

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

STATE AND LOCAL FINANCE IN THE NATIONAL ECONOMY — ALVIN H. HANSEN e HARVEY S. PERLOFF — W. W. Norton & Company, Inc. — 1944 — 310 págs. — \$3.75.

(Comentário de CARL H. CHATTERS, da "Municipal Finance Officers Association")

I

Raras vêzes um livro novo é tão inspirador, interessante e vivo quanto o presente trabalho de HANSEN e PERLOFF. Pode ser que os leitores achem que há repetição nas várias partes da obra, e julguem que o material poderia ter sido mais bem organizado. Pode ser que os críticos percebam que parte do material não está adequada ao assunto e que o livro é uma combinação de elementos básicos com assuntos transitórios e efêmeros. Alguns leitores talvez mesmo desejassem que a obra, de modo geral, ficasse restrita à enunciação de princípios, mediante a omissão de assuntos atuais. Mas se tudo isso tornasse o livro menos interessante e vivo, então seria melhor que êle ficasse como está. Não pode haver dúvida que os autores determinaram com precisão as questões relacionadas com o problema em aprêço e que suas principais conclusões em matéria de política financeira local são satisfatórias. O fato de um determinado indivíduo concordar ou não com o pensamento social e político dos autores dependerá muitíssimo das próprias idéias dêsse indivíduo quanto à parte que cabe ao Governo Federal no estabelecimento de padrões nacionais mínimos de serviços sociais.

O primeiro capítulo pouco tem a ver com o resto do livro. Mostra que as deficiências das finanças municipais se tornaram mais conhecidas com a guerra. A localização dos estabelecimentos de indústria bélica, que criou problemas urgentes para os centros de atividade bélica, está grandemente ligada às dificuldades. Os estudantes de Administração Pública se interessarão pelos motivos que possam determinar a localização das fábricas de guerra onde existem tais dificuldades. A conclusão de que os centros de guerra, incertos de seu futuro, "devem aproveitar a oportunidade que se lhes oferece de obter uma farta arrecadação tributária, a fim de satisfazer necessidades atuais e futuras", constitui um ótimo conselho. E' possível que os cidadãos da Califórnia, por exemplo, objetem agora quanto a uma taxa elevada de imposto sobre rendas ou vendas, e talvez não desejem ainda formar reservas para o futuro. Todavia, se a Califórnia sofrer uma redução demográfica após a guerra, e se seus problemas forem postos sob a proteção do governo estadual e das municipalidades, por causa da atual afluência de trabalhadores, nesse caso seria conveniente poder dispor de grandes reservas constituídas pela tributação dos salários de guerra de seus residentes temporários. O atual processo de impostos elevados, longe de constituir uma imposição sobre os residentes fixos,

seria antes uma proteção para êstes últimos. Os outros Estados e Municípios bem poderiam seguir o conselho de que "é muito melhor pecar por excesso de liberalidade no lançamento de impostos correntes, do que enfrentar a necessidade de majorar os tributos numa época em que tal sobrecarga pudesse acelerar um declínio econômico". Os desajustamentos básicos e as deficiências que, nos Estados e Municípios, agravam a situação de guerra e os problemas do após-guerra, foram satisfatoriamente resumidos pelos autores. Tais desajustamentos se acham ligados à distribuição desigual da renda por todo o país, à exaustão de recursos naturais, e à séria desvalorização da propriedade. As comunidades urbanas sofrem a falta de planejamento geral, e os Estados, bem como os governos dos Municípios, enfrentam limitações na percepção dos impostos e taxas que podem lançar. A responsabilidade local de prestar serviços é geralmente maior do que a necessária capacidade fiscal. Finalmente, os Estados e Municípios não adotaram políticas financeiras que contribuíssem para a estabilidade da renda nacional como um todo, nem tampouco existe o necessário grau de coordenação e cooperação entre todos os níveis de governo. As deficiências, dizem os autores, podem ser avaliadas mais satisfatoriamente não só em termos de medidas governamentais que proporcionem um nível adequado de serviços sociais para toda a população, como também pela extensão do ideal democrático de oferecer oportunidades iguais e equidade, nos encargos tributários, e ainda pela contribuição máxima ao progresso e estabilidade da economia.

II

Os autores sustentam claramente, como tese principal, que "as desigualdades na distribuição dos serviços sociais básicos são incompatíveis com o princípio democrático da igualdade nas oportunidades". Ninguém duvidará que qualquer tentativa para eliminar tais desigualdades acarretaria uma revolução completa nas finanças dos Governos estaduais e municipais, bem como do Governo Federal. Está subentendido que somente o Governo Federal, por meio de sua política fiscal e seu orçamento geral, é que pode tomar as principais medidas necessárias para igualar a oportunidade e a capacidade financeira. Os autores podiam ter dado maior atenção à probabilidade de que os próprios Estados fizessem tudo ao seu alcance para estabelecer um nível mínimo de serviços. O livro, naturalmente, levanta a questão sobre se o Governo Federal deve ou não tentar elevar o nível de vida em certos Estados, mesmo quando os cidadãos dêesses Estados, através de seus respectivos governos, manifestam má vontade em se esforçarem o máximo a fim de oferecer um sistema tributário decente e um nível satisfatório de serviços públicos. O capítulo 8, intitulado "Estabelecimento, pelo governo federal, de padrões mínimos de serviço", gira em torno da questão sobre se o governo federal deve ou não estabelecer um mínimo nacional de serviços para as atividades mais dis-

pendiosas e importantes, tais como educação, previdência social e saúde. Os autores afirmam que os argumentos em prol de um mínimo nacional são irretorquíveis, mas que grande número de Estados e Municípios não possuem os necessários recursos econômicos para financiar esses padrões mínimos. Nesta fase do argumento, a filosofia social e a política financeira parecem estar grandemente em conflito.

Os impostos estaduais e municipais incidem mais pesadamente sobre aqueles que têm menos capacidade para contribuir. A arrecadação estadual é quase toda ela constituída de impostos pagos pelos consumidores, ao passo que o imposto municipal sobre propriedades é considerado igualmente regressivo. Os autores afirmam que cerca de um terço a um meio de todos os impostos sobre bens imóveis incidem sobre a propriedade domiciliar e que a tributação do alojamento residencial recai sobre proprietários, moradores e inquilinos. Seria desejável a opinião dos autores sobre a proposta recentemente feita no sentido de que o indivíduo que morasse em casa própria fosse obrigado a informar e acrescentar, na sua declaração de renda, o valor locativo líquido de sua casa. Mesmo que seja aceitável a teoria econômica envolvida em tal proposta, seus resultados sociais seriam altamente indesejáveis. As pessoas que possuem casas geralmente fazem algum sacrifício para possuí-las, e geralmente se considera como altamente desejável a existência de comunidades que se componham de casas ocupadas por seus respectivos proprietários. Uma política tributária, federal, estadual ou municipal, que destruísse o incentivo à propriedade residencial parece indesejável do ponto de vista humano, muito embora seja sedutora para um economista.

III

Há pouca divergência quanto à afirmativa de que as políticas fiscais dos governos dos Estados e Municípios não têm acompanhado as políticas fiscais do governo federal. Manifesta-se uma tentativa para conseguir melhor coordenação nas atividades atuais que, nos Estados e Municípios, visam formar um fundo de reservas para o pós-guerra, bem como na preocupação de muitos deles em conservar as atuais taxas tributárias, muito embora estas pudessem ser reduzidas. É sabido que os governos manifestam geralmente uma tendência para gastar dinheiro em obras públicas de vulto, em época de prosperidade, e de cortar as despesas em época de crise. Ainda que muitas municipalidades quisessem fazer empréstimos em épocas de crise, ficaram impossibilitadas de fazê-lo. Em consequência disso, o governo federal efetuou empréstimos para construção, bem como destinou onerosas quantias para socorro às populações e assistência aos trabalhadores. A experiência demonstrou que as subvenções concedidas pelo governo federal, numa base eqüitativa, geralmente proporcionam maior resultado *per capita* aos Estados que já possuem maiores recursos econômicos e financeiros.

Toda comunidade urbana com uma população de 35.000 a 50.000 habitantes, ou mais, deve ser organizada como governo metropolitano local único, que disponha de um órgão administrativo único para todas as atividades atualmente realizadas por unidades distintas, tais como condado, cidade, escola, e outros distritos especiais. Tal integração

seria desejável do ponto de vista da prestação de serviços, bem como do ponto de vista da capacidade de contribuição fiscal. Por enquanto têm sido bem sucedidas as forças que se opõem a qualquer modificação na forma de governo local. Há necessidade de se considerar como um todo o problema da modernização do governo local, em vez de atacá-lo por partes. É importante que os administradores públicos meditem nas conclusões dos autores de que "o sucesso do governo democrático depende em grande escala de sua capacidade de adaptar-se às transformações". Os Estados costumam violar esse princípio, ao deixarem de emendar as suas constituições, ao porem em prática a distribuição de fundos estaduais para fins específicos, bem como ao realizarem sua política de incluir detalhes legislativos no texto de suas constituições. Os governos locais seriam mais suscetíveis de transformação se tivessem autoridade constitucional e estatutária para reorganização fiscal, bem como poderes mais amplos de tributação.

Aos governos locais de há muito vem passando despercebida a conclusão dos autores de que "todos os impostos, em última análise, devem ser extraídos da renda". Em muitas regiões, um estudo sobre a renda da população indicaria sua capacidade para cobrir as dívidas locais, de modo mais suficiente do que se conseguiria pelo velho método de basear a dívida no valor estimativo da propriedade. Embora haja muitos que discordem dos autores quanto a certas fases do progresso urbano, principalmente em seus aspectos financeiros, a maioria concordará, teoricamente, em que, do ponto de vista exclusivo das finanças municipais, a base tributária continuará a sofrer reduções gradativas, a não ser que sejam extirpados os "cortiços", combatidas as pragas agrícolas, e evitada a desintegração funcional.

IV

A maioria das conclusões dos autores é satisfatória, mas parece pouco plausível concordar com eles inteiramente, quando afirmam que o "auxílio federal é um importante instrumento para a manutenção dos governos estaduais e locais". O auxílio federal pode melhorar a qualidade e elevar a quantidade dos serviços específicos, mas nenhuma fórmula e nenhum programa ainda foram desenvolvidos, pelos quais as subvenções sejam administradas pelo governo federal sem influenciar a conduta dos governos estaduais e locais que as recebem. A integridade dos governos estaduais e locais poderia ser mantida se as subvenções federais fossem concedidas para propósitos mais amplos, segundo sugerem os autores, e se as subvenções federais fossem usadas para financiar programas claramente administrados pelas repartições dos governos estaduais e municipais.

O próprio governo federal, operando através de organizações regionais, poderia contribuir bastante para aperfeiçoar a eficiência dos governos locais e para realizar padrões mais adequados de execução, como também para obter um grau maior de cooperação intergovernamental.

Somente o capítulo 10 seria capaz de fazer com que o livro fosse digno de ser lido. As conclusões e recomendações sobre planejamento financeiro e política fiscal dos governos de Estados e Municípios deveriam ser lidas por

todos os funcionários municipais e por quaisquer outros funcionários públicos que manifestem qualquer interesse pelo aperfeiçoamento das finanças municipais. O capítulo contribui grandemente para uma compreensão das diferenças fundamentais de atitude para com as políticas federais, quando postas em contraste com as políticas estaduais e locais. Os autores concluem que, embora não seja possível às unidades estaduais e locais agirem em completa harmonia com a política federal, é, entretanto, intolerável que elas sigam políticas que intensifiquem as oscilações do ciclo dos negócios.

Os autores fazem uma afirmativa ousada quando declaram: *Há muitas cousas no domínio da política fiscal que o governo federal está em condições de fazer, mas que escapam às possibilidades dos governos locais. Na verdade, as unidades de governo estadual e local devem, a muitos respeito, ser orientadas pelos mesmos preceitos financeiros que devem nortear uma corporação particular administrada em moldes conservadores. O governo federal, por outro lado, está investido de poderes que excedem de muito os de corporações particulares ou das unidades locais de governo.*

Cumpra salientar que os autores não mencionam os poderes dos Estados. Muitos parecem haver esquecido que os Estados possuem todos os atributos de soberania e que as limitações em seus poderes são, em geral, impostas por eles próprios, uma vez que eles mantêm todos os poderes, exceto aqueles que lhes são especificamente negados pela constituição federal ou por suas próprias constituições. Um melhor reconhecimento deste fato poderia oferecer uma compreensão mais clara a respeito das possibilidades dos Estados de enfrentarem alguns de seus problemas, sem recorrer ao governo federal.

Os autores defendem uma tese que parece satisfatória e razoável, a qual, contudo, é geralmente negligenciada pelos economistas. Afirmam que: "Para a maioria das unidades estaduais e locais, o empréstimo é, em sua essência, semelhante a uma concessão de crédito, feita ao governo federal, por um país estrangeiro". Isso se revela através de muitas aparências havidas em épocas de crise, durante as quais as comunidades não puderam pagar suas dívidas sem fechar seus bancos locais, como consequência da exportação de capital, ou não puderam pagar suas dívidas porque a própria comunidade não oferecia rendimentos capazes de permitir um lançamento bem sucedido de impostos, para cobrir a dívida. Muitos problemas locais ficariam mais esclarecidos se a verdade fundamental enunciada pelos autores merecesse maior crédito e fôsse seguida na prática.

V

As recomendações referentes às políticas locais de dívida pública são inteiramente aceitas em sua maioria. Os autores acreditam que os Estados poderiam ampliar o seu amparo ao crédito local, em escala maior do que geralmente costumam fazer. Citam os empréstimos concedidos pelo Estado da Califórnia aos seus condados, para fins de assistência social e os empréstimos do Estado de Massachusetts aos seus governos municipais, com base em garantias tributárias. Os autores sugerem a criação de corporação federal de empréstimos intergovernamentais, destinada a comprar as apólices dos Estados e Municípios, pa-

gando taxas de juros, a fim de mais ou menos satisfazer o custo do empréstimo federal. Tal apoio federal ao crédito estadual e municipal seria uma justificativa para se acabar com a isenção de impostos federais sobre as apólices estaduais e municipais. Com referência à política de dívida pública, os autores também sugerem que a base de um limite de dívida poderia ser antes uma percentagem da renda arrecadada do que os atuais limites baseados numa avaliação direta. Se o Tesouro dos Estados Unidos houvesse experimentado uma das sugestões feitas por HANSEN e PERLOFF, os governos estaduais e locais teriam acumulado reservas muito maiores do que aquelas que agora possuem para serem utilizadas no após-guerra. Eles sugerem que o Tesouro dê a devida atenção a uma emissão especial de títulos ou apólices que permitissem aos governos estaduais e locais a formação de reservas.

VI

A parte relativa ao aperfeiçoamento das finanças municipais é praticamente completa. As dificuldades financeiras dos governos locais são analisadas com clareza, e a espécie de programa que precisam de elaborar, a fim de sair de seu dilema, é apresentada. É certo que os governos locais estão numa situação pouco invejável, porque se vêem obrigados a expandir serviços sociais ao mesmo tempo que os seus poderes tributários são extremamente limitados. Os autores concluem, com acerto, que "o imposto local sobre a propriedade é um instrumento de que se faz grande abuso". Afirmam eles aquilo que tão poucos parecem haver entendido; isto é, que o imposto sobre propriedade apresenta dificuldade porque constitui um ônus quase insuportável. Poderiam tê-lo confrontado com o imposto sobre inquilinos, adotado na Grã-Bretanha, o qual não é tão oneroso quanto o imposto local sobre a propriedade, adotado entre os norte-americanos, por causa das enormes subvenções, concedidas aos governos locais pelo governo central da Inglaterra e por causa da consequência decorrente do fato de que o imposto sobre inquilinos não acarreta ônus semelhante ao que é acarretado pelo imposto local sobre a propriedade, tal como existe nos Estados Unidos. Outras causas da aguda situação das finanças locais foram enumeradas, tais como o processo de desenvolvimento urbano e o declínio dos valores de propriedade, os quais podem ser melhorados por meio de uma satisfatória utilização das terras, e de programas de planejamento e desenvolvimento.

Os autores creem, também, que um imposto sobre a propriedade classificada e uma administração mais satisfatória de todos os impostos sobre a propriedade seriam de grande vantagem. Recomendam uma participação crescente, por parte dos governos locais, nos impostos arrecadados pelos Estados, principalmente nos impostos sobre gasolina e automóveis.

O presente livro, por causa de seu conteúdo, é digno de ser lido por todos aqueles que estejam interessados em uma revisão fundamental da estrutura financeira dos governos da União, dos Estados e dos Municípios, principalmente no tocante às suas relações recíprocas. Numa fase como a que atualmente atravessamos, na qual a maioria dos problemas de governo gira em torno das relações intergovernamentais, o livro que se acaba de comentar é particularmente merecedor de estudo.

INDICAÇÕES

SOCIAL SERVICE IN A GENERAL HOSPITAL

— DOROTHY MANCHÉE — Baillière, Tindall & Cox — Londres, 1944 — 164 págs.

O trabalho de assistência social aos doentes, inválidos e quaisquer pessoas afetadas por crises sociais e calamidades públicas, se reveste, hoje em dia, do excepcional importância no quadro de qualquer organização hospitalar digna deste nome. O departamento de assistência social num hospital de policlínica está, pois, colocado em pé de igualdade com os serviços de enfermagem, farmácia e medicina, sendo que o seu raio de ação ultrapassa a área do serviço hospitalar propriamente dito.

A Sra. Dorothy Manchée, com sua experiência de chefe do serviço social (*Almoner*) do St. Mary's Hospital, de Londres, descreve minuciosamente, neste livro, os principais aspectos do trabalho de assistência social, como função complementar dos diagnósticos e tratamentos médicos num hospital moderno. "Enquanto o médico estuda a doença e sua marcha, a assistente social deve preocupar-se com as conseqüências que a mesma irá acarretar na vida doméstica do paciente, com as possibilidades de seu emprego, condições especiais, dieta, convalescença, fator tempo e necessidade de tratamento ulterior" — esclarece-nos a autora.

O presente volume encerra noções elementares de clínica médica, sem as quais teria sido impossível a explanação do aspecto social.

FREEDOM FROM WANT — PAUL EINZIG —

Nicholson & Watson — Londres — 160 págs. — 9 sh.

Comentário do editor:

"Que nos acontecerá depois da guerra?" é a indagação que preocupa milhões de pessoas que se acham no serviço militar ou nas indústrias bélicas. A resposta do Dr. Einzig neste livro é a seguinte: "Tudo depende de vós!" A escolha está entre uma volta ao desordenado sistema de lutas egoístas por lucros e empregos, e a adoção de uma sociedade organizada que tenha por objetivo a prosperidade de todos.

Se o soldado desconhecido desta guerra, e seus irmãos e irmãs de todas as armas, indústrias bélicas, cargos públicos, etc., quiserem evitar a repetição do caos que se seguiu à última guerra, terão de usar sua influência para conseguir que o Parlamento e o Governo se declarem francamente a favor do planejamento econômico de após-guerra.

O livro do Dr. Einzig traça o esboço do sistema que permitirá ao povo libertar-se das privações. Suas propostas não correm pararelhas com os planos de partido; ajus-

tam-se, antes, ao programa da ala progressista de qualquer partido político. O que importa, em sua opinião, é opor resistência à tentação de "atrasar o relógio para o ano de 1939", mediante a revogação das penosas, porém necessárias, restrições econômicas do tempo de guerra. A fim de que não se volte à competição livre e à desenfreada ambição de lucro, como principal fator do sistema econômico, as restrições do tempo de guerra devem ser substituídas pelo planejamento da produção, distribuição e consumo, para o tempo de paz.

THE NEW EDUCATION ACT EXPLAINED

— ROBERT S. W. POLLARD — Brandford Press, Ltd. — Londres, 1944 — 69 págs. — 1 sh 6 d.

Prefácio do autor:

"Este folheto visa tão somente explicar, em linguagem acessível, a nova Lei de Educação da Inglaterra. A torrente de atos legislativos concernentes à situação de guerra está chegando a um fim, e essa Lei constitui a primeira medida tomada pelo Governo no tocante à fase de reconstrução. O ato não só modifica, mas também consolida a maioria das leis relativas à educação, destinando-se, portanto, a ser, durante muitos anos, a base do sistema educacional britânico.

Observar-se-á, nas páginas do folheto, que a Lei de Educação concede freqüentemente certos poderes ao Ministro, tais como os de expedir regulamentos. A Lei pode ser considerada como o arcabouço do sistema educacional inglês no após-guerra; os detalhes, porém, irão depender dos regulamentos e decisões do Ministro, bem como das medidas a serem tomadas pelas autoridades municipais responsáveis pelo ensino local. Mas a natureza dessas decisões e medidas dependerá da opinião pública. E foi para informar a opinião pública que se publicou este folheto, pois, sem saber quais são os instrumentos legais, ser-lhe-á difícil saber o que deve exigir. Quase todos os habitantes da Inglaterra são afetados de algum modo por essa Lei, mas é, principalmente, ao professorado, ao funcionalismo municipal e aos donos de estabelecimentos industriais, que o autor espera seja de utilidade a presente publicação. A Lei atual oferece muitas oportunidades, como aconteceu com a Lei de Educação de 1918. Uma opinião pública bem informada poderá ver, entretanto, que a Lei de 1944 dará melhores resultados. No fim do opúsculo acha-se uma lista de publicações oficiais e particulares sobre assuntos educacionais. A Lei de Educação não declara que os programas governamentais serão executados; fornece, apenas, os necessários poderes legais para a solução do problema".

*
* * *

Agradecemos ao Sr. representante do Conselho Britânico nesta capital a gentileza da remessa das obras acima indicadas.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1. ^a FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2. ^a FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20.
Pelo nome dos autores.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro.....	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

II — Assinaturas

ESPÉCIES	ANUAL	SEMESTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que fôr editado)..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante)..	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr\$ 70,00

BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TÔDAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.