

Um Debate acerca da História do Município no Brasil¹

*Paulo Roberto Fabris*²

Resumo: Neste artigo, apresentamos um debate sobre a formação e o desenvolvimento das instituições municipais no Brasil a partir das interpretações de Oliveira Vianna, Raymundo Faoro, Orlando Carvalho, Victor Nunes Leal, Edmundo Zenha, Caio Prado Júnior e Nestor Duarte, autores do período compreendido entre a década de 1920 a 1960, tidos como referências no estudo da história das idéias políticas e sociais brasileiras.

A Origem e Desenvolvimento do Município

São diversas as linhas de interpretação sobre a formação do município no Brasil, tanto entre os autores de diferentes épocas como os de uma mesma geração e com a mesma formação acadêmica. Por essa razão, é evidente a existência de várias leituras e entendimentos sobre os mesmos fatos, uma vez que história social tem a subjetividade como um dos seus elementos mais marcantes. As diferentes visões de mundo, a ideologia, o discurso dominante no pensamento intelectual de cada época, entre outros fatores, exercem influências decisivas nas análises produzidas por estudiosos da história das idéias políticas e sociais. Entretanto, vale lembrar que não é nosso propósito fazer um inventário das inúmeras interpretações acerca da história do município no Brasil, porque seria uma tarefa extensa e que está além dos nossos objetivos.

Por outro lado, não há como nos abstermos de apresentar, mesmo que esquematicamente, alguns aspectos relativos à origem e à consolidação de nossas instituições municipais, contidos em trabalhos desenvolvidos por

¹ Este artigo é resultado dos estudos apresentados no primeiro capítulo da Dissertação de Mestrado em História Social das Relações Políticas, do PPGHIS da UFES, intitulada “*A gênese do município no Brasil nos pensamentos de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro*” (2008).

² Paulo Roberto Fabris é Bacharel em Sociologia e Mestre em História Social pela Universidade Federal do Espírito Santo. É coordenador da Linha de Pesquisa “História e Memória” e Diretor do Centro de Documentação e Memória Política e Social do ES do NEI/UFES.

historiadores tidos como referência no estudo do tema. Assim, colocaremos em destaque algumas questões mais relevantes para a compreensão do papel das instituições locais no conjunto do processo de formação do Estado brasileiro, sem, todavia, nos aprofundarmos no debate sobre as questões pontuais que constituem pontos de divergências entre os autores que nos serviram de fonte. Nosso propósito aqui é oferecer uma visão geral sobre o desenvolvimento do município, a partir de sua evolução histórica na Península Ibérica, ao longo da dominação romana e durante as invasões bárbara e árabe, para, finalmente, colocarmos em destaque os traços mais marcantes da instituição municipal durante os períodos colonial, monárquico e republicano no Brasil.

Cabe ressaltar que, para efeito do nosso estudo, o município é entendido como sinônimo de governo local, comumente denominado, em português, de vila, freguesia, conselho, comuna, ou, em inglês, de township, county, ou qualquer outra atribuição que venha designar o conjunto de instituições com funções governamentais no âmbito local. A denominação, as características de que se revestem os governos locais, quanto à natureza de seus poderes, suas funções, sua estrutura orgânica e formas de controles, estão sujeitos a muitas variações, mas guardam entre si um denominador comum: o papel de instrumento de descentralização governamental e de presença de poder público dentro do território de um país. É, portanto, dentro dos amplos e dos diversos escopos que as instituições do poder local podem assumir, que buscaremos abordar o surgimento e o desenvolvimento do município no Brasil.

O Município como Célula Básica do Arranjo Social

O município é tido como a mais primitiva forma de organização política do homem em vida sedentária. No modelo clássico, tal como descrito por historiadores e sociólogos, o município surge como decorrente da necessidade de resolução de problemas postos pela vida em comunidade, constituindo-se em entidade de cunho superior, que vem intermediar e estabelecer regras para

solução de conflitos, em um meio social nascente, deliberando sobre questões relativas ao interesse comum, dado a necessidade imperiosa de responder às demandas da vida em coletividade.

Celso Ribeiro Bastos (1998), em sua obra *Comentário à Constituição do Brasil*, afirma que os traços fundamentais do município são mantidos desde seu aparecimento até os dias atuais, apesar de ter assumido feições variadas e diferenciadas, no decorrer da história, sobretudo face às demais organizações, em diversas instâncias da hierarquia política. O que Bastos destaca são a conformação e as competências da esfera municipal dependentes das soluções institucionais adotadas pelos Estados, não detendo o município as rédeas últimas do poder. Assim, dada a relação direta do município com a configuração da estrutura do Estado em que está inserido, o autor alerta que só é possível compreender as formas de desenvolvimento do município no Brasil a partir da experiência histórica luso-brasileira. Partindo dessa premissa, para compreendermos a origem e o desenvolvimento histórico do município brasileiro, é necessário, primeiramente, voltar nossa atenção para o direito romano e sua influência na constituição da entidade municipal lusitana.

Nestor Duarte (1966) defende este mesmo ponto de vista em seu estudo, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, ao afirmar que, por mais surpreendentes que fossem as condições do meio à sociedade que veio fundar no Brasil por iniciativa portuguesa e os processos de acomodação aos quais ela teve que se submeter, não há dúvida de que toda interpretação sobre nossa organização social deve começar antes do descobrimento. Prosseguindo, ele cita Capistrano de Abreu, que afirmava que a história do Brasil começa em Portugal, o que equivale a dizer que o Brasil começa por uma continuação da sociedade portuguesa e que, para analisar aspectos da sociedade brasileira e as formas pelas quais se organizou, é necessário empreender o exame da sociedade portuguesa, não como somente antecedente, mas como essa sociedade na identidade original que só depois viria a ser a brasileira.

Orlando Carvalho (1946), em seu ensaio intitulado *Política do Município*, reforça essa interpretação, ao lembrar que não criamos institutos novos, no direito público colonial; recebemos da metrópole um arcabouço já pronto, e por muito tempo continuamos a ter Lisboa como sede de nossos “alfaiates jurídicos”, que legislavam o mesmo direito para os dois lados do Atlântico.

Raymundo Faoro (2001), em sua obra *Os Donos do Poder*, vai mais além, ao afirmar que as instituições brasileiras no período colonial são um prolongamento dos arranjos político e institucional da metrópole. Faoro busca a origem da instituição municipal no direito romano, cujos traços fundamentais sobrevivem às invasões bárbara e árabe, na Península Ibérica. Edmundo Zenha (1948), por sua vez, em seu estudo *O Município no Brasil*, inicia sua análise a partir da experiência romana, passando então pela consolidação do município em Portugal, no período da restauração, para, finalmente, ater-se ao debate sobre o surgimento das instituições municipais no Brasil.

Eis, pois, o caminho esquemático que pretendemos adotar e seguir. Vale destacar que, antes de entrarmos propriamente no debate sobre a gênese do município no Brasil, faremos um breve comentário sobre o desenvolvimento das instituições municipais na Península Ibérica no período da dominação romana e também sobre as modificações sofridas durante as dominações bárbara e árabe. Em seguida, serão destacados os traços mais salientes da instituição municipal após a restauração. Finalmente, debateremos transposição das instituições municipais lusitanas para a colônia e suas adaptações ao novo meio social.

O Município Lusitano sob a Dominação Romana e as Invasões Bárbaras

Edmundo Zenha (1948), no estudo acima citado, afirma que a denominação município que designa toda cidade onde os habitantes gozavam dos direitos de cidadão ficou sendo geral pelos fins da República Romana. Segundo ele, os

municípios romanos apresentariam grande vigor até o século I do Império, quando atingiram seu ponto mais alto de consolidação institucional. Ao outorgar vantagens municipais às cidades conquistadas, Roma permitia a prática de velhos usos e costumes desde que não contrariassem a política geral do Estado, o que possibilitou a preservação do acervo consuetudinário das cidades invadidas, que não era desbaratado pelo conquistador. É a partir do século I que o Império passa a imprimir grande uniformidade ao funcionamento do município, impondo uma padronização administrativa que abarcou todo o mundo romano. Na metade do século IV surge a figura de um novo funcionário, denominado defensor, cuja consolidação de suas funções vai modificar fortemente a organização municipal, a cúria, tornando-se o centro de todo o organismo municipal.

Zenha esclarece que a cúria era uma assembléia numerosa de pessoas notáveis e influentes na cidade, os chamados *homens bons*, que formavam o Conselho Municipal. A decadência da ordem curial e o fortalecimento da figura do defensor modificam fortemente a organização municipal provocando o quase desaparecimento de suas instituições. É dentro desse quadro de crescimento excessivo da burocracia e significativa perda da soberania política dos municípios na Península Ibérica que ocorrem as invasões bárbaras. Após as devastações promovidas pelas primeiras hordas de bárbaros, os godos se instalam no território lusitano sem, contudo, promoverem mudanças significativas no que restou das instituições romanas em Portugal. Como veremos a seguir, foi a preservação do legado institucional romano por parte dos invasores que possibilitou o ressurgimento do município lusitano, após a reconquista.

O Ressurgimento do Município na Península Ibérica

São dois os fatores que Orlando Carvalho (1946) atribui ao ressurgimento do município na Península Ibérica após as guerras de reconquista. O primeiro é o fato de os municípios desfrutarem historicamente de grande suporte popular.

Algumas localidades, tais como, Lisboa, Mertola e Braga eram regidas por leis próprias durante todo o período de dominação romana. A prática de auto-governo ficou, então, enraizada no espírito da população. Um outro fator determinante para o ressurgimento do município em Portugal foi o fato de os invasores bárbaros preferirem morar no campo. Os vencidos, por sua vez, concentraram-se nas cidades, onde era natural a cooperação entre os moradores. Essa dualidade de raças e leis, conforme Carvalho, facilitou ainda mais a conservação dos usos e costumes nos núcleos populacionais urbanos lusitanos.

No período do domínio dos visigodos, aparece a influência do clero e dos vizinhos. A partir daí, a escolha dos magistrados, tais como os defensores, passa a ser instituída pelo povo e pela Igreja através do bispo. A invasão dos árabes, que se segue à dos bárbaros, não perturba a essência do governo local, embora tenha influenciado, de forma visível, nas denominações dos magistrados e funcionários, como no caso dos alcaides, que eram os representantes do poder central nos Conselhos; os alvaxis, juízes eletivos escolhidos entre os homens bons; ou ainda os almotacéis, que exerciam as funções dos antigos edis romanos. Carvalho esclarece que é na monarquia asturiana que aparecem os embriões dos Conselhos, com a concessão dos forais, ou cartas de liberdade que os reis outorgavam aos núcleos de vizinhos tradicionalmente unidos em torno de interesses locais para defendê-los da força e da cobiça dos nobres e dos poderosos.

A tese de Carvalho sobre a preservação dos usos e costumes herdados dos romanos durante as invasões, principalmente no que se refere à organização municipal e espírito de auto-governo, é também defendida por Edmundo Zenha (1948), que aponta ainda que, após as guerras de reconquistas, o município passa a se constituir uma peça de grande importância da Cora, tanto no estabelecimento da sua soberania sobre o território português quanto na disputa travada com a nobreza do reino. É nessa fase que tem início o apogeu do município, na forma de instituição que vai desempenhar um papel de grande

relevância no arranjo jurídico e institucional lusitano. Nesse processo de revigoração das instituições municipais são as cartas de foral que vão desempenhar função primordial no jogo político entre a *Coroa*, a *Nobreza* e o *Povo*, como veremos adiante.

Se por um lado o município desempenha a importante função de fortalecimento da Coroa na luta travada pela soberania sobre o território e na correlação de forças com os poderosos do reino, o mosaico de tão diversos arranjos municipais era um fator limitador para a instalação de um poder centralizado e organizado por leis gerais. Essa diversidade de arranjos municipais na Península Ibérica, onde cada localidade tinha um conjunto de direitos distintos dos demais núcleos populacionais, era uma consequência dos forais concedidos às vilas e às cidades, que não seguiam um padrão formal uniforme: as prerrogativas concedidas à população eram distintas, conforme as peculiaridades e especificidade de cada núcleo populacional.

Segundo Nestor Duarte (1966), é somente a partir do século XIII, com a promulgação das primeiras leis gerais por Afonso II, que se inicia um processo de perda de soberania municipal através da progressiva centralização que vai se consolidando ao longo dos séculos seguintes. As *Ordenações Afonsinas* (1446) vão representar o esforço de uniformização do corpo de leis gerais sobre a heterogeneidade do direito local, modificando o município tanto na sua estrutura institucional quanto nas suas competências e prerrogativas. Zenha observa que, se as *Ordenações Manuelinas* (1521) não alteram as formas de funcionamento dos municípios, as *Ordenações Filipinas* (1603) vão reduzir a organização municipal a um aparelhamento de finalidades de cunho meramente administrativo.

Vale observar que a consolidação do poder central na Península Ibérica dá-se no modelo descrito por Bastos (1998), mencionado no início deste artigo: as competências municipais são dependentes da estruturação do Estado em que ele está inserido. Como o poder central passa a se constituir na principal fonte

de soberania e o ponto de irradiação das regras da vida social, há perda de autonomia administrativa do município que se transforma em uma entidade com funções meramente administrativas. Foi assim na Roma Antiga e em Portugal e assim será também no Brasil, ainda no período colonial, como veremos a seguir.

O Surgimento do Município no Brasil e as Adaptações das Instituições Lusitanas

A formação do município no Brasil não se enquadra no modelo que podemos chamar de clássico sobre desenvolvimento das instituições municipais. Nesse modelo, a criação das instâncias de poder local se realiza pela necessidade de resolução de problemas e conflitos postos pela vida em comunidade em um determinado meio social nascente. Na literatura sobre a história da colônia brasileira, predominantemente, a criação do município é vista como resultado da iniciativa exclusiva da Metrópole. Essa particularidade da nossa formação municipal, que é a sua instituição por vontade exclusiva dos estrategistas coloniais lusitanos, está presente no pensamento de todos os autores que servem de fonte para os nossos estudos. Edmundo Zenha (1948), por exemplo, afirma que no Brasil o município surgiu unicamente por disposição da Coroa portuguesa, que enviava nos seus navios para o território americano a população da vila, os animais domésticos, as mudas de espécies cultiváveis e a organização municipal encadernada no livro I das Ordenações, sendo que *“...as humildes vilas brasileiras, lamparinas da civilização que o português custosamente ascendia pela costa imensa, tiveram seu nascedouro subordinado a um programa elaborado em Lisboa”* (Zenha, 1948:25).

Um outro aspecto relevante acerca da instituição do poder municipal no Brasil é a idéia predominante entre os autores pesquisados de que o regime municipal foi o primeiro a ter realidade política no período colonial. Esse pensamento é

compartilhado por Oliveira Vianna (1982), Orlando Carvalho (1946), Celso Bastos (1998), entre outros.

Carvalho (1946), por exemplo, afirma que o regime municipal foi o primeiro a ter realidade no país, dado ao fato de que somente nas povoações brasileiras iniciais é que foi possível organizar a vida coletiva. Celso Bastos (1988), por seu turno, destaca que, apesar do contexto diverso, o desenvolvimento do município no Brasil, num primeiro momento, lembra o crescimento das Cidades-estados gregas, como foi o caso de Salvador, São Paulo e Ouro Preto, que tinham os seus próprios exércitos, solucionavam suas divergências internas e cuidavam da defesa contra os invasores estrangeiros utilizando-se de suas forças próprias. Ele cita o caso de Salvador, Olinda e Recife que, a seu tempo, lutaram contra as invasões como Estados independentes, e não como parte da colônia de Portugal sob o domínio da Espanha. Essa transformação das vilas e cidades nos primeiros séculos da nossa história em centro de decisão política se dava em função das enormes dimensões da colônia e as inerentes dificuldades de comunicação em um território extenso e inóspito. Segundo Bastos, apesar da relação de dependência colonial, aliada à existência de um governo central que não conferia ao município brasileiro tal dimensão político-decisória, “[...] de fato, as coisas se passaram como se desfrutasse ele de uma autonomia institucional [...] um centro vitalizado e regurgitante de independência na coisa pública” (Bastos,1998:216).

Assim como se deu na Península Ibérica, o município também exercerá um papel de grande importância na política colonial lusitana. A orientação ideológica e as bases jurídicas das instituições municipais brasileiras são dadas pelo arranjo legal contido nas Ordenações, porém com adaptações ao novo meio social. O debate sobre a adaptação das instituições municipais ao novo meio social do Brasil Colônia merece uma atenção especial, pois se constituiu em um ponto polêmico, não sendo consensuais as interpretações sobre as motivações do colonizador em promover os ajustes nas instituições transplantadas para a colônia brasileira. Para Zenha (1948), essas adaptações

são decorrentes das condições locais, que impuseram a necessidade de diferentes práticas devido a nossa evolução social e econômica, desviando as instituições em certa direção, imprimindo nelas um sentido e uma atribuição distinta daquela que possuía na Metrópole. É por essa razão que a função política do município no Brasil foi mais larga que em Portugal, sendo a função judiciária das nossas câmaras a segunda mais importante no arranjo institucional do município brasileiro. Já a função administrativa das câmaras nos primeiros séculos foi mais inexpressiva, e isso se explica pela pobreza dos nossos Conselhos, razão pela qual, os potentados rurais tomam para si a tarefa de prover as vilas com benfeitorias públicas tais como a construção de estradas, pontes e demais obras de interesse comunitário. Vianna (1982) aprofunda a discussão sobre essa absorção da atribuição das câmaras pelos potentados, em sua obra *Populações Meridionais do Brasil*, apontando esse fenômeno como uma das causas da geração de uma solidariedade social verticalizada e hierarquizada entre a população em geral e os grandes latifundiários rurais.

Retomando o debate sobre a adaptação das instituições municipais lusitanas na colônia brasileira, Oliveira Vianna (1956), em sua obra *Evolução do Povo Brasileiro*, defende a idéia de que a nossa diferente característica geográfica se constituiu em grande obstáculo no processo de transferência das instituições da Metrópole para a colônia. Para ele, dada a extensão do território brasileiro, os desvios no modelo das instituições trazido pelos portugueses é um fato inevitável. Ele diz ainda que, os núcleos iniciais de povoamento em pequenos focos dispersos em um *habitat* variadíssimo, somado a ação do isolamento sobre estes “nódulos” que acarreta uma modificação de sua estrutura interna; a diversidade da composição étnica da população e a sua base econômica concorrem para tornar esses núcleos profundamente diferenciados entre si. Assim, essa nova realidade encontrada na colônia cria um problema político para os estadistas da Coroa que buscam organizar um governo adaptado a esse “conjunto incoerente e heteróclito de nódulos sociais”, caracterizado pela dispersão e complexidade de sua estrutura interna. Dada essa realidade social

distinta, há uma transposição injustificada de órgãos de governo da metrópole para o Brasil onde, segundo Vianna (1956:197): "...há instituições sem razão de ser aqui, há aparelhos que não podem funcionar regularmente, pela discordância entre sua finalidade e as condições específicas da nova sociedade a organizar".

Vianna afirma ainda que a adaptação das instituições municipais lusitanas no Brasil, em função das condições "mesológicas" e do meio social diferenciados, revela o talento dos estadistas coloniais. Eles percebem que a ausência de estabilidade e a extrema mobilidade dos grupos, aliadas à latitude excessiva de território com uma baixa circulação política e econômica, colocariam obstáculos para o funcionamento dos órgãos da superestrutura política da metrópole na colônia. Por essa razão, os estrategistas coloniais promoveram os ajustes necessários para resolver os problemas relacionados à administração e à defesa militar através fragmentação do poder e da autoridade, em lugar da centralização e unidade política em um território com problemas de distâncias insuperáveis. Dessa forma, é exatamente a partir das condições geográficas que é possível compreender os motivos pelos quais os políticos coloniais optam pela fragmentação do poder, que possibilita o fortalecimento do papel político dos municípios nos primeiros séculos de colonização. Entretanto, ele alerta que isso não significa a existência da idéia por parte dos colonizadores de que se deva construir um núcleo regional importante anterior a um poder político centralizado, mas sim de um ato deliberado em função da dificuldade de comunicação entre um centro colonização e a sede de governo geral. Ele conclui afirmando que "...o modo que operam este trabalho de adaptação e reajustamento, honra, sobremaneira, o talento político e a capacidade organizadora dos estadistas coloniais" (Vianna,1956:1982).

A análise desenvolvida por Nestor Duarte (1966) polemiza em torno dessa questão, pois não compartilha da interpretação de que as condições geográficas e sociais são as causas das adaptações e das diferenciações regionais verificadas nas instituições lusitanas trazidas para o Brasil. Para

Duarte, uma das características do povo português, na época da formação do Estado lusitano, é o seu traço particularista e comunal, impregnado do espírito de fração, sendo ele melhor definido como um tipo social dentro de uma organização privada. Esse espírito do fragmentário, da divisão e da adesão à entidade local e regional, domina todo o povo português desde sua origem e se constitui na flama animadora da organização municipal. A consequência dessas características, tão próprias e enraizadas no homem português, destacadas por Duarte, é o antagonismo que ele provoca na forma de sua organização municipal, não havendo em Portugal municípios iguais e nem forais que contenham as mesmas disposições e privilégios, pois "...a organização municipal, de espírito típico e próprio como Portugal conheceu, é infensa à formação do espírito nacional, pela sua índole de divisão e fragmentação" (Duarte,1966:10). Portanto, dentro dessa perspectiva, os estrategistas colonizadores não inovam ao se depararem com uma nova realidade social na colônia, como afirma Vianna, mas sim, reproduzem no Brasil uma prática adotada na metrópole ao longo de sua história política.

Orlando Carvalho (1946) atribui a diferenciação das atribuições das instituições municipais no início do período colonial ao ineditismo do Estado português no processo de uniformização da estrutura governamental, cuja organização jurídica ainda irregular e confusa da metrópole é transportada também para o Brasil quando começou a colonização. Esse argumento é também defendido por Victor Nunes Leal (1997), na sua obra clássica *Coronelismo, Enxada e Voto*, onde alerta para o fato de que não se podem compreender as instituições daquele tempo com a noção moderna de separação de poderes baseada na divisão de funções legislativas, executivas e judiciárias. Segundo Leal (1997), havia nesse terreno uma grande confusão decorrente das limitações nem sempre claras das atribuições das autoridades públicas.

Apesar das diferentes relações causais apontadas por diversos autores, conforme destacado acima, o que se pode afirmar é que havia efetivamente um relativo grau de diferenciação entre as instituições municipais implantadas no

Brasil no início de sua colonização. Essas diferenças, entretanto, vão sendo reduzidas, paulatinamente, na medida em que se verifica um aumento da densidade populacional e um maior crescimento da atividade econômica com o concomitante aumento da integração entre os principais pólos de vida política da colônia. Esses fatores vão permitir uma gradativa uniformização das instituições coloniais e um maior controle dos poderes centrais sobre a vida social no decorrer dos primeiros séculos de nossa história.

As Instituições Municipais: seus Símbolos e Elementos Constitutivos

O município começou a funcionar no Brasil em 1532 sob a vigência das *Ordenações Manuelinas* (1521) e mais tarde sob o ordenamento jurídico contido nas *Ordenações Filipinas* (1603). O Concelho, denominação dada à assembléia de vizinhos detentores de concessões de forais, era autorizado a ser instalado nas localidades que tivessem pelo menos a categoria de vila concedida por ato régio, sendo ele formado por um corpo político administrativo que implicava em um núcleo de casas, uma população e um território denominado termo, sobre o qual se exercia a jurisdição municipal. Havia ainda o que se chamava de rocio, uma área de terra junto à vila que era destinada à utilização pública, de uso comum do povo, onde se recolhia lenha e era também utilizada como pasto para o gado. A pobreza dos municípios era enorme, sendo a maior parte da renda remetida para Lisboa. Em alguns centros onde a economia era um pouco mais vigorosa, a sede do Concelho funcionava em um prédio de arquitetura clássica, um sobradão quadrado com a cadeia em baixo e com as dependências da câmara na parte superior. Era pelas janelas desses edifícios que se faziam os comunicados mais importantes ao povo, convocado pelo toque de um sino, que era também usado para avisar sobre invasões de piratas ou índios. O mobiliário era pobre, sendo que entre os poucos móveis existentes havia um baú, que era objeto de toda atenção, uma vez que neles eram guardados os livros das Ordenações e os pelouros, documentos que continham as listas dos representantes eleitos no triênio.

Os membros do Concelho elegiam os representantes das câmaras coloniais, escolhidos entre os chamados homens-bons, moradores que se destacavam pelas suas qualidades pessoais como riqueza, origem nobre, entre outras distinções, embora no Brasil Colônia essa regra geral de distinção pessoal nem sempre foi observada devido à crônica escassez de população. Eram comuns, pessoas que exerciam ofícios mecânicos - degredados e até mesmo analfabetos - serem consideradas “homens-bons” e, por isso, assumirem alguma função pública.

O Concelho possuía algumas insígnias, sendo o pelourinho - uma coluna de pedra ou mesmo um rude poste de madeira erguido na praça principal - o símbolo por excelência da dignidade municipal. No período colonial a expressão “levantar pelourinho” significava receber foral de vila, o que implicava na instituição do poder local com todas as prerrogativas políticas, judiciárias e administrativas devidamente reconhecidas pelas autoridades coloniais. Algumas vilas possuíam também seu brasão de armas e uma bandeira, que era distintivo da corporação municipal e não propriamente do Conselho. Edmundo Zenha resume assim os elementos constitutivos de um Concelho:

[...] um grupo de vizinhos, um território, um casarão quadrado, a pilastra plantada no meio da praça ‘para honra da vila’, um brasão de armas e um estandarte – eis aí os elementos materiais de nosso Concelho colonial. Esse conjunto era envolvido por uma emanção legal que lhe dava competência e jurisdição, exercidas através de oficiais que a Ordenação agrupava, pondo-os em movimento (Zenha,1948:56).

O corpo de representantes legais do Conselho era constituído por dois juízes ordinários, ou então por um juiz de fora, além de três vereadores, um procurador, um tesoureiro e um escrivão, todos escolhidos por eleição. Os seus demais componentes eram nomeados pela própria câmara e dentre os principais estavam os chamados juízes de vintena; os almotacés; o alcaide-mor; os recebedores de sisas; os depositários judiciais, os do cofre de órfãos e

o da décima; o escrivão de armas; quadrilheiros; os avaliadores de bens penhorados e outros funcionários. Foram diversos os cargos existentes, não havendo, todavia, uma padronização das funções e das respectivas atribuições de cada um deles. Victor Nunes Leal (1997) afirma que, não obstante as imprecisões relativas ao papel dos membros dos Conselhos, as câmaras coloniais tinham funções muito mais importantes e abrangentes do que as modernas municipalidades, pois exerciam também as atribuições policiais e judiciárias, não havendo ainda nessa época a distinção moderna da divisão dos poderes. Ele destaca ainda que elas tinham atribuições que hoje são do Ministério Público e que também desempenhavam as funções de polícia rural e de inspeção de higiene pública, além de elegerem um grande número de funcionários na administração geral e deterem o direito de nomear procuradores às Cortes.

O Município como Centro da Atividade Política

O município, nos dois primeiros séculos do período colonial, eram detentores de largas prerrogativas políticas, pelo menos no plano local. Carvalho (1946) afirma que pelo fato do colono se encontrar desamparado dos poderes centrais, ele via no Concelho um tributário e um obrigado à defesa armada, fazendo assim do município o centro de sua atividade política, o lugar público, reconhecido pela Metrópole, por onde ele falava, reclamava ou se defendia, sendo essa a origem da desmarcada competência política que tiveram os Conselhos no Brasil Colonial. O isolamento a que estavam submetidos as autoridades locais, dada a extensão territorial e a baixa circulação política, é que tornavam impossível congregar os municípios em torno de um governo central. Os “senados da câmara” chegavam até mesmo a colocar em cheque a autoridade dos governadores gerais das capitanias, o que revelava um espírito de indisciplina do poder local e de resistência a centralização exercida pelos delegados da metrópole.

Zenha (1948), por seu turno, defende a tese de que essa rebeldia era de certa forma tolerada pelas autoridades metropolitanas, o que era uma estratégia para neutralizar o poder dos governadores que tendia a ser desmesurado em função da irresponsabilidade e isenção que a distância lhes assegurava. Ele afirma que os nossos Conselhos desempenharam integral papel municipalista, pois defendiam, dentro de seu amplo âmbito de ação, todos os direitos do colono ameaçados ou mal interpretados quase que constantemente pelas autoridades, pelos padres e pelas leis absurdas e inaplicáveis. Segundo ele, essa plena posse de todas as faculdades municipais, aliada ao alargamento das atribuições que foram sendo incorporadas é que deu aos nossos municípios a amplitude que lembra as velhas comunas ibéricas.

Para Victor Nunes Leal (1977), as pretensões exorbitantes, o alargamento das atribuições e os ímpetos de rebeldia das câmaras que refletiram durante muito tempo o estado social da Colônia, são decorrentes do poder privado desafiando o poder público, uma atitude quase sempre tolerada e não raro estimulada pela coroa.

Faoro (2001) afirma que por um longo período, as câmaras exerceram um imenso poder, desenvolvido às margens dos textos legais e muitas vezes contra eles, não sendo raro a própria Coroa sancionar as usurpações praticadas pelos senhores rurais através das câmaras. Já Leal (1997) acrescenta que essas manifestações de poder privado são decorrentes de uma estrutura cuja unidade fundamental era o extenso domínio rural, essencialmente monocultor e construído sobre o trabalho escravo.

A idéia de que nossos municípios desempenharam um papel ativo em vários assuntos da vida política brasileira nascente, contudo, é contestada por Capistrano de Abreu (2000), que em sua obra *Capítulos de História Colonial*, ao comentar a importância e a influência política das instituições municipais, afirma que, os “...órgãos da administração local (...) nunca pesaram decisivamente em lances momentosos, nem no reino, nem aqui, apesar dos

esforços de escritores nossos contemporâneos, iludidos pela aparência fugazes ou cegados pelas idéias preconcebidas” (Abreu, 2000:45). Não há como contestar a afirmativa de Capistrano quanto ao fato de que os órgãos da administração local nunca pesaram decisivamente nos grandes eventos da nossa história política nacional, mas também não podemos deixar de reconhecer que os conflitos locais mostraram uma grande vitalidade na política da colônia, período que as instituições nacionais ainda não estavam consolidadas.

A Reação Centralizadora e Decadência Municipal

O início da decadência do município é geralmente apontado como no fim do século XVII e começo do século XVIII, período que coincide com a descoberta e exploração das minas. Para Caio Prado Júnior (1979) essa decadência se inicia ainda antes, logo após o período da invasão holandesa, ou seja, no início da segunda metade do século XVI. Em sua obra *Evolução Política do Brasil*, ele aponta como causa desse processo de perda do prestígio municipal o desenvolvimento econômico da colônia, o que gerou um aumento dos rendimentos fiscais da Coroa, aliado à descoberta das minas no último ano do século XVII. O Reino, recém liberado do jugo espanhol, havia perdido o comércio com as Índias, e na África só obtinha ganhos com o comércio de escravos, restando somente o Brasil tanto como uma alternativa para fazer frente às dificuldades econômicas, crescendo dessa forma, significativamente, a importância da colônia americana para a economia da metrópole. Surgem então as restrições comerciais, tais como a proibição do comércio da colônia com navios estrangeiros, a criação dos sistemas de companhia privilegiada de comércio, a proibição do plantio de certas espécies de plantas que tivessem similares no Reino, a proibição de manufaturas, entre tantas outras medidas restritivas.

Segundo Prado Júnior, as intromissões da metrópole na vida da colônia chegam ao seu auge com a descoberta do ouro e depois do diamante. Os

argumentos desenvolvidos por ele são de que, com o aumento da riqueza e o desenvolvimento econômico do país, surge a economia mobiliária ligada ao comércio e ao crédito, controlada por uma rica burguesia de negociantes, quase toda ela natural do Reino, que era amparada pela política comercial da Coroa. Essa burguesia comercial urbana, economicamente forte, passa a disputar cargos da administração municipal, deslocando assim a autoridade pública das mãos dos proprietários rurais. Essa disputa, entre o proprietário rural e a burguesia comercial se dá inclusive com lutas ásperas como, por exemplo, na Guerra dos Mascates em Pernambuco em 1710. Verifica-se nesse período um declínio da autoridade das câmaras, que até então se organizava numa base rural e que dá lugar à autoridade da metrópole. Nesse processo de deslocamento das bases do poder, os governadores e as autoridades reais emergem do plano secundário a que estavam relegados, e medidas restritivas são impostas às câmaras. A proibição às câmaras de convocarem juntas, de solicitarem o comparecimento dos governadores ao Senado e também de se recusarem a atender as convocações dos governadores para comparecerem ao palácio, dentre outras tantas prerrogativas que até então pertenciam aos órgãos municipais, são suprimidas e substituídas pelas dos governadores. A progressiva perda do prestígio do município, segundo o autor, tem sua origem na dinâmica da economia a partir de meados do século XVII, pois

[...] esta transformação, que se define pela maior penetração econômica da metrópole, repercute no terreno político pelo desaparecimento gradual da nossa autonomia local do primeiro século e meio de colonização. Desloca-se a autoridade das mãos dos proprietários territoriais, a antiga classe dominante, para as da Coroa portuguesa (Prado Junior,1979:41).

Para Victor Nunes Leal (1997), na primeira fase desse longo processo de implantação efetiva da autoridade régia, a Coroa não necessitava de profundas reformas no ordenamento jurídico vigente, pois a expansão das câmaras se deu, sobretudo, à margem das Ordenações ou contra elas. Bastava anular ou reduzir as concessões da “legislação extravagante”, prestigiar mais e aparelhar

os agentes reais na colônia, especialmente os juizes de fora, ouvidores e governadores. Alguns fatos históricos passam a ser marcos da progressiva centralização política e perda da autonomia municipal. A vinda da Corte para o Brasil em 1808 provoca um melhor aparelhamento do governo central e mais tarde com a instalação do Governo de Pedro I no Rio de Janeiro, inicia-se um forte movimento centrípeto. Entretanto, nessa fase, não há ainda uma modificação na estrutura da organização municipal e, mesmo com a outorga da Carta de 1824, as nossas municipalidades não sofreram transformações radicais e as Câmaras Municipais continuaram a ser o centro do poder político local. Conforme Leal (1997), a Constituição de 1824 estabelecia o funcionamento de câmaras eletivas com competência sobre o governo econômico e municipal em todas as cidades e vilas. É somente na lei de organização municipal de 1828 que as câmaras são declaradas corporações meramente administrativas, sendo reduzidas a simples peças da engrenagem monárquica, não podendo exercer o poder judiciários, passando, então, a serem submetidas a um rígido controle exercido pelos Conselhos Gerais, pelas Assembléias Provinciais e pelo Governo Geral, processo esse que foi denominado doutrina de tutela.

Orlando Carvalho (1946) afirma que com o *Código de Processo* de 1832, os municípios ganham uma pequena parcela de autoridade com o fortalecimento da figura dos Juizes de Paz, providos por eleição local, que atuam ao lado das mais expressivas autoridades do governo imperial. Entretanto, ele ressalta que não ocorrem mudanças substantivas relativas à autonomia municipal.

O *Ato Institucional* de 1834 reflete uma tendência descentralizadora, mas, efetivamente, a nova organização política apenas transfere a tutela sobre as câmaras municipais para as Assembléias Provinciais. Para alguns historiadores, a situação dos municípios torna-se ainda pior, embora o principal objetivo dos liberais fosse permitir a cada província condições de estabelecer o regime municipal que fosse mais conveniente. Em outras palavras, o que interessava às forças liberais era o fortalecimento das províncias, pois a

concessão de maior autonomia para os municípios poderia colocar em risco a homogeneidade da sua situação dominante. Os liberais acreditavam que com os municípios sob a tutela das províncias elas se manteriam como unidades coesas, mais capazes, portanto, de resistir ao poder absorvente do centro. Mas na prática não é isso que se dá, pois como destaca Victor Nunes Leal (1997), o presidente da província permanece como a figura dominante no cenário provincial, sendo ele um delegado do Imperador, tendo entre as suas principais atribuições políticas, a função de garantir a vitória dos candidatos apoiados pelo governo. Leal afirma ainda que a *Lei de Interpretação do Ato Adicional*, a reforma do *Código de Processo* criminal e a jurisprudência do *Conselho de Estado* foram os principais instrumentos de garantia da preeminência dos presidentes de província e a consolidação do poder central. Esse também é o pensamento de Orlando Carvalho (1946) que afirma que a essência do Ato Adicional é ter libertado as províncias da tutela da Assembléia Geral, transferindo às Assembléias Provinciais poderes para decidir em última instância sobre os assuntos locais, que passaram dessa fora a depender do governo provincial.

O que podemos concluir, no que tange às mudanças promovidas durante o segundo reinado, é que não houve nenhuma alteração substancial do papel dos municípios no conjunto das instituições políticas, sendo que muitos dos projetos discutidos, de fato, refletiam o propósito de tornar o poder providencial mais atuante no âmbito das instituições municipais, através de um órgão executivo local nomeado pelo presidente.

O município no período da Primeira República até a Constituinte de 1946

A organização política centralizada, vigente durante da monarquia, por força de lei, dá lugar a um sistema de cunho federalista, com a transformação das Províncias em Estados soberanos, que passam a ser o eixo da vida política nacional. Embora a descentralização seja um princípio básico do sistema federalista, as modificações na organização política implantadas na República

Velha trazem como conseqüência o enfraquecimento não só da União, mas também dos municípios. No início do regime republicano, as primeiras medidas descentralizadoras davam uma maior autonomia ao município, porém, essa autonomia inicial é logo suprimida pelas reformas nas constituições estaduais. Foram criadas normas impositivas para a gestão municipal, tais como órgãos de fiscalização para a administração e para as finanças municipais, em alguns casos com verificação *a priori* dos atos municipais e, em alguns Estados da federação, foi suprimida até mesmo a prerrogativa de eleger o chefe do poder executivo local. A conseqüência natural dessa tutela dos municípios foi a concentração de poder na órbita estadual. Algumas teses doutrinárias são apontadas para justificar as restrições adotadas à autonomia municipal, entre elas, Victor Nunes Leal (1997) cita a de Castro Nunes que afirmava que no regime federativo, a unidade política é o Estado e não o município, e também a de Francisco Campos, que alegava que os problemas de que envolvem a administração municipal transcendem os limites comunais, sendo, portanto, de interesse de mais de um município e até mesmo de interesse todo o Estado.

Se no período da República Velha o município estava atrelado aos interesses das elites dominantes da política estadual, a Revolução de 1930 realiza uma modificação estrutural na organização política, visando aumentar significativamente a autoridade do poder central. Carvalho (1946) esclarece que são baixados decretos pelo governo provisório instituindo os Conselhos Consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios e o Departamento de Municipalidades, órgão estadual, com atribuições que permitem exercer uma extensa tutela sobre a vida administrativa dos municípios. Foram estabelecidas normas sobre a administração do município limitando a celebração de contratos, contração de empréstimos, desapropriação de bens para fins públicos, entre tantos outros controles sobre as ações do poder municipal. Segundo ele, os resultados alcançados com as medidas adotadas pelo governo provisório deram sustentação a um discurso de sólida base doutrinária, com ênfase na ordem pública, possibilitando a montagem de uma nova máquina política, capaz de se proteger contra os

defensores de uma maior autonomia municipal. Entretanto, Víctor Nunes Leal (1997) observa que, apesar dos poderes dos Estados para dominar politicamente o município, os seus dirigentes estaduais não exerciam sua autoridade para garantir uma boa prática administrativa, pois o interesse maior da situação estadual não era de ordem administrativa, mas sim eleitoral. Conforme Leal, a “política dos coronéis” se fundava exatamente na reciprocidade entre o governo do Estado e o chefe político local que detinha carta-branca para atuar no município em troca do seu apoio aos candidatos governistas.

A Constituição de 1934 assegurou algumas autonomias e prerrogativas aos municípios, entre elas a de eleger seus prefeitos e vereadores, exceto nas capitais e instâncias minerais onde o prefeito era nomeado pelo governo do Estado. Os dispositivos da nova Carta Constitucional também possibilitaram um aumento da renda municipal, concederam ao município a prerrogativa de decretação de determinados impostos e taxas e também certa autonomia na aplicação de suas rendas e na organização de serviços de sua competência. Entretanto, o mesmo artigo da Constituição que faculta algumas autonomias aos municípios determina a criação de órgãos de assistência técnica e de fiscalização das finanças municipais nos mesmos moldes dos Departamentos de Municipalidades vigentes no período do governo discricionário. Um outro dispositivo de cerceamento e tutela municipal é o que estabelece a intervenção nos municípios com fins de regularizar suas finanças e garantir pagamento de empréstimos garantidos pelo governo estadual e dívida fundada. A Constituição de 1934 apresentou, na realidade, uma contradição em relação à autonomia municipal, pois ao mesmo tempo em que ampliou certas prerrogativas políticas e administrativas, ela estabeleceu mecanismos de controle e até mesmo de intervenção direta do Estado na vida municipal. Vale lembrar que os municípios, efetivamente, não chegaram se institucionalizar dentro desse novo arranjo legal, pois a primeira eleição municipal foi realizada meses antes do golpe de Estado de 1937, o que resultou em uma nova constituição para o país.

A constituição de 1937 foi incontestavelmente antimunicipalista. Além de ter conservado os Departamentos de Municipalidades, ela suprimiu a eletividade dos prefeitos, que passaram a ser nomeados pelo governador do Estado e estabeleceu ainda novas regras que reduziram a receita municipal. A administração dos Estados foi entregue aos interventores ou governadores e aos Conselhos Administrativos, cuja tarefa principal era dar aprovação prévia a decretos-leis dos interventores e prefeitos. Se, por um lado, no Estado Novo é possível verificar uma acentuada subordinação das políticas estaduais às diretrizes do governo central, por outro, o arranjo institucional adotado acarreta, sobretudo, o completo amesquinamento do município.

A Assembléia Constituinte de 1946 restabeleceu a autonomia municipal no processo de escolha do prefeito e vereadores pela via eleitoral, a prerrogativa de decretação e arrecadação dos tributos e taxas de sua competência, a aplicação de suas rendas e, por fim, a organização dos serviços públicos locais. Com isso, a fiscalização da administração financeira e da execução orçamentária passa a ser feita nos Estados e municípios, pela forma definida nas constituições Estaduais. A participação dos municípios em alguns tributos como, por exemplo, a cota que relativa ao imposto de renda, passa a ter aplicações vinculadas à legislação federal. Tomando como base o período do Estado Novo, o município experimenta novamente um processo de ampliação de sua autonomia e soberania, sem, contudo, voltar a desempenhar o papel político ativo dos primeiros séculos do período colonial.

As distintas fases do desenvolvimento do município no Brasil, não obstante aos intermitentes movimentos de ampliação e redução da sua soberania e autonomia ao longo da história, seguem o princípio descrito no início deste artigo de que consolidação do Estado nacional se dá com o concomitante enfraquecimento das instituições municipais. Entretanto, o mais significativo para nossas reflexões acerca das nossas instituições políticas são as rupturas do nosso arcabouço institucional verificadas em diferentes fases de nossa história política e social. Desvendar as causas dessas rupturas e da fragilidade

dos modelos institucionais adotados ao longo de mais de quatro séculos de história está além do nosso propósito, entretanto, entendemos que essa retrospectiva sobre o debate promovido por destacados historiadores sociais da primeira metade do século passado, podem nos apresentar caminhos que permitam ampliar a reflexão sobre nossas instituições políticas municipais e o desenvolvimento da democracia no Brasil.

Referências

ABREU, Capistrano de. *Capítulos de história colonial*. 7.ed. São Paulo: Editora Itatiaia, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro et. alli. *Comentário à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988-1993.

CARVALHO, Orlando M. *Política do município*. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Livraria Agir, 1946.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1966.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: Formação do patronato brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Ed. Globo, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4.ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

PRADO JR, Caio. *Evolução política do Brasil*. 11.ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

VIANNA, Oliveira. *Evolução do povo brasileiro*. Rio de Janeiro: M.Lobato & Cia Editores João Paulo, 1923.

_____. *Populações meridionais do Brasil e instituições políticas*. Brasília: Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 1982.

ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil (1532-1700)*. 1.ed. São Paulo: Editora Ipe, 1948.