

As municipalidades do Estado do Rio e a instalação da Associação Fluminense de Municípios (A. F. M.)

Océlio de Medeiros.

I — APRESENTAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO FLUMINENSE DE MUNICÍPIOS (A. F. M.)

A O instalar-se a Associação Fluminense de Municípios (A. F. M.), filiada à Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), — entidade que representa, no Brasil, a cúpula de um sistema de órgãos de estudos, orientação e pesquisa dos problemas de administração comunal, e que se entrosa, nas Américas, numa política pan-americana de cooperação intermunicipal, — assume o Estado do Rio, através de seus Prefeitos mais representativos, privilegiada posição de liderança no movimento de revitalização do interior brasileiro.

A Associação Fluminense de Municípios (A. F. M.), à semelhança de suas congêneres já instituídas no país, tem a realizar uma séria política de doutrinação, mas sem nenhuma finalidade política, compreendida esta no seu restrito sentido eleitoral. E' que o programa da Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), à qual se filia a novel entidade, visa ao conagraamento nacional de todos os organismos comunais da Nação, sem nenhum critério partidário. Volta-se, tão sômente, ao devotado tratamento dos problemas fundamentais da nacionalidade, pelo estudo e pela pesquisa. E, dêsse modo, apenas pela sua autoridade de idéias, erige-se em baluarte de vigilância e defesa das necessidades de progresso das células governamentais da nação, as quais, realmente, só podem desenvolver-se se lhes forem atribuídos maiores auxílios financeiros e técnicos, além do prestígio que lhes deve ser assegurado, pela descentralização das atividades administrativas e desconcentração do poder estatal.

Surge, assim, a Associação Fluminense de Municípios (A. F. M.), no momento em que começa a ser posta em prática a reforma municipalista preconizada pela Constituição de 1946, reforma essa que se deve, e é justo reconhecer e proclamar, à ação doutrinária de sua matriz, a Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), quando dos indecisos momentos que assinalaram as primeiras reuniões da Assembléia Nacional Constituinte.

II — A INFLUÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MUNICÍPIOS NA ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 18 DE SETEMBRO DE 1946

Com efeito, no ano em que os impostos municipais caíram consideravelmente para 4,9% do total da arrecadação do país, — quando a União figurava com 60,8% e os Estados, com 34,3%, nesse mesmo ano de 1946 — os representantes das elites rurais, que se reuniram em Assembléia Nacional Constituinte, na Capital da República, após as eleições que marcaram a transição do unitarismo do Estado Novo para o descentralismo da República Federativa, sentiram a premência de instituir, quanto antes, a título de salvação nacional, medidas revolucionárias no texto da Carta Magna que lhes competia elaborar. Titubeavam, ainda, porém, na procura dos rumos aconselháveis.

Organizou-se, então, nessa fase, a Associação Brasileira de Municípios (A. B. M.), em cujas modestas salas, no "Jornal do Comércio", as oportunas revelações de Rafael Xavier, seu Presidente, vieram chamar a atenção dos constituintes para estimativas que ainda não haviam sido reveladas e que melhor clamavam pela necessidade de uma reforma do sistema tributário, a fim de propiciar

maiores fontes de receita aos 1.666 Municípios Brasileiros, cujos impostos cobrados vinham representando, em 1940, 9,1%; e, 1941, 8,6%; em 1942, 8,5%; em 1943, 7,1%; em 1944, 6,0%; em 1945, 5,7%; e, em 1946, 4,9% sobre o total das arrecadações do país.

Diante da injustiça que se vinha transformando em tradição do sistema tributário constitucional, impunha-se atribuir, quanto antes, aos Municípios, novas fontes de receita e não apenas melhorar as reivindicações que, lhe foram reconhecidas pelas Constituições Federais de 1934 e 1937, pois a do Império e a da República, em perfeita obediência à técnica jurídica, relegaram a matéria, em virtude da sua vacuidade, à legislação complementar. Daí resultou o fato de as Províncias e os Estados, no curso do Império e no começo da República, terem estruturado os Municípios de acôrdo exclusivamente com as conveniências financeiras dos governos locais. Concederam-lhes apenas, uma autonomia política que jamais pôde ser exercida, por falta de recursos e, principalmente, pela dependência em que sempre estiveram os poderes municipais dos cofres das sedes metropolitanas das Províncias e dos Estados.

No interêsse de corrigir essa orientação constitucional, compreenderam os Constituintes de 1946 que pouco adiantava apenas reconhecer aos Municípios a autonomia política, pela qual vinham lutando antes mesmo da Independência, quando se lhes negavam meios para que essa autonomia fôsse efetivamente praticada. Impunha-se reforçá-los financeiramente, por uma séria revisão do sistema tributário, não só ampliando as fontes de receita já reconhecidas como municipais e pelos diplomas anteriores, como também atribuindo-lhes novos impostos. O autor destas palavras, por exemplo, advogou seriamente, no início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, a necessidade da participação dos Municípios no impôsto sobre a renda, conforme discurso pronunciado na Associação Brasileira de Municípios e entrevista publicada no "Diário de Notícias".

Tão veementes foram as palavras de Rafael Xavier, no início da Campanha de renascimento dos Municípios brasileiros, pelo reforçamento de suas receitas, e tão expressivos foram os dados revelados aos representantes do povo, a fim de

melhor ressaltar a precariedade econômica de nossas entidades comunais, que os constituintes levaram para o plenário da Assembléia razões mais convincentes para que fôsse elaborada a mais municipalista das nossas Cartas Magnas.

Em virtude dessa campanha os dados estatísticos que hoje possuímos revestem-se, quase que apenas, de valor histórico, não só devido ao atraso das divulgações da apuração censitária, como também em virtude da época em que foram enunciados. Mesmo assim, alguma coisa se pode dizer, com certo cunho de atualidade, considerando que começa a ser executada a reforma preconizada pela Constituição de 1946 no seu aspecto tributário. Antes, porém, passemos em revista essa reforma, através da análise do texto constitucional.

III — AS LINHAS GERAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL INSTITUÍDA PELA CONSTITUIÇÃO DE 18 DE SETEMBRO DE 1946

Os problemas municipais, no Brasil, vêm sendo debatidos, desde a proclamação da Independência, dentro de teses de sentido meramente acadêmico, quase que exclusivamente sob o ponto de vista jurídico e administrativo.

A história do Direito Municipal, em nosso país, vem registrando, por isto mesmo, através das diversas etapas de nossa evolução como Estado Nacional, sérias contradições entre a mais larga concessão da autonomia política, pela teoria do Direito Constitucional, e a mais restrita aplicação dos princípios de auto-administração, pela prática do Governo Municipal. E, a despeito da realidade dos fatos, mercê da influência daquelas teses, repugna-nos sempre aceitar a verdade, já comprovada pela História, de que os Municípios vinham existindo, apenas, no texto das leis básicas, como realidades teóricas.

Demagogos ainda imbuídos de noções passadistas hauridas nas velhas heranças do Direito Natural, — noções essas que apenas podem ser toleradas na interpretação de fases recuadas da história, como as que foram caracterizadas pelo sistema de navegação a vela; péssimos meios coloniais de transporte, entre núcleos dispersos da rarefeita população nacional; e sistema de produção baseado nos métodos feudais de exploração

da terra, — tentam ainda projetar, no presente, retrógrados conceitos de municipalismo, que praticamente não se podem ajustar a esta época em que a máquina a vapor, a aviação, o rádio e todos os modernos instrumentos da civilização moderna impuseram profunda revisão nas doutrinas de descentralização e, conseqüentemente, na compreensão da própria autonomia municipal.

E' bem verdade que, em nosso país, ainda há muito das épocas vividas pela civilização, nesta heterogeneidade de meios e estágios de progresso que caracterizam a vastidão da superfície nacional. Mas, essa triste realidade, pouco a pouco trabalhada pela influência das modernas conquistas da humanidade, não justifica o fetichismo dos velhos conceitos, pois, a despeito do atraso do meio rural brasileiro, o momento presente difere profundamente das épocas recuadas em que a burocracia da metrópole, da qual dependia a instalação até de um chafariz público, só servia para aguçar as lutas pela autonomia política, ao tempo compreendida como a única tábua de salvação de populações rurais angustiadas pelo isolamento, na vastidão dos sertões incultos e pela submissão a autorizações que ainda se retardavam tanto pelo marasmo do papelório metropolitano quanto pela vagarosidade dos brigues, dos carros de bois e das diligências que vinculavam os povoados dispersos à civilização colonial.

Em nenhuma outra época da nossa História, por exemplo, viveu o Brasil período de centralismo maior que o instituído pelo regime de 10 de novembro de 1937, cujos fundamentos se baseavam na completa negação da autonomia dos Estados e Municípios.

Nesse período, entretanto, que dificilmente seria suportado no passado, as reações municipais foram de cunho quase que exclusivamente político, sendo tôdas abafadas, pois a uma só hora o centro podia estar em contacto com todos os Municípios que se espalham nessa superfície de mais de oito milhões de quilômetros quadrados.

O problema fundamental do Município Brasileiro vem pouco a pouco deixando de ser, portanto, o da autonomia política, — bandeira de idealismo dos mais significativos episódios da nossa História, mas expressão que os interesses subalternos da política eleitoral tem procurado desmoralizar. A

prática do Governo Municipal, mercê do atraso da nossa formação democrática, tornou até agora irrealizável o que se conquistou em matéria de autonomia municipal, no texto das Constituições e das Leis Orgânicas. E o centralismo da metrópole, que outrora deu causa às maiores reivindicações localistas do passado, hoje se vê aparelhado dos melhores meios para o contrôlo do governo das áreas municipais, onde a ação administrativa tende cada vez mais a se restringir. E' que se impõe a concentração ou a centralização, pelas necessidades de eficiência, de bem servir ao maior número, de melhor irradiar os benefícios do governo dentro de objetivos de planificação geral da ação do Estado.

Dêsse modo, os Municípios são melhor explicados, hoje em dia, do ponto de vista da organização nacional de áreas, como um processo de departamentalização, o que vale dizer, como o melhor método de administrar e governar país tão imenso e tão diverso. Valem como retalhações geográficas, em obediência às peculiaridades históricas, sociais, econômicas e políticas, instituídas por emanação do Direito Positivo.

Em face dessa compreensão, inspirada pela realidade histórica, as reivindicações municipais passaram a ter, no Brasil, outro sentido, de cunho meramente financeiro. Mais do que uma autonomia política sem conteúdo, e que jamais foi integralmente exercida — por incompreensão, incapacidade governativa ou recalques históricos de centralismo metropolitano, — sentiram os Municípios a necessidade de lhes serem atribuídos maiores recursos financeiros.

Vivemos, por exemplo, a época dos planos de âmbito nacional a longo prazo, coordenadas as atividades governamentais dentro de objetivos comuns. Diluir recursos, fragmentá-los ou redistribuí-los, implica na diminuição das possibilidades da planificação, principalmente se os objetivos dependerem da inversão de disponibilidades financeiras, para a solução de problemas devidamente hierarquizados, dentro de uma ordem de prioridade. E, se existem planos daquela natureza, num Estado Federal como o nosso, a autonomia política tem de sofrer forçosamente uma autolimitação, pois, embora os planos a longo prazo não signifiquem esquemas de linhas rígidas e fronteiras

intocáveis, a autonomia política não se poderá manifestar senão dentro de limites que se restringirão, à medida que as conveniências nacionais assim o exigirem.

Os constituintes de 1946, ao elaborarem a mais municipalista das nossas Constituições, limitaram-se, apenas, a conservar o espírito de autonomia política que os Municípios conquistaram através da História, dentro das necessidades de descentralização administrativa. Avançaram, porém, na obtenção dos meios para o exercício dessa autonomia, compreendendo os Municípios mais como unidades econômicas e esfera de reivindicações objetivas de bem-estar e prosperidade, do que propriamente como simples realidades políticas, cu conjunto de direitos subjetivos, conforme os chavões do velho Direito Natural que explicavam as comunas como "células materes", anteriores ao Estado.

Não foram sacrificados, entretanto, os objetivos de planificação, porque a redistribuição de renda, preconizada no texto constitucional, concede aos Municípios apenas o essencial para a existência administrativa de seus poderes e realização dos serviços governamentais necessários às comunidades regionais. Se os Estados se sentirem financeiramente enfraquecidos, cabe-lhes traçar os planos que os governos municipais podem melhor ajudar a executar, embora chamando a si maiores encargos. E, desde que a União continuará a possuir maior percentagem da arrecadação nacional, ao seu Governo competem os planos de âmbito nacional a longo prazo, nos quais se entrosarão os planos parciais ou estaduais a serem traçados.

De fato, a Constituição de 18 de setembro de 1946, dentro de sua orientação descentralizadora, não se limitou a encarar o problema municipal do Brasil apenas sob o ponto de vista jurídico e político. Seguiu apenas a tradição dos diplomas anteriores quando assegurou aos Municípios o pleno restabelecimento de sua autonomia. Mas encarou-os, ainda, sob o aspecto financeiro, tentando combater a precariedade dos serviços municipais pela revisão do sistema tributário. E, nesse sentido, as medidas estatuídas pelo legislador constituinte foram verdadeiramente salutares, de vez que as finanças municipais poderão ser consideravelmente

elevadas em virtude de se alargarem as fontes de receita, pela seguinte reforma:

a) parte fixada pela Lei n.º 302, dos sessenta por cento, no mínimo, da renda resultante da arrecadação do imposto único sobre produção, comércio, distribuição, consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem e natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica (art. 15, § 2.º);

b) 10% (aos Municípios Rurais, isto é, excluídos os das Capitais) do total que a União arrecadar do imposto de renda e proventos de qualquer natureza, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural (art. 15, § 4.º);

c) aos Municípios rurais, 30% do excesso da arrecadação estadual de impostos, com a exclusão do de exportação, desde que dita arrecadação exceda, (em Município que não seja o da capital), o total das rendas locais de qualquer natureza (art. 20);

d) 40% aos Municípios onde se realizar a cobrança dos outros tributos que a União e os Estados podem decretar, além dos que lhes são atribuídos pela Constituição (art. 21);

e) transferência total do imposto de indústrias e profissões (art. 29, III).

Além dessas novas fontes de receitas, instituídas esparsamente no texto da Constituição de 18 de setembro de 1946, contam, ainda, os Municípios com os seguintes impostos, de sua exclusiva competência:

- a) Predial e territorial urbano;
- b) de licença;
- c) sobre diversões públicas;
- d) sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

Só os cinco impostos de que trata o art. 29 totalizaram, em 1946, Cr\$ 805.650.175 (Indústrias e profissões: Cr\$ 309.426.110; predial, Cr\$ 233.665.187, e territorial urbano, Cr\$ 38.766.378, no total portanto de Cr\$ 272.431.565,00; licença, Cr\$ 127.605.492; jo-

gos e diversões, Cr\$ 30.591.728, e outros impostos, Cr\$ 65.595.280).

Anteriormente, isto é, na conformidade das Constituições de 1934 e 1937, os Municípios contavam apenas com a metade do impôsto de indústrias e profissões, arrecadado pelo Estado. O referido impôsto, no total dos 5 acima estabelecidos pela Constituição atual, representava 38,4% dos Cr\$ 805.650.175,00 arrecadados em 1946, conforme os dados acima estabelecidos.

Um ano após a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, o exame das finanças municipais do país revela ainda a grande precariedade que aflige os Municípios Brasileiros, não só em virtude de não terem sido tomadas as medidas no sentido da melhoria da situação econômica nacional quanto pelo fato de haver a própria Constituição retardado, por dispositivo expresso em seu texto, a reforma preconizada.

Na conformidade das receitas previstas para o exercício de 1947, apenas 10, dos 1.670 Municípios Brasileiros, estimaram sua receita acima de Cr\$ 20.000.000,00, sendo um entre os 57 Municípios do Estado do Pará, um entre os 85 de Pernambuco, um entre os 150 da Bahia, um entre os 316 de Minas Gerais, um entre os 52 do Rio de Janeiro, dois entre os 305 de São Paulo e três entre os 92 do Rio Grande do Sul.

Nesse ano, quase a metade dos Municípios brasileiros, isto é, 521, previram a sua receita entre 200 a 500 mil cruzeiros, sendo cinco no Território Federal do Acre, 14 no Estado do Amazonas, 30 no Pará, 2 no Território Federal do Amapá, 7 no Maranhão, 3 no Piauí, 9 no Ceará, 7 no Rio Grande do Norte, 15 na Paraíba, 31 em Pernambuco, 16 em Alagoas, 3 em Sergipe, 33 na Bahia, 141 em Minas Gerais, 14 no Espírito Santo, 13 no Rio de Janeiro, 104 em São Paulo, 24 no Paraná, 1 em Iguazu (Território que a partir da Constituição voltou a integrar o Estado de Santa Catarina), 14 em Santa Catarina, 2 no Rio Grande do Sul, em Ponta Porã, (Território que a partir da Constituição de 1946 voltou a integrar o Estado de Mato Grosso), 4 em Mato Grosso e 26 em Goiás.

Ainda no referido exercício, 68 dos Municípios Brasileiros previram a sua receita até 50 mil cruzeiros; 200, de 50 a 100 mil cruzeiros; 429, de

100 a 200 mil cruzeiros; 240, de 500 mil a 1 milhão de cruzeiros; 113, de 1 milhão a 2 milhões de cruzeiros; 65, de 2 milhões a 5 milhões de cruzeiros; 17, de 5 milhões a 10 milhões; 7, de 10 a 20 milhões de cruzeiros.

Através do exame dos orçamentos municipais, no exercício de 1947, conclui-se que a arrecadação de 68 Municípios não ultrapassa a 50 mil cruzeiros e que apenas 10 arrecadam mais de 20 milhões de cruzeiros. Para melhor exemplificar a situação financeira dos Municípios brasileiros, consideremos que apenas 212, dos 1.670 Municípios do Brasil, previram receitas acima de um milhão de cruzeiros, o que vale dizer, cerca de 1.454 Municípios do Brasil não ultrapassaram a previsão de um milhão de cruzeiros, quando decorrido um ano de vigência da Constituição de 1946, mas ainda sob o sistema tributário da Carta Constitucional de 1937.

IV — OS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM FACE DO COMÊÇO DA EXECUÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA PRECONIZADA PELO DIPLOMA POLÍTICO VIGENTE

Após essas considerações de ordem geral, examinemos, agora, em particular, a situação financeira dos Municípios do Estado do Rio, quando começa a ser executada a reforma tributária preconizada pela Constituição de 18 de setembro de 1946.

Em virtude da proximidade geográfica do Estado do Rio com o Distrito Federal, as finanças municipais fluminenses não podem furtar-se à influência das condições da vida econômica na Capital da República, mesmo porque essa influência afeta também toda a vida da fronteira unidade, em alguns aspectos para bem e em outros para mal. Sob o aspecto demográfico, por exemplo, consideráveis desfalques econômicos poderiam ser explicados pela evasão de mão de obra, com séria repercussão na vida financeira do Estado.

Devido a essa localização geográfica, difícil se torna a tentativa de estudar o Estado do Rio em confronto com outras unidades, embora situadas na mesma região geo-econômica.

Aliás, o confronto estatístico entre Estados, num país de meios sociais e condições geográficas tão

diversos como o nosso, não nos parece oferecer vantagens práticas, como método de análise econômica ligado às investigações da ciência política. Essa diversidade, que impõe o sistema federativo como essencial da vida política do Estado e conseqüentemente justifica o municipalismo como método de sobrevivência administrativa da Nação, desnorteia o investigador dos fenômenos da realidade nacional.

Torna-se, assim, desvantajoso aquêle confronto, entre unidades heterogêneas, condições culturais, geográficas, sociológicas e políticas completamente diversas. Tentá-lo seria, a nosso ver, incidir nos mesmos erros em que incorrem os que às vêzes buscam confrontar o Brasil com os Estados Unidos, êstes na qualidade de padrão.

Do ponto de vista de nossa organização interna, onde vários estágios da civilização se assinalam no vasto território nacional, as unidades federadas, sob os diversos aspectos em que possam ser apreciadas, se apresentam em relação quase idêntica àquele absurdo, até mesmo nas regiões geo-econômicas em que se situam.

Por isso mesmo, consideremos, apenas, em si mesmo, o Estado do Rio, cujos erros de observação, do ponto de vista de sua situação de progresso, parecem resultar sempre da deformada visão dos que o apreciam sempre como "um Estado defronte do Distrito Federal", e, dêsse modo, Niterói não poderia oferecer melhor vista que a paisagem citadina da Capital da República...

Entretanto, a nosso ver, a posição geográfica, ou melhor, a situação geopolítica do Estado do Rio, cujo principal núcleo de população se defronta com a sede do Distrito Federal e cuja área o contorna nos seus principais centros de acesso, coloca-o na condição de ser uma das unidades mais bem privilegiadas da Federação Brasileira, juntando-se ainda a essa situação a soma de seus recursos naturais. Melhor do que qualquer outra unidade, o Estado do Rio conta com os seguintes fatores de progresso:

a) proximidade do nosso maior mercado interno de consumo;

b) condições propícias à agricultura racional em grande escala, erigidos os seus núcleos rurais

em centros naturais de abastecimento do Distrito Federal e outras metrópoles;

c) recursos naturais variados e abundantes, principalmente fontes baratas de energia, o que possibilita ao Estado do Rio uma civilização agro-industrial verdadeiramente privilegiada;

d) proximidade dos grandes mercados internacionais compensadores.

Ao observarmos as condições de civilização do Estado do Rio, não como habitante da Capital da República mas como homem da Amazônia, não podemos deixar de ressaltar o muito que representa para o seu progresso a invejável situação geopolítica em que se encontra.

Mas, conquanto pareça paradoxal, o problema de fixação do homem rural, no Estado do Rio, parece ser maior do que na própria Amazônia, cujos Estados sofrem as oscilações de população resultantes da natureza nômade de suas atividades econômicas, baseadas no extrativismo desordenado e empírico.

Como prova dêsse raciocínio, não é sem significação o fato, revelado pelo Censo de 1940, de que os fluminenses, isto é, os naturais do Estado do Rio de Janeiro, constituem a maior colônia de brasileiros existentes no Distrito Federal, sendo, no total de 286.609 habitantes, 159.598 do sexo feminino e 127.011 do sexo masculino.

Essa modalidade de população, ou melhor, êsse desfalque de capital humano que o Distrito Federal impõe ao fronteiro Estado do Rio de Janeiro, representa, de fato, séria exportação de braços, que muito afeta a sua economia.

Mas, como evitar essa evasão, que resulta, fundamentalmente, de desigualdades econômicas, principalmente de sérias diferenças de níveis de salários e necessidades dos mercados de trabalho?

Enquanto houver essa competição de mercados de trabalho, — podendo a Capital da República continuar a funcionar como centro de atração de mão-de-obra, em virtude dos recursos financeiros que recolhe de todo o resto do país, — àquela evasão tende a se acentuar cada vez mais.

Entretanto, desde que se criem melhores condições de radicação, pela realização de programas agro-industriais de vulto, o fenômeno poderá ser inverso, ou atenuar-se vantajosamente.

Volta Redonda, por exemplo, um dos maiores mercados de trabalho do país, demonstra claramente o que se pode fazer em matéria de fixação do elemento humano, pelas condições de radicação que a Companhia Siderúrgica Nacional aí criou.

Condições de radicação também se criam no parque industrial que se desenvolve em São Gonçalo, Petrópolis, Campos, Niterói, Nova Iguaçu, Barra do Piraí, Barra Mansa e Nova Friburgo, em cujos centros, cerca de 250.000 operários, em 1944, desenvolviam suas atividades produtivas.

Quanto ao aspecto econômico-financeiro, o Distrito Federal tem devolvido em dinheiro, pelos derrames da política de inflação, muito mais do

que tem recebido em braços, pela exportação da mão-de-obra. Estados de outras regiões (como os da Amazônia, por exemplo, apresentar-se-iam mais bem desenvolvidos, se apresentassem as receitas com que tem contado o Estado do Rio, desde 1940. Em virtude, entretanto, de sua situação geográfica, o vulto das despesas tende a anular o valor das receitas arrecadadas. Observamos, apenas, como as receitas no Estado do Rio seguem um admirável ritmo de crescimento e como a percentagem da receita estadual sobre a total tem se conservado sempre maior que a da federal, conforme o demonstra a seguinte tabela, elaborada por técnicos do I. B. G. E.:

ANOS	TOTAL (Cr\$ 1000)	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL			
		Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1.000	%	CAPITAL		INTERIOR	
						Cr\$ 1.000	%	Cr\$ 1000	%
1940.....	235.560	85.620	36,35	98.740	41,06	16.977	7,21	36.225	15,38
1941.....	277.381	103.869	37,45	113.792	41,02	18.242	6,58	41.478	14,95
1942.....	303.249	115.692	38,15	126.422	41,69	16.020	5,28	45.115	14,88
1943.....	(1) 398.403	156.632	39,31	163.218	40,97	29.117	7,31	(1) 49.436	12,41
1944.....	(1) 464.968	183.305	39,43	201.247	43,28	22.100	4,75	(1) 58.316	12,54
1945.....	(1) 557.568	225.994	40,53	231.824	41,58	20.912	3,75	(1) 78.838	14,14
1946.....	(1) 687.684	279.240	40,61	298.719	43,44	(2) 43.000	6,25	(1) 66.725	9,70

Fontes — Contadoria Geral da República, Conselho Técnico de Economia e Finanças e Anuário Estatístico do Brasil, ano V.

(1) — Dados sujeitos a retificação.

(2) — Orçamento de 1947.

Interessante é observar que, no Estado do Rio, nesse período 1940-1946, a percentagem da receita estadual, excluída a arrecadação de âmbito municipal, tem superado a arrecadação federal. A partir de 1940, porém, quando a receita federal era de Cr\$ 85.620.000,00 e a estadual de Cr\$ 96.740.000,00, o aumento registrado é francamente progressivo, até atingir o máximo em 1946, com a arrecadação federal de Cr\$ 279.240.000,00 e a estadual de Cr\$ 298.719.000,00. Nesse período, a percentagem da arrecadação federal sobre a total (federal, estadual e municipal) era de 36,35% em 1940; 37,45% em 1941; 38,15% em 1942; 39,31% em 1943; 39,43% em 1944; 40,53% em 1945; 40,61% em 1946, enquanto que a estadual era de 41,06% em 1940; 41,02% em 1941; 41,69% em 1942; 40,97% em 1943; 43,28% em 1944; 41,58% em 1945; 43,44% em 1946.

No que diz respeito à arrecadação municipal, nesse período, registramos que os Municípios

fluminenses sofrem a mesma precariedade que caracteriza as finanças municipais do resto do país. O mal resultou mais do regime tributário do que propriamente da capacidade tributária dos Municípios, pois a insuficiência de receita municipal tem decorrido sobretudo da injusta partilha dos impostos, na conformidade da má discriminação tributária seguida até o advento da Constituição de 1946.

Em 1940, a receita de Niterói era de Cr\$ 16.977.000,00, enquanto que o total dos Municípios restantes, isto é, os Municípios rurais do Estado, arrecadaram Cr\$ 36.223.000,00. Isto é, os Municípios rurais do Estado do Rio arrecadaram, mais ou menos, apenas duas vezes o total da arrecadação de Niterói, em 1940.

A curva crescente das arrecadações assinala a sua cota mais alta em 1946, quando Niterói arrecadou Cr\$ 43.000.000,00 e os Municípios rurais Cr\$ 66.752.000,00. Niterói, no ano da promulgação da Constituição de 18 de setembro, figura

com 6,25% da arrecadação geral do Estado, enquanto os Municípios restantes apenas com 9,70%.

Consideremos, agora, os orçamentos do Estado do Rio de Janeiro, nos dois últimos anos: 1947 e 1948. Neste ano, as finanças municipais começam a sentir os benéficos efeitos da reforma instituída pela Constituição Federal vigente, reforçadas já, conforme se encontram, pela arrecadação total do impôsto de indústrias e profissões.

MUNICÍPIOS	1947	1948
	CRUZEIROS	
Angra dos Reis.....	600.000	920.000
Araruama.....	420.000	650.000
Barra Mansa.....	3.500.000	5.000.000
Barra do Pirai.....	2.600.000	3.800.000
Bom Jardim.....	250.000	450.000
Bom Jesus do Itabapoana.....	740.000	1.120.000
Cabo Frio.....	580.000	900.000
Cachoeiras de Macacu.....	350.000	560.000
Cambuci.....	440.000	800.000
Campos.....	11.000.000	15.500.000
Cantagalo.....	450.000	700.000
Carmo.....	220.000	380.000
Casimiro de Albreu.....	150.000	280.000
Cordeiro.....	370.000	560.000
Duas Barras.....	150.000	280.000
Duque de Caxias.....	5.500.000	4.850.000
Itaboraí.....	600.000	10.000
Itaguaí.....	700.000	100.000
Itaocara.....	(3).000	150.000
Itaperuna.....	2.400.000	2.200.000
Itaverá.....	450.000	600.000
Macaé.....	1.550.000	2.030.000
Magé.....	1.500.000	1.900.000
Magé.....	1.500.000	1.900.000
Mangaratiba.....	270.000	30.000
Maricá.....	260.000	550.005
Marquês de Valença.....	1.500.000	1.728.590
Miracema.....	530.000	850.000
Natividade do Carangola (1).....	140.000	575.000
Nilópolis (1).....	1.000.000	3.100.000
Niterói.....	43.000.000	47.000.000
Nova Friburgo.....	3.100.000	3.850.000
Nova Iguaçu.....	5.700.000	5.000.000
Paraíba do Sul.....	950.000	1.500.000
Parati.....	180.000	260.000
Petrópolis.....	13.000.000	16.754.400
Pirai.....	750.000	1.010.000
Porciúncula (1).....	120.000	510.000
Resende.....	1.520.000	2.000.000
Rio Bonito.....	800.000	1.000.000
Rio das Flores.....	110.000	235.000
Santa Maria Madalena.....	210.000	347.100
Santo Antônio de Pádua.....	710.000	1.020.000
São Fidélis.....	930.000	930.000
São Gonçalo.....	4.500.000	8.100.000
São João da Barra.....	730.000	950.000
São João de Meriti (1).....	1.000.000	4.200.000
São Pedro da Aldeia.....	210.000	370.000
São Sebastião do Alto.....	190.000	290.000
Sapucaia.....	400.000	680.000
Saquarema.....	190.000	340.000
Silva Jardim.....	150.000	240.000
Sumidouro.....	160.000	350.000
Teresópolis.....	4.800.000	5.780.000
Trajano de Moraes.....	180.000	360.000
Três Rios.....	1.480.000	2.114.000
Vassouras.....	1.800.000	2.500.000
TOTAL.....	125.820.000	161.084.095

Fonte — Departamento das Municipalidades do Estado do Rio de Janeiro.

Nota — O montante da Despesa, em 1948, coincide com o da Receita em todos os Municípios excetuado, apenas, o de Barra do Pirai, cuja despesa importa em Cr\$ 3.700.000 — ou sejam menos Cr\$ 100.000.

(1) Municípios criados em 21 de agosto de 1947.

Nestes dois anos, observa-se a mesma elevação da curva de arrecadação. Apenas Duque de Caxias, Itaperuna, Nova Iguaçu, estimaram em 1948, exercício em curso, uma arrecadação inferior à do exercício de 1947, o que se deve aos desmembramentos que sofreram.

Os 56 Municípios do Estado do Rio, em 1947, arrecadaram um total de Cr\$ 125.820.000,00, quase igual ao da arrecadação do Estado em 1942.

Em 1948, arrecadarão Cr\$ 161.084.095,00, superior à arrecadação estadual de 1942 (Cr\$. 126.422.000,00) e quase igual à de 1943 (Cr\$. 163.218.000,00).

Em 1947, Niterói figura com Cr\$ 43.000.000,00, igual ao exercício anterior, e em 1948, com Cr\$ 47.000.000,00, um pouco a mais da arrecadação do resto dos Municípios do Estado em 1942.

Os Municípios que contornam a área do Distrito Federal revelam considerável melhoria. O exame superficial da tabela acima, também fornecida pelo I.B.G.E., demonstra claramente essa realidade, e principalmente, quanto os Municípios fluminenses se têm beneficiado com o comêço da reforma preconizada pela Constituição de 18 de setembro de 1946, sobretudo em virtude do aumento que lhes proporcionou a transferência total do impôsto de indústrias e profissões:

O confronto das receitas, conforme a tabela acima, que coloca as arrecadações municipais do exercício de 1947 diante das previsões do exercício de 1948 em curso, demonstra os efeitos do início da execução da reforma preconizada pela Constituição vigente, no sentido da elevação das receitas dos Municípios. Alguns municípios chegam até a duplicar as suas receitas, como por exemplo Nilópolis, que resultou de desmembramento, Porciúncula, também, desmembrado, Rio das Flores, São Gonçalo, São João de Meriti, também resultante de desmembramento, Sumidouro, Trajano de Moraes, etc. Observe-se que Nilópolis passou de um milhão a Cr\$ 3.100.000,00; São Gonçalo, de Cr\$ 4.500.000,00 passou a Cr\$ 8.100.000,00;

São João de Meriti, de Cr\$ 1.000.000,00 a Cr\$ 4.200.000,00 — fatos alentadores que o autor apenas registra, sem tentar comentários e interpretações.

As estimativas para o exercício em curso evidenciam que 33 dos 56 Municípios Fluminenses, isto é, mais da metade — Angra dos Reis, Araruama, Bom Jardim, Cabo Frio, Cachoeira do Macaco, Cambuci, Cantagalo, Carmo, Casimiro de Abreu, Cordeiro, Duas Barras, Itaboraí, Itaguaí, Itaocara, Itaverá, Mangaratiba, Maricá, Miracema, Natividade do Carangola, Parati, Porciúncula, Rio Bonito, Rio das Flores, Santa Maria Madalena, São Fidélis, São João da Barra, São Pedro da Aldeia, São Sebastião do Alto, Sapucaia, Squarema, Silva Jardim, Sumidouro, Trajano de Moraes, — não ultrapassam a arrecadação de um milhão de cruzeiros. Desses Municípios, apenas 14 figuram na classe aquém de quinhentos mil cruzeiros: Bom Jardim, Carmo, Casimiro de Abreu, Duas Barras, Mangaratiba, Parati, Rio das Flores, Santa Maria Madalena, São Pedro da Aldeia, São Sebastião do Alto, Squarema, Silva Jardim, Sumidouro, Trajano de Moraes. Na realidade, os Municípios em melhor situação, no Estado do Rio, são aqueles que geograficamente contornam a área suburbana, ou melhor, a área rural do Distrito Federal.

V — CONCLUSÃO

Ao concluirmos o presente trabalho, diante das expectativas de otimismo que o confronto das arrecadações em dois exercícios, o de 1947 com o de 1948, proporciona ao analista, há lugar, neste final, para uma advertência de ordem prática.

A advertência diz respeito a uma realidade histórica, já transformada em tradição nos fatos da evolução política do Estado Brasileiro, isto é, o do desvirtuamento dos princípios consagrados na Constituição, pela sua execução prática.

Sob o aspecto político, por exemplo, a Constituição já está seriamente ameaçada, em virtude dos fatos que constantemente afetam a vida dos poderes, mercê de uma orientação que trai, no

seu sentido, as deficiências da formação democrática da Nação.

Não sendo oportuno nem conveniente discutir essa parte da execução da Carta Magna, consideremos, apenas, o que diz respeito ao aspecto tributário, no qual, por exemplo, os recentes atos sobre a distribuição, aos Municípios Rurais, da cota constitucional do imposto sobre a renda, já demonstram, claramente, que a autonomia dos Municípios, em virtude dos dispositivos sobre controle de aplicação, está diante de velados subterfúgios. Mas, tamanha foi a necessidade financeira dos Municípios Rurais, pela desorganização econômica em que se encontram, que os poderes comunais não atinaram, em tempo, nos defeitos da lei. Isto, entretanto, constitui matéria para outro debate, quer sob sua feição jurídica quer sob sua feição política.

Se tendem os Municípios a aumentar suas receitas, por efeito da reforma do sistema tributário, conforme já se prenuncia no Estado do Rio de Janeiro, é evidente que alguém terá forçosamente de sofrer diminuição, porquanto não se criaram novos impostos, havendo, apenas, redistribuição dos existentes.

Conquanto a receita da União possa acusar leve decréscimo pela perda de pequenas percentagens, mesmo considerando que essa perda nada representará diante da tendência crescente do valor das arrecadações, tudo indica que os Estados vêm diminuir, em face da redistribuição, suas possibilidades de arrecadação. Não é que a Constituição, a rigor, houvesse tirado dos Estados, que pouco possuíam, para dar aos Municípios, que nada tinham. Mas, a subtração da competência dos Estados de impostos tipicamente municipais pela sua própria natureza, poderá significar consideráveis cortes nas finanças locais, considerando-se principalmente que o reforçamento financeiro dos Municípios implicará o enfraquecimento da arrecadação dos Estados. E é isso o que os municipalistas devem recear, não porque a prática do diploma legal não seja satisfatória, sob esse aspecto, mas porque os Governos Estaduais, sem dúvida alguma, não se conformarão com a realidade, e, por isto mesmo, todos os expedientes serão tentados, no sentido de ser deturpada a reforma preconizada pelo diploma da política vigente.

Para evitar expedientes dessa natureza, as unidades de governo estadual e municipal, sob a égide da União, devem elaborar, quanto antes, melhor Código Tributário, a fim de que haja mais adequada classificação, para que impostos constitucionalmente municipais não sejam considerados estaduais, por preconcebidos erros de incidência, em virtude das deficiências de classificação, ainda existentes.

Mediante a existência de um Código Tributário dessa natureza e adoção de normas racionais de administração financeira, de que tanto nos ressentimos, poderão os Municípios corrigir até os danosos efeitos da predeterminação da aplicação da receita, conforme consta do texto de várias Constituições Estaduais, expediente de que se valeram os políticos centralistas para enfraquecer o poder que resultaria do aumento das arrecadações comunais.

* *

*

Realizou-se de 15 a 30 do corrente, em Washington, a Conferência Geral da F. A. O. que teve o objetivo principal de fazer uma revisão e um balanço da situação mundial presente no tocante à alimentação, agricultura, pesca e recursos florestais. Já foi publicado pela referida organização internacional um volume contendo todo estudo que esteve examinado pelas delegações de 53 países. A representação brasileira foi assim constituída: Walder Sarmanho, presidente; Newton Beleza, Josué de Castro, A. Cunha Bayma e Armando Peregrino.

O delegado Cunha Bayma, indicado pelo Ministro da Agricultura, além da função geral, levou a incumbência de tratar de outros assuntos de interesse do aludido Ministério junto ao governo americano, destacando-se o que se relaciona com a cooperação entre o Brasil e os EE. UU. no campo da educação das populações rurais do nosso país. Examinou também a produção de cêras sintéticas, cujo trabalho será facilitado pelo Escritório Comercial em Nova York.