

Notas sobre o "Bureau do Orçamento" do Governo Federal Norte-Americano

BEATRIZ MARQUES DE SOUSA
Oficial administrativo do M. A., com
exercício no D.A.S.P.

O "Bureau of the Budget" dos Estados Unidos da América foi criado, pela lei do orçamento e contabilidade, de 10 de junho de 1921, para auxiliar o Presidente na elaboração e execução do orçamento e realizar estudos destinados a possibilitar maior economia e eficiência no funcionamento dos serviços públicos.

De acordo com essa lei, o "Bureau" era parte integrante do Ministério do Tesouro, se bem que, paradoxalmente, fosse independente do Ministro do Tesouro, subordinando-se diretamente ao Presidente da República, que escolhia e nomeava livremente o seu Diretor.

Essa situação anômala decorreu de um acordo a que chegaram a Câmara dos Deputados e o Senado norte-americanos, quando se discutia a adoção da lei de orçamento e contabilidade. O projeto da Câmara (*The Good Bill*) instituiu o Bureau de Orçamento como órgão "staff" do Presidente da República, a este diretamente subordinado; já o Senado (*The McCormick Bill*) planejava transformar o cargo de Ministro do Tesouro em algo semelhante ao do "Chancellor of the Exchequer" do Governo britânico e, assim, colocava o Bureau do Orçamento no Ministério do Tesouro. A Comissão incumbida de apresentar uma proposta que conciliasse os dois pontos de vista resolveu o impasse fazendo o "Bureau of the Budget" parte da organização do Ministério do Tesouro, mas subordinando-o diretamente ao Presidente da República.

O resultado foi, como, aliás, se poderia prever, tornar-se o projeto da Câmara vitorioso, logo

que entrou em vigor o "Budget and Accounting Act". Durante todo o tempo que decorreu desde essa ocasião — 10 de junho de 1921 — até 8 de setembro de 1939, o Bureau foi, de fato, se bem que não de direito, parte integrante da Presidência da República.

Nesta última data, baixou o Presidente Roosevelt, devidamente autorizado pelo Congresso, a "Ordem Executiva" n. 8.248, em virtude da qual o Bureau do Orçamento ficou definitivamente incorporado ao "Executive Office of the President", que passou a ser constituído dos seguintes órgãos:

- a) Gabinete da Casa Branca;
- b) Bureau do Orçamento;
- c) Comissão de Planificação dos Recursos Nacionais;
- d) Oficial de ligação com a Administração de Pessoal;
- e) Serviço de Informações Governamentais.

A estes foi, posteriormente, (ordem executiva de 25 de maio de 1940), adicionado o "Office for Emergency Management", que auxilia os trabalhos de Defesa Nacional.

Até 1939, ou seja até a expedição da "Executive Order 8.248", de 8 de setembro, o Bureau desenvolveu suas atividades quasi unilateralmente, isto é, dedicou-se com afinco à tarefa de preparar a proposta do orçamento, pouco tendo feito para supervisionar a execução orçamentária e menos ainda realizando no campo de estudo da organização e dos métodos de trabalhos das repar-

tições públicas. É bem verdade que, no período de 1916 a 1933, a um outro órgão — o "Bureau of Efficiency" — também incumbiam estas últimas funções e tal paralelismo poderia ter sido a causa de descuidar-se o Bureau do Orçamento de exercê-las. Mas, quando o "Bureau of Efficiency" foi extinto, em 3 de março de 1933, nem por isso passou o "Bureau of the Budget" a conceder especial atenção a pesquisas relacionadas com a organização dos serviços públicos. É note-se que, quando se deu essa extinção, até os arquivos do Bureau de Eficiência foram transferidos para o do Orçamento.

Ao fato de ter o "Bureau of the Budget" relegado a plano secundário o exercício de suas funções de estudo da gerência administrativa, atribuíram grande significação as duas comissões especiais que se manifestaram, em 1937, sobre a situação da administração exercida pelo Governo norte-americano no seu ramo executivo. Refiro-me ao relatório do "President's Committee on Administrative Management" e ao "Senate Report 1.275, 75th. Congress — Investigation of the Executive Agencies of the Government, The Brookings Institution". Consideraram mesmo essas Comissões não ser possível ao Bureau do Orçamento o desempenho eficiente de sua missão principal — elaboração do orçamento e supervisão da execução orçamentária — sem a realização de pesquisas e análise da organização e funcionamento das repartições públicas.

Essa crítica construtiva não foi feita em vão, tanto assim que, em virtude do disposto na Ordem Executiva 8.248, acima mencionada, foram as funções do Bureau de Orçamento re-definidas, do seguinte modo :

- a) assistir o Presidente na preparação do orçamento e na elaboração do programa fiscal do Governo;
- b) supervisionar e controlar a administração do orçamento;
- c) proceder a pesquisas destinadas a melhorar e desenvolver os planos de gerência administrativa e aconselhar os departamentos e agências executivas do Governo no que disser respeito à racionalização da organização e execução administrativas;
- d) auxiliar o Presidente a tornar mais econômica e eficiente a execução dos serviços públicos;

- e) assistir o Presidente na coordenação e exame das sugestões ministeriais sobre legislação e recomendar quanto à ação presidencial a ser tomada relativamente a projetos em discussão no Congresso;
- f) assistir o Presidente na apreciação, exame e, quando necessário, na preparação de ordens e proclamações executivas;
- g) planejar e promover a melhoria, desenvolvimento e coordenação dos serviços estatísticos federais e outros;
- h) manter o Presidente informado do andamento das atividades das repartições públicas, com referência ao trabalho projetado, ao em execução e ao terminado, bem como ao tempo empregado nos mesmos; tudo afim de que os programas de trabalho dos vários órgãos sejam coordenados e as dotações orçamentárias dispendidas da maneira mais econômica possível e reduzidos ao mínimo os paralelismos de funções e os esforços em duplicata.

Como resultado do grupamento dessas funções, ficou o Bureau constituído de cinco Divisões :

- 1 — Estimativas.
- 2 — Fiscal.
- 3 — Gerência administrativa (antiga "Investigations Division").
- 4 — Referência legislativa (ex-"Co-ordination Division").
- 5 — Padrões de estatística (antigo "Central Statistical Board").

As duas primeiras Divisões são encarregadas dos trabalhos propriamente de orçamento: elaboração da proposta orçamentária e supervisão da execução do orçamento; a terceira, cuida da organização e funcionamento dos serviços públicos, bem como do estudo das técnicas orçamentárias e fiscais em vigor no país e no estrangeiro; a quarta, coordena e examina projetos de legislação; e a quinta, vela pelos serviços estatísticos federais e outros.

O Bureau está sob a supervisão geral de um Diretor, que tem como principais auxiliares um Diretor-Assistente, um Consultor geral, cinco Diretores-Assistentes encarregados de Divisão e um

Assistente-administrativo. Este último é o administrador das atividades — meios do Bureau.

Afim de auxiliar os trabalhos do Bureau, existe, em cada Ministério e departamento independente, um "budget officer", com a atribuição de preparar, sob a direção do respectivo Ministro ou Diretor, as estimativas do orçamento e dos créditos suplementares e especiais que se façam necessários. Esses funcionários são, também, espécie de agente de ligação dos órgãos, em que servem com o "Bureau of the Budget".

A par das medidas adotadas afim de racionalizar a organização do Bureau do Orçamento,

verificou-se, nos últimos anos, uma acentuada melhoria no seu quadro de pessoal, que foi sensivelmente ampliado e cujos cargos tiveram seus níveis de remuneração consideravelmente elevados.

Desse modo, tem o Bureau funcionado muito mais eficientemente, podendo-se mesmo dizer que está ele hoje à altura de sua elevada e complexa missão, tornada ainda mais importante, nos tempos atuais, pela parte fundamental que representa no programa de Defesa Nacional dos Estados Unidos da América.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O QUE NOS DIRÁ O CENSO SOCIAL

GIORGIO MORTARA

SUMÁRIO : — 1. INTRODUÇÃO. — 2. OS SUJEITOS E AS UNIDADES DO CENSO SOCIAL. — 3. A INSTITUIÇÃO, O ESTABELECIMENTO. — 4. AS INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS. — 5. AS INSTITUIÇÕES CULTURAIS. — 6. AS ENTIDADES DESPORTIVAS. — 7. AS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS E AFINS. — 8. AS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA, BENEFICÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE ASSISTÊNCIA MÉDICO-SANITÁRIA. — 9. AS INSTITUIÇÕES POST-MORTUÁRIAS. — 10. AS INSTITUIÇÕES DE ORGANIZAÇÃO DA VIDA URBANA E DE SEGURANÇA PÚBLICA ; AS CARCERÁRIAS. — 11. O CENSO SOCIAL COMO COMPLEMENTO DO DEMOGRÁFICO. — 12. O CENSO DEMOGRÁFICO COMO AUXÍLIO PARA A INTERPRETAÇÃO DO SOCIAL. — 13. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1. INTRODUÇÃO

Os objetivos do Censo Demográfico e do Censo Econômico tornaram-se largamente conhecidos não somente pela vasta e intensa ação de propaganda que precedeu a sua realização, como também, e muito mais, pela participação de todo o povo no primeiro e de milhões de proprietários ou administradores de estabelecimentos agrícolas, indústrias, comerciais, de serviços e de transportes, no segundo.

Ficou, ao contrário, na sombra a terceira grande divisão do Recenseamento Geral de 1.º de setembro de 1940, isto é, a do Censo Social, em que participou diretamente apenas uma pequena fração da população. Contribuiu também para tornar menos conhecido este censo a circunstância de que os respectivos questionários, embora referentes à data de 1.º de setembro de 1940, foram distribuídos com alguns meses de atraso, para evi-

tar que o pessoal censitário ficasse sobrecarregado de trabalho pela realização simultânea dos três censos.

Agora que a coleta do material deste censo está quasi concluída, torna-se interessante esclarecer seus objetivos e examinar os resultados que poderão ser alcançados.

2. OS SUJEITOS E AS UNIDADES DO CENSO SOCIAL

Na organização da vida social de qualquer país civilizado, ao lado das unidades de convivência que foram considerados pelo Censo Demográfico (domicílio, família ou outra coletividade), e das unidades de atividade econômica que foram consideradas pelas diferentes subdivisões do Censo Econômico (empresa, estabelecimento), existem muitos outros grupamentos de energias humanas e de meios materiais, empregados para fins que embora às vezes sejam em parte de natureza econômica, são, entretanto, caracterizados principalmente pelo interesse social neles envolvido. As unidades desta multiforme atividade social (instituições, estabelecimentos) constituem os sujeitos dos questionários do Censo Social, só ficando deste excluídos, por via de regra, os órgãos políticos e administrativos da União, dos Estados e dos Municípios e os órgãos judiciários e militares.

As entidades compreendidas no Censo Econômico, embora possuam características particulares nas suas diferentes classes e sub-classes, prestam-se para a formação de quadros de conjunto. Qualquer estabelecimento compreendido nesse censo é caracterizado pelo valor dos capitais nele aplicados, pelo número das pessoas ocupadas, pelo valor da produção anual e por outros elementos que

são homogêneos entre si, não obstante a heterogeneidade das atividades exercidas. Entretanto, mesmo no Censo Econômico foi necessário discriminar as principais classes de atividade (agricultura, indústria, comércio, serviços, transportes e comunicações) e em cada uma destas discriminar ulteriormente sub-classes, para melhor adaptar a investigação às formas peculiares das diferentes atividades.

No Censo Social a heterogeneidade das diferentes atividades consideradas é incomparavelmente maior do que no Censo Econômico, porque falta um objetivo fundamental comum a todas, qual é para as atividades econômicas o objetivo do lucro. Com efeito, o adjetivo "social" não indica uma analogia de fins, mas antes a comunhão, em diferentes fins, muito diversos entre si, de um caráter: o de transcender a esfera do interesse econômico particular. Esta grande variedade das atividades sociais ficará ilustrada pela exposição seguinte; entretanto, apenas para exemplificá-la, diremos que as instituições compreendidas no Censo Social vão das religiosas às desportivas, das culturais às sanitárias, das sindicais às funerárias. Por necessária consequência da variedade das instituições e dos respectivos estabelecimentos, êste censo ficou sub-dividido em uma série de inquéritos, conjuntamente realizados, mas independentes e destinados a ficar separados nas fases da apuração e da elaboração, visando cada um deles a descrição de um determinado ramo de atividade social.

3. A INSTITUIÇÃO, O ESTABELECIMENTO

Antes de passar em rápida resenha esses inquéritos, cumpre esclarecer a significação dos termos "instituição" e "estabelecimento". A instituição é a organização constituída para a realização de um fim social; o estabelecimento é o órgão executivo da atividade da instituição. A "Cruz Vermelha" é uma instituição; cada um de seus dispensários, hospitais, escolas, é um estabelecimento. A Ordem dos Salesianos é uma instituição; cada uma das suas sedes ou missões é uma instituição. A distinção é análoga àquela que se adotou no Censo Industrial, entre empresas e estabelecimento. Uma empresa pode ter mais estabelecimentos ou só um; uma instituição pode ter mais estabelecimentos ou só um. Se os estabelecimentos industriais forem mais, podem pertencer a diferentes classes de atividade sociais, como consta pelo próprio exemplo precedente da Cruz Vermelha.

4. AS INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS

Grupando os sujeitos do censo social por classes, segundo a natureza deles, encontramos no primeiro lugar as instituições religiosas, discriminadas em duas sub-classes: a das "Organizações de culto", como uma diocese, uma paróquia, uma igreja protestante, um grupo positivista; e a das "Associações e congregações religiosas", como as ordens monásticas e semelhantes.

As organizações de culto oferecem um dos exemplos mais típicos de instituições sociais que não têm fim de lucro; em consideração deste caráter foi omitido nos respectivos questionários todo quesito de caráter econômico. O censo visa determinar a extensão territorial e a situação hierárquica de cada circunscrição religiosa, recolher dados sobre o seu patrimônio literário e artístico, o número e as características dos templos dela diretamente dependentes, a quantidade e a qualidade do pessoal a ela subordinado e das associações ou instituições religiosas, beneficentes, educativas, etc., dela dependentes.

Como no Censo Econômico, ao lado das informações destinadas a descrever a situação da empresa ou do estabelecimento, foi pedida toda uma série de dados sobre a atividade desenvolvida no ano precedente ao do Censo, analogamente no Censo Social foram destinados diferentes grupos de quesitos para esse fim.

Assim, para as Paróquias, pediram-se dados sobre o "movimento religioso" do ano de 1939, isto é, sobre o número de batizados, casamentos, missas, comunhões, confirmações, extrema-unções, encomendações; sobre as atividades culturais e de propaganda desenvolvidas por publicações; sobre as atividades educacionais, de assistência e outras.

A elaboração dos resultados do censo religioso deverá ser feita com constante referência aos resultados do censo demográfico nas diferentes circunscrições, visando determinar a intensidade das diferentes manifestações religiosas, em relação com a população.

Naturalmente, o censo religioso não abrange somente os cultos tradicionais e geralmente reconhecidos, como também os grupamentos que pretendem ter caráter de organizações religiosas, qualquer que seja o julgamento que a propósito deles possam formar os estranhos. O censo deve descrever tudo o que existe neste domínio. Cumpri-

rá ao comentador crítico — que poderá ser em primeiro lugar o próprio comentador oficial — discriminar, nos limites das possibilidades, a natureza e os fins dos diferentes grupamentos pretendidos religiosos, que em parte poderão ser esclarecidos pelas informações complementares e históricas pedidas nos questionários, em parte por informação de outra procedência.

As notícias sobre as associações e congregações completarão o quadro das atividades religiosas, indicando os fins, principais e acessórios, destas instituições; a extensão e o equipamento de seus estabelecimentos; o número e a qualidade de seus componentes e de seus empregados. Aquí, também, vários grupos de quesitos se referem à atividade desenvolvida no ano de 1939 no domínio religioso e cultural, sendo objeto de inquérito, além disto, alguns aspectos econômicos da vida da associação ou congregação, como o dos salários pagos aos seus empregados e dos impostos pagos e subvenções recebidas. Entretanto essas informações fragmentárias não visam reconstruir completamente a economia da instituição que — como no caso das organizações de culto e pela mesma razão — foram deliberadamente desprezados; visam somente fornecer dados complementares aos obtidos pelo Censo Econômico sobre outras categorias de salarizados e outras classes de contribuintes.

5. AS INSTITUIÇÕES CULTURAIS

No segundo lugar, entre os sujeitos do Censo Social, encontramos as instituições culturais, que se subdividem em instituições de ensino, instituições técnico-científicas, associações culturais e entidades sócio-culturais.

A sub-classe das "Instituições de ensino" encara esta atividade em todos os seus graus, gêneros e espécies, desde os cursos pré-primários até os post-universitários, desde as escolas de cultura geral e especializada até as de ofício, de exercícios físicos, de economia doméstica. Nenhum estabelecimento de instrução, embora diminuto e singular pelo seu objeto, deveria escapar ao censo.

A natureza pública ou particular da instituição de ensino; seus fins; seu patrimônio e a composição deste; o pessoal, as instalações e o equipamento técnico dos diferentes estabelecimentos; os ensinos nestes ministrados; o corpo docente; os discentes, classificados por cursos e por idade: eis as principais informações referentes à si-

tuação na data do recenseamento. Os elementos acima resumidos são investigados pelo questionário com abundância de pormenores, sobretudo no que diz respeito às características do imóvel ocupado, às instalações higiênicas e de conforto, aos meios técnicos de ensino e às bibliotecas. Informações particulares são requeridas quanto aos internatos, sobre os dormitórios e outras instalações.

Os dados de movimento e atividade, referentes ao ano de 1939, restringem-se às principais receitas e despesas (sendo entre estas consideradas à parte as destinadas à remuneração do pessoal); ao movimento escolar, representado pela matrícula geral e a efetiva, pela frequência, pelas promoções e conclusões de curso; às realizações culturais de diferentes gêneros (conferências, concertos, representações, publicações, etc.); à utilização das bibliotecas; e, para os internatos, também às condições sanitárias (doenças, acidentes, óbitos, aplicação de medicamentos preventivos, etc.).

As informações históricas retrospectivas, pedidas nestes, como aliás nos demais, questionários do Censo Social, fornecerão elementos para a história do desenvolvimento das atividades educadoras no Brasil.

As instituições que o Censo Social reúne sob a denominação de "técnico-científicas" são todas as que tem por objetivo realizar ou facilitar investigações de ciência pura ou aplicada, pesquisas históricas ou atividades artísticas. Um observatório astronômico, um laboratório de análises químicas, um instituto bacteriológico, um jardim botânico, um arquivo histórico, um museu geológico, uma coleção de belas artes, uma biblioteca: eis aquí alguns tipos dessas instituições. A simples enumeração basta para mostrar uma das grandes dificuldades que encontrou a preparação do Censo Social. Como já vimos, a heterogeneidade das instituições sociais tornou necessário discriminá-las em classes e sub-classes (no caso a classe é a das instituições culturais e a sub-classe a das técnico-científicas); entretanto, em muitos casos, mesmo na sub-classe se verificaram diferenças tão grandes de natureza e de caracteres entre as várias instituições nela compreendidas, que se tornou árduo procurar a descrição de todas pelos mesmos quesitos. Por outro lado, não seria conveniente uma ulterior subdivisão, que fatalmente tornaria cada vez menos comparáveis entre elas as diferentes secções do censo, reduzindo este a um mosaico de pedras desconexas. Adotou-se, portanto, a so-

lução de reunir num questionário único alguns grupos de quesitos gerais, aplicáveis a todas as instituições da sub-classe, e outros grupos de quesitos especiais, aplicáveis respectivamente aos diferentes tipos de instituições e de estabelecimentos nela incluídos.

Assim, para as instituições técnico-científicas, a parte geral do questionário indaga a natureza — pública ou privada — da instituição, seus fins, seus estabelecimentos e os caracteres destes, seu patrimônio e a relativa composição, seu pessoal, e as receitas e as despesas do ano de 1939 discriminadas respectivamente segundo a procedência e o destino. Logo já se torna possível a compilação de um quadro de conjunto, bastante amplo, das instituições técnico-científicas. Os vários tipos destas ficam mais precisamente descritos através das respostas aos quesitos da parte especial, alguns dos quais, aliás, como os referentes às áreas dos estabelecimentos, a várias instalações nestes existentes, aos meios de transporte, a vários tipos de realizações culturais, se prestam a resumos gerais. Os demais quesitos da parte especial adaptam-se ao tipo da instituição: por exemplo, para a biblioteca pede-se o número e a classificação das obras nela guardadas na data do recenseamento, e das que foram acrescentadas às coleções no ano de 1939, o número dos consulentes e o número das obras consultadas nesse ano: para um laboratório científico, pedem-se notícias sobre o equipamento técnico, as coleções bibliográficas e científicas, o pessoal especializado, as máquinas e aparelhos, as investigações e outros trabalhos realizados em 1939, as informações transmitidas ao público e as permutadas com instituições congêneres, as realizações culturais promovidas, as publicações editadas e as recebidas, os acréscimos das coleções, a utilização destas, os cursos ministrados no mesmo ano.

Outra sub-classe na classe das instituições culturais é a que o Censo Social discrimina sob o título de "Associações culturais". Embora compreenda entidades tão diversas como a Academia Brasileira e o gabinete de leitura duma pequena cidade, esta sub-classe é relativamente homogênea. Além das agremiações acadêmicas constituídas de personalidades de destaque no domínio das letras, ciências e artes, e consagradas a estimular as atividades neste domínio, ficam nela incluídas todas as instituições (exclusive, naturalmente, as de ensino técnico-científicas) têm por finalidade a difusão da cultura, geral ou espe-

cializada, por meio de reuniões, conferências, publicações e outras facilidades de acesso às fontes culturais.

A situação e as atividades das associações culturais são descritas pela apuração das respostas a quesitos cuja natureza pode ser facilmente estabelecida recordando-se quanto foi dito acima para a sub-classe precedente. Aqui comparecem, naturalmente, quesitos que ali não achariam lugar, como os referentes aos requisitos dos sócios ou membros, ao número dos existentes na data do censo, discriminados por categorias, nacionalidade e sexo, ao movimento dos sócios ou membros no ano de 1939, etc.

A última sub-classe da classe cultural só em parte corresponde aos fins típicos desta, quasi constituindo uma ponte de passagem para a classe seguinte. Com efeito, esta sub-classe compreende os "Clubes, centros, grêmios e outras entidades sócio-culturais", aglomeração policroma de associações com fins muito diferentes, que vão do da propagação e defesa de princípios morais e cívicos, ao do simples recreio, achando-se, além disto, amiude combinados vários fins em uma única associação. A parte especial do questionário visa justamente determinar os fins da entidade recenseada, os meios disponíveis para alcançá-los, as atividades efetivamente desenvolvidas. Um tipo de associações, muito importante, contido nesta sub-classe, é o das que reúnem estrangeiros da mesma origem nacional, domiciliados no Brasil: o conhecimento da extensão destes grupamentos nas diferentes regiões, da sua composição por nacionalidades, das suas atividades declaradas, tornar-se-á de grande interesse político e social. Quanto a outros tipos, parece certo que o Censo revelará um número e uma importância, muito maiores que se poderiam supor, de grupamentos quer com fins de recreio, quer com fins de permuta de informações e de objetos de coleção (como clubes filatélicos), quer com fins de jogos sedentários (como xadrez e cartas), quer com fins difíceis de definir, pelos aspectos, que neles se confundem, de cultura, de superstição, de religião, de terapêutica, de assistência, de recreio, e às vezes de exploração da credulidade humana.

6. AS ENTIDADES DESPORTIVAS

Embora a classe das instituições culturais compreenda os estabelecimentos de ensino da cultura física, a sede principal desta atividade acha-se na terceira classe que discriminamos no Censo Social,

a das "Associações e outras entidades desportivas" de qualquer ramo. Toda uma esfera de atividades cuja grande expansão é característica do nosso tempo, acha-se descrita por um único questionário, que, como outros já comentados, contém uma parte comum às diversas atividades e uma parte especial com quesitos particulares para cada ramo. Como em outras classes, a parte geral é dedicada à caracterização de instituição e de seus estabelecimentos, ao patrimônio, ao pessoal, às receitas e despesas. Na parte especial, além de informações sobre os sócios, discriminados por categorias, sexo e nacionalidade, e os profissionais contratados, existentes na data do censo, e sobre o relativo movimento no ano de 1939, encontram-se dados sobre as instalações e os equipamentos dos estabelecimentos de desporto e sobre as diferentes atividades desportivas desenvolvidas no referido ano. Pela primeira vez, o conjunto dos elementos recolhidos fornecerá um panorama desportivo do Brasil, sem zonas obscuras.

7. AS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS E AFINS

Outra classe de instituições nitidamente delimitada é a das "Associações sindicais e outras entidades representativas de classes profissionais e econômicas". Os sindicatos são assim qualificados pela sua função da representação de interesses de determinada categoria de pessoas: empregados, empregadores, trabalhadores autônomos, etc. e pelo reconhecimento legal desta função. As demais entidades incluídas na classe constam principalmente de associações não sindicais entre pessoas físicas ou jurídicas interessadas no mesmo domínio: entre elas podemos encontrar, ao lado duma associação entre criadores de gado de raça zebú, uma câmara de comércio italo-brasileira. Entidades, logo, muito diferentes: unificadas, porém, pela finalidade principal, que consiste sempre na defesa de interesses, em muitos casos não exclusivamente econômicos, de seus participantes. Com esse fim aparecem amiúde associados outros, secundários em geral, mas não desprovidos de importância, como culturais, assistenciais, educacionais, etc.

O questionário visa justamente a determinação sistemática da natureza e dos fins das associações consideradas, dos meios de que elas dispõem para perseguí-los, das atividades que desenvolvem para realizá-los; do gênero dos sócios (individuais ou

coletivos), dos requisitos exigidos para a admissão, das características de categoria, nacionalidade e sexo dos sócios individuais existentes na data do censo e das variações no efetivo ocorridas durante o ano de 1939.

8. AS INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA, BENEFICÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL E DE ASSISTÊNCIA MÉDICO-SANITÁRIA

Alguns objetivos secundários da classe precedente coincidem com os objetivos principais da que agora vamos examinar, a qual compreende as instituições de previdência social, de beneficência, de assistência econômico-social e de assistência médico-sanitária. O fim comum das numerosas instituições desta classe é o de prever ou aliviar os males derivantes das doenças, dos acidentes, da miséria, do imprevisto, tendendo a reduzir e isolar as maiores chagas sociais. Trata-se de instituições em grande parte já conhecidas através das respectivas estatísticas periódicas; entretanto, o censo visa controlar, completar, uniformizar as informações sobre o assunto, esclarecendo pontos que ainda ficavam obscuros. (A mesma observação vale para outras classes ou sub-classes do Censo Social, como por exemplo a das Instituições de ensino, de que existe uma estatística anual, rica de pormenores).

A primeira sub-classe compreende, sob o título de "Instituições de previdência social", todas as que têm por finalidade principal assegurar a obtenção de aposentadorias, pensões ou pecúlios (e às vezes por finalidade acessória conceder empréstimos e outros benefícios), mediante fundos constituídos pelas contribuições dos associados, dos respectivos empregadores — tratando-se de empregados, — de entidades públicas, e eventualmente por outras fontes de receita. O grandioso desenvolvimento destas instituições ocorrido no decênio precedente ao censo ficará expressamente edocumentado pelos resultados deste. As principais informações de caráter econômico são as que concernem ao patrimônio, discriminado nos seus diferentes elementos, às receitas e às despesas de 1939 discriminadas respectivamente segundo a procedência e o destino, ao movimento em número e em valor de aposentadorias e pensões e à concessão de outros benefícios durante o mesmo ano. Sobre as pessoas asseguradas há dados de existência na data do censo (com discriminação da categoria dos associados, da nacionalidade e do

sexo), e dados de movimentos (admissões, exclusões, falecimentos) no ano de 1939. Além destas informações especiais, o questionário leva as demais de caráter geral, comuns à maioria das instituições e dos estabelecimentos incluídos no Censo Social.

A segunda sub-classe, a das "Instituições de assistência e de beneficência" é muito variada, na sua constituição, do que a precedente, incluindo as instituições que têm por finalidade o amparo à infância, à velhice, à invalidez ou a grave defeitos físicos, à pobreza, etc. Asilos, abrigos, orfanatos, casas de expostos, preservatórios, institutos de cegos ou surdos-mudos, recolhimentos, albergues, e outros estabelecimentos semelhantes entram todos nesta sub-classe, que representa um censo de misérias corporais, morais ou econômicas. Quais e quantos são os meios disponíveis para mitigar estas misérias, em quais maneiras e medidas são empregados, a quais categorias e quantas pessoas trazem benefícios: tudo isto consta do questionário. As instalações características dos vários estabelecimentos, o equipamento em máquinas e aparelhos, os gabinetes e laboratórios, o pessoal especializado discriminado por sexo e profissões e outras circunstâncias, formam o objeto de grupos especiais de quesitos. Outros quesitos, limitados aos estabelecimentos com internamento, visam determinar a capacidade, as condições, o conforto destes; os internados existentes na data do censo são classificados por sexo e idade, e é indicado também o movimento de internados verificado no ano de 1939, por entradas, nascimentos, saídas e óbitos. Informações acessórias ilustram as atividades técnico-científicas, higiênicas, culturais, industriais, desenvolvidas pelo estabelecimento. Quanto à assistência econômica, que constitui na maioria dos casos o fim principal das instituições desta sub-classe, e à assistência médico-sanitária, que constitui às vezes um fim acessório delas, são indicadas as formas em que são prestadas, e para cada forma é dado quer o número das pessoas assistidas em 1939, quer o número das prestações de assistência realizadas.

A terceira sub-classe é a das "Instituições médico-sanitárias", que pelo tratamento curativo ou preventivo de enfermidades e por outras formas de assistência médica (como à maternidade), ou pelo internamento e isolamento dos portadores de doenças contagiosas, perigosas ou incuráveis, contribuem para a defesa da saúde pública. Ambulatórios, hospitais, casas de saúde, santas casas,

maternidades, sanatórios, manicômios, isolamentos, leprosários, são os principais estabelecimentos típicos desta extensa sub-classe. Determinadas em primeiro lugar as finalidades principais e acessórias a que se destina cada instituição e cada estabelecimento médico-sanitário, o questionário indaga os meios econômicos, técnicos e humanos de que a unidade recenseada dispõe; o emprego feito destes recursos; a natureza e a extensão dos serviços prestados em 1939. Por razões óbvias, as características do estabelecimento são objeto de mais amplas investigações no caso dos estabelecimentos com internamento. O pessoal técnico é subdividido por sexos e especializações; os assistidos com internamento são classificados por sexo e idade; os serviços prestados são discriminados minuciosamente segundo a sua natureza; informações especiais ilustram as circunstâncias dos partos ocorridos no estabelecimento e dos óbitos de parturientes e de recém-nascidos. As atividades científicas, técnicas, industriais e culturais das instituições médico-sanitárias acham também referência no questionário.

9. AS INSTITUIÇÕES POST-MORTUÁRIAS

A defesa da saúde pública é sem dúvida um dos objetivos dos serviços funerários e de cemitérios, que portanto podem ser considerados como duas sub-classes suplementares da classe precedente, ou ser reunidos numa classe à parte em vista dos demais objetivos que envolvem, de homenagem e lembrança para os extintos.

A sub-classe das "Empresas funerárias" considera uma atividade que em parte é também industrial e comercial quando compreenda a fabricação e a venda de caixões mortuários, coroas e outros acessórios dos serviços funerários: assuntos a que é dedicada uma parte do questionário. Além dos dados gerais sobre os fins e a forma de constituição da empresa, o patrimônio, os estabelecimentos, o pessoal, as receitas e as despesas, este traz informações específicas sobre o equipamento dos estabelecimentos e os serviços por eles realizados.

Ainda mais simples é o questionário para a sub-classe dos "Cemitérios", que, além de informações sobre a entidade mantenedora, as instalações, a capacidade, o pessoal, as receitas e as despesas, contém dados sobre as inhumações realizadas em 1939, com discriminações de sexo e de idade dos sepultados.

10. AS INSTITUIÇÕES DE ORGANIZAÇÃO DA VIDA URBANA E DE SEGURANÇA PÚBLICA; AS CARCERÁRIAS

A última classe do Censo Social é constituída pelas duas sub-classes que compreendem serviços sociais muito diferentes, exercidos por entidades públicas ou, em alguns casos, por concessão e sob o controle destas.

Para a primeira sub-classe, a dos "Melhoramentos urbanos e segurança pública", as informações devem ser prestadas diretamente pela Prefeitura Municipal, com a colaboração dos eventuais concessionários de serviços. Pedem-se alguns dados gerais sobre o Município, a sua sede, alguns serviços, seu patrimônio, seu pessoal, suas despesas e receitas, etc. Esta é uma das poucas exceções à regra relativa à exclusão das administrações públicas do Censo Social. Mas a parte principal do questionário, e a que mais diretamente interessa este censo é a especial, em que são considerados os seguintes serviços: abastecimento d'água, esgotos, limpeza pública e remoção do lixo na sede municipal, calçamento de logradouros públicos, arborização e ajardinamento de logradouros públicos, iluminação pública, matadouro municipal, segurança pública, extinção de incêndios. De cada um destes serviços são considerados os aspectos técnicos, quer das instalações e do equipamento, quer da exploração; os humanos, isto é, o pessoal, discriminado por classes e sexo; os financeiros, isto é, as receitas e as despesas. Os dados de situação referem-se à data de 1.º de setembro de 1940, os de movimento e atividade ao ano de 1939, como nas demais investigações deste censo.

Para dar um exemplo dos dados técnicos, escolhemos o serviço de abastecimento d'água: são especificadas e localizadas as obras de captação, indicando-se a procedência e a quantidade das águas captadas; são fornecidas informações sobre os tratamentos a que estas são submetidas; são quantitativas e qualitativamente descritas as linhas adutoras, as estações elevatórias, as redes de distribuição com os respectivos reservatórios; é indicada a extensão e a utilização do abastecimento d'água; — são fornecidos dados sobre as eventuais anormalidades e interrupções do serviço ocorridas em 1939, sobre a distribuição diária máxima, mí-

nima e média do ano, a distribuição total de cada mês, e sobre o número das ligações e as condições de fornecimento.

A segunda sub-classe do último grupo é a dos "Institutos carcerários e reformatórios"; logo compreende exclusivamente entidades subordinadas a órgãos da administração pública. Além das informações de caráter geral sobre o gênero, a dependência e o pessoal do estabelecimento e sobre os aspectos econômicos da sua administração, o questionário traz toda uma série de dados técnicos sobre as instalações, os alojamentos e o equipamento; os gabinetes, laboratórios e oficinas; as bibliotecas e outros meios de propagação da cultura; o pessoal especializado das diferentes categorias. Os detentos existentes no estabelecimento na data do censo são classificados segundo a sua situação jurídica de detidos por medida policial, ou à espera de julgamento, ou já condenados; estes últimos são sub-classificados por nacionalidade, sexo e infrações cometidas. Entre os dados de movimento e atividade no curso do ano de 1939 merecem menção os sobre as variações no número dos detentos, as doenças e os acidentes, a produção dos laboratórios e das oficinas, as atividades educativas e culturais.

11. O CENSO SOCIAL COMO COMPLEMENTO DO DEMOGRÁFICO

A precedente resenha, que se não foi breve foi todavia muito sumária, basta para mostrar a grande multiplicidade e variedade dos sujeitos e dos objetivos do Censo Social. Inúmeros aspectos da vida coletiva, que não podiam ficar ilustrados pelos demais censos, acham neste adequada representação.

Além disto, são completados e esclarecidos pelo Censo Social muitos elementos do Censo Demográfico. Este nos informa sobre os indivíduos e sobre certos grupamentos a que eles pertencem, como sobretudo o domicílio e a família; informamos também sobre a participação dos indivíduos em diferentes formas de organização típicas da vida social, como a organização religiosa, a educadora, a produtora, a previdencial, a sindical, etc., mas — conforme, aliás, seus objetivos — não esclarece nem a constituição nem a atividade dessas organizações. Esta falta é suprida pelo Censo Econômico quanto à organização produtora, pelo

Censo Social quanto às demais. Com efeito, estes dois Censos têm por unidades principais não os indivíduos, como tem o Demográfico, e sim as organizações de atividades econômicas e sociais, isto é, a empresa, a instituição, o estabelecimento.

Por exemplo, o Censo Demográfico nos diz quantas pessoas estão recebendo instrução, discriminando-se também por graus ou especialidades de instrução e classificando-as por sexo, idade, nacionalidade, etc.; diz-nos também quantas pessoas participam da atividade educadora como diretores, professores, assistentes, etc. O Censo Social, por sua vez, tendo como unidade principal o estabelecimento de ensino, dá-nos o quadro completo da organização escolar, em que comparecem nos respectivos lugares aqueles elementos que já constavam do Censo Demográfico, coordenados não somente entre si, como também com todos os demais elementos físicos, técnicos e econômicos da atividade educadora visada.

O Censo Demográfico verifica quantas pessoas participaram de instituições de previdência social, quer contribuindo aos seguros, quer percebendo benefícios, e permite classificar estas pessoas segundo características individuais. O Censo Social nos apresenta toda a organização da previdência social, constituída pelo conjunto das instituições e dos respectivos estabelecimentos: nesta reconstrução panorâmica integral o elemento humano constitui só um dos aspectos, ao lado do econômico, do técnico, etc.

Outro exemplo: O Censo Demográfico indica quantas pessoas professam cada determinada religião, consentindo também estabelecer a composição do grupo religioso segundo a localização territorial, a naturalidade, a idade e outros caracteres individuais. O Censo Social dá-nos a visão completa das diferentes organizações religiosas, descritas sob vários pontos de vista e com a consideração de seus vários elementos.

Seria inútil multiplicar os exemplos, tão evidentes são a diferença e a complementaridade entre os dados do censo dos indivíduos e os do censo das instituições.

Seria inútil, também, repetir que no Censo Social foram incluídos domínios que já possuem estatísticas periódicas satisfatórias — como os das organizações religiosas, de ensino, de previdência

social, de assistência médico-sanitária, etc., — não somente para coligir informações mais amplas do que as fornecidas pelas referidas estatísticas como também para aplicar critérios uniformes, na maior medida possível, à investigação dos diferentes gêneros e espécies de instituições.

Note-se, para concluir, que o Censo Social constitui também um complemento do Econômico, informando sobre as atividades produtoras, particularmente industriais, que são desenvolvidas como acessórias, para fins de educação ou de regeneração moral, em fazendas, laboratórios, oficinas, etc., dependentes de estabelecimentos religiosos, do ensino técnico-científico, assistenciais, carcerários.

12. O CENSO DEMOGRÁFICO COMO AUXÍLIO PARA A INTERPRETAÇÃO DO SOCIAL

As considerações precedentes revelam só uma parte das vantagens que derivam da coordenação entre os diferentes censos. Vimos como o Censo Social completa o Demográfico; vamos ver agora como o Censo Demográfico auxilia a interpretação do Censo Social.

Quasi todos os dados deste, com efeito, permitem um julgamento só quanto forem contrapostos a certos dados daquele. Por exemplo os números de batizados em cada paróquia, de alunos das escolas primárias em cada Município, de assistidos pela beneficência pública em cada Estado, de internados nos hospitais na União, e inúmeros outros dados do Censo Social, só poderão receber adequada interpretação depois de comparados com dados do Censo Demográfico. O número dos batizados poderá ser comparado com a população total e com o número dos nascidos em 1939 calculado pelos dados do Censo Demográfico; a frequência nas escolas primárias será apreciada em relação com a população existente em idade escolar; a intensidade da assistência social constará pela comparação entre os números de assistidos e os números de habitantes em total ou pertencentes a determinados grupos de sexo, de idade ou de condição; e só por semelhantes comparações poderá ser julgada a intensidade da assistência médico-sanitária.

Assim dos dados brutos do Censo Social serão deduzidos na elaboração, com o auxílio dos re-

sultados do Censo Demográfico, dados de frequência, ou mais geralmente de intensidade (razões, taxas, coeficientes), e dados de extensão (médias), que permitirão determinar as características quantitativas e qualitativas com que se manifestam os vários fenômenos típicos da nossa sociedade, nas diferentes regiões e circunscrições do país, e em cada uma destas nos diferentes grupos demográficos e sociais da população.

Mais uma vez se mostra evidente que os diversos Censos, embora formalmente distintos e separados, substancialmente se integram e se fundem na unidade superior do Recenseamento Ge-

ral, quadro imenso e orgânico da vida social do Brasil.

13. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornar-se-á, talvez, causa de admiração a multidão e a importância das instituições sociais brasileiras, quando forem divulgados os resultados do Censo Social de 1940. Mas a atividade criadora neste domínio é tão férvida e extensa que sem dúvida os resultados do censo seguinte, o de 1950, farão aparecer, na comparação retrospectiva, pequenos os números que agora nos parecem tão grandes, modestas as instituições que agora nos parecem tão imponentes.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
