

## DEMOGRAFIA

JORGE LATOUR

**C**OSTUMA-SE dizer que a verdade é uma só; e, também, já se afirmou com suma autoridade: "Digam a verdade; digam-na tôda, porque a metade só da verdade é uma mentira inteira".

Aplicadas essas sentenças ao assunto que nos ocupa, cabe distinguir a *verdade*, dos *caminhos* que a ela conduzem. Ora, no que respeita à imigração, procuram os legisladores e os dirigentes uma fórmula que dê solução ao problema no país. A verdade, ainda que batida pelas controvérsias, fugaz aos incontentáveis de todos os matizes, tisnada por interesses escusos, por doutrinadores tendenciosos, confundida entre sutilezas — é clara e inconfundível: o Brasil precisa de copiosa imigração. Isso não impede que, reconhecida essa verdade única, sejam adotados diferentes meios ou modos de satisfazê-la ou que se procure, entre êles, um, considerado o melhor, e que seja, por múltiplas razões devidamente pesadas, o escolhido.

E' imperioso, porém, ressaltar (e o conceito pode ser generalizado às demais questões administrativas e nacionais) que, se várias fórmulas podem, com maior ou menor eficácia, rapidez e segurança, chegar aos mesmos resultados teóricos e práticos, há condições essenciais, de ordem moral, jurídica e administrativa que se impõem como uma constante e uma preliminar, ao aviar-se a receita mágica. Subestimadas ou esquecidas, será vão o esforço redentor. Não basta criar órgãos ou reformá-los. O imprescindível é reformar e melhorar a nossa mentalidade, elevar o nível educacional do nosso meio, fazendo medrar e desenvolver-se a sagrada sementeira da justiça, firmando-se critérios de seleção das competências, formando-se quadros de funcionários e especialistas aptos, criando-se autênticas carreiras de servidores, banindo-se em definitivo o obsoleto e corrosivo sistema dos empenhos e recomendações, instaurada a noção de responsabilidade efetiva, propiciado o exercício esclarecido de direitos e deveres, gerada a consciência do interesse público e coletivo, com predomínio sôbre os interesses e preconceitos particulares, favorecidos, plenamente, o sentido da cooperação funcional e a observância dos verdadeiros métodos de ação administrativa e coordenação sistemática. A convicção e o escrupulo profissionais, o amor à profissão abraçada e a preocupação pelos títulos legitimamente conquistados completam essa edificante lista.

O que aí se alinha a êsmo depende do culto aos princípios de ordem mais elevada, da ética,

da moral, do direito, dos bons costumes, de cultura, de estalão administrativo elevado e, enfim, de inteligência, boa vontade e bom senso, nada tendo de transcendente ou abstrato.

A Câmara dos Deputados, em boa hora, deu início à elaboração de uma lei que cria um novo órgão para a imigração e matérias atins. O Executivo acompanhou com atenção essa iniciativa e, dentro de certos limites, colaborou na mesma. Reconheceu-se, assim, que a experiência feita em 1938 e até agora prolongada com o Conselho de Imigração e Colonização, não correspondeu as necessidades e as esperanças, convertendo-se até, êsse órgão, em um instrumento prejudicial aos interesses nacionais. Em 1947, o Senhor Presidente da República procurou corrigir a ineficiência do C.I.C. contornando, na esfera do Executivo, o que, para ser anuíado, dependia de medida legislativa. Por meio de atos de sua competência reforçou a autoridade executiva do Presidente do Conselho e deu-lhe maior capacidade de iniciativa, circunstâncias essas que, aliadas a concessão de alguns recursos financeiros ocasionalmente solicitados ao Congresso para a imigração dirigida, deram ensejo a inauguração e andamento de alguns empreendimentos. Prevaleceram, entretanto, na oportunidade, os preconceitos e a ação negativa sobre a ação construtiva. Consequentemente, os propósitos da coordenação de problemas e matérias entre as autoridades competentes, com órgãos específicos, coordenação esta atendida com a centralização da autoridade responsável pelas diretrizes gerais, foi solapada. Debitaram-se, progressivamente, quer a autoridade, quer o estorço coordenador, até desaparecerem ambos. A ausência das premissas morais e jurídicas a que me referi em outro passo deste artigo, demonstrou, em tal emergência, o seu peso nocivo, anulando em cheio as iniciativas concretas, a obra começada na imigração em seus variados aspectos. A falta de meios financeiros em tempo solicitados e não concedidos determinou o colapso da imigração restabelecida depois de tanto tempo em prospero surto inicial.

E' lícito esperar que, êste ano, vencidos os trâmites regimentais no Senado, seja devolvido a Câmara o projeto de criação do D.N.I.C., e tenha êste finalmente existência, ou anexado a algum Ministério, como quer aquela Casa do Parlamento, ou restabelecido o seu caráter autônomo mediante subordinação direta ao Presidente da República, como o prefere a Câmara dos Depu-

tados, proponente dessa lei orgânica. Representará êsse órgão a fórmula do presente para se chegar à verdade da imigração.

Embora o Departamento que se espera esteja concebido em forma suscetível de amplo desenvolvimento funcional posterior, tornando-o capaz de exercer uma influência de apreciável envergadura, não está contudo inspirado em princípios e exigências de franca atualidade brasileira e universal, sendo fácil admitir-se que as nobres cogitações dos legisladores, além de objetivarem parcialmente o problema, não se alçaram à altura da realidade contemporânea de maneira a integrá-lo em imperativos de categoria superior. Com efeito, aos dirigentes do país não cumpre ferir apenas as questões de *imigração*, *colonização* e *assimilação*, que, aliás, bem compreendidas, são fundamentais. O Estado, revendo os seus problemas de mais alto porte convencer-se-á da necessidade de reunir essas questões em uma só ementa — a demografia, aliando-a à higidez e à produtividade das suas populações e, portanto, à colonização, que é dela um dos mais importantes fatores. E deverá fazê-lo (como insistentemente tenho repetido sempre que me é dada a oportunidade de opinar), em termos sociológicos, servida por métodos racionais, abrangendo a política demográfica, a formação da nacionalidade, a economia do país, a consistência crescente das massas populacionais e a constituição paulatina de autênticas elites. E' bem verdade — e o registro com satisfação patriótica — que o projetado D.N.I.C. representa um grande passo, ao abrigar um setor especialmente dedicado à assimilação, matéria deixada até agora ao inteiro abandono, e outro denominado Divisão de Estudos que, cientificamente orientado, poderá ser o ponto de partida para indagações e cogitações de dilatada amplitude futura. Entretanto, como o D.N.I.C. não assegura em seu espírito e estrutura a rota científica e racional, deixando entrever, preferentemente, a administrativa e burocrática, e sendo a sua finalidade parcial e de acanhados horizontes demográficos, é de se prever que o setor de estudos, ao invés de se tornar, com o funcionamento, um órgão de formulação e solução de problemas de alto padrão, se atrofiará, para enquadrar-se a pouco e pouco na rotina.

A demografia, para ser convenientemente atendida em seus diferentes aspectos, abrangeria: a) de um lado, de modo imperativo, por via de previsão, a formação hígida do *elemento humano nacional*, assegurando-se-lhe condições mínimas de saúde, educação, padrão de vida, produtividade e bem-estar, o que vem a ser, em última análise, número e qualidade, bem como, por via de recuperação, a observância dêsse mesmo paradigma quanto às populações brasileiras a vários títulos deficitárias e insuficientes; b) de outro lado, a *imigração*, isto é, a introdução, em larga escala e em dosagem preconcebida e precalculada, de imigrantes estrangeiros, com destino e localizações previamente estudadas, sem prejuízo da imigração corrente, espontânea ou dirigida, em pe-

quenos fluxos, consoante as ofertas e oportunidades. Um serviço adequado secundaria a assistência ao nacional e ao estrangeiro imigrante, a colonização mista de nacionais e não nacionais, ambos para êsse efeito selecionados, mantidos em equivalente nível de eficiência. Seria amparada, igual e simultaneamente, a prole do nacional e do imigrante em sua saúde, instrução, educação e desenvolvimento.

O amparo à prole de colonos nacionais e imigrantes compreenderia, como, aliás, deverá suceder em qualquer outro ambiente, a seguinte linha eixo: prenupcialidade — nupcialidade — maternidade — prenatalidade — natalidade e puericultura — infância. Nem sempre, em tais casos, a legislação estaria preparada, por enquanto, para que se atingisse êsses altos objetivos; mas o concurso oficial, um serviço de informações oportunas, educativo e de persuasão, junto a outros recursos de inteligência e atividade, poderiam suprir lacunas, principalmente se aproveitadas as organizações religiosas e católicas, bem como a rede já considerável da assistência social existente, pública, semi-pública, particular subvencionada e voluntária. Seria, mais do que o império de leis, a objetividade, a arregimentação e o ensino facultativo.

A mentalidade imperante na administração, em que, em regra, os órgãos, subórgãos e serviços se hostilizam em vez de se coordenarem em mútua cooperação e assistência no interesse dos serviços, do bem público e da solução das questões comuns — poderia levantar óbices concretos ao trato de um grande número de problemas que se acham diluídos na competência de vários Ministérios e repartições. Cumpriria, porém, que, centralizadas as questões demográficas, adquirissem elas consistência crescente, fazendo jus a uma direção una e vigilante.

A ação governativa em tôdas essas modalidades do tema fundamental demográfico incluiria, necessariamente, um programa de realizações de excepcional energia, moldado em verdadeiras campanhas tenazmente dirigidas, envolvendo a higiene, o sanitarismo, a profilaxia, a instrução pública, a educação largamente difundida e outras muitas empreitadas incisivas.

A demografia, no quadro clássico dos seus índices e inquéritos, subentende ainda inúmeras sugestões, que vão da evidência às sutilezas pouco perceptíveis à grande maioria dos nossos dirigentes, sendo suficiente citar, como exemplos, entre muitos, os índices da mortalidade infantil, os da idade útil e produtiva da existência, os da fraca ou forte letalidade na velhice e nas fases improdutivas da vida, a boa ou má distribuição das populações no território do país, nas classes ativas e nas profissões, a significação e influência dos vazios demográficos no desenvolvimento nacional, as migrações internas e suas causas. Se aliarmos essas e outras questões às interinfluências existentes entre os demais fatores sociológicos de maior porte e à transposição do problema demográfico nacional ao da esfera latino-americana e internacional ou mundial, onde já se agitam, a par das interrogações malthusianas e neomalthusianas as

relativas à proliferação excessiva de certas raças, e às afinidades do fenômeno com as injunções imperialistas — teremos a medida da ignorância e do cândido alheamento em que se vive, entre brasileiros, com respeito ao problema fundamental e humano aqui focalizado.

Por essa razão acenara eu, em Memorando ao Senhor Presidente da República, em janeiro de 1947, à conveniência de ser organizado no Brasil um Instituto demográfico, de cunho científico, aparelhado para pesquisas, interpretação e sugestões concernentes à matéria e, dissipadas as esperanças de conseguir a realização desse anelo, procurara, em projeto substitutivo do D.N.I.C., em 1947-1948, promover a criação do Departamento Nacional do Povoamento que, no âmbito administrativo, assegurasse os estudos e investigações convenientes ao conhecimento das questões demográficas, com base sistemática, ao mesmo tempo em que realizasse a imigração (Ver opúsculo *Documentos — Orientação orgânica — M. R. E. — Imprensa Nacional — 1948*).

Não é fora de alcance, porém, do D.N.I.C., em vésperas de se tornar agora uma realidade, constituir-se em excelente ensaio de tais propósitos. De algum modo lhe servirão, para isso, as emendas sugeridas ao Senado pelo antigo Presidente do Conselho de Imigração e Colonização, aceitas pelo ilustre relator em seu parecer na Comissão de Constituição e Justiça daquela Alta Câmara.

Para chegar o Departamento a êsse resultado de urgente consagração preciso será entretanto que militem, entre as demais, as seguintes condições:

1) Ser superiormente dirigido, orientado com critério científico e racional.

2) Ser sua ação apoiada em recursos angariados em forma orçamentária e creditícia, com apreciável capacidade de exercitar o financiamento. O financiamento e o crédito, especialmente no concernente à colonização, deverão ser organizados em forma bancária.

3) Integrar-se o seu plano de ação o diretrizes no plano geral do desenvolvimento orgânico, agrário e industrial da nação, tendo como normas básicas as condições sociológicas do país, os empreendimentos de grande envergadura e as obras públicas de alcance nacional já previstas pelos poderes públicos, com cujos planejamentos deverá articular-se.

4) Na regulamentação do órgão, uma vez criado, e na de seu funcionamento, deverá ser prevista a coordenação sistemática com os demais órgãos, oficiais ou não, na esfera federal, estadual, municipal e particular, bem como com o ambiente continental e mundial, através do Ministério das Relações Exteriores e das Missões brasileiras fora do país.

5) Manutenção de uma articulação especial permanente e estreita com os Ministérios da Educação e Saúde e da Agricultura (não excluída, é

lógico, a articulação com os demais) e, direta com as Secretarias de Educação e Saúde e Secretarias de Agricultura dos Estados. Êsse liame deve ser preponderante, pois, simultaneamente com a imigração e a colonização, devem ter andamento os temas da demografia em geral e, de modo particularmente cuidado, os de higiene, educação, assistência social e amparo em favor do colono nacional, do colono estrangeiro que se integra no país e das proles de ambos metódicamente miscigenadas. Assim deve aparecer o homem brasileiro do futuro, como resultante de caldeamentos sucessivos e não o raquítico e enfezado produto de caótica miscelânea racial.

6) Formação de quadros funcionais com elementos habilitados, especializados ou de *staff*, mediante seleção, preparo prévio e aperfeiçoamento do pessoal, garantidos os direitos e definidos os deveres em carreiras autênticas, feita a admissão por meio de concurso de provas ou de títulos rigorosamente julgados.

Abstenho-me aqui de entrar em detalhes respeito à imigração propriamente dita e o que poderá o Departamento realizar em tal sentido. Não padece dúvida que, vencidos os primeiros percalços, naturais e contingentes, em um órgão que se constitui e que é, além disso, inédito no complexo cenário da administração pública, poderá êle tornar-se altamente eficiente e de ação pronta e rápida, se lhe fôr permitido o exercício das suas atribuições sem interferências ou paralelismo e se fôrças negativas, ostensivas ou ocultas, não lhe entorpecerem a ação. E' incontestável que a tarefa do Executivo iguala em importância a obra do Legislativo na hipótese em aprêço, pois, a execução de uma lei, inteligente e sinceramente conseguida, vale integralmente a concepção que nela se encerra e a supera frequentemente, corrigindo na prática os seus preceitos, suprimindo lacunas, dando vida e fôrça onde o texto é inexpressivo ou platônico, nos embates com a realidade, nas reações da sua aplicação. Assim, pois, o D.N.I.C., bem regulamentada a sua ação, bem dirigido e aproveitada a substância da lei que lhe vai dar existência, será um organismo suficientemente dotado a serviço de uma política nacional sociologicamente definida, integrado em amplos moldes e capaz de se articular com os magnos empreendimentos delineados pelos nossos melhores teóricos e doutrinadores, estatuidos em sucessivas Cartas constitucionais, previstos em iniciativas dos Governos, vazados em vários projetos ora em trâmites parlamentares, recomendados em meditadas conclusões, em conferências e congressos nacionais. Será êle, ou poderá vir a ser, em tais condições e circunstâncias, um aparelho de inconfundível importância na administração federal, de decisivos benefícios para as diferentes regiões brasileiras e para a nacionalidade em formação. Pensa-se na criação do Ministério da Economia Nacional, desejam alguns patriotas um Ministério da Imigração, outros um Ministério da Colonização

ou de ambas essas coisas reunidas, enfim algumas fórmulas administrativas são lembradas visando preencher lacunas que se consideram hiantes. Aparece o Conselho Nacional de Economia em cumprimento ao que estabelece a Constituição Federal. Em outra ordem de idéias propõe-se o aumento do número de Territórios, cogita-se da revisão das leis de fronteiras, planeja-se nova divisão do território nacional. Ainda, em outra esfera de pensamento e de ação, sente-se, cada vez mais ameaçadora e operante, a coação, por enquanto branda e suasória, das energias mundiais, exercida de fora para dentro sôbre as realidades nacionais. Tôdas essas concepções, fatos e tendências, além de outros que escapam à pena nesta enumeração, poderão concorrer para tornar obsoleto o projectado D.N.I.C., principalmente se tardar ainda o seu nascimento. Seria, portanto, aconselhável criá-lo sem delongas, evitando-se intermináveis controvérsias e bizantinismos, firmando-se uma base de experiência e um ponto de partida para a evolução do órgão, em reformas oportunas e sucessivas, à medida das necessidades, ou para a

sua substituição, se o exigir um imperativo mais categórico de índole administrativa geral.

Em qualquer caso, contudo, é obrigatório o trato imediato, em caráter científico, sistemático e racional, da demografia, do povoamento e dos problemas populacionais, filiando-o à sociologia, visando-se, nas diretrizes a traçar, corolários capitais, como sejam: a) a formação e a recuperação do elemento nacional; b) o dreno de caudalosa imigração, subordinada a normas e ritmo metódicos; c) amparo tenaz, em grandes moldes, à prole do brasileiro e do imigrante estrangeiro; d) adaptação rápida dêste ao ambiente nacional; e) redistribuição demográfica no país, diluição dosquistos existentes, fixação do homem do campo ao solo pela economia estável, bem-estar e amor à terra que possui ou vai possuir. E, ao ser realizado êsse descomunal programa humano e humanístico, têmos bem presente as leis da demografia universal, e as suas injunções, mediante uma observação alerta e contínua das tendências internacionais, dos povos plétóricos e dos imperialismos em ponto de maturação.

\* \*

\*

Os serviços criados pela lei de classificação foram cinco; serviço, no sentido aqui empregado, significa a mais ampla divisão do plano de classificação. No sentido lógico, significa a mais extensa generalização do critério classificador; assim, é a parte do plano que abrange todo o serviço classificado em cinco divisões. Nos cinco grandes serviços, predomina a extensão em prejuízo da compreensão; à proporção que se fôr descendo na classificação, os serviços aparecerão sômente como amplos conceitos necessários à ordenação de milhares de cargos sob qualidades que, embora comuns a todos os que pertençam a cada um serviço, constituem um mínimo irredutível para diferenciar um serviço do outro. Os serviços referidos são: a) profissional e científico, com sete graus; b) subprofissional, com oito graus; c) de escrita, administrativo e fiscal, com quatorze graus; d) de guarda, com dez graus; e) misto de escrita e mecânico, com cinco graus. Outro aspecto importante da lei de classificação de cargos de 1923 é a avaliação de eficiência; conhecida como promoção horizontal ou administrativa, qualquer aumento nos vencimentos do funcionário dentro da classe ou grau a que pertence seria feita mediante a respectiva avaliação de eficiência. Esta, como se sabe, visa distinguir os funcionários que exercem o mesmo trabalho. A lei, contudo, impunha condições restritivas de ordem financeira que muito estorvavam a plena realização do objetivo para o qual foi criada a avaliação da eficiência. Além da restrição compreensível da necessidade de existir verba suficiente para a concessão do aumento, tôda melhoria de vencimento estava ainda subordinada ao que se chama "average provisions", isto é, a média dos vencimentos do número de funcionarios de qualquer grau ou classe não poderá, em qualquer tempo, exceder a média dos níveis de remuneração determinados para cada grau. — *Paulo Poppe de Figueiredo* — R.S.P. — outubro de 1949.

\* \*

\*

A hierarquia não exclui a unidade da ciência. "Da classificação das ciências e das subciências, eis que passamos com um sentimento de alívio para a idéia da Unidade das Ciências. Isoladas por simples conveniência prática, apresentadas aos estudiosos em distintos livros, expostas e aplicadas por diversos mestres, e também investigadas em laboratórios diferentes, note-se que as ciências, afinal de contas, são tôdas partes de uma disciplina única, tôdas ilustrações de uma disciplina única, tôdas ilustrações de um mesmíssimo método, tôdas tentativas de nos pôr mais claro — se não realmente de resolver — o problema da Ordem da Natureza. Formam, ou deveriam formar, um conjunto unitário de verdade, e é tanto maior o valor que têm quanto mais se acham correlacionadas". — *Byron T. Freitas* — R.S.P. — julho de 1949.