

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A situação municipal na Carta e no Regime de 10 de novembro de 1937

Océlio de Medeiros

(Da Associação Brasileira de Municípios)

Em continuação ao estudo do municipalismo no Brasil, numa visão retrospectiva da atualidade aos primórdios da organização colonial, através dos textos legais, publicamos, neste número, mais um artigo do Senhor Océlio de Medeiros. Trata o mesmo da situação dos municípios num período que constitui uma verdadeira pausa na evolução do federalismo brasileiro, sendo as entidades comunais apreciadas em contraste: na constituição outorgada, de vigência parcial, onde aos municípios foi assegurada uma posição de relêvo; e na prática do regime, onde o unitarismo e a centralização política do governo anularam as maiores conquistas e tradições da vida municipal do Brasil. Sob o intervencionismo, — nomeados os prefeitos pelos Interventores e submetidos os atos administrativos e políticos a contrôlo, prévio ou posterior, — os municípios constituíram, neste período, simples circunscrições territoriais. Dentro dessa tese é que o autor elogia os dispositivos constitucionais e critica o sistema no seu funcionamento prático. (N.R.).

I — POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO OUTORGADA COM O GOLPE DE ESTADO.

A Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 — sobre cuja origem, natureza e finalidade não é objeto deste trabalho discutir, — deu ao Município importância relevante. Apesar de centralista, conservou alguns princípios históricos de Direito Municipal e instituiu algumas inovações, estas, porém, adequadas ao sistema cor-

porativo (1) que o regime tinha em vista experimentar. Possuiu, por isto mesmo, sentido francamente municipalista, a despeito de anular conquistas históricas ligadas às lutas pela autonomia e de criar verdadeira inovação na participação dos Municípios na escolha do chefe do governo.

A feição centralizadora do diploma outorgado, inspirado no propósito de fortalecer enormemente o executivo — não poderia deixar de se refletir na organização municipal, que assim regressaria ao sistema governativo das províncias, sob muitos aspectos.

Dentre os princípios históricos que conservou o diploma de 10 de novembro contém:

- a) a organização dos Municípios de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (Art. 26, da Organização Nacional);
- b) a eleição dos vereadores pelo sufrágio direto (Art. 26, a);
- c) a decretação de impostos e taxas de sua competência (Art. 26, b);
- d) autonomia quanto à organização dos serviços públicos de caráter local (Art. 26, c).

Como se vê, há muito, no art. 26, da Constituição de 1934, possuindo desta, ainda, a peculia-

(1) Veja-se especialmente sobre esse sistema a tradução brasileira da obra de Roger Bonnard, "Sindicato, Corporativismo e Estado Corporativo". (Livraria Freitas Bastos — Rio de Janeiro — 1938 — 300 págs.), com apreciação do tradutor, Temistocles Brandão Cavalcanti. "O regimen instituído em 10 de novembro de 1937, embora não possa ser considerado um regimen corporativo, é, no entretanto, em sua estrutura política, um passo seguro para a formação das corporações, entre nós", páginas XXV.

riedade da discriminação tributária, conforme os artigos 23, II § 2.º e 28 :

- a) metade da arrecadação do impôsto de indústrias e profissões, lançado pelo Estado (Art. 23, II, § 2.º, emendado pela Lei Constitucional n.º 3);
- b) impôsto de licenças;
- c) impôsto predial e territorial urbano;
- d) impostos sôbre diversões públicas;
- e) taxas sôbre serviços municipais;
- f) outros impostos e taxas a serem transferidos aos Municípios pelos Estados (de *b* a *f*, na conformidade do artigo 28, I, II, III e IV).

Houve regressão, ao tempo em que os chefes executivos constituíam delegações do centro, num dispositivo contraditório, referente à livre nomeação do Prefeito pelo Governador do Estado (Artigo 27). Tal norma só favoreceria, apenas, a adoção de um critério de escolha de técnicos, conforme a experiência do *city-manager*. (2)

Houve inovação, porém, no que diz respeito à participação mais realista, dos Municípios, no processo eleitoral, através das Câmaras Municipais, pela composição do colégio eleitoral do Presidente da República. Êste se comporia de eleitores designados pelas Câmaras "elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional" (do Presidente da República, art. 82, a). Tal dispositivo, na opinião do autor da Carta, encontrou razão de ser na realidade municipal do país, pois os municípios não votam, geralmente, no candidato à Presidência, mas, sim, com os chefes locais, e, dêsse modo, tais chefes participariam mais diretamente na escolha presidencial. (3)

No texto do diploma em apreço, — cuja orientação se inspirou, possivelmente, nas linhas gerais

(2) "... Pena é que haja, na Carta de 1937, o artigo 27: "... Pontes de Miranda — Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 — Tomo I — Irmãos Pongetti — Rio — 1938, pág. 593.

(3) Disse a respeito Francisco de Campos: "Sempre se disse que o Município era a célula política do país. Era-o, porém, apenas de maneira nominal. Entretanto, ao passo que a vida política do país considerada como um todo, é intermitente, a vida política do Município é permanentemente ativa. A vida política do Município é que absorve efetivamente, o interesse do povo. A representação municipal representa, realmente, o Município; o único prestígio político é o municipal. Tomando em consideração essa realidade, a Constituição de 10 de Novembro

da Constituição francesa do ano VIII elaborada em virtude do golpe de Estado do 18 de Brumário (4) e cujos princípios foram hauridos em algumas constituições modernas da Europa, principalmente a da Polônia, — verifica-se patente revisão da autonomia municipal, ajustada, porém, às conveniências do regime. Não tendo sido aplicada integralmente no país, em virtude da suspensão de tudo o que dissesse respeito a eleições, a Carta Constitucional que deu ao regime de 10 de novembro a sua aparência de legalidade, os seus fundamentos jurídicos e a sua estrutura administrativa, possui apenas valor subsidiário e histórico de uma experiência política que não foi levada a efeito, em virtude da falta da consulta plebiscitária a que estava sujeita. Nêste sentido é que aqui foram comentados os dispositivos referentes à organização Municipal.

II — A NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E A VIGÊNCIA DA LEI ORGÂNICA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

Sabe-se que a Carta Constitucional de 10 de novembro, atendendo aos interesses da continuidade do governo pessoal, só teve aplicação em alguns de seus aspectos. Não vigorou em outros, como seja, por exemplo, no que diz respeito aos Estados e Municípios. Quanto a essa parte, "com a prolongação do Estado de fato até à lei constitucional n.º 9, sem a consulta plebiscitária, continuaram em vigência os dispositivos da chamada lei orgânica dos Estados e Municípios, ou seja, o decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado pelo decreto-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, sôbre o qual já tive oportunidade de fazer graves críticas, argumentando até mesmo com a sua inconstitucionalidade". (5)

utilizou o Município diretamente como órgão constituinte dos poderes, seja na eleição da Câmara dos Deputados, seja pela designação, pelos Municípios, da maioria dos membros do colégio eleitoral do Presidente da República. Nisto, não fez mais do que dar expressão legal a uma realidade: a eleição geral e direta no Brasil já era efetivamente uma eleição puramente municipal".

(4) Veja-se a respeito Guglielmo Ferrero — "O Poder" — Os Gênios invisíveis da idade — Tradução de Carlos Domingues — Pongetti — Rio — 1945 — "... Constituição futurista, sem precedente, modelo ou justificação doutrinária em toda a história..." — pág. 15.

(5) Océlio de Medeiros — Reorganização Municipal — Pongetti — Rio de Janeiro — 1945 — Capítulo V — pág. 179. Êsse decreto-lei sofreu também as mais justas críticas da parte dos próprios Conselhos Adminis-

A técnica do decreto-lei em apreço inspirou-se em objetivos de centralização, dentro de um propósito de unidade de direito. Assim sendo, Estados e Municípios viram substituídas suas características autônomas, por vínculos de feição meramente autárquica. E' que foram absorvidas pela autoridade e pelo poder resultantes do agigantamento do Executivo Presidencial, atrofiado, ainda, pelas funções legislativas que acumulou.

Dentro dessa técnica, o Decreto-lei n.º 1.202, conservou, apenas, do texto constitucional, a competência tributária dos municípios e a inelegibilidade dos Prefeitos, os quais se transformaram em prepostos interventoriais. E nos Municípios, além de certas comissões especiais, não se organizou nenhum conselho de colaboração legislativa.

Os órgãos de governo dos Municípios, isto é, as Prefeituras, integraram-se no sistema administrativo dos Estados, sob os cordões dos Conselhos de Administração e dos Interventores, que constituíam o Governo dos Estados.

Por êsse processo de subordinação, os "peculiares interesses" perderam a sua natureza municipal. A competência legislativa dos Municípios não possuía nem sequer razão de ser, em face dos amplos casos previstos de autorização prévia e posterior aprivação, não só dos órgãos dos governos estaduais como também do próprio Presidente da República.

Nesse período, não houve propriamente, municípios, compreendidos êstes como governos autônomos, de características tradicionais. O que houve foi tão somente meras autarquias territoriais, ajustadas à estrutura centralizadora do Governo. Aquelas conquistas históricas, que inspiraram as lutas coloniais, desapareceram por completo, sob o regime de intervenção que vigorou nos Estados. E, na realidade, até a essência do federalismo desapareceu, pois, ao invés de níveis de governo, o que se comprovou foi o unitarismo envolvente, sob cujo efeito os Estados e Municípios não passaram de meras circunscrições territoriais.

Os meios modernos de transportes e comunicações concorreram, de certo modo, para enfraquecer as reivindicações das necessidades de descen-

tralização que tanto agitaram a vida local do Império. Graças a êsses meios, os tentáculos do controle unitarista puderam se alongar pelos mais afastados recantos do país, criando um clima de obediência administrativa e conformismo político jamais visto. Juntem-se a isto os recursos técnicos de um governo racionalizado.

Mas, apesar dêsses meios que favoreceram a continuidade do unitarismo, os princípios constitucionais que tiveram aplicação de fato, pela sua inclusão no decreto-lei n.º 1.202, não lograram resultados satisfatórios, para os Municípios. É o que se poderá observar através dos tópicos que se seguem, referentes aos resultados da arrecadação dos impostos atribuídos aos Municípios e à livre nomeação dos Prefeitos.

III — A INSUFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS NA VIGÊNCIA DO REGIME DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937.

E' inegável que o problema da autonomia municipal se liga, diretamente, ao problema das rendas, pois, — antes de se conceder aos municípios o mais largo ângulo de autonomia ou se lhes atribuir a mais ampla competência, para a organização dos serviços de seu peculiar interesse, — melhor seria assegurar-lhes antes meios financeiros adequados e satisfatórios.

Êsses meios, porém, só poderiam resultar, sem falar em operações financeiras de outra natureza, duma revisão tributária e, conseqüentemente, da diminuição da receita, por subtração de taxas e impostos, da União e dos Estados, ou conjuntamente.

O processo, porém, não atenderia, de maneira nenhuma, aos interesses de ambos, porquanto a União e os Estados sempre quiseram proporcionar aos municípios a maior autonomia política, conquanto não viessem a sofrer reduções na sua arrecadação.

Assim, sendo, a insuficiência das rendas dos municípios não constitui, apenas, retrato da incapacidade tributária dos mesmos, e sim, fundamentalmente, má discriminação de competência, no que diz respeito a impostos e taxas.

A partir de 1934, o problema da discriminação das rendas municipais passou a constituir matéria da Constituição Federal, pois a experiência

trativos dos Estados, cujos presidentes, reunidos em Congresso no Rio de Janeiro, apresentaram teses que o refundiam completamente e tornavam-no praticamente revogado.

havia demonstrado que a atuação das Assembléias Locais, nêsse sentido, nunca foi satisfatória aos Municípios. Dêsse modo, seria mais um freio à centralização estadual, e, conseqüentemente, uma técnica preventiva contra a asfixia dos governos comunais.

Calculada em *milhões* de cruzeiros, no período de 1930 a 1933, a renda geral da União somou 7.260 e a dos Estados 4.451. A dos Municípios, porém, somou apenas 1.614 milhões.

Com a nova técnica tributária, a partir de 1934 até 1937, a renda geral, também na base de milhões, era esta: União — 11.832; Estados — 6.508; Municípios — 2.137 milhões.

Nêsse período, assinalado pela vigência da Constituição de 1934, a situação poderá ser apresentada, por exercício, conforme a seguinte demonstração, também na base de milhões de cruzeiros:

- a) Em 1934, num total de 4.455 milhões, a União participou com 57%; os Estados com 28% e os *Municípios com 10%*. Nêsse ano, os Municípios voltaram à situação de 1925-29, quando, num total de 3.508, a União representava 56%; os Estados, 30% e os Municípios 10%. Interessante é observar que, de 1930 a 1933, a porcentagem das rendas municipais sobre o global das arrecadações (Em 1930, de 3.276; em 1931, de 3.504; em 1932, de 3.472; em 1933 de 3.839 milhões) alcançou índices relativamente mais elevados no período 1930-1933 (em 1930, de 12%; em 1931, de 12%; em 1932, 11%; em 1933, de 11%);
- b) em 1935, num total de 5.054 milhões, a União figurou com 54%; os Estados, com 32%; os *Municípios, com 8%*;
- c) em 1936, num total de 5.835 milhões, a União figurou com 54%; os Estados com 31%; os *Municípios com 10%*;
- d) em 1937, num total de 6.270 milhões, a União figurou com 55%; os Estados, com 29% e os *Municípios com 11%*.

Por que, no período 1934-1937, a porcentagem da renda municipal no cômputo da renda geral alcançou níveis mais baixos do que no período 1930-1933, se a técnica da Constituição vigente foi a de assegurar aos Municípios melhor situação? Em todo caso, não deixou de ser bôa a discriminação adotada, pois a porcentagem representa todos os municípios e, como se sabe, variam as rendas de um para outro Estado. De qualquer modo, o sistema adotado assegurou a cada município, em cada Estado, certa estabilidade, o que vale dizer, certas fontes seguras de receita.

E' interessante observar que, no período de 1938-1944, isto é, na vigência do regime de 10 de novembro de 1937, as receitas municipais decaíram consideravelmente nos dois últimos anos, em confronto com o período anterior:

- a) em 1938, num total de 6.870 milhões, a União figurou com 57%; os Estados com 27% e os *Municípios com 10%*;
- b) em 1939, num total de 7.331 milhões, a União figurou com 52%; os Estados com 30% e os *Municípios com 13%*;
- c) em 1940, num total de 7.691 milhões, a União figurou com 52%; os Estados com 30%; os *Municípios com 12%*;
- d) em 1941, num total de 8.237 milhões, a União figurou com 49%; os Estados, com 33% e os *Municípios com 12%*;
- e) em 1942, num total de 9.045 milhões, a União figurou com 48%; os Estados, com 33% e os *Municípios com 12%*;
- f) em 1943, num total de 12.071 milhões, a União figurou com 45%; os Estados, com 38% e os *Municípios, com 9%*;
- g) em 1944, num total de 15.410 milhões, a União figurou com 48%; os Estados com 37% e os *Municípios com 8%*.

Nos dois últimos anos (1943-1944), quando as emissões sem freio iriam concorrer para aumentar a inflação, as rendas municipais alcançaram por-

centagens mínimas que não encontraram similar desde 1925, com excessão do ano de 1935, quando a porcentagem das receitas municipais sobre a nacional diminuiu para 8%.

Entretanto, os outros números índices pouco representam para os Municípios, se os confrontarmos apenas com os do Distrito Federal, cuja receita provém dos impostos e taxas globais, dos Estados e Municípios.

Veja-se o gráfico de porcentagens sobre as :

| Ano | Receitas Públicas | |
|------------|-------------------|------------------|
| | Municípios | Distrito Federal |
| 1938 | 10% | 6% |
| 1939 | 13% | 5% |
| 1940 | 12% | 6% |
| 1941 | 12% | 6% |
| 1942 | 12% | 7% |
| 1943 | 9% | 7% |
| 1944 | 8% | 7% |

O confronto, acima estabelecido, além de revelar a insuficiência tributária dos Municípios, conforme vinha se verificando durante todo o curso do regime republicano, serve ainda para demonstrar que, na vigência do sistema implantado em 1937, a situação não sofreu grandes melhoras, porquanto, a despeito dos ligeiros aumentos registrados nas porcentagens das receitas municipais sobre o total da receita nacional, os Municípios continuaram a figurar como as entidades que menos arrecadam.

Há a considerar, ainda, a existência de dois tipos de municípios, isto é, os Municípios das capitais e os do interior. Ver-se-á, assim, que essas porcentagens se devem mais aos municípios das capitais, que mais arrecadam, do que aos do interior, que quase nada arrecadam (6). As estatísticas mostrariam, então, no duro contraste, a morte, o abandono, a estagnação do interior, onde alguns dos impostos e taxas atribuídos aos Municípios não possuem nenhuma significação econômica. Veja-se, a respeito, o seguinte gráfico, em que, sobre o total das receitas municipais, no exercício de 1942, se estabelece o confronto da porcentagem da receita das capitais com as dos

municípios do interior, excetuando-se o Distrito Federal :

RECEITA MUNICIPAL — 1942

(EXCLUSIVE O DISTRITO FEDERAL)

| REGIÕES FISIográficas E UNIDADES DA FEDERAÇÃO | N.º DE MUNI- CÍPIOS | RECEITA MUNICIPAL EM Cr\$ 1.000 | | |
|---|---------------------------|------------------------------------|-----------------|------------------------------------|
| | | Total | Da capital % | Dos municípios do interior % |
| BRASIL..... | 1.574 | 1.032.919 | 42,4 | 57,6 |
| NORTE..... | 88 | 45.693 | 47,3 | 52,7 |
| Acre..... | 7 | 2.314 | 24,6 | 75,4 |
| Amazonas..... | 28 | 10.752 | 47,4 | 52,6 |
| Pará..... | 53 | 32.627 | 48,9 | 51,1 |
| NORDESTE..... | 392 | 112.370 | 45,2 | 54,8 |
| Maranhão..... | 65 | 9.814 | 53,5 | 46,5 |
| Piauí..... | 47 | 8.623 | 17,2 | 82,8 |
| Ceará..... | 79 | 17.034 | 54,6 | 45,4 |
| Rio Grande do Norte..... | 42 | 7.479 | 33,7 | 66,3 |
| Paraíba..... | 41 | 12.022 | 19,3 | 58,7 |
| Pernambuco..... | 85 | 47.006 | 55,3 | 44,7 |
| Alagoas..... | 33 | 10.392 | 37,7 | 62,3 |
| ESTF..... | 562 | 301.960 | 37,2 | 62,8 |
| Sergipe..... | 42 | 7.242 | 45,4 | 54,6 |
| Bahia..... | 150 | 62.876 | 46,3 | 53,7 |
| Minas Gerais..... | 288 | 159.123 | 37,6 | 62,4 |
| Espírito Santo..... | 32 | 11.581 | 36,8 | 68,2 |
| Rio de Janeiro..... | 50 | 61.135 | 26,2 | 73,8 |
| SUL..... | 451 | 582.385 | 45,1 | 54,9 |
| São Paulo..... | 270 | 373.562 | 54,7 | 45,3 |
| Paraná..... | 49 | 29.564 | 52,6 | 47,4 |
| Santa Catarina..... | 44 | 20.943 | 9,2 | 91,8 |
| Rio Grande do Sul..... | 88 | 158.316 | 28,1 | 71,9 |
| CENTRO-OESTE..... | 81 | 20.511 | 11,9 | 88,1 |
| Goiás..... | 53 | 12.822 | 13,2 | 86,8 |
| Mato Grosso..... | 28 | 7.689 | 9,8 | 91,2 |

Por aí se conclui, evidentemente :

- a) os Municípios do interior, pelo sistema tributário vigente, apresentam uma receita mínima, em confronto com os das capitais, podendo o mal ser corrigido, em parte, pela adoção de dois sistemas, isto é, certos impostos e taxas competiriam aos municípios da capital enquanto outros competiriam aos do interior, mesmo que para isso fôsse necessário transferir alguns impostos de maior arrecadação nos municípios da capital para os Estados e alguns destes, de maior arrecadação nos municípios do interior, para estes;
- b) caso contrário, adotar um sistema de arrecadação uniforme, por um único aparelhamento, mas capaz de assegurar

(6) O Distrito Federal — cuja receita se faz de impostos e taxas iguais aos dos Estados e Municípios cumulativamente, arrecadou quase o dobro do quanto arrecadaram os 1.552 Municípios do interior do Brasil.

rar uma dada porcentagem para os municípios do interior;

- c) a maioria dos municípios do interior, em estado precário, não revela suficiente capacidade tributária, por motivo de rarefação demográfica, falta de atividades capazes de permitir aumento do poder tributário e economia incipiente;
- d) superioridade indiscutível dos Estados e Municípios da zona sul (São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) e da zona este (Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro) sobre os das outras zonas;
- e) impraticabilidade de um sistema uniforme de tributação para os municípios do país, porquanto tal sistema viria ser favorável a uns e a outros não;
- f) mas, desde que essa uniformidade tem em vista evitar a ação nociva dos Estados, — na definição da competência tributária municipal por parte das Assembléias Legislativas dos mesmos, — os erros conseqüentes poderiam ser evitados pelos próprios Governos Estaduais, mediante acôrdos referentes a transmissões ou inversões, nos municípios do interior, de certas porcentagens de sua receita;
- g) necessidade do desenvolvimento econômico dos municípios do interior.

A insuficiência tributária dos municípios, no Brasil, não tem sido apenas efeito de técnica constitucional, mas de organização nacional, de má política financeira, de programas de govêrno sem base nas realidades, enfim, efeito de apressada formação do país para a vida no sistema federalista. Quando os Estados compreenderem que não poderão existir sem os municípios ou quando se extinguirem os pruridos coloniais da superioridade dos Estados sobre os Municípios, um programa de regeneração do interior poderá ser levado a efeito, no sentido da vitalização do próprio federalismo.

IV — INFLUÊNCIA DA DESORGANIZAÇÃO MUNICIPAL NA DECADÊNCIA DO REGIME.

A centralização política, embora levada a extremo, constituiu, apenas, ao contrário das épocas anteriores, uma das grandes causas da derrocada do regime instituído a 10 de novembro de 1937. Não foi a causa única, nem básica.

A técnica centralizadora do Estado, orientada sempre no sentido de uma unidade de direito, poderia prolongar-se por mais tempo, em virtude dos meios que favoreceram o unitarismo, não fôra a influência dos vícios, dos êrros e das corrupções que o regime acarretou.

Daí o marasmo político e a estagnação administrativa dos municípios do interior, sob o rígido contrôle subordinante dos órgãos estaduais, principalmente dos departamentos de municipalidades.

A livre nomeação de Prefeitos, ao invés de recair em técnicos, deu causa ao favoritismo e ao nepotismo. Verificou-se, muitas vezes, o aproveitamento nos cargos executivos, de pessoas completamente estranhas ao meio municipal e que, à falta de elementos democráticos de contrôle, viviam em choque com as populações rurais.

Por outro lado, não havia limites certos de competência legislativa, — entre os interêsses federais, estaduais e peculiarmente municipais. É que os atos legais estavam sujeitos à consulta prévia ou posterior aprovação, em alguns casos, do Govêrno Federal. Por isto, os prepostos interventoriais concorreram para que os Municípios vivessem num regime de apatia pelos seus problemas de base, receiosos das desaprovações e das substituições.

Os próprios orçamentos municipais, conquanto beneficiados por um sistema de padronização, passaram a ser elaborados, por assim dizer, nas capitais dos Estados, por órgãos de tratamento específico dos assuntos municipais, se os havia, e pelos Conselhos Administrativos. Êstes, por sua vez, mesmo em matéria de caráter meramente doméstico, como sejam os problemas municipais, se situavam num plano inferior em hierarquia, dentro do ordenamento administrativo do Estado de fato. Por isto, o receio e a timidez, engendrados pelos vínculos da subordinação hierárquica, passaram a inspirar a maioria de seus atos.

Aí estão, imparcialmente configuradas, as causas administrativas e políticas, isto é, as causas morais da desorganização dos municípios do interior, que influíram na derrocada do regime, com o seu cortejo de sub-causas. Entre essas, a corrupção, o desinteresse, o conformismo e a passividade dos executivos municipais se enumeram como as mais importantes, criando êsse clima de estagnação que levou o interior ao marasmo vegetativo.

Por outro lado, o surto industrial, — mercê da conquista de alguns mercados internacionais de consumo criados pela guerra — determinou a concentração demográfica em certos centros urbanos, o que acarretou sensível desfalque dos municípios, muitos dos quais com suas atividades produtivas voltadas à exploração de minérios e outros produtos de importância bélica, extraordinariamente revalorizados pela procura internacional. Daí o estacionamento dos índices de produção e das áreas cultivadas, conforme se poderá ver através dos seguintes quadros:

ÍNDICE DA PRODUÇÃO PRIMÁRIA

| ANOS | TONELADAS | | | VALOR | | |
|-----------|-----------|----------------------|-----------------|-------|----------------------|-----------------|
| | Total | Gêneros alimentícios | Matérias PRIMAS | Total | Gêneros alimentícios | Matérias PRIMAS |
| 1937..... | 144 | 130 | 245 | — | 122 | 278 |
| 1938..... | 149 | 133 | 269 | 149 | 129 | 290 |
| 1939..... | 149 | 132 | 273 | 150 | 129 | 292 |
| 1940..... | 146 | 125 | 296 | 151 | 126 | 318 |
| 1941..... | 158 | 133 | 336 | 171 | 143 | 360 |
| 1942..... | 155 | 131 | 323 | 190 | 157 | 414 |
| 1943..... | 163 | 134 | 368 | 236 | 188 | 560 |
| 1944..... | 152 | 125 | 352 | 240 | 182 | 630 |

ÁREA CULTIVADA, TONELAGEM PRODUZIDA, RENDIMENTO E VALOR MÉDIO POR HA (1930—100)

| ANOS | ÁREA CULTIVADA 1 000 HA | ÍNDICES | TONELADA PRODUZIDA 1 000 | ÍNDICES | VALOR EM MI- LHÕES DE CRUZEIROS | ÍNDICES | RENDIMENTO MÉDIO P/A (Kg) | ÍNDICES | VALOR MÉDIO P/HA (Cr\$) | ÍNDICES |
|-----------|-------------------------------|---------|--------------------------------|---------|--|---------|------------------------------------|---------|----------------------------------|---------|
| 1937..... | 13.245 | 118 | 33.729 | 100 | 6.488 | 97 | 2.547 | 84 | 489,8 | 83 |
| 1938..... | 13.967 | 125 | 33.232 | 107 | 6.764 | 101 | 2.594 | 86 | 484,2 | 82 |
| 1939..... | 13.839 | 124 | 40.410 | 120 | 6.430 | 96 | 2.920 | 97 | 404,6 | 71 |
| 1940..... | 12.914 | 115 | 41.784 | 124 | 6.046 | 90 | 3.236 | 107 | 468,1 | 78 |
| 1941..... | 13.320 | 119 | 42.622 | 126 | 6.910 | 103 | 3.200 | 106 | 518,7 | 87 |
| 1942..... | 12.333 | 110 | 42.514 | 126 | 7.227 | 108 | 3.447 | 114 | 585,9 | 98 |
| 1943..... | 13.833 | 124 | 44.243 | 131 | 9.072 | 136 | 3.198 | 106 | 655,8 | 110 |
| 1944..... | 13.200 | 118 | 42.391 | 125 | 8.461 | 126 | 3.211 | 106 | 640,9 | 107 |

Interessante é observar que, nos últimos anos que antecederam a derrocada do regime de 1937, principalmente em 1943 e 1944, decaíram sensi-

velmente as receitas municipais, o que não era só devido à crise de transportes do interior e conseqüente falta de consumo de seus produtos básicos, mas essencialmente à falta de uma séria política de revigoramento econômico dos municípios. Paradoxalmente, quase todos os estados registraram consideráveis *superavits*.

Para concluir, os efeitos dessa centralização absurda que asfixiou a vida municipal, paralelamente à decadência econômica que anquilosou o país, no período em estudo, podem ser enumerados, conforme a histórica revelação de dados feita aos constituintes de 1946 pelo estadista brasileiro, Prof. Rafael Xavier, no seu trabalho "A Organização Nacional e o Município". Aqui estão as causas da decadência do regime, pelo estrangulamento dos Municípios, sem falar das de natureza moral:

1. criação de uma indústria artificial, em sua quase generalidade, e o pequeno desenvolvimento da técnica de produção, indústria aquela que só pode subsistir sob o protecionismo alfandegário e em regime de inflação creditório;
2. sensível diminuição da produção primária, principalmente de gêneros destinados à alimentação;
3. deslocamento em massa da mão de obra operária agrícola para a indústria e conseqüente elevação dos salários;
4. desequilíbrio profundo entre a produção de matérias primas e a produção industrial, de um lado, e a de gê-

neros de alimentação, de outro; enquanto que, no ano de 1944, e em referência à média de 1925-29, as matérias primas e os produtos manufaturados foram produzidos em quantidades superiores ao sêxtuplo, a produção de gêneros alimentares não alcançou sequer o dôbro;

5. enfraquecimento do mercado interno, cuja capacidade de absorção se mantém em franco declínio, quando êle seria a válvula de segurança e o ponto de apóio do desenvolvimento da economia nacional;
6. diminuição ou estagnação do volume físico da produção e da circulação ou, pelo menos, falta de correspondência com o vertiginoso aumento dos valores;
7. rápido crescimento de todos os índices representativos dos valores — arrecadação pública, giro comercial, empréstimos e depósitos bancários, meio circulante e potencial monetário —, enquanto os índices do volume físico da produção e da circulação e a área cultivada se mantêm estacionários em sua quase totalidade;
8. índices alarmantes da queda da qualidade e quantidade da produção “per capita”, elevação contínua dos salários e, em progressão ainda maior, crescimento do custo da vida, esboçando-se, no momento, a ameaça de falta do essencial para a alimentação do povo”.

PARTE DOCUMENTÁRIA

CARTA CONSTITUCIONAL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

Da Organização Nacional

“Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente :

- a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas a sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

“Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do governador do Estado.

“Art. 28. Além dos atribuídos a êles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios :

- I — o imposto de licenças;
- II — o imposto predial e o territorial urbanos;
- III — os impostos sobre diversões públicas;
- IV — as taxas sobre serviços municipais.

“Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

“Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

“Art. 32. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios :

- a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;
- b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
- c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

“Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes fôr outorgada, no interesse comum, por lei especial.

DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Art. 46. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sufrágio indireto.

“Art. 47. São eleitores os vereadores às Câmaras Municipais, e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

“Parágrafo único. Cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

“Art. 82. O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se :

- a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcio-

nal à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;

b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;

c) de vinte e cinco eleitores, designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

"Parágrafo único. Não poderá recair em membros do Parlamento Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados a designação para eleitor do Presidente da República.

"Art. 83. O Colégio eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato será declarado eleito o escolhido pelo colégio eleitoral.

"Parágrafo único. Se o Presidente da República indicar candidatos, a eleição será direta e por sufrágio universal entre os dois candidatos. Neste caso, o Presidente da República terá prorrogado o seu período até à conclusão das operações eleitorais e posse do presidente eleito.

DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

"Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativas dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

E' dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público".