

M. 247

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

P-1-

*Estatística*

*1943*

DISTRIBUIÇÃO

*Considerações em torno da organização dos  
Serviços de Estatísticas Oficiais*

*Bruno Rudolfer*

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

*Arquivo  
Gabinete*

CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA ORGANIZAÇÃO DOS **SET. 43.**

SERVIÇOS DE ESTATÍSTICAS OFICIAIS **PROTOCOLO**

Nº 1.328/43

BRUNO RUDOLFER

Engº Chefe da Sub-Divisão de Documentação  
Social e Estatísticas Municipais.  
( Da Prefeitura de S. Paulo)

1. - Mais estatísticas e, cada vez, melhores.

Cada dia que passa, hoje, mais nos faz sentir a necessidade da estatística como fator de cooperação na definição e solução dos problemas administrativos. Mais e mais se recorre à estatística. Não nos é dado adiar a melhoria dos serviços estatísticos. Precisamos de ulteriores estatísticas e de estatísticas cada vez melhores. Torna-se, portanto, um imperativo, o estudo dos órgãos públicos de estatística. Têm eles a organização necessária ao bom serviço que devem prestar à causa pública? Seus objetivos foram claramente definidos? A cooperação entre as varias agencias estatísticas está assegurada numa base solida? Estudos que respondam a tais indagações precisam ser feitos. E se precisa iniciar a discussão em torno das respostas. Da multiplicidade de pontos de vista, é de crêr que um denominador comum há de surgir, em que a melhor tendência se condense e em que a eficiência maior seja garantida. À guisa, então, de materia para discussão, apresento<sup>moE</sup> aqui algumas ~~de novas~~ ideias, que são o produto de varios anos de observação e de trabalhos práticos no campo estatístico. Possam aqueles que têm mais capacidade que nós, toma-las como têma para debates. Com tal discussão por certo lucrará imenso a solução dos problemas estatísticos do país.

2. - As estatísticas governamentais, ontem e hoje.

Desde os tempos mais remotos, pode-se verificar a existência de certo paralelismo entre as funções governamentais e

as estatísticas coligidas por seus órgãos especializados. Ou, dizendo de outra forma, entre os problemas que deviam ser objeto de cogitação dos governos e os dados que possibilitassem o conhecimento e a compreensão desses problemas. Lembremos as anotações de levantamentos contínuos sobre terras e seus produtos, elaboradas há milênios passados e descobertas nas ruínas da Babilônia. Já para os belicosos dominadores romanos outra forma estatística interessava: os censos capazes de indicar o poderio humano, isto é, o número de habitantes e de possíveis soldados. Não houve, na Idade Média, preocupação em coligir dados para a solução dos problemas governamentais. Como é natural, pequena foi, consequentemente, a atividade estatística. O Breviário de Carlos Magno (808) e o "Domesday Survey" de Guilherme, o Conquistador, (1085) constituem, portanto, um caso excepcional na época, como o foram os estadistas que lhes deram origem. Com a queda do feudalismo e com a formação das monarquias, núcleos dos estados modernos, também se sistematizaram as coletas de dados sobre as terras e o poderio humano. Desde o século XIV até o século XVIII, com o crescente absolutismo governamental em assuntos econômicos - tomando-se em considerações sobretudo a França e a Inglaterra - ampliaram-se os dados colhidos com informes sobre importação, exportação, agricultura e finanças. Constituíam as estatísticas, segredo do Estado, servindo de fonte informativa aos reis e seus conselheiros. Assim, aumentando constantemente as funções do governo -- e quantos ele não as possui hoje ! -- cresceu e cresce o número de seus problemas, com consequente necessidade de permanente ampliação dos dados estatísticos que possam objetivar cada questão, de tal forma que o administrador possa seguir o único caminho capaz de fornecer soluções eficientes. E, nesta, por assim dizer função de orientação dos poderes oficiais, reside a maior responsabilidade dos estatísticos que servem à causa pública.

E, como se não lhes bastasse tal cometimento, outra responsabilidade têm eles de assumir. Se, nos tempos remotos, as estatísticas serviram, em segredo, aos governos, em nossos dias -- e no futuro ainda mais -- as estatísticas oficiais têm uso mais amplo. É delas que os governos se servem para fazer uma adminis-

tração eficiente e é nelas que os poderes privados buscam a orientação necessária às suas atividades, de tal forma que uma melhor solução dos problemas nacionais daí redunde. Parece-nos conveniente lembrar aqui as palavras do dr. North, primeiro presidente da "American Statistical Association" : "A ciência estatística é o principal instrumento para medida do progresso da civilização e será pelas estatísticas que o desenvolvimento dela se controlará".

Se é possível, nas comunidades pequenas, compreender e, talvez, dominar pelo contato direto e conhecimento pessoal, os problemas economicos e sociais, tal já não é possível nos estados modernos com dezenas e centenas de milhões de habitantes. Nos grandes aglomerados de hoje, a sua expressão precisa assumir a forma ~~de expressão~~ quantitativa, estatística. E isto é valido para quasi todos os problemas governamentais, desde os de saúde pública, ou de criminalidade até os de caráter economico mais restrito.

Será, portanto, de utilidade para o estatístico brasileiro conhecer a extensão da responsabilidade assumida porque de tal compreensão delinear-se-ão os elementos do programa para seu cumprimento.

7.1  
Analisando o exposto, pode-se tirar uma primeira conclusão: As estatísticas oficiais devem fornecer dados objetivos que sirvam para conhecer e, em consequência, para solucionar os problemas governamentais e, tanto quanto possível, os problemas dos poderes privados, também. Assim compreendida a função da estatística, parece-me que todo administrador politico deve contar com um órgão estatístico que vise os problemas de sua competência, do seu ramo de atividade administrativa.

### 3. - Os órgãos de administração e os serviços de estatística

Dentro de nossa organização estatal, podemos falar dos seguintes órgãos de administração que, de certa forma, guardam sua independência:

- a) os de administração geral;
- b) os de administração especial, dependentes dos primeiros;
- c) os de administração local.

Entre os primeiros incluímos os chefes dos Governos Federal e Estadual, nos segundos, os Ministerios e Secretarias de Estado e nos últimos, os governos municipais.

As estatísticas dos órgãos de administração geral preocupam-se com todos os problemas governamentais em conjunto, em relação com o territorio do país ou do estado. Já as dos órgãos de administração especial -- sejam eles Ministerios ou as Secretarias de Estado - abrangem questões de natureza especifica, atinentes ao sector a eles cometido. As de Prefeituras Municipais - órgãos de administração local - além dos problemas especiais têm que encarar também questões gerais que incluem em si mesmas varias especializações dentro dos municipios. Além das atribuições que lhe competem, cada um dos órgãos estaduais ou municipais deverá, em conformidade com a Convenção Nacional de Estatística, fornecer resultados gerais ao governo federal.

Estas considerações nos levam à segunda conclusão, relativa ao número de serviços estatísticos n'um Estado, dentro do qual queremos limitar o nosso estudo.

Assim:

- a) cada secretaria deve ter o seu órgão estatístico apto a objetivar problemas de sua especialidade. No caso de um conjunto heterogeneo, como, por exemplo, as Secretarias da Educação e Saúde Pública, parece acertado desdobrar-lhes os serviços estatísticos.
- b) O Departamento Estadual de Estatística poderá ser considerado - pela propria função - órgão estatístico da Interventoria.
- c) Cada prefeitura ou conjunto de prefeituras têm um órgão de estatística que objetivará os problemas desse governo local. Na parte informativa, isto é, no fornecer dados estatísticos atinentes aos problemas gerais são subordinadas ao competente órgão estatístico de ambito estadual. *Uma a mesma secretaria atua em todos*

*uma unidade de estatística no departamento onde estatísticas de unidade desenvolva* Dada a grande diferença entre os problemas municipais das capitais e dos demais municípios, aquelas devem ter serviços estatísticos à altura de seus problemas, aliás consoante resolução do Conselho Nacional de Estatística.

A exigência de um órgão <sup>estatístico</sup> em cada secretaria de Estado, nasce da necessidade de estabelecer relação íntima entre os problemas da especialidade dessa secretaria e as estatísticas que os caracterizam. Somente <sup>dentro</sup> dessa relação se compreendem as formas frutíferas das estatísticas oficiais. É o problema que define os "universos" a estudar estatisticamente e que indica não só as características a considerar como também, os campos dessas características. É ainda ele que põe em relevo as características do ambiente que devem ser concomitantemente pesquisadas, afim de que se possa compreender o problema dentro do seu ambiente no seu aspecto total: estático, cinemático com suas respectivas variações ecológicas.

#### 4. - A administração pública *expansiva* e os órgãos de estatística.

Merece consideração detida a forma por que se dará a colaboração entre o serviço de estatística e os órgãos de <sup>d</sup> administração *expansiva*. De certo que as normas respectivas deverão ser estabelecidas pelos governos respectivos em relação com o problema em apreço e com a esfera de influência governamental a que esse problema está afeto. *Tres são as formas por que um problema e sua solução se podem relacionar com o Governo:*

- 1) A solução do problema ficou nas mãos do governo mediante repartições executivas. São deste tipo - o abastecimento de água, a instrução pública, a remoção do lixo, etc.
- 2) A solução do problema está nas mãos de particulares, sob controle, fiscalização e eventual orientação exercidos pelo governo por intermedio de repartição competente, baseando-se

em contrato ou lei. A título de exemplo, podemos citar o problema do transporte coletivo a cargo de concessionário particular controlado, mediante contrato, pela repartição. O problema da alimentação é por lei fiscalizado pelas repartições da Saúde Pública.

- 3) Finalmente existem problemas em cuja solução o governo está interessado - dada a ampliação das funções do Estado Moderno que hoje abrange o bem estar geral - sem que a sua participação na solução precise ser tão declarada ou direta como nos casos precedentes. Assim, a carestia da vida, o lazer, e mesmo o problema da habitação na sua concepção geral, se podem incluir neste número.

7  
fazem parte

Na primeira das alternativas aqui expostas, a cooperação deve ser orientada não só pelos preceitos da estatística aziendária, como pela busca da melhoria do bem estar geral. E esta última condição - isto é, avaliar os serviços de ponto de vista social, é uma das grandes incumbências do Estado Moderno. Se para um particular a base da discriminação do processo tecnológico e comercial como bom ou mau é a escala de lucros, em se tratando do poder público a análise vai além: torna-se necessário verificar/se o serviço diminuiu, na medida do possível, o sacrifício coletivo. Não basta tão somente medir o serviço pelos valores economicos, mas é preciso também recorrer aos valores sociais e culturais para aferir-lhes a eficiência. Somente a estatística, assim compreendida, é que se pode tornar um elemento ativo.

7, 1

Quando a solução do problema está em mãos privadas, sob controle governamental, se diminuir a parte aziendária, aumenta a preocupação com as reações na sociedade. Igual aspecto apresenta o problema que não é resolvido direta ou indiretamente pelo governo, se bem este esteja nele interessado: o fim principal das estatísticas respectivas será acompanhar o desenvolvimento do processo e verificar, ainda em tempo, quando a situação de fato começa a divergir sensivelmente da situação planejada ou conveniente, evitando-se, assim, as crises sociais agudas. O sinal de alarme, se dado na hora

oportuna, possibilita reorientar os métodos de tratamento do problema, em tempo útil.

Não pretendemos, ao apresentar essas três alternativas, esgotar todas as formas de tratamento das soluções dos problemas pelo governo. Estas são as mais típicas e os problemas de fato poderão aproximar-se mais de uma que de outra.

Uma vez que as estatísticas oficiais devem fornecer dados objetivos que sirvam para conhecer e, conseqüentemente, para solucionar os problemas públicos, os seus serviços devem - condição sine qua non - ser convenientemente organizados e aparelhados. E, para tanto, não basta àqueles que se ocupam de tais serviços, o mero conhecimento do método estatístico. É indispensável o estatístico trabalhar em colaboração íntima com o técnico das ciências aplicadas, na solução dos problemas que lhe são cometidos.

Nas duas primeiras alternativas - direta responsabilidade do governo ou participação deste, é imprescindível que se cuide da possível cooperação entre os serviços de estatística e os de execução ou de fiscalização. Quando, todavia, é o caso da terceira alternativa, isto é, problemas para cuja solução não ha na administração serviços públicos próprios, torna-se necessário que o serviço estatístico possua, em seu seio, lugar para técnicos especializados na matéria, que orientem e interpretem. Não é possível estudar estatisticamente certos problemas, sem o conhecimento das ciências que lhe dizem respeito. É, por conseguinte, lógico que os serviços estatísticos procurem obter tal conhecimento. Assim, eles ficarão aparelhados não somente para conseguir dados objetivos sobre o problema como a ir mais longe, a interpretar os dados em relação com determinada questão. Quer isto dizer que a estatística oficial deve sair de uma situação passiva, sem dúvida comoda, de considerar uma tarefa acabada com a publicação de séries infundáveis de quadros numéricos. Essa passividade põe em grande perigo a própria estatística. Sem um contato direto com o problema, raramente se consegue levantar as suas características e campos respectivos, indispensáveis a um estudo produtivo. Esses meios que apontamos, são somente os que tornam a estatística um elemento ativo, e imediatamente útil ao administrador.

E outro não pode ser o nosso desejo, no século do progresso. Se a estatística em alguns países não tem, na prática, o lugar que poderia ter e que merece ter, é porque ela não se preocupou essencialmente com a solução dos problemas públicos, mas com a publicação de volumes e volumes com dados de valor prático talvez bastante reduzido, principalmente pela incompleta e insuficiente apresentação dos elementos, sem a forma indispensável ao estudo dos problemas reais. E, em geral, esses aspectos negativos dia a dia se agravam com o atraso das publicações. Se, até hoje, os serviços de estatística não produziram tudo que poderiam produzir, é porque sua estrutura não acompanhou o desenvolvimento das funções do Estado moderno. Chegou a hora de dar-lhes a organização adequada e de exigir que cumpram sua missão.

##### 5. - Da estrutura dos serviços estatísticos

O serviço de estatística é um serviço de cooperação e, assim sendo, sua estrutura não pode ser idêntica à dos serviços burocráticos. Lógico será, pois, procurar dar-lhes forma conveniente à natureza de suas atribuições, pois que o processo contrário será de tristes resultados.

Nas considerações acima, puzemos em evidência a cooperação íntima entre os serviços estatísticos e outros serviços públicos do mesmo ramo e, também, entre os serviços estatísticos de execução ou controle, sejam eles oficiais, semi-oficiais ou particulares e o respectivo serviço de estatística. Este contato não pode seguir a forma burocrática normal de comunicação por escrito, o assim chamado "processo". A íntima cooperação exige o intercâmbio pessoal, direto. No próprio sistema de estatística nacional temos, já consagradas, formas da cooperação desejável nas Juntas Central e Regionais. Por que não dotar os serviços de estatística de análogas formas de contato direto? Tal contato direto poder-se-ia dar por meio de um conselho que abrangesse em seu seio, chefes tanto do serviço estatístico como os de serviços de execução e controle. Assim, cada secretaria disporia de um conselho que poderia chamar de "Conselho Estatístico da Secretaria X". É óbvio que esses conselhos poderiam ter como membros facultativos, técnicos até estranhos ao quadro do funcionalismo e que o administrador público (governador, interventor, prefeito da

capital) julgassem conveniente escolher.

A título de exemplo, apresentamos aqui o projeto desse Conselho que traçamos para uma Prefeitura da Capital que tenha a organização da de São Paulo, onde os varios serviços são sempre reunidos num departamento, cujo diretor é da confiança do prefeito, e podendo ser escolhido tanto entre os funcionarios da prefeitura como fora dela.<sup>(1)</sup>

"O Conselho de Estatística da Prefeitura teria como membros natos os chefes da Unidade de Serviços Municipais, chefe e os técnicos do serviço de estatística, e como membros facultativos, funcionarios municipais, ou não, cuja presença fosse sugerida pelo Prefeito ou pelos Diretores de Departamento do Municipio. Sua finalidade primordial seria a coordenação das estatísticas municipais e o estreitamento do espirito de colaboração entre as varias repartições que integram o complexo organismo formado pela Prefeitura de uma Capital. A convocação desse Orgão poderia ser feita pelo Prefeito ou pelos Diretores dos departamentos municipais ou, normalmente, pela unidade de estatística, com antecedencia minima de oito dias para poderem os membros convocados estudar a materia do ponto de vista das repartições que representam. A convocação deveria ser feita por escrito e conter os assuntos a serem tratados e endereçada somente às unidades diretamente neles interessadas. As reuniões poderiam ser secretariadas por um funcionario da unidade de estatística, indicado pela chefia da mesma. Copias da ata de cada reunião, depois de visadas pelo chefe da mesma unidade, seriam remetidas ao Prefeito e aos diretores dos departamentos municipais para que pudessem ser melhoradas, as conclusões a que chegassem

---

(1) Excerpto da "Organização das Estatísticas Municipais", ainda não publicado.

os chefes de serviço. Depois de quinze dias de prazo, se não fossem sugeridas alterações, consideraria-se a ata aprovada por parte dos Diretores dos departamentos. O relator do assunto a ser discutido deveria ser indicado pelo órgão que convocasse a reunião. Depois da exposição do relator, a materia seria posta em discussão, devendo a votação ser nominal e justificada. A votação poderia ser adiada a pedido dos membros do ~~orgão~~ Conselho de Estatística da Prefeitura. As sugestões que partissem futuramente, desse órgão, poderiam ser verbalmente justificadas ao Prefeito, pela Chefia da Unidade de Estatística, se assim fosse ordenado".

+  
+                      +

Embora oscilem na sua intensidade, os problemas governamentais são continuos, o que torna necessário tambem ser continuo, o seu estudo. As estatísticas ininterruptas dos indices característicos do problema, no seu aspecto amplo, nos permitirão estudar o dinamismo dos serviços prestados e, ainda, o que é mais importante, acompanhar o seu efeito na sociedade. Assim, na estatística escolar, interessa saber o número dos alfabetizados para avaliar os serviços de instrução primaria, interessa tambem saber os que, nas idades convenientes, não foram alfabetizados, as causas e desvantagens sociais e individuais decorrentes dessa deficiencia. *Dentro*

*deste caso* podemos apontar, portanto, os serviços que não alcançaram o fim almejado, bem como indicar *que soluções* dos problemas ~~que~~ necessitam novas providencias por parte dos responsaveis. Fica, *deste modo*, ambientado o problema. *Assim orientada, a* estatística ~~na~~ deve ser o esquema dos relatorios que se ocupam dos problemas respectivos. Poder-se-ia até cogitar de uma padronização de relatorios, em que se visasse torna-los mais claros e comparaveis, bem como ilustrar não só o que foi realizado/ como o que se deixou de fazer, esclare-

endo, portanto, em ambos os sentidos, o administrador para o qual foi o relatório feito. Só com essa apresentação objetiva, que convence mais que qualquer outra forma de persuasão, quantos serviços a estatística não prestará ao nosso país ?

A representação objetiva dos efeitos dos serviços públicos na sociedade não raro permite ponderar a urgência das soluções respectivas, o que, por sua vez, ajuda a resolver objetivamente a sequência das realizações em futuro próximo. Desta forma, a estatística poderá auxiliar o administrador consciencioso a organizar planos futuros, em que se respeite a justa sequência das realizações e, em que, por conseguinte, se dê orientação justa à distribuição dos respectivos orçamentos.

Não tememos a objeção que se possa levantar de que a estatística quererá controlar e fiscalizar os outros serviços. Os que tal alegarem não compreenderam o alto conceito que a estatística traz implícita em si mesma: cooperar. Ademais, serão os próprios chefes de serviço que interpretarão os dados estatísticos nos seus relatórios e poderão, na base dos mesmos, bem justificar e defender as melhorias dos serviços por eles dirigidas. Ninguém, como o próprio chefe de serviço, tem interesse em fazer progredir o setor da administração pública a ele confiado, dentro da grande máquina da administração nacional. E, nisso, os dados estatísticos lhes prestam boa cooperação porque os fatos falam, suplicam e ordenam por si, uma vez objetivamente apresentados.

De que /  
Por que não deixar, os serviços de estatística nas unidades de execução ? Eles aí poderão permanecer, uma vez bem orientados, e dirigidos. Hoje, na época da especialização, torna-se necessário nos convencemos que para ~~seu~~ fazer estatística, não basta saber somar ou desenhar gráficos bonitos. A estatística representa uma especialização reconhecida. Não queremos dizer com isto que os chefes de serviços atuais não poderiam dirigir os serviços de estatística da própria unidade. O fato é que eles mesmos os dirigirão no futuro através do Conselho, e com vantagem porque terão a seu dispor, pessoal especializado e maquinismo necessário. As

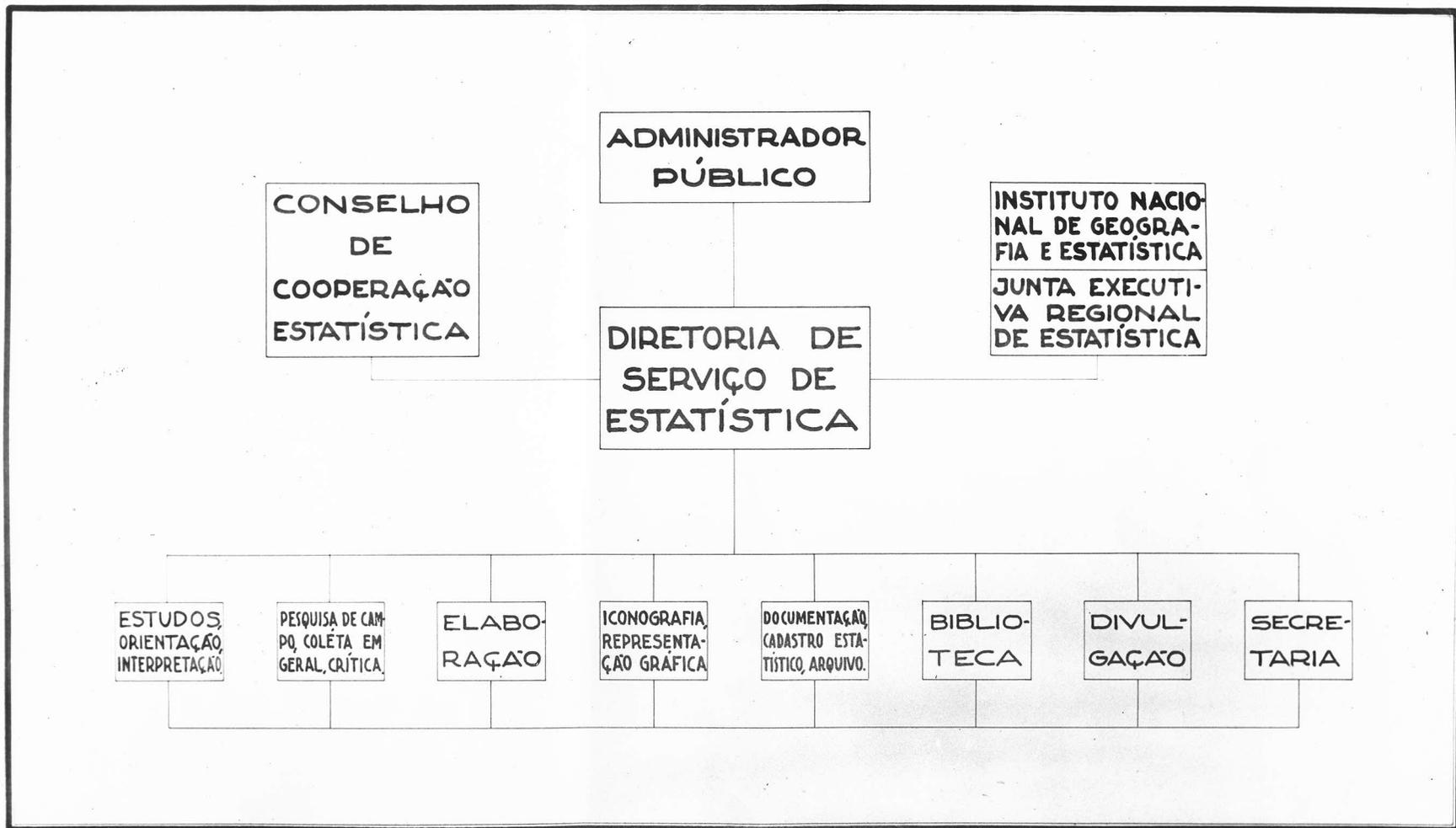
dificuldades dos serviços de execução ou de fiscalização poderão crescer se houver necessidade de obter dados em outras repartições ou instituições particulares ou mesmo no "campo". Para todos esses trabalhos, o serviço de estatística terá pessoal especializado e com bôa cultura geral para poder adaptar-se com facilidade aos mais diversos aspectos dos problemas. Tais funcionarios possuirão sólidos conhecimentos da metodologia das respectivas pesquisas.

A sub-divisão dos governos por ministerios ou secretarias de estado é feita no sentido de conjugar os problemas da mesma especialidade - e por isso mais homogêneos - num conjunto natural. A estatística que estes problemas exigem forma também um conjunto natural, com seus entrelaçamentos, suas analogias, seus ambientes idênticos ou parecidos. A estatística de uma unidade de serviço deste conjunto pode servir para outras unidades. Mas a utilização eficiente, o trabalho de um por todos e de todos por um, só se poderá conseguir, recorrendo-se ao ambiente propício e pratico do Conselho de Estatística. Na evolução dos estudos, torna-se necessário entrar em contato mais intimo com os serviços congêneres de outros estados, e, principalmente, com os do ambiente federal. Esta colaboração amplia o campo de observações, ajuda a vêr os problemas proprios através da experiencia de outros e ensina também caminhos para as nossas soluções. Esta cooperação científica lança os fundamentos, em forma pratica e duradoura, dos sentimentos de brasilidade de todas as partes do país. O que é o viajar para o individuo, serão a comparação e a análise dos estudos da mesma natureza para o cientista. Daí, a necessidade de publicações periódicas e de congressos científicos que incentivam a cooperação sincera e franca e ajudam a nossa civilização a caminhar a passos largos.

#### 6. - Esquema da organização dos serviços de estatística

Em resumo, podemos agora enumerar os três preceitos fundamentais que justificam a existência dos serviços de estatística:

- 1º) *é uma via* ~~uma~~ *deve* estatística / orientar / administrador;



DES. POR JULIANO

GRÁFICO 1

- 2º) Cada administrador precisa, portanto, do apoio da estatística, daí a necessidade de estarem os serviços de estatística imediatamente a ele subordinados para esclarecerem os problemas de sua esfera;
- 3º) Por outro lado, o estatístico não está habilitado a, sozinho, deliberar sobre os problemas especiais da administração. Para suas inferências, portanto, precisa trabalhar em íntima cooperação com o técnico das ciências aplicadas.

Afim de proverem-se os meios para que a estatística possa desempenhar eficientemente o seu programa na administração pública, urge dar aos serviços respectivos uma organização conveniente. A título de base para uma discussão ampla apresentamos aqui o esquema seguinte:

### Gráfico nº 1

*Passamos a expor algumas das idéias que temos a respeito da organização dos serviços estatísticos como adendo aos últimos dispositivos da resolução nº 22 de 16 de Setembro de 1937 da Junta Executiva Central.*

#### a) Da Junta Regional de Estatística

a) Da função - A Junta é órgão coordenador e liga intimamente todos os serviços de estatística do Estado, proporcionando <sup>lhes</sup> a colaboração necessária. Evita a duplicidade de coleta dos mesmos dados e cuida de que os dados sejam obtidos em forma que satisfaça todos os estudos. Preocupa-se em que nenhum ~~caso~~ <sup>setor</sup> importante da atividade coletiva seja omitido na colheita de dados e, por esse motivo, continue desconhecido. É um órgão do progresso da estatística e sua autoridade, baseada na competência, deve conseguir o que em separado, não seria possível obter de um ou outro serviço. O simples elemento psicológico contido no fato de uma resolução ser a convicção de diretores de todos os serviços de estatística, a qual por sua vez representa a dos respectivos técnicos, tem de merecer lógica e forçosamente maior crédito e, por isso, maior consideração que a opinião de um diretor em separado.

Assim, a Junta pode preencher sua função coordenadora e, também, orientadora. A sua direta subordinação ao administrador do Estado dá-lhe posição de privilegio e permite, em certos casos de

incompreensão ou má vontade, recorrer à persuasão mais energica. Com isto ela bem poderá cumprir sua função controladora.

b) Da composição - A Junta compor-se-á dos diretores dos serviços de estatística e mais dos membros mencionados no decreto de sua instituição: 1) representantes do Exército e da Marinha; ~~2) representantes das estatísticas particulares;~~ 3) secretário. ~~Deverá ser seu presidente, o diretor do Departamento Estadual de Estatística.~~ Esses deveriam ser os seus membros efetivos, com direito a voto.

~~2) representantes das estatísticas particulares e o secretário~~  
O secretario, que deve ser tambem membro efetivo da Junta, deveria ser eleito entre os técnicos do Departamento de Estatística. As funções de presidente e de secretario devem ser honorarias como a dos outros membros da Junta. Os membros efetivos poderiam ser assistidos pelos técnicos dos respectivos serviços de estatísticas, podendo estes fazer propostas e tomar parte nas discussões, sem contudo direito a voto.

Tanto técnicos dos serviços de estatística como outros técnicos, estranhos aos quadros, poderiam ser convidados para as reuniões da Junta. A Junta poderia incumbir os seus membros ou os técnicos dos serviços estatísticos coligados, de fazer estudos especializados. Embora não houvesse remuneração especial para tais estudos, não poderia ser permitida recusa para o desempenho de tais incumbencias. Tambem o cumprimento satisfatorio destas deveria autorisar a Junta a solicitar anotação na folha de serviço daqueles que nelas trabalharam.

c) Da obrigação dos membros

Creemos que estas deveriam ser as obrigações dos membros da Junta:

- 1) Assistir às reuniões e colaborar nelas.
- 2) Cumprir e fazer cumprir as incumbencias da Junta. Penalidades, deverão ser previstas para os transgressores do disposto, neste item.
- 3) Apresentar à Junta, antes de começar qualquer trabalho estatístico, o necessário plano para coordenação destes com os de outros serviços

estatísticos e executa-los, respeitando as exigências desta cooperação.

- 4) Relatar mensalmente o estado de andamento dos trabalhos, como também os seus resultados, logo que concluídos ou embora parcialmente concluídos.
- 5) Cooperar com os demais serviços para o aumento da eficiência dos serviços de estatística, no seu elevadíssimo alvo de servir melhor a Patria.

b) Dos cargos de diretores

Deverão ser os cargos de diretores preenchidos efetivamente ou deverão ser considerados como cargos de confiança ?

A primeira alternativa traz, entre outras, as vantagens seguintes: garante continuidade de serviços e ausência de despotismo no exercício dos mesmos, principalmente se a escolha se fizer dentro das exigências de um cargo técnico. Isto vai exigir continuo aperfeiçoamento daqueles que os ocupar<sup>em</sup>, o que não é sempre de esperar se os cargos for<sup>em</sup> preenchidos provisoriamente, sobretudo se o for<sup>em</sup> por pessoas/estranhas/aos quadros.

Quanto à segunda alternativa, a colaboração com o administrador poderá ser mais eficiente porque é baseada na confiança pessoal, elemento importante a ponderar. Neste caso, não surgirá possível indisposição pessoal entre o administrador e o diretor dos serviços. Grandes prejuízos, é sabido de todos, podem resultar desse conflito, tanto para o serviço como para a administração. Também esta forma de preenchimento do cargo pode possibilitar trazer para o seio da estatística pública, os técnicos provenientes de outros ramos da estatística, não raro com grande benefício para os serviços públicos. Como

Somos favoráveis, todavia, à primeira alternativa porque a instituição dos conselhos consultivos dos serviços pode compensar-lhe as desvantagens, dando o direito de iniciativa não só aos di-

retos e aos chefes de unidades de serviço, como também aos técnicos designados pelo administrador. Assim, fica garantido o progresso do serviço de acôrdo com a orientação do administrador, embora um outro membro possa ter opinião pessoal em contrario.

Uma indagação se levanta, agora, sôbre a forma por que deve ser preenchido o cargo de diretor do serviço de estatística. Quem deve ser ouvido? De que forma? são perguntas que deixamos em aberto. Acreditamos, contudo, que o cargo de diretor poderá constituir o ponto final da carreira, devendo ser a escolha daquele que o deverá ocupar, feita pelo Governo dentre uma lista de nomes organizada pela Junta Executiva Regional de Estatística. Os candidatos por certo serão os diretores dos serviços de estatística, se se tratar do cargo de diretor geral, e dos técnicos de mais alta categoria se se tratar dos diretores.

#### c) Da Secretaria

Ainda que não se ligue diretamente ao estudo estatístico dos problemas, cabe à secretaria num serviço de estatística, completa e complexa função: ela deve cuidar do expediente e protocolo, da contabilidade e incumbir-se dos demais serviços ~~administrativos~~ administrativos. Deverá possuir pessoas aptas a registrar ditados dos chefes ou técnicos, datilografando-os depois no "processo", como parecer ou estudo. Deve centralizar todos os trabalhos do serviço estatístico, isto é, entrar em contato direto com todas as outras partes do serviço, através do diretor. Deverá ocupar-se das traduções necessárias aos estudos em andamento e da divulgação de conceitos de valor.

#### d) Dos Sectores parciais

Duas necessidades primordiais de nossos serviços de estatística se apresentam: bibliotécas e divulgação.

A necessidade de boas bibliotécas reside principalmente neste fato: hoje a estatística colabora em quasi todos os sectores da atividade humana, obrigando o estatístico a conhecer diferentes ramos de conhecimentos para poder entender-se com o técnico da

materia. Por outro lado, foram levadas a cabo muitas realizações estatísticas em outros lugares: muitas experiências se deram e não nos podemos privar de conhecê-las e de querer apresentar-lhes os bons resultados. A própria ciência estatística, tanto na sua parte lógica como na matemática, progride e é necessário acompanhar esse desenvolvimento, não por um interesse puramente técnico, mas essencialmente prático e econômico. Muitos levantamentos se tornaram possíveis nos Estados Unidos e nos países europeus nórdicos porque se recorreu ao método de grupos representativos, em lugar de dispendiosos censos gerais.

Não cogitamos do serviço de divulgação, apenas no sentido de colaborar com outros serviços ou com particulares. O seu propósito principal é outro: popularização dos problemas e das suas soluções. Muitas soluções de problemas serão alcançadas pela reeducação popular, isto é, pela correção de conceitos errôneos existentes. Essa definição, embora tenha sua técnica própria, sempre recorre, como um elemento mais eficiente, à comparação e à análise dos fatos. A compreensão destes é facilitada pela representação gráfica ou pela documentação iconográfica. Não queremos passar adiante, sem assinalar novamente a importância do serviço de divulgação. Se a estatística conseguir divulgar e popularizar os grandes ensinamentos a que chega no decorrer de seus estudos, contribuirá decisivamente para a nossa vida cultural. Ensinar um povo a pensar objetivamente, na base dos fatos, é assegurar estabilidade social e indicar o rumo da prosperidade.

São estes os sectores especiais que cada um dos serviços de estatística deveria contar para poder contribuir de modo eficiente na solução de grandes problemas. Somente com este objetivo, tem a estatística o direito de existir na administração pública.

e) Do corpo de pesquisadores

A colheita dos dados nas unidades de serviço ou em outras fontes primárias ou secundárias é função principal do corpo de

pesquisadores. É bastante delicada e de grande responsabilidade, a função do pesquisador. Dados erroneamente colhidos podem inutilizar irremediavelmente toda a elaboração e todo o valor das estatísticas. Demais, se neles se baseia o administrador, podem-se tornar muito danosos.

Afim de que possa penetrar em diferentes problemas, para cuja solução coligem dados, os pesquisadores necessitam tanto do conhecimento de métodos estatísticos como de outros métodos de pesquisa. Tais conhecimentos e a prática dos mesmos devem habilitar o pesquisador a vencer as dificuldades - na maior parte psicológicas - de contato em tão diversos meios. Podemos tornar obrigação legal o fornecimento dos dados, mas é preferível obtê-los sem recorrer à força, justamente porque a validade dos dados depende da cooperação daquele que os deve fornecer. Este é um ponto de capital importância e sobre ele insistimos: o pesquisador é elemento de ligação entre o serviço estatístico e o mundo real. Se fracassar no exercício de sua função - por erro ou desídia, fracassará todo o serviço estatístico.

O trabalho do pesquisador exige contato pessoal seja com chefes e funcionários das unidades de serviços, seja com os pesquisadores no "campo". E esse contato exige muitas vezes grande domínio e tato social. Por isso, a sua missão, além de responsável, é bastante delicada. Orientado pelos técnicos, o corpo de pesquisadores constitui a parte ativa dos serviços de estatística, já por colher os dados, já por auxiliar os técnicos em seus trabalhos especializados.

Ha ainda um outro aspecto do trabalho cometido ao corpo de pesquisadores, que aqui merece consideração. Aludimos às coletas diretas que não exigem grau muito elevado de conhecimentos, mas que demandam maiores esforços corporais por parte do pesquisador. Este tipo de coleta aparece geralmente, em nosso sistema, nas agências municipais. É análogo ao trabalho dos agentes recenseadores rurais. Seria contraproducente, dentro de nossos conceitos gerais, usar os mesmos pesquisadores do primeiro grupo de funções para este serviço. As dificuldades de condução e de hospedagem aumentariam de

vulto. Parece-nos logico, para estes serviços, lançar mão de pessoas com as aptidões necessárias, mas acostumadas ao modo de vida dentro do ambiente pesquisado. Poderemos chamar, no futuro, este grupo, de recenseadores. Esta distinção fazemos principalmente em relação com os serviços da agência municipal das Capitais. Em certos serviços, todavia, talvez mesmo as colheitas difíceis tenham que ser feitas pelo pesquisador especializado. Não nos é possível hoje uma análise mais pormenorizada. Nosso interesse no presente é sugerir normas gerais, dentro das quais possam ajustar-se os resultados dos estudos sôbre cada serviço, individualmente.

f) Do corpo de técnicos

Estudos dos problemas, orientação dos métodos aplicados em estatística e interpretação dos resultados, são as funções de técnicos. Como já se disse, este corpo não se compõe somente de técnicos de estatística. Com estes, colaboram os técnicos das ciências aplicadas, conforme a especialidade da administração. Assim, numa secretaria da agricultura, vai ser por certo o engenheiro agrônomo, num serviço estatístico de um departamento de educação, os técnicos de educação. Na maior parte será possível e, talvez, preferível o comissionamento desses especialistas.

g) Entrelaçamento das carreiras

Tratando-se de carreiras/seria conveniente tomar em consideração o entrelaçamento delas, sobretudo na base de conhecimentos fundamentais comuns. Pensamos que o pesquisador, o auxiliar de secretaria, o estatístico-auxiliar, os desenhistas, em suma - todos os funcionários dos serviços de estatística - devem conhecer certas noções de estatística, que podemos dosar como as de estatístico auxiliar, no grau inicial. As outras carreiras são consideradas como especializações. Por isso, estabelecemos concursos gerais somente para o grau inicial de auxiliar de estatístico e concursos internos, para pesquisador, auxiliar de secretaria e desenhista, versando sôbre materias especializadas.

# CARREIRA DOS TECNICOS

# CARREIRA DOS AUXILIARES

DIRETOR  
GERAL

ESCOLHA DO ADMI-  
NISTRADOR POLITICO

DIRETOR

ESCOLHA DO ADMI-  
NISTRADOR POLITICO

1º ASSISTENTE  
TECNICO

CONCURSO DE  
2ª ENTRANCIA

2º ASSISTENTE  
TECNICO

PROMOÇÃO POR ANTIGUI-  
DADE E MERECIMENTO

3º ASSISTENTE  
TECNICO

CONCURSO DE  
1ª ENTRANCIA

1º PESQUIZADOR

CONCURSO DE  
2ª ENTRANCIA

2º PESQUIZADOR

PROMOÇÃO POR ANTIGUI-  
DADE E MERECIMENTO

3º PESQUIZADOR

CONCURSO DE ESPECIALI-  
ZAÇÃO DEPOIS DE 2 ANOS

3º AUXILIAR DE ESTATÍSTICA

CONCURSO DE 1ª ENTRANCIA

1º DESENHISTA

CONCURSO DE  
2ª ENTRANCIA

2º DESENHISTA

PROMOÇÃO POR ANTIGUI-  
DADE E MERECIMENTO

3º DESENHISTA

CONCURSO DE ESPECIALI-  
ZAÇÃO DEPOIS DE 2 ANOS

1º AUXILIAR DE  
SECRETARIA

PROMOÇÃO POR ANTIGUI-  
DADE E MERECIMENTO

2º AUXILIAR DE  
SECRETARIA

CONCURSO DE ESPECIALI-  
ZAÇÃO DEPOIS DE 2 ANOS

1º AUXILIAR DE  
ESTATÍSTICA

CONCURSO DE  
2ª ENTRANCIA

2º AUXILIAR DE  
ESTATÍSTICA

PROMOÇÃO

Todos os concursos, em todas as repartições, seguiriam as mesmas normas e deveriam ser feitos em certas épocas do ano no Departamento Estadual de Estatística, com orientação da Junta. Os concursos internos abrangeriam os candidatos com determinadas credenciais de todos os serviços estatísticos do Estado. Esse entrelaçamento propociona o maior estímulo para os candidatos. A seleção seria feita entre o maior número de candidatos possível. A possibilidade de acesso para todos seria a mesma. Se assim não fosse, os serviços pequenos ficariam com acesso limitado ou sem acesso algum. Criar-se-ia, com este sistema, mentalidade de conjunto o que, por sua vez facilitaria a mais intensiva compreensão e cooperação.

Esquemáticamente, teríamos:

## Grafico 2

Somente nos casos em que não fossem classificados os candidatos em número suficiente nos concursos internos é que se abriria concurso geral para os cargos de carreiras especializadas. Nesse caso, os candidatos teriam de prestar o concurso de terceiro auxiliar de estatística, se já não o tivessem feito antes, por estarem no serviço ha menos de dois anos.

### h) Linhas gerais da distribuição dos trabalhos.

Notamos claramente as vantagens e a necessidade de os órgãos estatísticos acompanharem os problemas especiais das administrações políticas. Dentro das estatísticas embora especializadas, algumas recorrem, na sua parte de coleta, ao sistema de agencias municipais. Outras, podem consistir na obtenção de dados secundarios, colhidos para outros fins e onde o vulto da elaboração requer equipamento dispendiosissimo que, temporariamente apenas, é usado.

Em ambos os casos, a Junta pode resolver que esse levantamento e sua elaboração sejam levados a cabo pelo Departamento Estadual de Estatística que poderá recorrer às respectivas direto-

rias de estatística especializada para a conveniente assistência e cooperação. Os resultados da coleta e de sua elaboração serão postos à disposição da diretoria especializada para a necessária interpretação e para outros estudos.

O Departamento Estadual de Estatística organizará primeiro os levantamentos dos trabalhos não organizados, deixando a absorção dos já organizados para tempo oportuno. Desta forma, os serviços de estatística das secretarias ficarão livres de trabalhos rotineiros, podendo dedicar o proprio tempo à apresentação objetiva, ao estudo continuo e amplo dos problemas de sua especialidade.

#### i) Do Regime de trabalho

Deve ser o horario mínimo das repartições oficiais, o dos serviços estatísticos ? Opinamos pelo regime de tempo integral porque:

- 1) Sem entrar em pormenores, parece-nos justo o trabalho durante todo o dia, uma vez que a atividade humana, que a estatística deve ~~acompanhar~~ não se reduz ao horario de 12 às 18 horas. Certos dados só se tornam possiveis de colher pela manhã; outros, todo o dia.
- 2) O trabalho de tempo integral proporciona melhor aproveitamento do equipamento mecânico.
- 3) Reduz-se o número de funcionários, podendo ser mais exigente a seleção.
- 4) Proporciona-se melhor ordenado, possibilitando ao funcionário dedicar-se exclusivamente ao seu serviço.

O regime de tempo integral impede que o funcionário se ocupe de atividades estranhas ao serviço público. A grande inconveniencia desses serviços fora da repartição está em esgotarem normalmente o funcionário, tomando-lhe o melhor da atenção. São os sobejos dela, cansaço, e/desanimio, que restam para o serviço público. Trabalhar pouco

e ser mal pago são dois inimigos do serviço público. O pequeno rendimento se torna muito dispendioso para o erário público, além de outros inconvenientes psíquicos que se refletem desastrosamente não só dentro do ambiente dos serviços internos, como principalmente no contato com o público. Recompensas e tratamento justo são as bases da alegria no trabalho. Essa alegria, por sua vez risca do dicionário do funcionário as frases - "Muito trabalho" e "Não estou com vontade". A justiça de tratamento nas promoções já foi ventilada pelos dispositivos que regem os concursos para repartições de estatística.

Quanto á questão de ordenados, torna-se necessário verificar alguns aspectos gerais das carreiras. Se resolvermos adotar o entrelaçamento dos serviços de estatística, esse entrelaçamento não será completo se não planejarmos as mesmas carreiras com a mesma graduação e, por conseguinte, com o mesmo ordenado em todos os serviços. Tal medida cabe perfeitamente dentro do espirito de nossa legislação social, que prevê identica recompensa para o mesmo trabalho.

À primeira vista, tal amplitude pode parecer excessiva para cada um dos serviços de estatística. Dir-se-á: haverá casos em que um certo sector não comportará tal entrelaçamento. Podemos responder com um exemplo: admitamos que se adotem três graus na carreira de técnico, embora seja necessário apenas um técnico em determinado serviço. No quadro desse serviço, fica fixado só um técnico em grau hierarquico compativel com o vulto e importancia de seu trabalho. Em virtude, porém, de estar esse quadro entrosado no quadro total dos serviços estatísticos, ele não ficará prejudicado de vez que lhe assistirá o direito de inscrever-se nos concursos internos do quadro total, conforme foi exposto.

Dentro desse criterio, eliminaremos os cargos técnicos isolados que, geralmente, tantos males trazem àqueles que os ocupam por não esperarem mais promoção e, consequentemente, garantimos o progresso dos serviços a eles confiados. Além das demais vantagens desta medida, mais uma existe: eliminaremos, também, os maus ajustamentos entre chefes e funcionários porque se tornarão possíveis, transferencias de uma repartição para outra.

Dentro deste curso de ideias, se torna necessário citar mais uma providência que vai facultar em certos casos de promoção e de merecimento, a passagem para cargos intermediários. Quando, por qualquer motivo, não haja possibilidade de promoção, ficando prejudicados eventuais candidatos quando em comparação com outros para os quais tais obstáculos não existam, cremos que seria de toda justiça que o diretor do serviço respectivo, ouvidos os chefes, pudesse

efetuar essa promoção em caráter provisório, somente para efeito de inscrição em concurso.

Com tais medidas e, sobretudo, com a entrosagem aludida de serviços, conseguiremos, embora labutando em diversos sectores, um corpo único de estatísticos com um ideal único: labutar em separado e servir em conjunto, cada vez mais e melhor, a Nação.