

Recenseamento e serviços públicos

PROF. GIORGIO MORTARA

Consultor Técnico do Serviço Nacional de Recenseamento

A importância decisiva que cabe ao recenseamento de 1940, no que diz respeito às exigências da administração dos serviços públicos, pode ser esclarecida por uma analogia que, embora sem dúvida banal, talvez se torne persuasiva.

Imaginemos uma grande casa de comércio com um intenso movimento de negócios. Ha vinte anos, em 1920, a firma fez o seu inventário; incompleto, porém, de modo que desde então lhe ficaram ignorados o equipamento e o abastecimento de vários sectores do estabelecimento. Depois desse inventário, só em parte (e na menor parte) foram registradas as mercadorias vendidas e as compradas. Assim, ainda nos setores que tiveram um bom inventário em 1920, torna-se impossível reconstruir contabilmente a situação atual juntando à existência de mercadorias em 1920 as compras posteriores e detraíndo as vendas. Só trabalhando de fantasia, com o auxílio de impressões genéricas, pode-se tentar uma estimativa da situação atual. Mas sabemos que uma experiência secular mostrou a insuficiência dessas estimativas; justamente por isso, toda casa bem organizada compila anualmente o próprio inventário, achando mais que recompensados, pelos conhecimentos ganhos, o trabalho e o gasto extraordinário requeridos.

Um administrador sagaz e honesto que for chamado à direção dessa grande casa, ha vinte anos desprovida de inventário, começará a sua gestão suprimindo à falta intolerável. Com efeito, como poderia administrar sem saber o que está administrando?

O exemplo é puramente hipotético. Não existe nenhuma importante casa comercial nas condi-

ções supostas, pois essas mesmas condições lhe impediriam durar.

Mas existe uma organização muito maior em condições análogas: é a organização nacional do Brasil, que, depois do censo de 1920, inventário admirável embora incompleto, até hoje não dispôs de nenhuma outra pesquisa de vulto comparável à realizada sob a enérgica direção do saudoso Bulhões Carvalho.

Em consequência dessa lacuna, a administração pública em muitos casos está desprovida de elementos fundamentais de que precisaria para dirigir, preparar e realizar a sua ação. E desperta verdadeira admiração a eficiência que ela soube alcançar, apesar dessa falta, procurando supri-la, nos limites do possível, por indagações especiais de caráter parcial e por avaliações engenhosas.

* * *

Um dado básico, que seria totalmente ignorado sem esses remédios, é o da população. O recenseamento de 1.º de setembro de 1920 registrou 30.655.605 habitantes presentes no Brasil naquela data e indicou a distribuição territorial deles por Unidades Federadas, Municípios e circunscrições menores, e a classificação por caracteres individuais, como o sexo, a idade, a nacionalidade, o estado civil, a ocupação, a instrução, etc. Agora, torna-se evidente que, à distância de vinte anos, não se pode mais supor, para os fins administrativos, que a população seja ainda a apurada em 1920. Mas como conhecer o número atual dos habitantes? Si existissem estatísticas exatas, ou pelo menos muito aproximadas à realidade, dos nascimentos e dos óbitos, das imigrações e das

emigrações exteriores, e das migrações internas, seria fácil determinar a população atual da União e de cada circunscrição territorial, acrescentando aos recenseados em 1920 os nascidos e os imigrados e subtraindo os falecidos e os emigrados. Infelizmente, só para as imigrações e emigrações exteriores ha dados aceitaveis, enquanto para as migrações internas faltam dados, e os algarismos do movimento natural da população segundo o registro civil são muito incompletos. Basta citar um só exemplo: em 1935, na região do Norte (Estados do Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí e Território do Acre), foram registrados somente 13.873 nascimentos, que corresponderiam a 3,42 por 1.000 habitantes. As estatísticas eclesiásticas para a mesma região e para o mesmo ano indicam 120.477 batisados. Logo, os registrados correspondem apenas a 11,5 % dos batisados indicados pelas estatísticas eclesiásticas, e como nem estas podem ser consideradas completas, nem todos os nascidos são batisados, o número dos nascidos denunciados no registro civil talvez seja inferior a 10 % do número efetivo total. Mas ha zonas de deficiência do registro civil ainda maior: no Estado do Rio Grande do Norte, em 1935, foram registrados só 906 nascimentos, em confronto com 34.484 batisados, isto é, 2,6 %; isto significa que apenas 2 %, ou pouco mais, dos nascimentos são registrados.

Nessas condições, os cálculos da população atual do Brasil não podem ser fundados sobre as estatísticas de movimento, que aparecem tão deficientes; e oportunamente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística adotou um processo diferente, ousado e prudente ao mesmo tempo, que se baseia sobre determinadas hipóteses de regularidade no crescimento da população através do tempo. Conforme essas hipóteses, a população do Brasil seria hoje de 45-46 milhões de habitantes, isto é, maior de cerca de 50 % em comparação com a de 1920.

O cálculo está feito com muita habilidade, e seria difícil fazê-lo melhor. O Instituto, porém, não tem capacidades sobrehumanas que lhe permitam adivinhar exatamente a população, depois de passados dois decênios, sem indagações fidedignas sobre a sua quantidade e as suas variações; só pode avaliá-la aproximadamente. Si o recenseamento em curso de realização revelar uma população de 42-43 milhões, ou de 48-49, deveremos ainda julgar satisfatória a aproximação conseguida — em tanta obscuridade — pelo Instituto, cujo cálculo

se afastaria da realidade apenas de 6-7%. Note-se que diferenças relativamente maiores do que a que se poderá encontrar entre a população total recenseada e a avaliada, serão encontradas entre os dados parciais referentes às populações dos vários Estados ou Municípios, cujos desenvolvimentos em regra são menos regulares do que o da população total.

* * *

Si se tornam incertos os dados de conjunto da população de cada circunscrição, ainda mais duvidosos são os dados referentes a grupos de sexo, de idade, de nacionalidade, etc. Não podem ser adotadas sem inconvenientes hipóteses simplificadoras: quem ousaria afirmar, por exemplo, que as proporções dos estrangeiros das várias nacionalidades na população do Distrito Federal permaneçam hoje, mais ou menos, as mesmas constatadas em 1920? Na verdade, ninguém pode dizer, nem com uma aproximação de 10.000, quantos estrangeiros haja atualmente, no Distrito Federal. Entretanto, o conhecimento não somente do número total, como também da composição dessa população estrangeira, seria extremamente útil para várias repartições públicas e para diferentes fins.

Este é apenas um entre os muitos exemplos do prejuizo causado pela falta de informações demográficas. As organizações da defesa militar, da justiça, da educação, da economia nacional, das comunicações, da saúde pública, e outras, todas precisam dessas informações e estão habilitadas a operar tanto melhor quanto mais seguras e pormenorizadas sejam as de que dispuserem. Somente poucos ramos da administração pública podem operar abstraindo do conhecimento quantitativo e qualitativo da população.

Temos uma excelente estatística do ensino, que nos mostra com múltiplas e hábeis análises os vários aspectos da vida escolar. Sabemos logo quantas crianças frequentam a escola primária, quantas concluem seus cursos. Mas ignoramos um dado basilar: quantas são as crianças em idade escolar que não estão matriculadas nas escolas primárias; só o conhecimento desse dado nos permitiria apreciar devidamente os outros. Com efeito, o primeiro índice da eficiência dum organização da educação consiste na proporção existente entre o número dos que se matriculam e o número total dos que se poderiam — ou, sendo a instrução obrigatória, se *deveriam* — matricular; e este ín-

dice, no caso, falta, até que o novo censo forneça os elementos que permitirão calculá-lo. Falta ainda o conhecimento do número e da localização dos analfabetos adultos, em idade ainda moça, que poderiam constituir objeto duma intensa campanha de alfabetização, com o auxílio dos recursos da técnica moderna, quais o gramofone e o rádio.

Temos uma ótima organização militar, mas só os seus dirigentes sabem quão prejudiciais são para os seus serviços as lacunas das estatísticas demográficas.

Temos organizações admiráveis para a defesa da saúde pública, mas justamente essas lacunas impedem-lhes apurar completamente as necessidades de intervenções e verificar os resultados das que realizam.

Não vale a pena multiplicar os exemplos. Mas vale a pena salientar o grande interesse que tem a perfeita realização do censo demográfico para inúmeros ramos da administração pública. Muitos desses procuraram recolher por pesquisas próprias alguns dos elementos demográficos de que precisavam, mas o êxito dessas pesquisas não pode ser sinão relativo. Só uma grande organização como a censitária, dispondo duma rede completa e de órgãos locais, está habilitada e realizar adequadamente a vasta tarefa; só o inventário geral do país pode consentir, aos que têm a honra e a responsabilidade de administrá-lo, a visão integral das possibilidades e das necessidades.

* * *

Outros assuntos de importância capital — além dos relacionados com a população — que ficarão esclarecidos pelo recenseamento, são os atinentes à produção e à sua economia.

Neste domínio, a informação estatística nacional está muito mais adiantada do que no demográfico: há dados periódicos anuais sobre as principais produções agrícolas e até dados mensais sobre algumas produções industriais; o controle pelo Estado dos mercados de alguns produtos agrícolas ou agrícola-industriais, como o café, o cacau, o açúcar, o álcool, etc., tornou inadiável a realização de levantamentos cuidadosos; por outra parte, a aplicação do imposto de consumo permitiu o conhecimento da produção de muitas indústrias.

Ficam, entretanto, numerosas falhas na estatística da produção e no conhecimento da capacidade produtora dos vários ramos de atividade:

além disso, uma parte das informações disponíveis foi obtida mediante estimativas de larga aproximação e não mediante observações diretas.

O recenseamento não somente fornecerá dados completos sobre a produção agrícola e industrial, como também indicará o equipamento e os recursos de que dispõem as respectivas atividades. Os seus dados permitirão análises dos principais elementos do custo de produção (matérias primas, combustíveis e energia, trabalho, etc.) e habilitarão ao cálculo do custo da transformação industrial, índice da eficiência da organização industrial.

Os elementos do censo econômico, quando forem resumidos em quadros sintéticos e analisados em pesquisas monográficas sobre os vários ramos de atividades, constituirão um material de valor inestimável para as administrações públicas chamadas a observar, estimular, sustentar ou disciplinar a produção.

A hodierna tendência do Estado a intervir na distribuição do produto social só pode ser racionalmente realizada quando forem conhecidos todos os elementos básicos da economia da produção; e as presentes necessidades da defesa nacional, exigem o completo conhecimento não somente da produção efetiva mas também das ulteriores possibilidades de produção que existam, embora não exploradas.

Os censos da agricultura, da indústria, e dos transportes e comunicações, darão um conjunto de elementos sobre as realizações e as possibilidades da produção nacional, que só em poucos países achará paralelos tão ricos e completos.

A economia da circulação da riqueza, outro lado básico da organização econômica, que oferece amplas razões de interesse e de intervenção aos órgãos dos poderes públicos, será por sua vez descrita completamente pelo censo comercial, que não compreende somente as empresas intermediárias nas trocas de mercadorias, mas também as que recolhem e investem capitais, como bancos e outras instituições de crédito, e empresas de seguros e de capitalização. O censo propõe-se determinar, entre outros elementos, o custo da intermediação mercantil e as características da coleta e do emprego do capital.

Alguns aspectos da atividade econômica que, pela sua natureza particular, ficam excluídos dos censos acima mencionados, não foram esquecidos na organização do recenseamento, antes constituem o objeto dum censo à parte, o dos "serviços".

Alojamento e alimentação; serviços atinentes à higiene pessoal; espetáculos e diversões; serviços de manutenção, reparação e confecção: são ramos secundários da atividade produtora, que entretanto correspondem a necessidades quotidianas da população, proporcionam a existência a centenas de milhares de pessoas e requerem frequentes interferências das autoridades.

Torna-se óbvio que, registrando a produção nas suas consecutivas fases e indicando as deslocções dos produtos, o recenseamento, em coordenação com outras estatísticas — como as do comércio exterior, de cabotagem e interestadual — esclarecerá outro domínio muito obscuro, que entretanto chama sobre si a constante atenção da administração pública: o da economia do consumo.

Toda a ação do Estado dirigida para a melhoria das condições de existência do povo precisa dessa documentação, que até agora ficou inadequada, apesar dos admiráveis esforços desenvolvidos pelos órgãos competentes.

* * *

Último na ordem, mas não na importância, entre os sete censos realizados em 1.º de setembro de 1940, vem o Censo Social.

"Social", no sentido mais amplo da palavra, é todo o domínio do recenseamento; mas aqui a denominação quer ser interpretada no sentido mais estreito, que exclue os assuntos demográficos e econômicos, discriminados em setores especiais por motivos de organização racional do trabalho. Logo, ficam no âmbito do censo social inúmeras instituições dos mais variados gêneros, cuja única característica comum talvez seja a da preponderância, na sua atividade, das razões de interesse coletivo ou geral sobre as de interesse individual ou particular.

Tanta é a diferença dos gêneros das instituições contempladas, que este censo se torna rebelde à unidade de esquematização, conseguida nos demais, ficando quasi um agregado de vários censos menores, entretanto de notável importância para o conhecimento das formas de organização coletiva: das instituições religiosas, das didáticas, das culturais, das sanitárias, das beneficentes e previdentes; de muitos gêneros de associações: econômicas, desportivas, recreativas, etc.; de alguns serviços públicos.

Si os censos demográfico e econômico visam principalmente determinar a constituição e a ati-

vidade que se poderiam dizer "vegetativas" da nação, o censo social tem por objeto atividades tendentes, ao menos em parte, à elevação do nível moral e intelectual do povo e à sua defesa contra os fatores degenerativos, físicos e espirituais; merece, portanto, um lugar de honra e representa uma das partes mais originais de nosso recenseamento.

Os serviços públicos compreendidos no censo social correspondem só a uma parte acessória das atividades da administração pública, cujos ramos principais ficam subtraídos ao recenseamento, sendo descritos, na sua constituição e na sua atividade, por informações contínuas ou periódicas e completas. O censo social, além dos estabelecimentos públicos de ensino e culturais (museus, bibliotecas, etc.) e das instituições carcerárias, compreende alguns serviços públicos urbanos de caráter industrial (água e esgostos, iluminação pública, etc.) ou de defesa coletiva (saúde pública, bombeiros, etc.), e as instituições para-estatais de previdência social.

Advirta-se que outros serviços públicos entram nos domínios de outros censos: assim, o censo dos transportes compreende os importantes grupos das empresas ferroviárias e de navegação exploradas pela União ou pelos Estados; o censo industrial compreende as indústrias exercidas por empresas públicas, quer para exigências da defesa nacional (estaleiros, fábricas de armas e munições), quer como anexos de institutos de ensino de assistência, ou de correção; o censo agrícola estende-se às atividades públicas na agricultura, na criação e nas indústrias derivadas; o censo comercial inclui organizações, como os mercados, os armazens gerais, e algumas instituições de previdência, como as caixas econômicas, dirigidas ou controladas pela administração pública.

* * *

Na enumeração oficial, os censos aparecem em número de sete; na realidade são oito, pois o censo da população é acompanhado do censo predial, que visa determinar as principais características técnicas e sociais dos inúmeros prédios visitados pelos agentes recenseadores: desde o mocambo e a choupana, tipos milenários de habitação, até os tipos novíssimos do arranha-céu e da vila de estilo futurista. Neste oitavo censo, a administração pública encontrará um tesouro de informações, mais que úteis, necessárias para

os serviços da saúde pública e, em geral, para a organização urbana: informações que se tornarão mais preciosas podendo ser postas em relação com as demográficas, deduzidas do censo da população, e com as econômicas e sociais, fornecidas pelos demais censos.

* * *

O recenseamento, que corresponde a exigências vitais da nação, foi preparado pela Comissão Censitária Nacional, constituída, na sua maioria, de representantes de administrações públicas. Está sendo realizado pelo Serviço Nacional de Recenseamento, cujo pessoal dirigente, na maior parte, provém da administração pública;

nesta realização colaboram intimamente os órgãos ordinários dessa administração. Os resultados dos vários censos serão de grande interesse para muitos serviços públicos e, mesmo, completarão a descrição da organização dalguns destes. Novas e mais seguras bases serão fornecidas ao desenvolvimento das atividades da União, dos Estados, dos Municípios e dos órgãos deles dependentes.

Por todas essas razões, pareceu-me lícito tratar, mais uma vez, nestas páginas, dum assunto que já fôra largamente lustrado. Entretanto, os futuros escritores que nelas aparecerão sobre o recenseamento não mais tratarão de possibilidades e promessas, mas sim de realizações e resultados.

OBSEVE, COM EXATIDÃO, OS HORÁRIOS DA REPAR-
TIÇÃO: O "PONTO" SÓ SE JUSTIFICA PARA OS RE-
FRATÁRIOS AO CUMPRIMENTO DÊSSE
DEVER ESSENCIAL