

Redistribuição das rendas Municipais

RAFAEL XAVIER

Diretor Técnico do Serviço Nacional do Recenseamento

(Conferência promovida pelo Círculo de Estudos Municipais e realizada em 24 de outubro de 1945)

O CONVITE que recebi do meu ilustre amigo dr. Celestino Sá Freire Basílio para inaugurar a série de conferências sobre os problemas municipais, considero-o como uma homenagem de simpatia à S.A.A.T. na pessoa do Presidente dessa entidade, na época em que se projetou, no Brasil, a campanha cívica pelo fortalecimento do município, no conjunto da organização política e econômica do país.

A carência de tempo, a amplitude e complexidade do tema que me foi dado, não me permitiu fazer uma conferência, mas, tão somente uma ligeira palestra, contendo idéias gerais, como sinal de abertura da campanha, agora reiniciada, pela oportunidade da reestruturação política do país, criando ambiente propício ao debate dos grandes problemas nacionais, colocados em plano elevado, à margem das competições partidárias.

O sentido da campanha do Círculo de Estudos Municipais é de caráter nacional, sem preocupações outras além de fornecer às correntes ideológicas ou aos partidos, os resultados dos estudos e observações dos seus componentes.

*

* *

Um simples golpe de vista pelo quadro demográfico do Brasil nos fará meditar longa e apreensivamente nas soluções necessárias aos graves problemas que nossa geração não soube encaminhar e que entregamos, confusos e mal postos, aos nossos filhos, também desparelhados materialmente e ineducados para resolvê-los com a desejada eficiência.

A ocupação do vasto território nacional se fêz desordenadamente, ao sabor da aventura ou das lendas de riquezas fáceis, exageradas pela imagi-

nação fértil do colono lusitano, que não revelara intuítos de fixação na terra que o acaso lhe facultara.

A desordem inicial perdurou durante séculos e, ainda hoje, se denuncia em variados aspectos da exploração de riquezas ocasionais — garimpagem, mineração, extração de produtos vegetais.

Na Monarquia, como fôra na Colônia, a unidade nacional se afirmara pelos laços de uma articulação centralizada de direção político-administrativa, influenciada pela identidade de língua, religião e costumes dos colonos portugueses. A ameaça de desagregação que se manifestara no início de nossa vida colonial, com a subdivisão em capitânias, de pouca duração, legou à Monarquia o temor de uma descentralização política, passível de influências libertárias.

A República, contudo, orientou, em sentido antagônico, a estruturação política do País. Ter-se-á, entretanto, obtido o resultado integral das autonomias estaduais e municipais; fundamento da carta institucional de 1891?

Quanto à autonomia dos Estados, farta é a literatura jurídica a respeito, na vigência da carta de 1891, que, conquanto inspirada na Constituição Americana, relegou a plano menos importante o Município: — O Título III que se compunha de um só artigo, o 68, afirmava: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse". Ao advérbio quantitativo aí empregado, deu-lhe, entretanto, a prática interpretação meramente enfática.

Na organização federativa americana, o Município é realmente a célula de sua ordem política. No Brasil êle foi e permanece concebido com lirismo, para efeito apenas de campanhas partidárias.

Quais as causas dessa inversão do sistema federativo, que é uma associação de interesses políticos na formação da nacionalidade, observadas somente aquelas restrições de direito comum e as prerrogativas legítimas numa ordem política instituída?

Para que o sistema funcionasse à luz do pensamento que o concebera, precisaríamos ter ajustado, antes, muitos problemas de complexa e difícil solução, ao imperativo de dar aos Municípios brasileiros uma estruturação econômica, social e política que lhes assegurasse aquela ideal autonomia, de que resultariam as condições de vida suficiente.

Não podemos esquecer, na observação de qualquer dos fenômenos da vida de um povo, as condicionantes históricas de sua formação. Por isso mesmo, na elaboração de nossas leis, devêramos ter considerado os elementos primários que constituíram os nossos primeiros núcleos coloniais, que se não manifestaram intencionalmente como agentes de ocupação demográfica do território, onde deveriam se fixar em definitivo, e sim como exploradores de riquezas fáceis, para o que se entregaram à devastação de florestas e à escravização do nativo e, posteriormente, do africano. Foi assim, na devastação, no nomadismo e na exploração do homem como instrumento de trabalho, que firmamos a origem aventurosa de interiorização do território nacional. Êsses hábitos, no dizer de Alberto Tôrres, “perduram enquanto permanecem as condições sociais que os alimentam”. Esquecidos ou desprezados pelo esnobismo das fórmulas, fatores tão ponderáveis, em lugar de uma instituição de arte política de associação das unidades federadas, fomentamos a desassociação.

Ainda mantemos muito nítidos os primitivos processos históricos que nos situaram como nacionalidade. Nossa civilização, por vícios de origem mais do que por condições econômicas, se manteve parasitária na faixa litorânea e se concentrou, demasiadamente, nos centros urbanos, deixando ao sabor de sua sorte a imensa área territorial do interior.

A grande área interior do Brasil, salvo num ou noutro ponto, está tão perto do período do estágio primitivo da sociedade colonial, que ainda mantém traços característicos daquela época, tal o marasmo em que permanece e o pouco sentido que dá ao que se passa num outro mundo que evolui

à sua magem, mais parecendo não duas regiões contemporâneas, mas duas civilizações vivendo entre séculos distantes. Êsses dois setores, afastados nos hábitos, costumes e métodos de vida, porém tão próximos fisicamente, são efeito, ainda, dos mesmos erros iniciais de uma organização política que haveria de obstar a implantação de novas condições sociais nos meios rurais do País.

Ê esse o aspecto do problema que mais urge resolver no Brasil se quisermos realmente encarar, com seriedade, o futuro nacional.

Múltiplas, variadas e complexas são as razões do desajustamento perigoso do panorama demográfico, econômico, político e social do Brasil. Causas de crescimento sem direção, causas naturais impostas por condições geográficas, influências de climas diversos, facilidades diferenciadas de transportes e comunicações, mas, principalmente e preponderantemente, motivos políticos afetaram a formação do nosso organismo federativo e criaram uma civilização de caráter artificial, porque sem bases numa estrutura econômica racional e permanente.

Mais uma vez, as determinantes históricas de nossa formação se positivam — tôda a nossa evolução foi feita à custa de destruições fundamentais: matamos e escravizamos o índio para dominar a terra, devastamos florestas para a cultura de produtos coloniais, por processos rudimentares; aterrmos rios e canais, por efeito da erosão, e, ainda hoje, insistimos nos graves erros de uma civilização industrial feita, em sua grande parte, com o acervo de maquinaria anti-econômica, num doloroso desperdício de riquezas pelo baixo rendimento industrial, e para tanto se impõem sacrifícios dolorosos ao povo, e se defende, por meio de tarifas alfandegárias e da inflação, o vicejamento da incapacidade industrial improvisada de que tem sido fértil, nessa primeira metade do século, nossa história econômica.

Pode tudo isso fornecer, a seu tempo, ótimos temas literários e para estudos sociais, fixando uma época de civilização, como foi o das bandeiras, emprestando aos novos aventureiros aquela auréola de heroísmo audaz de precursores, porém o efeito real é dolorosamente penoso para o futuro econômico do País, senão para a sua própria independência política.

Não façamos cotejos para justificar nossa imprevidência. Antes verifiquemos que ela já assume caráter muito sério, exigindo reflexão ativa para evitar a agravação dos males provocados por uma excessiva concentração de valores, que já se reflete, evidente, no processo de nossa evolução.

Sem que se procure negar o valor de fatores naturais, decisivos no desenvolvimento dos fenômenos econômicos, é certo que a ação orientada

do homem tem inegável influência na coordenação e ajustamento desses fatores, evitando-se as danosas conseqüências da má distribuição das riquezas do País.

Tomando alguns aspectos fundamentais e situando-os nas regiões geo-econômicas, encontramos as seguintes e expressivas percentagens, com referências ao ano de 1940 :

REGIÕES GEO-ECONÔMICAS	SUPERFÍCIE K ₂	POPULAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	ÁREA CULTIVADA	PRODUÇÃO AGRÍCOLA	N.º DE PROPRIEDADES AGRÍCOLAS	PRODUÇÃO INDUSTRIAL	EXTENSÃO FERROVIÁRIA
Norte.....	39,3	3,5	0,4	0,7	1,1	4,3	0,6	1,1
Nordeste.....	11,5	24,2	10,3	13,9	17,2	25,0	6,0	12,9
Este.....	14,4	37,8	12,9	35,7	28,8	33,8	31,1	41,5
Sul.....	9,6	31,4	16,0	47,2	50,4	33,4	62,1	40,0
Centro-Oeste.....	25,2	3,1	0,6	2,5	2,5	3,5	0,2	4,5

Aí está a fotografia atual do quadro brasileiro, pelo qual o economista e o sociólogo podem caracterizar perfeitamente o sentido evolutivo de sua história.

Êsses índices, assim sumariados, indicam, em toda a sua plenitude, a distribuição dos valores nacionais e bem podem fixar, em sua clareza, as linhas diretas de um largo estudo que se deve empreender para um programa de ação política a ser instituído no Brasil, como norma permanente de patriotismo objetivo, tendo em vista conjurar a agravação dos inconvenientes resultantes das grandes concentrações econômicas, que cada vez mais, se estimulam e ampliam.

Verifiquemos, pelo estudo consciente de causas mais profundas, os males e os bens que os atuais efeitos podem produzir, para seguramente orientarmos a ação de reajustamento que se faz imperiosamente necessária, para não oferecermos às gerações futuras um atestado de incapacidade política e ignorância de princípios elementares de ordem e bom senso.

Todo e qualquer estudo que se queira fazer no Brasil, quer quanto à sua renovação política quer quanto à sua reestruturação econômica, social, educativa, etc., naturalmente tende a se deter nas unidades municipais, como base para conhecimento das principais causas da miséria econômica em que a grande maioria das comunas do interior do País se debate.

Já em 1932, essa figura singular de homem público e patriota que é Juarez Távora, nas sugestões

sobre a revisão tributária, apresentadas à Comissão de Estudos Econômicos e Financeiros dos Estados e Municípios, fixara, em suas linhas gerais, o problema da discriminação das rendas públicas e os males da precariedade das arrecadações municipais. Sua grande voz se elevou, novamente, na Assembléia Constituinte, em 1934, sem que lo-grasse êxito sua pregação.

Suas palavras candentes ainda agora são de real oportunidade : "A nós que nos apressamos a copiar a teoria constitucional dos Estados Unidos, nos faltou tempo ou senso para transplantar, também, a sabedoria dos seus preceitos práticos.

"Na grande República do Norte, já em 1890, enquanto a União arrecadava 42,7 % da renda global do fisco, e os Estados apenas 11 %, às municipalidades se reservava a quota de 46,3 %. E essa proporção se tem mantido mais ou menos inalterável no meio século decorrido de lá até 1930, em cujo exercício financeiro a União arrecadou 33,8 %, os Estados apenas 17,3 % e os Municípios 48,9 %.

"Assim da renda paga pelos habitantes de determinados Municípios, cerca de 50 % ficam dentro de seu território, onde são aplicados, sobretudo na instrução do povo (24,6 % em média), na abertura de estradas (16,6 %), em saúde e assistência públicas (17,2 %), em obras de utilidade pública (9,8 %), etc., que multiplicam as possibilidades econômicas e permitem, em conseqüência, de ano para ano, maior amplitude financeira. E' o círculo vicioso do progresso : a prosperidade fi-

nanceira ajudando a economia, e esta, fomentada por aquela, permitindo-lhe cada vez maiores recursos. Entre nós, desgraçadamente, o círculo vicioso adotado é o do marasmo: a miséria financeira, abandonando, quando não exaurindo a economia e esta, catequizada ou exausta, nada podendo dar mais àquela.

“É mister mudar de rumo, quanto antes, nesse particular.

“O Estado que, entre nós, nada era em 1890, se nos apresenta hoje, meio século depois, como um membro financeiro e politicamente hipertrofiado dentro do organismo nacional, disputando à União até o direito de soberania e arrebatando ao Município os próprios meios de subsistência material”.

E mais adiante, na mesma exposição, tem a seguinte expressão que bem pode ser tomada como *slogan* da campanha que agora se reinicia — “Reduzamos o Estado, entre nós, àquilo que êle parece ser, sensatamente, nos Estados Unidos — um órgão administrativo intermediário e barato, entre a União soberana e o Município autônomo, com a finalidade precípua de adaptar as leis gerais, emanadas daquela, às peculiaridades locais dêste”.

Na Constituinte, e depois no Parlamento, não faltaram vozes que se unissem à do ilustre brasileiro. A Sociedade dos Amigos de Alberto Tôres, nas suas famosas campanhas pela organização de um sistema político racional para o Brasil, arvorou a bandeira do municipalismo como tema de largas iniciativas que se fizeram em todo o território nacional. Pregávamos no deserto — nesse melancólico deserto “de homens e de idéias” que é, lamentavelmente o panorama de nossa vida nacional, só despertada nos raros momentos de lutas partidárias, personalíssimas, sem programa, sem destino ou sem norte.

O sentido de *política* no Brasil não ultrapassa, em regra geral, o círculo abdominal dos homens que a fazem. Nesse aspecto, involuímos desastrosamente na República. Na Monarquia, a permanência dos dois velhos partidos que disputavam o poder, talvez pela imposição do regime parlamentarista, já começara a cristalizarem-se algumas idéias e princípios que os justificavam perante uma opinião que, também, já procurava se afirmar na escolha de seus líderes. Na República a luta se travou em tórno dos cargos e das posições, dos corrilhos e acomodações pessoais, com alguns hiatos

de curta duração, sempre agitada por sublevações e golpes de força.

A elaboração de um programa de ação objetiva, dentro de princípios ideológicos pré-determinados, expressando aspirações populares defendidas por grupos organizados, traria, certamente, a necessária educação político-partidária, excluindo o personalismo inconsistente e momentâneo das campanhas.

O que se vê, entretanto, são programas falhos, demagógicos e ôcos, sem repercutirem nas grandes soluções que aí estão a pedir positivas e firmes vontades políticas que as encare praticamente.

A velha expressão de Tôres ainda hoje é nova — “O Brasil é um país que nunca foi organizado e está cada vez menos organizado. Sua ordem aparente e sua legalidade superficial correspondem, na realidade, a uma perda constante de forças vivas: o *povo* — longe de se haver constituído social e economicamente; e a *riqueza* — extraída, explorada e exportada, em sua quase totalidade, sem compensação.

“Sua constituição e suas reformas, obedecendo às inspirações teóricas de novos dirigentes, não fundaram realidades: não fizeram circular sangue, nem vibrar nervos, no corpo do País. Realizações de ideais e de idéias, ora incompatíveis com as aspirações nacionais, como a Monarquia, ora sem base nos fatos; ideais de mera concepção, algumas vêzes, e idéias que não se formaram de permeio ao desenvolvimento espontâneo das cousas, nunca representaram nem gestações naturais de verdadeiros progressos, nem a maturidade de frutos da civilização. Sentimental ou doutrinariamente promovidos, não vieram a térmo senão como simples mutações políticas exteriores, substitutivas das aparências imediatas das cousas públicas, consumando-se inteiramente, como dupla alegoria, com a queda de um cenário e o surgir de outro. Orgânica e profundamente, nossas reformas não podem ter feito senão destruir os rudimentos de tendências sociais, porventura incipientes, e acumular, sobre a desordem das velhas instituições, outros elementos de desordem” (*Organização Nacional*). Essa página tem tanta vida descritiva e se ajusta talmente aos tempos que correm, que a transplantamos em sua íntegra, do cenário de 1914 para o atual.

Foi e é sempre a política sem sentido e sem destino, baseada em fórmulas teóricas da moda,

que plasmou a mentalidade da maioria de nossos dirigentes, não raro incapazes, por ignorância, por formação histórica ou preguiça mental, de analisar, estudar e adaptar as instituições políticas nacionais às nossas tradições, às nossas tendências e às nossas necessidades reais.

Não haverá, de certo, problema mais fundamental para estruturação de uma obra política objetiva no País que o da fixação da vida municipal. Nenhum o sobrepuja em significação e em importância porque êle, na essência, na generalidade de seus aspectos, é o problema básico da organização nacional.

Anulando, como anulamos, os meios de vida dos Municípios, pela sangria fiscal, destruimos sua capacidade de viver e produzir. Com o extorquir suas rendas retiramos sua capacidade de manter serviços e de fixar ou atrair homens empreendedores. Seus elementos humanos mais inteligentes, dispostos ou aptos a qualquer iniciativa abandonam o interior, em busca de meio onde melhor desenvolver suas atividades.

O encantamento pelas fórmulas superficiais fêz criar no Brasil, em certo tempo, a mística da autonomia estadual e municipal. Para o Estado, realmente, num sentido mais utilitário que ideológico, manteve-se vivo o sentimento de defesa; quanto ao Município, todavia, a fórmula ficou para as tiradas oratórias em fases eleitorais ou de sentido retórico, sem fundamento efetivo. Era a liberdade na miséria.

Uma simples visada pelos quadros estatísticos das arrecadações públicas nos evidencia em tôda a sua crueza a posição deplorável em que colocamos o Município. Tomemos, para vos não cansar com a citação de numerosos dados, somente as percentagens relativas às rendas arrecadadas no Brasil no ano de 1942 nas três órbitas em que se distribuem as rendas públicas — federal, estadual e municipal — e referidas às regiões fisiográficas:

REGIÕES FISIográfICAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
BRASIL.....	48,39	59,86	11,75
Norte.....	34,20	41,97	23,83
Nordeste.....	37,85	45,85	16,30
Este.....	57,02	35,39	7,59
Sul.....	43,07	42,72	14,21
Centro-Oeste.....	21,28	56,38	22,34

Como se vê, cabe aos Municípios brasileiros a ínfima parcela de 11,75 das rendas totais arrecada-

dadas no território nacional, percentagem certamente ridícula para atender aos encargos que deveriam ser seus — ensino e educação, saúde pública, fomento da produção, obras públicas, etc., serviços êsses que deveriam estar necessariamente compreendidos no programa de realizações dos centros diretos de interesse.

Se, ainda, procurarmos conhecer as rendas dos Municípios das Capitais em relação aos outros, teremos para o mesmo ano de 1942 êste quadro confrangedor:

REGIÕES FISIográfICAS	ARRECAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITALS	ARRECAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
BRASIL.....	42,4	57,6
Norte.....	47,3	52,7
Nordeste.....	45,2	54,8
Este.....	37,2	62,8
Sul.....	45,1	54,9
Centro-Oeste.....	11,9	88,1

Da arrecadação total dos Municípios brasileiros, 42,4 % provêm dos das Capitais, excluído o Distrito Federal, isto é, 21 unidades arrecadam quase a metade do que obtêm as demais 1.552! Retirados os Municípios das Capitais do cômputo geral das arrecadações nacionais, para os Municípios restantes sobram apenas 6,9 % do total!

No cotejo com o fenômeno universal da tendência para as grandes concentrações urbanas, o caso brasileiro não pode ser tomado na mesma significação. A tendência é realmente universal e justificável pela ânsia do homem na procura de seu bem estar. É um fenômeno natural de crescimento, que se processa por uma evolução constante de formação e disseminação de núcleos urbanos de trabalho.

No Brasil a nossa incúria política agravou o mal. Reduzindo os meios de desenvolvimento do Município do interior, pela absorção de boa parte de suas rendas, não o compensamos com uma distribuição harmônica de serviços. Criamos e remodelamos Capitais, onde Governos, de uma simplicidade primária de novos ricos, construíram avenidas, palácios e jardins e se envaideceram diante da publicidade barata de suas capacidades administrativas. Todo o recurso aurido do trabalho do interior, em percentagens elevadas, se destinou a obra suntuária, improdutiva e muitas vezes inútil, agravando as condições econômico-financeiras do Estado.

A composição demográfica do Brasil, segundo os quadros urbano, suburbano e rural, na definição da Lei que regulou a matéria, está, conforme os resultados do Recenseamento Geral de 1940, distribuída percentualmente em 22,5 urbana, 9,0 suburbana e 68,5 rural.

O critério legal adotado pelo Brasil foge aos critérios geralmente seguidos, pois entre nós, qualquer que seja a grandeza ou situação do núcleo populacional, desde que se trate de cidade ou vila, seus habitantes são subdivididos naqueles três grupos, o que faz crescer exageradamente a população urbana. Mesmo assim, a percentagem da massa rural é elevada — quase 70 % dos habitantes do País, os quais, praticamente, nenhum benefício podem esperar da Administração local, pois os 6,9 % da arrecadação dos Municípios mal chegam para pequenos melhoramentos da sede.

Se retirarmos da população considerada urbana e suburbana os moradores dos Municípios das Capitais, verificaremos que a população do interior brasileiro se representará por 86,4 % do total, e é para essa massa enorme de brasileiros que se pede uma redistribuição mais eqüitativa, mais justa de benefícios, que só podem ser outorgados pela definitiva inversão dos atuais quadros das rendas pú-

blicas, na seguinte base da cobrança feita no território municipal — 50 % para as despesas locais, 15 % para o Estado e 35 % para a União.

O estudo do problema é naturalmente complexo, mas é necessário ser de logo iniciado.

Já possuímos bastante material para um exame objetivo das condições municipais. Teixeira de Freitas, com sua visão profética, instituiu no I.B.G.E. um laboratório permanente de estudos municipais e sua cadeia de agentes já cobre elevada extensão do território nacional, do mesmo passo que João Carlos Vital, baseando-se em dados colhidos no I.B.G.E. e no S.N.R., projeta a mais audaciosa campanha de restauração da vida no interior, pela ação direta do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, que se traduzirá na mais ampla assistência ao homem brasileiro.

Praza aos Céus que o patriotismo, o descortínio e a perseverança dos membros do Círculo de Estudos Municipais possam, também, levar os homens públicos do Brasil a traçar um largo programa de desenvolvimento das condições existenciais dos Municípios, enquadrando-os no plano de uma racional organização econômica, social e política.