas e culminou no Decreto nº 24.609, de 06 de julho de 1934, que criou o Instituto Nacional de Estatística (INE). A criação do INE representou uma inflexão na administração pública brasileira ao estabelecer um sistema estatístico federativo, pautado por padrões técnicos internacionais adaptados às especificidades nacionais. Estruturado com autonomia técnica e relativa independência administrativa, o Instituto integrava órgãos estatísticos de diversos ministérios, além de promover a adesão voluntária de estados e municípios. O órgão central de direção, o Conselho Nacional de Estatística (CNE), subordinava-se diretamente ao Presidente da República, o que demonstrava o empenho pessoal do Presidente na recepção da proposta de mudança da organização das estatísticas nacionais, assegurando sua realização frente a disputas ministeriais (Senra, 2017).

O Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, foi o instrumento jurídico que instituiu o INE e estabeleceu as diretrizes fundamentais para a reorganização dos serviços estatísticos brasileiros. Sua promulgação constitui mais um passo do mecanismo causal institucional mapeado, que traz as transformações institucionais viabilizadas pela centralização do poder federal, e representou um marco importante na superação dos obstáculos vivenciados durante a Primeira

República, quando a autonomia dos estados e a fragilidade da União impediram a articulação efetiva de um sistema estatístico nacional. Ao criar o INE como uma entidade de natureza federativa e com autonomia técnica, o decreto propôs uma estrutura voltada para a coordenação e padronização dos dados produzidos nos diferentes níveis administrativos e também na iniciativa privada.

O artigo 1º já expressa essa intenção ao afirmar que o instituto buscaria a “progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da organização política da República”, o que revela a tentativa de articular um sistema de informações sob a égide de um governo central mais forte — característica típica da Era Vargas. Fundamental para a autonomia técnica e administrativa do órgão, mas sem perder seu caráter de protagonismo descentralizado e capilarizado pelo território nacional, foi a instituição do Conselho Nacional de Estatística (art. 9º), organismo colegiado responsável por orientação e direção superior do INE. O decreto também estabeleceu normas para a vinculação de instituições estaduais, municipais e privadas, por meio de convênios, ao esforço nacional de estatística (art. 3º, § 3º). Além disso, o texto legal especificou a divisão das competências estatísticas entre diferentes ministérios e definiu com clareza as repartições centrais e instituições filiadas, sinalizando uma tentativa inédita de organizar os fluxos de produção de dados conforme áreas temáticas (art. 3º). O decreto também previu recursos financeiros próprios para o Instituto, mecanismos de contratação técnica qualificada (arts. 21–26) e políticas de formação e divulgação estatística, incluindo a promoção da educação estatística e o incentivo à produção científica na área (arts. 19 e 20) (Brasil, 1934).

Dessa forma, o decreto não apenas criou formalmente o INE, mas também refletiu uma mudança profunda e paradigmática na orientação estatal sobre a importância da informação estatística para o planejamento e a ação governamental. Diferentemente da lógica fragmentada e reativa da República Velha, o novo arranjo institucional se inscrevia na perspectiva centralizadora e desenvolvimentista do Estado varguista, cuja legitimidade passava a se apoiar também na produção de conhecimento técnico e racional sobre o país.

A instalação efetiva do Instituto representou mais um passo no avanço do mecanismo causal de natureza institucional. Esse avanço dependia da

nomeação de seu presidente, esforço assumido por Teixeira de Freitas que sugeriu vários nomes até que José Carlos de Macedo Soares fosse designado, assumindo o cargo em 29 de maio de 1936. No entanto, Macedo Soares não foi um dos indicados por Teixeira de Freitas. O contato entre eles se deu em 1935, quando Macedo Soares pediu ajuda a diretores federais de estatística, entre os quais Teixeira de Freitas, porque o Brasil passava por uma crise econômico-financeira precisando apresentar números sólidos a credores e investidores internacionais. Era um momento delicado para as relações internacionais brasileiras por conta da debilidade das informações estatísticas, o que obrigou o Conselho Federal de Comércio Exterior a "promover a uniformização dos dados estatísticos oficiais referentes à vida brasileira, pois a incoerência entre eles era assombrosa e vinha colocando o país em situação particularmente embaraçosa" (Atividades, 1939). Esse fato contribuiu para que se cessasse o período de inércia de dois anos entre a formalidade do decreto de criação do INE e a sua efetiva aplicação, com Teixeira de Freitas argumentando que só se teria a ganhar se o INE já estivesse operando e que seria urgente colocá-lo em ação (Senra, 2017). Nesse aspecto, é importante salientar que as "conjunturas críticas" de mudança no padrão de desenvolvimento das instituições também são presididas por crises, que abrem precedentes para acelerar transformações e causar rupturas (Gourevitch, 2014)

Sinalizador do necessário apoio e reconhecimento presidencial ao vindouro instituto, foi a criação do órgão com subordinação direta à Presidência da República, e não a algum ministério, e também a instalação da primeira sede do Instituto no próprio Palácio do Catete, sede do governo. Disse Getúlio Vargas ao empossar o Ministro das Relações Exteriores Macedo Soares como presidente do INE em 29 de maio de 1936: "Começando por dar-lhe a minha casa e meu ministro, hei de dar ao Instituto tudo o que lhe for preciso" (Senra, 2017, p. 13). Essa ligação direta à Presidência da República deixava claro o grande reconhecimento da importância do novo órgão para a condução dos objetivos nacionais.

O dia da posse de Macedo Soares, em 29 de maio de 1936, marcou o início efetivo da atuação do INE, cuja importância foi reafirmada com a convocação da Convenção Nacional de Estatística por Getúlio Vargas pelo

Decreto nº 946 de 7 de julho de 1936, marcando mais um elo do mecanismo causal institucional. A Convenção — prevista no artigo 10 do Decreto nº 24.609/1934 — assumiu um caráter tanto simbólico quanto normativo, constituindo-se em um marco institucional para a centralização e coordenação do sistema estatístico nacional. Simbólico como marco de fechamento do mecanismo causal ideacional, o evento contou com a participação de representantes de todos os estados da federação, do Distrito Federal, de ministérios, do Exército, da Marinha, de instituições de ensino, de repartições técnicas e de entidades privadas ligadas à produção de dados, como associações industriais e comerciais. Durante os trabalhos, foram discutidas não apenas questões técnicas, como a unificação de classificações, metodologias e calendários estatísticos, mas também a necessidade de compromissos formais e permanentes por parte dos estados no fornecimento de informações ao INE. Nesse sentido, a convenção celebrou um verdadeiro pacto interadministrativo, buscando superar o principal entrave herdado da Primeira República: a ausência de coordenação entre os entes federativos e a desarticulação dos esforços estatísticos. O resultado foi a ratificação de um compromisso nacional em torno da autoridade técnica e normativa do INE, abrindo caminho para a criação do Conselho Nacional de Estatística (CNE) e para a consolidação da capacidade informacional do Estado brasileiro sob uma estrutura unificada e planejada.

A criação do CNE, deliberada no âmbito da Convenção Nacional de Estatística, representou um desdobramento fundamental do esforço de centralização e racionalização do sistema estatístico brasileiro na Era Vargas. Concebido como órgão superior de coordenação técnica, o CNE teria por atribuição principal estabelecer normas, métodos e classificações uniformes, além de supervisionar a execução dos trabalhos estatísticos em todo o território nacional. Sua estrutura foi pensada para refletir o caráter federativo do sistema, prevendo a representação dos diversos ministérios e estados, bem como de instituições técnicas e científicas ligadas à produção e ao uso de dados. O CNE surgia, assim, como peça-chave na institucionalização da capacidade informacional do Estado brasileiro, pois sua função articuladora permitia alinhar a produção estatística descentralizada aos objetivos nacionais de planejamento e governança. Além disso, ao vincular os entes federativos por meio de

compromissos formais e de uma autoridade técnica centralizada, o CNE contribuía para enfrentar o desafio histórico da fragmentação burocrática e informacional.

A Convenção Nacional de Estatística foi ratificada pelo Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936, que trouxe como anexo o texto do instrumento da referida Convenção. Merecem destaque algumas cláusulas que vão ao encontro da desejada coordenação estatística entre as esferas de governo em bases sólidas e permanentes. E também cláusulas relacionadas à integração entre geografia e estatística. Mas antes da exposição desses trechos da Convenção, convém resumir a questão da geografia, que não foi diretamente abordada até aqui na pesquisa.

Sobre esse tema, como já citado no texto, em 1932 foi apresentada, pelo relatório de Teixeira de Freitas, a tentativa de integração entre cartografia e estatística no país, através do anteprojeto para criar o Instituto Nacional de Estatística e Cartografia. Posteriormente, o projeto foi reformulado, excluindo a cartografia, e aprovado pelo governo, em 1934, com a criação do Instituto Nacional de Estatística. A proposta de integrar estatística e geografia por meio de um instituto nacional unificado, não prosperou de imediato devido à recepção desigual entre os profissionais das áreas envolvidas. Enquanto os geógrafos reagiram com alheamento, parte dos estatísticos demonstrou resistência baseada em incompreensão ou pressupostos equivocados. Além disso, o ambiente técnico e institucional ainda não estava preparado para uma proposta considerada ousada para a época, marcada por preconceitos corporativos e receios diante da centralização sugerida (A campanha, 1940; IBGE, 1939). Embora a geografia não tivesse sido inicialmente incorporada ao nome oficial do Instituto, sua presença foi garantida por cláusulas específicas da Convenção Nacional de Estatística de 1936, que incentivou a integração das atividades estatísticas com a geografia.

Assim como os serviços estatísticos careciam de um órgão que centralizasse e coordenasse os esforços na sua área da atuação, da mesma forma ocorria com os serviços geográficos, com um ingrediente a mais, qual seja: a necessidade da existência de um órgão nacional de geografia, devidamente autorizado pelo Governo Federal, para que o país pudesse se filiar à União

Geográfica Internacional. A filiação era vantajosa porque permitia que o país se envolvesse em iniciativas científicas internacionais no setor, atuação há muito pretendida. José Carlos de Macedo Soares, Ministro das Relações Exteriores e presidente do INE à época, “recebia das maiores autoridades mundiais em geografia solicitações da colaboração cultural do Brasil no contexto internacional, julgada indispensável pelas suas características geográficas” (Gonçalves, 1995, p. 32). Essa demanda culminou no Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937, que instituiu o Conselho Brasileiro de Geografia (CBG), incorporado ao INE, e autorizou a adesão do CBG à União Geográfica Internacional.

É possível perceber que as pressões internacionais desempenharam um papel decisivo na organização dos serviços estatísticos e geográficos brasileiros, contribuindo para o fortalecimento da capacidade informacional do Estado, configurando o mecanismo causal internacional-normativo. No caso da estatística, como citado anteriormente, a incoerência das informações estatísticas, denunciada pelo próprio Conselho Federal de Comércio Exterior, exigiu uma resposta institucional urgente, que levou à instalação do INE, dois anos após o decreto de sua criação. No campo da geografia, a demanda pela filiação do Brasil à União Geográfica Internacional motivou a criação do CBG. A incorporação do CBG ao INE e a posterior transformação do Instituto em IBGE revelam como normas e padrões internacionais funcionaram como vetores de modernização institucional, forçando o alinhamento do Brasil às exigências de uniformidade e confiabilidade nas informações exigidas no cenário global. Assim, a difusão de práticas e a legitimação internacional funcionaram como mecanismos de indução à centralização e padronização dos dados, promovendo avanços significativos na construção de um sistema estatístico e geográfico nacional coordenado.

Marcando mais um passo do mecanismo causal institucional, foi promulgado o Decreto nº 218, de 26 de janeiro de 1938, que alterou o nome do Conselho Brasileiro de Geografia para Conselho Nacional de Geografia que, junto ao Conselho Nacional de Estatística, seriam os órgãos colegiais de direção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portanto, esse decreto foi o que de fato uniu os serviços de geografia e estatística e renomeou o Instituto para a

denominação que perdura até hoje. A unificação dos serviços de estatística e geografia no Brasil não foi uma simples questão administrativa, mas uma estratégia fundamental para consolidar a capacidade informacional do Estado em um momento de centralização política promovido pelo regime Vargas. No caso brasileiro, as fragilidades históricas na coleta e organização de dados estatísticos tinham relação com a fragmentação territorial e à ausência de um mapeamento sistemático do país. A geografia, ao permitir a delimitação precisa do território, a identificação de recursos naturais e a organização do espaço nacional, tornava-se essencial para a eficácia das estatísticas públicas. A integração dos dois campos permitia cruzar dados populacionais, econômicos e sociais com uma base territorial concreta, possibilitando diagnósticos mais precisos e políticas públicas mais direcionadas. Além disso, essa fusão respondia à necessidade de superar a autonomia excessiva dos estados na produção de dados e afirmava o papel do governo central como coordenador de um sistema nacional de informação.

A visão que passava a se tornar predominante era a de que o trabalho estatístico, para ser feito com excelência, precisava estar aliado aos serviços geográficos. Essa impressão pode ser observada nas cláusulas destacadas a seguir, que trazem importantes elementos do decreto ratificador da Convenção Nacional de Estatística:

Cláusula decima terceira

Os Governos Federados, pelo órgão dos serviços técnicos competentes, sejam os de engenharia em geral, sejam os especializados de geografia ou cartografia, filiados ou não ao Instituto, colaborarão nos trabalhos de cartografia geográfica necessários à estatística e centralizados, para os fins de síntese nacional, na Diretoria de Estatística da Produção, do Ministério da Agricultura, segundo planos gerais aprovados pelo Conselho Nacional de Estatística. Com esse objetivo serão tomadas medidas, que assegurem a organização, para serem divulgadas nos anos de milésimo nove e quatro (precedentes aos censos gerais ou regionais), cartas físicas e políticas do território estadual, das quais constem a divisão municipal e, se possível, também a distrital, bem como as demais ordens de circunscrições administrativas e judiciais. Aos Municípios, os mesmos serviços formularão, ainda, as sugestões convenientes e prestarão a assistência técnica necessária para que façam levantar ou rever, com a perfeição possível, os mapas dos respectivos territórios.

[...]

Cláusula vigésima quarta

Para demonstrar os progressos do aparelhamento da estatística brasileira e caracterizar de forma impressiva, gráfica e numericamente, os principais aspectos da vida nacional, os Governos Federados providenciarão no sentido de participar anualmente da Exposição Nacional de Estatística que o Instituto organizar ou patrocinar, e, para esse efeito, manterão em suas repartições de estatística geral o indispensável serviço de cartografia.

(Brasil, 1936)

A primeira cláusula citada determina a colaboração dos serviços técnicos estaduais na produção de cartas físicas e políticas para fins estatísticos, sob coordenação federal, enquanto a segunda exige a presença da cartografia nas Exposições Nacionais de Estatística. Essas cláusulas não apenas fortaleceram a base técnica do sistema estatístico nacional, mas também concretizaram a articulação técnico-funcional entre os saberes estatístico e geográfico, um dos pilares do IBGE. A geografia deixava de ser mera atividade auxiliar para se integrar formalmente ao sistema estatístico nacional, em convergência com os objetivos estratégicos do futuro IBGE. Essa integração intersetorial, defendida por Teixeira de Freitas já em 1932, transformou-se em instrumento operativo de um sistema nacional de informação, com base territorial e padronização federativa, elemento essencial na materialização da capacidade informacional do Estado brasileiro.

Voltando à questão estritamente estatística, o item "b", da cláusula segunda do documento que ratifica a Convenção Nacional de Estatística, tem o seguinte conteúdo:

CAPÍTULO II COMPROMISSOS DO GOVERNO FEDERAL

Cláusula segunda

b) fazer adoptar nos serviços estatísticos a seu cargo as normas técnicas que forem aprovadas pelo Conselho Nacional de Estatística;

(Brasil, 1936)

Além de a própria constituição do INE já indicar uma concentração da atuação estatística, essa cláusula tenta garantir que qualquer outro órgão que trate de estatística, que exista ou venha a ser criado em qualquer um dos entes — pois todos aderiram à Convenção — siga as normas técnicas exaradas pelo Conselho Nacional de Estatística.

Outras duas cláusulas que vão no mesmo caminho da integração, mas que são mais voltadas às esferas regionais e locais, são as cláusulas quarta e oitava. Segue seu conteúdo:

CAPÍTULO III COMPROMISSOS DOS GOVERNOS REGIONAIS

[...]

Cláusula quarta

Ficam integrados no Instituto todos os seus serviços de estatística, já organizados, ou que se vierem a organizar, para o fim de ordenar as respectivas atividades técnicas e os trabalhos que elaborarem, segundo as normas fixadas pelos órgãos competentes do Instituto, tendo em vista o desenvolvimento, o aperfeiçoamento e a uniformização das estatísticas nacionais, bem como a regularidade da sua divulgação. A matéria desta cláusula será, todavia, entendida sem prejuízo das atividades especializadas e dos desdobramentos que o Estado julgar convenientes, devendo os dados respectivos serem publicados com as devidas referências indicativas.

[...]

Cláusula oitava

Os Governos Federados interporão encarecidamente seus bons ofícios junto aos Governos Municipais, a fim de que sejam criadas e filiadas ao Instituto, na forma da cláusula vinte oito, letra f, desta Convenção, as Agências Municipais de Estatística, que poderão ficar a cargo de um só funcionário ou de uma seção ou repartição. Comprometem-se mais a proporcionar a essas agências todas as facilidades que forem necessárias e estiverem ao alcance da administração regional, inclusive a instituição de gratificações estimuladoras ou prêmios aos serventuários mais eficientes.

(Brasil, 1936)

Como se pode observar, a cláusula quarta é mais orientada aos estados e a oitava aos municípios. Mas o objetivo de ambas é uma melhor coordenação dos esforços. Em uma época em que a autonomia política e administrativa dos municípios era diminuta, diferentemente do que viria a ocorrer décadas mais tarde com a Constituição de 1988, a cláusula oitava, já antevendo um protagonismo do ente municipal no arranjo federativo, se preocupava com a estatística a ser gerada pelos municípios, indicando garantias para o aperfeiçoamento dos levantamentos estatísticos locais. A previsão de criação das Agências Municipais de Estatística formalizava um elemento central da consolidação da capacidade informacional do Estado brasileiro direcionada ao aperfeiçoamento da coleta e levantamento de estatísticas locais. Mais do que uma medida administrativa, tratava-se de um passo fundamental na

capilarização do sistema, garantindo a presença institucional do IBGE em nível local. Ao prever que essas agências poderiam funcionar com estrutura mínima de apoio — e contando com incentivos federais — a cláusula expressava uma estratégia viável para integrar municípios à lógica de produção padronizada de dados, essencial para a construção de um sistema estatístico nacional articulado e durável.

Sem dúvida, as agências municipais de coleta podem ser consideradas o núcleo do IBGE, pois são responsáveis pela obtenção dos dados essenciais para as operações da instituição. Esse trabalho é realizado por meio da coleta estatística diretamente nas fontes de informação, garantindo uma cobertura contínua em todo o território nacional. As agências municipais foram estabelecidas para viabilizar a coleta contínua de informações fundamentais para o IBGE, abrangendo todo o território nacional. Elas surgiram a partir da Convenção Nacional de Estatística de 1936, que incentivou a colaboração entre administrações regionais e municipais. Sua regulamentação atribuiu à Secretaria Geral do IBGE a responsabilidade pela organização técnica e administrativa das agências, incluindo a supervisão dos serviços, a contratação e remuneração do pessoal e o fornecimento do material necessário ao seu funcionamento. Aos municípios, cabia disponibilizar gratuitamente as instalações adequadas à instalação das agências, como salas apropriadas e mobiliário, e apoiar a sua manutenção operacional. Os encargos financeiros decorrentes da estruturação e funcionamento dessas agências ficavam a cargo da Caixa Nacional de Estatística, cuja receita era proveniente da Taxa de Estatística Municipal, vinculada à arrecadação do imposto municipal de diversões públicas⁵. Além disso, previa-se a celebração de convênios entre o IBGE e os municípios para formalizar a cooperação administrativa e técnica, fortalecendo o caráter colaborativo do arranjo institucional (Gonçalves, 1995).

A criação das agências municipais de coleta deve ser compreendida à luz da literatura que trata da formação e expansão da capacidade estatal. Segundo autores como Mann (1984), o poder infraestrutural do Estado refere-se à sua

⁵ O Decreto nº 4.181 de 16 de março de 1942 versava sobre a criação de uma taxa de estatística a incidir, em forma de selo especial fornecido pelo IBGE, sobre as entradas em casas ou lugares de diversões — cinematógrafos, teatros, cineteatros, circos etc. (Brasil, 1942)

habilidade de penetrar e coordenar efetivamente a sociedade, especialmente por meio da administração rotineira e da produção de informação. O estabelecimento dessas agências permitiu justamente isso: o aprofundamento da capacidade de coleta de dados de forma sistemática e padronizada em todo o território nacional, superando as limitações históricas impostas pela fragmentação administrativa e pela resistência das oligarquias regionais. Além disso, a institucionalização desse arranjo intergovernamental — envolvendo União, estados e municípios — reforçou a capilaridade do Estado brasileiro, garantindo uma presença contínua e organizada nos municípios, o que é fundamental para a construção de sua capacidade informacional. Esse avanço está diretamente relacionado à ideia de legibilidade estatal, entendida como a capacidade do Estado de conhecer profundamente sua população e território (Lee e Zhang, 2017), e responde à necessidade de informações locais como insumos para políticas públicas eficazes (Brambor *et al.*, 2019; Jannuzzi, 2018). Assim, o modelo inaugurado pelo IBGE reforçou a articulação entre presença territorial e conhecimento técnico, condição essencial para a ação estatal coordenada, racional e responsiva (D'Arcy e Nistotskaya, 2020).

A criação das agências municipais representou uma resposta direta às limitações históricas enfrentadas pelo Estado brasileiro em sua capacidade de coleta e padronização de dados estatísticos. Durante a Primeira República, a ausência de um sistema estatístico nacional articulado, somada à autonomia dos entes federados e à resistência das elites regionais em cooperar com diretrizes centralizadoras, comprometeu profundamente a confiabilidade e a abrangência dos dados produzidos. Essa fragmentação institucional refletia a hegemonia das oligarquias locais, que buscavam preservar o controle sobre as informações produzidas em seus territórios, muitas vezes recusando-se a colaborar com os órgãos centrais. Procurou-se sanar esse problema ao institucionalizar, em âmbito municipal, repartições diretamente articuladas ao IBGE. Uma forma de o Estado nacional penetrar no domínio local de modo a projetar o seu poder decisório e produzir políticas públicas. Assim, as agências municipais foram estruturadas como pontos permanentes de coleta e controle estatístico, subordinadas técnica e administrativamente ao Instituto, mas mantidas dentro de uma estrutura coordenada e cooperativa. Dessa forma, o novo arranjo não

apenas promovia a capilarização do poder infraestrutural do Estado — ao garantir presença física e técnica em todo o território — como também institucionalizava uma lógica de padronização nacional, rompendo assim com a antiga dependência casuística, e muitas vezes autointeressada, dos governos locais. Ao mesmo tempo, respondia às exigências internacionais por dados confiáveis e organizados, e ao interesse do próprio governo Vargas em fortalecer a capacidade de planejamento e controle sobre o território nacional.

A institucionalização dessa integração municipal veio com o Decreto nº 4.181 de 16 de março de 1942, ato que completa o mecanismo causal institucional mapeado. Publicado durante a Segunda Guerra Mundial, o teor era o de consolidação definitiva do que ainda não estava completamente consolidado no sistema estatístico nacional, considerando-se os objetivos da criação do IBGE, para que fosse possível extrair o máximo que se demandasse da estatística para fins de Segurança Nacional. O governo se aproveitou do contexto autoritário e de guerra para produzir uma legislação que unificasse definitivamente a estatística nacional: um caso de mobilização autoritária de capacidades para promover uma iniciativa que teria consequências futuras democratizantes, sobretudo para as políticas públicas (Tilly, 2007). Mais uma vez as crises abriam precedentes — conjunturas críticas — para acelerar o processo de criação de instituições estratégicas para a trajetória do desenvolvimento socioeconômico brasileiro. É importante considerar que a criação dessas instituições só foi possível graças ao empenho de uma coalizão política comprometida com sua implementação, somado ao impacto das crises que ajudaram a superar a resistência de setores da sociedade contrários a mudanças no status quo. Nesse contexto, a atuação autoritária do governo Vargas foi decisiva para romper com a inércia de uma sociedade que, por muito tempo, conviveu com um liberalismo oligárquico que paralisava as iniciativas estatais.

Com isso se completou o ciclo de objetivos traçados por Teixeira de Freitas, e outros intelectuais da área, em seu ideário sobre a estatística nacional. Depois da integração com a geografia, da centralidade de comando e da vinculação diretamente à Presidência da República, a criação das agências municipais e a sua administração diretamente pelo IBGE, atingiu-se o objetivo da capilarização do poder informacional por todo o território brasileiro.

Por fim, cabe o preâmbulo do decreto, que traz as justificativas de sua publicação, bem elucidadoras do espírito do momento. E também seu artigo 6º que, de fato, transfere a administração das agências municipais ao IBGE.

DECRETO-LEI Nº 4.181, DE 16 DE MARÇO DE 1942

Dispõe sobre a criação de Seções de Estatística Militar e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição e tendo em vista, bem assim, o que preceituam seus artigos 16, alíneas V e XVIII, 26, 28, alínea III e 73, e

CONSIDERANDO a urgente necessidade de sistematizar e regularizar em todo o país, com a devida eficiência, os inventários, registros e levantamentos estatísticos exigidos pela Segurança Nacional;

CONSIDERANDO que esses trabalhos devem ficar a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, executando-se primariamente nos Departamentos Regionais de Estatística, sob o controle e orientação dos competentes órgãos militares;

CONSIDERANDO, ainda, que não só o êxito dos aludidos trabalhos, senão também o normal rendimento da estatística nacional, como fundamento para toda a obra de governo, administração e progresso do país, depende fundamentalmente da boa e uniforme organização dos serviços municipais de estatística, os quais, entretanto, só podem alcançar a eficiência necessária se organizados tecnicamente e providos de pessoal competente, bem remunerado e submetido a uma só direção;

CONSIDERANDO que todas as medidas imprescindíveis à consecução dos aludidos objetivos se conformam às normas de cooperação interadministrativa assentadas, com significado político; na Convenção Nacional de Estatística;

DECRETA:

[...]

Art. 6º De acordo com as disposições fundamentais já assentadas contratualmente na Convenção Nacional de Estatística e mediante Convênios Especiais, em cada Unidade da Federação, em que serão partes o IBGE, o Governo Regional e a totalidade dos respectivos Governos Municipais, será delegada pelos Municípios ao mencionado Instituto, como entidade federativa em que se representam as três órbitas governativas da República, a função administrativa concernente ao levantamento da estatística geral da competência das municipalidades.

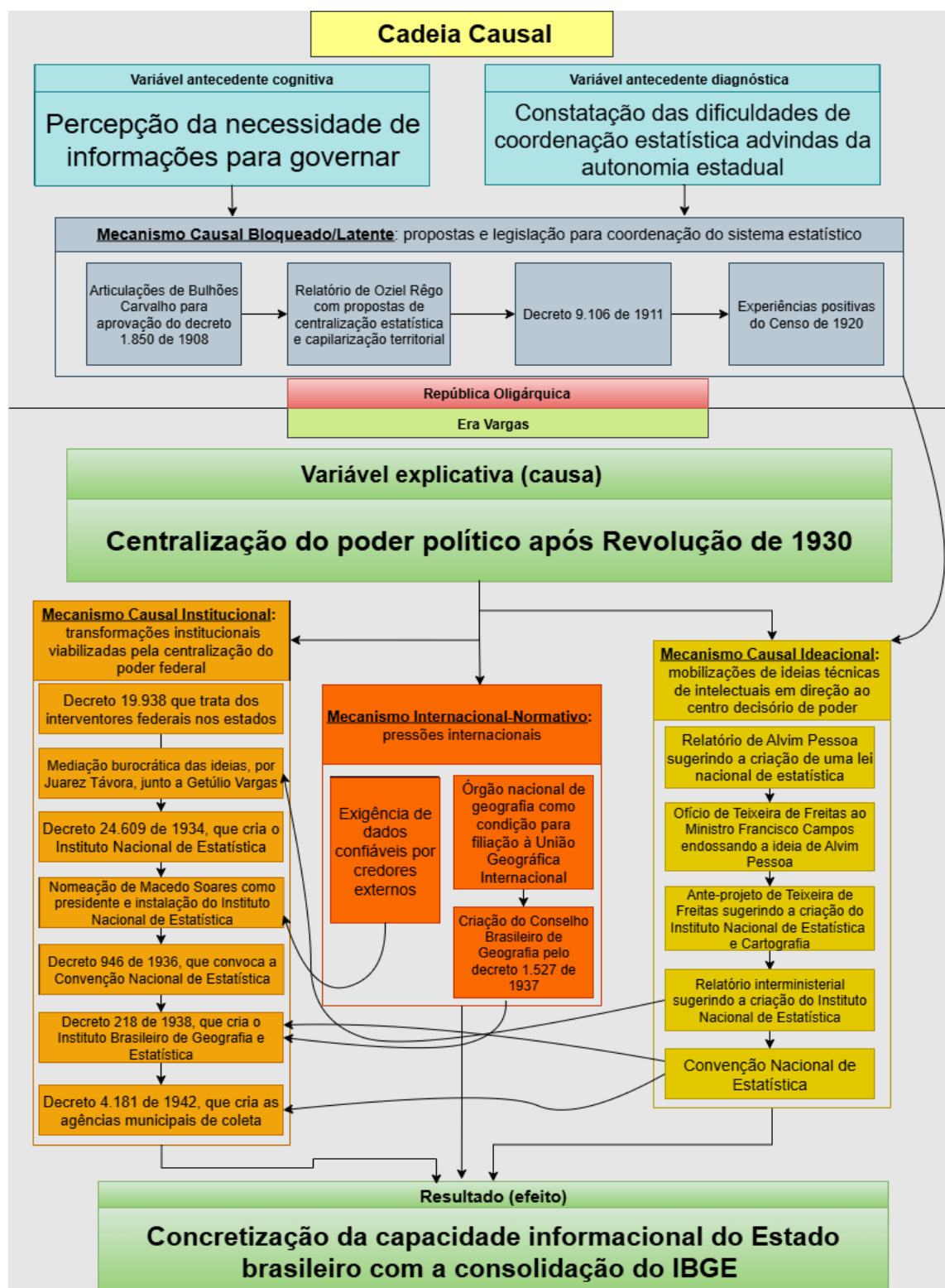
(Brasil, 1942)

A consolidação do IBGE representou a ativação plena de mecanismos causais que haviam sido concebidos desde o 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 Cingolani (2013) e Mann (1984). 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 *et al.*, 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.

Em relação à reconstrução da cadeia causal, proposta na pesquisa, a figura 1 abaixo sintetiza e ilustra toda a cadeia causal mapeada, trazendo as variáveis e mecanismos causais que culminaram no resultado identificado no trabalho.

Figura 1 – Cadeia causal



6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica da construção da capacidade informacional do Estado brasileiro revela um processo longo, fragmentado e profundamente condicionado pelas estruturas políticas e administrativas vigentes em cada período. Desde o período colonial, houve tentativas pontuais de levantamento de informações sobre a população e o território, geralmente voltadas a interesses imediatos da Coroa portuguesa, como a arrecadação fiscal ou o controle militar. Essas iniciativas, no entanto, careciam de continuidade, padronização e abrangência nacional, sendo incapazes de formar um sistema informacional minimamente estruturado.

Este trabalho buscou 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. Através da literatura, foi evidenciado o papel da informação na formação da política pública e foi ressaltada a capacidade de geração dessas informações como uma capacidade estatal, a fim de servir como meio para os objetivos do desenvolvimento.

Com base em uma abordagem histórico-institucional, foi reconstituída a construção da capacidade informacional do Estado brasileiro até a criação e consolidação do IBGE, interpretando esse processo como o resultado de um encadeamento causal historicamente situado. Para tanto, foi empregada a metodologia *process tracing*, que permitiu a reconstrução da trajetória institucional que levou à consolidação de um sistema estatístico nacional e padronizado, capaz de gerar conhecimento sistemático sobre o território e a população. O objetivo foi identificar os mecanismos causais ativados, as variáveis antecedentes e os bloqueios que, ao longo do tempo, condicionaram as possibilidades de ação estatal no campo informacional. Ao delimitar o foco temporal entre o período colonial e a consolidação institucional do IBGE no início da década de 1940, a pesquisa privilegiou a análise da trajetória que levou à

centralização da produção estatística nacional, em detrimento de uma avaliação mais aprofundada do funcionamento posterior do Instituto e de suas transformações ao longo do século XX.

A análise histórica revelou que, desde o período imperial, havia uma consciência — ainda que restrita — sobre a importância da informação estatística como insumo para a boa governança. Relatórios oficiais já apresentavam a estatística como instrumento de racionalização administrativa e planejamento estatal. Essa percepção precoce da importância da informação caracteriza a variável antecedente cognitiva, indicando que as ideias sobre a necessidade de construir um aparato estatal baseado no conhecimento empírico já estavam presentes muito antes de sua efetivação institucional. No entanto, essa cognição, por si só, não foi suficiente para gerar mudança. Os limites institucionais e políticos da época — sobretudo a fragmentação administrativa e a autonomia das províncias e estados — impediram que essa consciência se traduzisse em estrutura organizada de coleta e uso da informação.

Durante a Primeira República, o obstáculo principal para a consolidação de um sistema estatístico nacional foi a resistência dos estados federados à coordenação central, emoldurados por um quadro político e institucional de nítida feição liberal e oligárquica. Essa realidade expressa a variável antecedente diagnóstica, centrada nas dificuldades operacionais e organizacionais da DGE, que não conseguia padronizar metodologias, obter dados consistentes ou garantir a cooperação dos entes subnacionais. A ausência de um órgão central com autoridade reconhecida e capilaridade efetiva limitava o alcance do poder infraestrutural do Estado (Briebe, 2018; Mann, 1984), prejudicando sua capacidade de legibilidade e ação coordenada (Lee e Zhang, 2017). Como destaca Cingolani (2013), sem essa penetração territorial e capacidade de internalizar as interações sociais, o Estado permanece limitado em sua eficácia governativa. Propostas como a de Oziel Bordeaux Rêgo, em 1910, que antevia um órgão central coordenador e uma rede capilarizada, revelam um mecanismo causal bloqueado: as ideias existiam, mas o ambiente político e institucional ainda era hostil à sua implementação.

Foi somente com a ruptura institucional promovida pela Revolução de 1930 e com o fortalecimento do poder central na Era Vargas que se criaram as

condições políticas e administrativas para a efetiva centralização do sistema estatístico nacional. A dissolução da política dos governadores e do “condomínio oligárquico” (Lessa, 1999) que se estabeleceu em torno dos estados mais poderosos da federação, aliada ao novo projeto de Estado forte e interventor, abriu espaço para a institucionalização de um aparato informacional centralizado, coordenado e tecnicamente qualificado. A Revolução de 1930 representou um ponto de inflexão — um momento crítico, conforme conceituado por Capoccia (2015). A ruptura com o modelo político anterior e a centralização do poder sob a liderança de Getúlio Vargas abriram espaço para a reconfiguração do papel do Estado na sociedade. A construção de uma nova ordem institucional permitiu a ativação de mecanismos antes latentes, como a centralização administrativa, a coordenação federativa e a valorização da expertise técnica. A convergência entre a percepção do problema (a fragmentação estatística provocada pela dispersão decisória dos estados e ausência de centralização administrativa), a existência de propostas viáveis (como as de Teixeira de Freitas e da Comissão Interministerial) e um contexto político favorável (a chegada da coalizão varguista ao poder) caracteriza o acoplamento de fluxos descrito por Kingdon (2014), viabilizando a inclusão da reforma das estatísticas nacionais na agenda governamental e sua concretização institucional.

A criação do IBGE, em 1938, e sua consolidação, em 1942, materializou a convergência de múltiplos mecanismos causais. O mecanismo institucional, manifestado em diplomas legais que objetivavam a consolidação de um órgão central com poder técnico e coordenação normativa; o mecanismo ideacional, que compreende a atuação de intelectuais e burocratas na mobilização de ideias técnicas; e o mecanismo internacional normativo, visível na adoção de medidas que buscavam atender a demanda de adequação a padrões internacionais. A unificação entre geografia e estatística, idealizada desde 1932, também foi incorporada à estrutura do IBGE, permitindo a integração do conhecimento territorial e demográfico como base para o planejamento e para a intervenção estatal. A criação do IBGE representou, portanto, não apenas um avanço técnico na produção de dados estatísticos e geográficos, mas também a institucionalização de um novo paradigma de ação estatal baseado na

centralização informacional como instrumento de planejamento e governo. No entanto, a trajetória histórica aqui analisada também revela que a construção dessa capacidade não foi linear nem desprovida de tensões. Ela se deu em meio a disputas entre diferentes esferas de poder, interesses locais e nacionais e o uso político das informações. Reconhecer esse percurso permite compreender não apenas a origem das instituições atuais, mas também os limites e desafios que persistem na produção de dados públicos no Brasil contemporâneo.

A implantação das agências municipais de coleta, previstas na Convenção Nacional de Estatística e operacionalizadas no contexto do IBGE, representou a etapa decisiva da consolidação institucional da capacidade informacional do Estado. Ao permitir a coleta padronizada e contínua de dados em escala nacional, essas agências viabilizaram o funcionamento prático do poder infraestrutural (Mann, 1984) e transformaram o modelo em algo operacionalmente viável. Como apontam Brambor *et al.* (2019) e Jannuzzi (2018), a eficácia das políticas públicas depende diretamente da qualidade da informação disponível, e esta, por sua vez, só pode ser obtida com presença territorial, alcance administrativo e capacidade técnica. A estatística, portanto, deixa de ser apenas um instrumento de diagnóstico e passa a ser a base sobre a qual o Estado formula, orienta e avalia suas políticas.

Desse modo, a criação do IBGE só se completou verdadeiramente com a implementação das agências municipais, pois apenas essa capilaridade territorial permitiu que o Estado brasileiro alcançasse a legibilidade e a coordenação necessárias para consolidar uma capacidade informacional durável. O resultado final do processo — ou o efeito da cadeia causal reconstruída — foi justamente a concretização da capacidade informacional brasileira, entendida aqui como a articulação entre presença estatal, coleta sistemática de dados e uso estratégico da informação para fins de governo.

Em síntese, a dissertação demonstrou que a criação do IBGE não foi apenas um evento administrativo, mas a culminação de um longo processo de construção institucional, que só pôde ser ativado diante de condições políticas excepcionais. Ao identificar os mecanismos causais bloqueados e ativados ao longo do tempo, este estudo contribui para o entendimento de como capacidades estatais duráveis se constroem historicamente, e oferece uma explicação

robusta para a emergência da capacidade informacional do Estado brasileiro — não como resultado automático de pressões externas ou da evolução linear de ideias, mas como produto da interação entre estrutura, agência e cognição em contextos históricos específicos.

Em tempos de desinformação, desvalorização do conhecimento técnico e questionamento das instituições públicas, o resgate histórico do processo de formação da capacidade informacional do Estado brasileiro adquire uma relevância ainda maior. Compreender como o Brasil chegou à criação de uma instituição como o IBGE permite refletir sobre a importância da informação confiável, da independência técnica e da articulação entre conhecimento e governança democrática, dimensões indispensáveis para o fortalecimento de um Estado moderno, transparente e voltado ao interesse público.

Entre as limitações do trabalho, destaca-se a ausência de uma análise empírica detalhada sobre a atuação concreta do IBGE nos anos e décadas seguintes após sua criação, por conta da necessária delimitação temporal para a pesquisa. Além disso, o estudo optou por não explorar comparações com outros países da América Latina, o que teria permitido situar o caso brasileiro em um contexto regional mais amplo. Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso sobre os primeiros censos coordenados pelo IBGE e sua repercussão na formulação de políticas públicas federais. Também seria relevante investigar o papel da produção estatística durante o regime militar ou nas décadas mais recentes, especialmente diante dos debates atuais sobre autonomia institucional, transparência dos dados e financiamento da ciência pública. Por fim, a análise comparada entre a trajetória do IBGE e de instituições similares em países como México, Argentina ou Chile pode oferecer insights importantes sobre os modelos latino-americanos de construção da capacidade informacional estatal.

7 REFERÊNCIAS

A CAMPANHA geográfica. **O Observador Econômico e Financeiro**, ano 5, n. 54, jul. 1940.

A CRIAÇÃO do IBGE. **Revista Brasileira de Estatística**. v. 22, nº 85/86, jan/jun. 1961.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic origins of dictatorship and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2006.

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

ALENCASTRO, L. **O trato dos viventes**: formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ATIVIDADES do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Revista Brasileira de Geografia**. v.1, n.1, p.98, jan/mar. 1939.

BARDACH, E. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. 3rd. ed. Washington DC: CQ Press, 2009.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. **Process-tracing methods**: foundations and guidelines. Michigan: University of Michigan Press, 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. **Causal case study methods**: foundations and guidelines for comparing, matching, and tracing. Michigan: University of Michigan Press, 2016.

BICHIR, R. A emergência e a consolidação de programas de transferência de renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In A. de A. GOMIDE, R. R. BOSCHI (Eds.),

Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada (Cap. 9, pp. 325-360). Rio de Janeiro: IPEA, 2016

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. In A. de A. GOMIDE, R. R. BOSCHI (eds.), **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada** (Cap. 14, pp. 509-528). Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

BOXER, C. **O império marítimo português, 1415–1825**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008

BRAMBOR, T; GOENAGA, A; LINDVALL, J; TEORELL, J. The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. **Comparative Political Studies**, v. 53, n. 2, p. 175-213, Maio 2019.

BRASIL, **Constituição (1824)**, Capítulo VI – DAS ELEIÇÕES, Art. 97. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. **Lei nº 1.829, de 9 de setembro de 1870**. Sanciona o Decreto da Assembléa Geral que manda proceder ao recenseamento da população do Imperio. Art. 2º. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-1829-9-setembro-1870-552647-publicacaooriginal-70024-pl.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL, **Constituição (1891)**, Capítulo II – DA CAMARA DOS DEPUTADOS. Art. 28 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Sinopse do Recenseamento de 31 de dezembro de 1900**. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1905

BRASIL. **Decreto nº 1.850, de 2 de janeiro de 1908**. Obriga todas as autoridades civis ou militares, associações, empresas, companhias, estabelecimentos industriais, comerciais e outros e os particulares a darem as informações que lhes forem pedidas pela Diretoria Geral de Estatística. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1850-2-janeiro-1908-580943-publicacaooriginal-103788-pl.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. **Decreto nº 9.106, de 16 de novembro de 1911**. Reorganiza a Diretoria Geral de Estatística, dando-lhe nova denominação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9106-16-novembro-1911-523390-republicacao-102820-pe.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. **Decreto nº 4.017, de 09 de janeiro de 1920**. Autoriza o Governo a mandar proceder, no dia 1 de setembro de 1920, ao recenseamento geral da população do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4017-9-janeiro-1920-570891-publicacaooriginal-93996-pl.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. Diretoria Geral de Estatística. **Recenseamento do Brasil**, realizado em primeiro de setembro de 1920. Rio de Janeiro: Tipografia da Estatística, 1922

BRASIL. **Decreto nº 19.669, de 04 de fevereiro de 1931**. Dispõe sobre a organização do Departamento Nacional de Estatística, criado pelo decreto n. 19.667 de 4 de fevereiro de 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19667-4-fevereiro-1931-503116-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. **Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934**. Cria Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24609-6-julho-1934-515214-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 31 de maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 1.022, de 11 de agosto de 1936**. Aprova e ratifica a Convenção Nacional de Estatística. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1022-11-agosto-1936-459454-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL. **Decreto nº 4.181, de 16 de março de 1942**. Dispõe sobre a criação de Seções de Estatística Militar e dá outras providências. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4181-16-marco-1942-414212-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 de abr. 2025

BRASIL, **Constituição (1988)**. Capítulo II – DA UNIÃO, Art. 21. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set, 2024.

BRIEBA, D. State Capacity and Health Outcomes: Comparing Argentina's and Chile's Reduction of Infant and Maternal Mortality, 1960–2013. **World Development**, v. 101, p. 37–53, jan. 2018.

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.

CÁRDENAS, M. State Capacity in Latin America. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1–45, 2010.

CARONE, E. **A República Velha (1889–1930)**. São Paulo: Difel, 1974.

CAROTHERS, T. How democracies emerge: the sequencing fallacy. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 18, n. 1, p. 12–27, 2007a.

CAROTHERS, T. Misunderstanding gradualism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 18, n. 3, p. 18–22, 2007b.

CARVALHO, J. **Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, M. **A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial**. Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CENTENO, A. **Blood and debt: war and the nation state in Latin America**. Penn State University Press; 2002.

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

COSTA, M. **Relatório do Ministério dos Negócios do Interior apresentado ao Presidente da República em maio de 1891**. Anexo E. Disponível em: <https://digitalcollections.crl.edu/record/1681?ln=en&v=uv#?xywh=-1121%2C-3%2C3712%2C2327&cv=338>. Acesso em: 19 de jun. 2025

CUNHA, E.; ARAÚJO, C. **Process tracing nas Ciências Sociais**: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018

D'ARCY, M.; NISTOTSKAYA, M. State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance in Public Goods Provision. **Governance**, v. 30, n. 2, p. 193–209, 6 maio 2016.

D'ARCY, M.; NISTOTSKAYA, M. State Capacity, Quality of Government, Sequencing, and Development Outcomes. **The Oxford Handbook of the Quality of Government**, p. 756–780, mar. 2020.

DEROUEN, K.; FERGUNSON, M; NORTON, S; PARK, Y. Civil war peace agreement implementation and state capacity. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 333–346, maio 2010.

DESROSIÈRES, A. **The politics of large numbers**: a history of statistical reasoning. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2011.

DINCECCO, M. **Political Transformations and Public Finances**. [s.l.] Cambridge University Press, 2011.

DINCECCO, M.; PRADO, M. Warfare, fiscal capacity, and performance. **Journal of Economic Growth**, v. 17, n. 3, p. 171–203, 6 abr. 2012.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

EMIGH, R.; RILEY, D.; AHMED, P. **Changes in Censuses from Imperialist to Welfare States**. [s.l.] Springer, 2016.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. [s.l.] Cambridge University Press, 1985.

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

FAUSTO, B. (dir.) **O Brasil Republicano**: Estrutura de Poder e Economia (1889-1930). In História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, Volume 8. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

FAUSTO, B. (dir.) **O Brasil Republicano**: Sociedade e Política (1930-1964). In História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, Volume 10. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FEARON, James D.; LAITIN, David D. Neotrusteeship and the problem of weak states. **International Security**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 5–43, 2004.

FERREIRA, G. Um debate em aberto: centralizadores e federalistas na construção do Estado-nação no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, p. 176-179, 2009.

FONSECA, T.; PAUZEIRO, M. Pelos tribunais da vida: reflexões sobre o exercício da cidadania e acesso à justiça em áreas conflagradas, a partir do projeto “Defensoria Pública em ação nas favelas”. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, vol. 5, n. 3, 2023, p. 11-32.

FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989-2006. **European Journal of Political Research**, v. 49, n. 5, p. 654–686, 14 dez. 2009.

FRAGOSO, J; GOUVÊA, M. **O Brasil Colonial (1720-1821)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

FREITAS, M. **Teixeira de Freitas: pensamento e ação**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio De Janeiro; São Paulo: Record, 2011.

GOMIDE, A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. Em: Gomide, A.; Boschi, R. (Editores). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GONÇALVES, J. **IBGE: um retrato histórico**. Rio de Janeiro. IBGE, 1995.

GOUREVITCH, P. **Politics in hard times: comparative responses to international economic crises**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

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.

HENRIQUES, A.; LEITE, A.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**, v. 9, n. 1, p. 09, 27 abr. 2015.

HESPANHA, A. A constituição do império português. In FRAGOSO, J.; BICALHO, M.; GOUVÊA M. **O Antigo Regime nos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI–XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IBGE. **Relatório de 1937, apresentado pelo presidente do Instituto, Dr. José Carlos de Macedo Soares, ao Sr. Presidente da República**. Rio de Janeiro: IBGE, 1939.

IBGE. **Diálogos para o Futuro: Plano de Trabalho 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em

https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Plano_d_e_trabalho_2024_ebook.pdf. Acesso em: 10 de jun. de 2025

JANNUZZI, P. A produção de informação e conhecimento para aprimoramento das políticas e programas de desenvolvimento social: princípios, conceitos e caracterização das pesquisas de avaliação realizadas pela SAGI/MDS de 2011 a 2014. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social e Debate**, Brasília, n. 16, pág. 12-35, 2014.

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.

KOCHER, M. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, n. 2004, p. 137-145, 2010.

KRASNER, S. Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states. **International Security**, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 85–120, 2004.

LANZARA, A. Capacidades estatais, trabalho e seguridade social: África do Sul, Argentina e Brasil em perspectiva comparada. In A. de A. GOMIDE, R. R. BOSCHI (Eds.), **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada** (Cap. 8, pp. 291-324). Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

LANZARA, A. **A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile: do mutualismo ao seguro**. Curitiba: CRV, 2017.

LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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.

LESSA, R. **A invenção Republicana. Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LIMA JR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, 49, n. 2, p.5-31, 1998.

LOVEMAN, M. Blinded Like a State: The Revolt against Civil Registration in Nineteenth-Century Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, v. 49, n. 1, p. 5–39, 15 dez. 2006.

LYNCH, C. **Fundações do Pensamento Político Brasileiro / A Construção Intelectual do Estado no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2024.

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.

MANN, M. **The sources of social power / Vol. 2, The rise of class and nation-states, 1760-1914**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1993.

MANN, M. A crise do Estado-nação latino-americano. In DOMINGUES, J.; MANEIRO, M. (orgs.) **América Latina hoje: conceitos e interpretações**. (pp 163-194) Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2006.

MANSFIELD, E.; SNYDER, J. The sequencing “fallacy”. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 18, n. 3, p. 5–9, 2007.

MARSHALL, T. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAXWELL, K. **Marquês de Pombal: paradoxo do iluminismo**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MELO, M. Guerra dos Maribondos. **Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano (RIHAP)**, nº22, 1920, pp.38-47.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Harvard University Press. London, 1965.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1271–1294, 1 out. 2012.

RÊGO, O. **Parecer sobre as modificações a fazer no plano dos serviços e no quadro do pessoal da Diretoria Geral de Estatística**. Rio de Janeiro: Diretoria Geral de Estatística, 1910.

RICHARDSON R.; PERES J.; WANDERLEY J.; CORREIA L.; PERES M. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2012.

SAAVEDRA, R. Recenseamento e conflito no Brasil Imperial: o caso da Guerra dos Marimbondos. **CLIO - Revista de Pesquisa Histórica**, nº33.1, 2015

SANTOS, W. **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SANTOS, W. **Cidadania e justiça: a política social da ordem brasileira** - Rio de Janeiro: Campus, 1979

SANTOS, W. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006

SCOTT, J. Front Matter. In: **Seeing Like a State**. [s.l.]. Yale University Press, 1998. p. i–vi.

SENRA, N. **Uma Breve história das estatísticas brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

SENRA, N. **Tradição e Renovação: uma síntese da história do IBGE**. Rio de Janeiro. IBGE, 2017

SILVA, F.; CUNHA, E. Process-tracing e a produção de inferência causal. **Revista Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p. 105-125, 2015.

SILVA, J. **Investigações sobre os recenseamentos da população geral do Império e de cada província de per si tentados desde os tempos coloniais até hoje**. Item do anexo D do Relatório do Ministério dos Negócios do Império, apresentado pelo titular da pasta, Conselheiro Paulino José Soares de Souza, em 1870. Disponível em <https://archive.org/details/rperiojaneiro1839/page/n7/mode/2up>. Acesso em: 10 de jun. 2025

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.; VOM HAU, M. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3-4, p. 219–230, 28 ago. 2008.

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.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino & C. P. de Carvalho (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades** (pp. 45-71). Ipea. 2020.

SOUZA, L. **O Sol e a Sombra: Política e Administração na América Portuguesa do século XVIII**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

STAKE, R. **Investigación con estudio de casos**. 4ª ed. Madrid: Ediciones Morata, 2007.

STARR, P. The Sociology of Official Statistics. In STARR, P.; ALONSO, W. (eds.) **The Politics of Numbers**. New York: Russell Sage Foundation, Baltimore, Md, 1987.

TAVARES, M. O Planejamento em economias mistas. In: **Seminário Internacional Estado e Planejamento**: sonhos e realidade. Brasília, Cendec, 1988.

TILLY, C.; ARDANT, G.; SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL (U.S.). COMMITTEE ON COMPARATIVE POLITICS. **The Formation of national States in Western Europe**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus 990-1992**. São Paulo Edusp, 1996.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge England. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 1–24

VILLACÍS, B. Population censuses in crisis United States, Brazil, and Ecuador in comparative perspective. In BARTL, W.; SUTER, C.; VEIRA-RAMOS, A. **The Global Politics of Census Taking**. [s.l.] Taylor & Francis, 2024.

YIN, R. **Case study research and applications**: design and methods. Los Angeles: SAGE, 2018.