O PODER POLÍTICO DO MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA(*)

ALENCAR SANTANA BRAGA

RESUMO: O trabalho teve por objetivo a compreensão do poder político do município no Brasil Colônia. Para tanto, analisou a história do município desde sua origem, até alcançarmos o período objeto do trabalho. No período específico de abordagem, percorremos a história do município no Brasil Colônia em relação aos principais acontecimentos sociais e políticos ocorridos à época, bem como as decisões tomadas por nossas câmaras municipais, comparando-as com o previsto nas Ordenações, de forma demonstrar qual o poder político que exerciam.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, inicialmente, teria como tema: O município e a federação no Brasil. O objetivo era estudar o município no Brasil, desde sua origem, seu conceito atual e suas competências, sendo feito também o estudo do sistema federado de governo, da criação norte-americana aos dias atuais, passando pelo regionalismo regional de Paulo Bonavides. Analisando-se, assim, de que forma nosso município enquadra-se na federação brasileira, uma vez que por força constitucional é um de seus integrantes.

Concluindo ser um tema extenso e que precisaria de maiores elementos e fundamentação teóricos, indo além do que o proposto pela especialização, cogitou-se o seguinte tema: O município no Brasil.

Com este tema, o município seria estudado até os dias atuais, onde suas competências e enquadramento constitucionais seriam melhores detalhados, procurando compreender o poder, se mais ou menos centralizado, que exerceram nas diferentes formas do estado brasileiro ao longo de sua história.

Entretanto, com o início do estudo, verificou-se que a empreitada também exigiria um tempo muito maior do que o disposto, já que além das questões legais, far-se-ia necessária a compreensão política de cada momento vivido pelo município no Brasil, desde a colônia, passando pelo império e pelos diversos momentos da República.

(*) Trabalho de Conclusão de Curso apresentado originalmente em 04 de Abril de 2007 no Curso de Especialização em Direito Constitucional, Pós-Graduação Lato Sensu da Escola Superior de Direito Constitucional, sob a orientação do Professor Dr. Marcelo Lamy.

Considerando ser objetivo alcançar o estudo do município como indicado acima, porém em outro momento, decidiu-se pelo tema proposto no presente, já que seu estudo será fundamental aos estudos posteriores.

Alguns podem estar indagando: O quê isso tem de constitucional? Qual o interesse para o direito constitucional contemporâneo? Qual a relação com o curso de especialização?

A resposta a estas indagações é simples e direita: muito.

Para estudar o direito não basta analisarmos suas leis, temos que entender seu significado, sua conjuntura de execução e de pré-criação, os atores envolvidos em sua aplicação, os valores sociais e as forças políticas imperativas em determinado momento; enfim, entender a sociedade onde determinada norma foi criada e aplicada.

Um dos objetivos centrais de qualquer Constituição é estruturar os poderes políticos de determinada sociedade, organizando o Estado, delimitando seu limite de atuação.

As Constituições têm como fonte criadora o poder político, a pilastra de qualquer Constituição. Os valores que lhe dão sustentação a sua legitimidade e eficiência frente à determinada sociedade estão calcados no poder político prevalecente.

O município é um dos integrantes da estrutura do Estado brasileiro e, como tal, exerce poderes políticos, conforme estabelecido na Carta Constitucional.

Como elemento do Estado brasileiro, deve ser estudado e entendido ao longo de sua história, para que sua configuração atual seja passível de melhor compreensão. Foi isto que pretendemos fazer com o presente trabalho.

O presente trabalho é organizado em quatro capítulos para melhor estudo da matéria.

No primeiro – Origem e evolução histórica do município -, fazemos um relato de sua criação no Império Romano, indicando quais eram seus principais personagens e competências que exerciam. Após analisamos a passagem do município pelas dominações visigótica e arábica, sofridas por Roma, até seu surgimento na Península Ibérica.

No capítulo O município português, estudamos a importância que tiveram os municípios na constituição da nação portuguesa, a razão de criação dos municípios, os diferentes tipos de concelho existentes, porém detalhando, sinteticamente, somente o município perfeito, base ao regramento municipal contido nas Ordenações Afonsinas.

Depois entramos no estudo do Município no Brasil Colônia, título do capítulo terceiro, que possui quatro subtítulos, cada qual referente ao um período do século do Brasil Colônia.

Aqui estudamos alguns fatos importantes da história política brasileira, a criação do município no Brasil, a conjuntura política e social da época, os principais atores sociais e poder político que exerciam, assim como as razões que levaram a criação dos municípios no período colonial.

Neste capítulo, nosso maior objeto de análise era compreender qual foi o poder político do município colonial, ou seja, qual foi o poder exercido pelas câmaras e as razões que levaram a uma maior ou menor centralização da metrópole.

O quarto capítulo – O município colonial e as Ordenações – tem por objeto de estudo as Ordenações Manuelinas e Filipinas, únicas a vigorarem sobre os nossos concelhos. Analisamos aqui quais eram os principais oficiais municipais e as competências previstas nas Ordenações, não necessariamente cumpridas pelos nossos municípios.

No único subtítulo deste capítulo – Eleição municipal no Brasil colonial -, analisamos o processo eleitoral do município com base nas Ordenações, apesar de sabermos que não foram cumpridas na íntegra. Discorremos sobre quem eram seus eleitores - dentre eles os homens-bons, a quem foi feita uma análise separada -, como funcionavam as eleições e quem eram os oficiais eletivos.

Serviram de material ao presente trabalho, as Ordenações Manuelinas e Filipinas, disciplinadoras de nossos concelhos no Brasil colonial. Como não forneciam subsídios necessários à exata compreensão do poder político exercido pelo município, até porque não foram aplicadas na íntegra, buscamos na história a fonte preciosa a tal entendimento.

Os costumes, a conjuntura política e social da época são elementos essenciais ao estudo do município colonial. Suas decisões tiveram neles a força legitimadora.

Então, fomos nos encantar com a doutrina que trata do assunto, desde juristas, historiadores, geógrafos a sociólogos, que nos forneceram passagens importantíssimas ao conhecimento da nossa história, do nosso direito e, em especial, do município colonial brasileiro e do poder que exerceram.

Tínhamos como pretensões o conhecimento do poder municipal no Brasil Colônia, julgando-o essencial à compreensão da história política brasileira, e não criarmos nada de novo.

Percebemos que há estudos valiosos a respeito da matéria e que deveriam ser debatidos com mais profundidade por todos aqueles que querem conhecer nossa passado político. Julgo que tal curiosidade deveria ser de todos os brasileiros, mas se não for, que seja pelo menos daqueles que pretendem interferir em sua história.

Um povo não se faz sem sua história. O entendimento de seu passado é fundamental para projetarmos nosso futuro. É na luta constante que construiremos uma nação justa.

Espero ter colaborado de forma singela com a difusão de nossa história jurídica, constitucional e política. Como disse, as pretensões eram entender o poder do município ao longo da história colonial, e julgamos ter cumprido nosso papel.

Se maiores informações faltaram ao trabalho, desejamos que todos aqueles que tiverem oportunidade de folhear ou dispensar alguns momentos à leitura do texto, brinde-nos no futuro com maiores e melhores informações e conhecimento.

1. ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO

> ... o govêrno local em sua origem, como em sua constituição definitiva, não foi uma liberalidade do poder, conforme pretendem os sectários da centralização administrativa; mas um direito adquirido e impôsto pela energia moral dos povos que estavam em condições de exercê-lo.[1]

O trecho em destaque foi extraído da análise que Carneiro Maia faz da história da origem dos municípios, no qual enfatiza o poder do povo na conquista de sua liberdade de organização local. E isto percorreu, para o autor, a história dos municípios nos diversos reinos e países por onde existiu e difundiu-se, desde o Império Romano.

O Império Romano que dominou vasto território na antiguidade, além da capital Roma, era formado pela Itália, cujas cidades possuíam grande prestígio, sendo seu cidadãos considerados romanos, e pelas províncias, as cidades conquistadas pelo império, que se dividiam em colônias e municípios.

Eram considerados municípios as cidades habitadas por pessoas não originárias de Roma, mas que detinham todas ou parte das prerrogativas dos cidadãos romanos, condição atribuída a seu povo. Eram regidas por suas próprias leis e costumes, ao contrário das colônias, submetidas que eram à legislação de Roma.

[1] CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. **O Município:** Estudos sôbre a administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883, p. 47.

Esta é a lição de Alexandre Herculano, que, explicando as liberdades e poderes municipais em Roma, assim nos diz: "Não só elegia os seus magistrados, mas tambem promulgava as leis locaes, e resolvia os negocios communs."[2]

Nem todo povo vencido tinha esta prerrogativa, somente aqueles que eram temidos ou que detinham reconhecimentos pelo trabalho praticado. Os demais não eram desta forma tratados, ficavam submetidos ao poder e às leis romanas. Como se vê, não era uma simples permissão do Império Romano, era na verdade uma conquista do povo. É desta prerrogativa, de exercer o povo vencido suas leis e costumes, que nasce o município, nome dado à organização local daqueles povos. Odair Rodrigues assim afirma:

> Já os municípios eram regiões habitadas por populações não originárias de Roma, mas as comunidades passavam a gozar, com algumas restrições, que, aliás, variavam de município para município, da condição de cidadania romana. Mas regiam-se pelas suas próprias leis e podiam preservar suas instituições originais.[3]

O município desenvolveu-se e fortaleceu-se no Império Romano, sendo considerado um dos grandes legados deixados por aquele povo que tanto contribuiu para o surgimento de instituições jurídicas referências ao mundo.

O historiador e municipalista português Alexandre Herculano, relatando a razão de ter deixado um livro reservado de sua obra ao estudo do município, demonstra o quão importante e grandioso o considerava, cuja origem e conceito estavam calcados no Império Romano, com esta passagem: "O trabalho relativo á sua existencia collectiva, regulada pela mais bella das instituições que o mundo antigo legou ao mundo moderno, o município, deviamos reservá-lo, pela importancia da materia, para um livro especial".[4]

O município desempenhou papel importante no crescimento do Império Romano, pois a organização local garantia a presença do poder romano nas mais diversas localidades, mesmo que respeitando os costumes dos povos vencidos. Carneiro Maia, de forma sucinta e precisa, deixa-nos esta lição: "Daí a organização municipal que, generalizando-se com o tempo, fundiu-se na sociedade romana como um dos mais poderosos elementos de sua grandeza".

---

[2] HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal:** tomo IV, 5ª ed. Lisboa: Bertrand Editora, [18-?], p. 7.

[3] ALVES, Odair Rodrigues. **O município:** Dos romanos à nova república**.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1986, p. 15.

[4] HERCULANO, [18-?], p. 5.

A força do município na sociedade romana foi tão marcante que nem as diversas alterações de poder e de organização por que passou o Império Romano, ou a República Romana, fizeram com que ele deixasse de existir. Enfraqueceu-se em alguns momentos, em outros se fortaleceu; porém, sua tradição vigorou como instrumento de organização política, inclusive para outros povos.

O município romano tinha poderes executivo e judicial, sendo que seus magistrados tinham o apoio da cúria, formada pelos decuriões ou senadores, para a governança da cidade. A princípio, qualquer cidadão romano - os *municeps* - podia compor a cúria e a magistratura, mas, com o tempo, só os decuriões passaram a ser chamados *de municeps*.

O poder judiciário era exercido pelos *duumviros* ou *quatuorviros,* que possuíam os mesmos poderes, cuja designação variava tão-somente pelo fato de serem dois ou quatro magistrados.

Havia ainda os censores ou curadores que, além da censura, administravam as rendas públicas, sendo que só podiam exercer tal função quem já tivesse exercido os demais cargos eletivos da municipalidade, por isso possuíam maior prestígio em relação aos outros. Sua eleição era de cinco em cinco anos, posto que eram chamados de *duumviros* ou *quatuorviros quinquennae,* distinguindo-os dos anteriores, conforme Alexandre Herculano.

Outra autoridade municipal de Roma eram os edis. Tinham por função julgar o que lhes competia, o que era bastante amplo, e também:

> incumbia-lhes a conservação da paz interna do município, a inspecção nos mercados e a estiva dos generos, o prover em que não faltassem as subsistencias, o promover o reparo dos edificios publicos e privados e o bom estado das vias de comunicação, e enfim os outros diversos ramos analogos da administração publica.[5]

O responsável pela arrecadação dos tributos era o questor.

Em síntese, estes eram os principais personagens do município romano, mais o defensor, que tinha por função defender o povo contra os abusos e injúrias das autoridades romanas, em especial do presidente da cúria – o *principal.* Somente os plebeus poderiam ser defensor, com mandato de cinco anos.

Quando da invasão germânica ao Império Romano, no princípio do século V, os municípios estavam em declínio, pois a tirania do império os sufocava.

[5] HERCULANO, [18-?], p. 11

Entretanto, a dominação bárbara não extinguiu a organização local, pelo contrário, respeitou as leis e costumes dos vencidos, permitindo que se organizassem a seu modo, o que fez com o município sobrevivesse e revigorasse.

Porém, outros fatores contribuíram para a sua continuidade como modelo de organização administrativa. Os próprios costumes dos bárbaros, que preferiam a vida silvestre à da cidade, relegando estas aos vencidos, que lá praticaram a liberdade municipal como mecanismo de organização, foram fatores colaboradores à resistência do município.

> Assim o municipio escapou no meio d'aquela grande convulsão politica, não só porque os conquistadores deixaram por via de regra os vencidos governarem-se pelas suas leis e costumes, continuando elles a seguir as proprias usanças, mas tambem porque, em geral, as duas raças ficaram materialmente divididas, e porque a agglomeração dos hispanos-romanos tornava natural a conservação das instituições populares ou municipaes.[6]

A lição extraída do livro *O município – dos romanos à nova república* também é esclarecedora neste sentido:

> Com a irrupção dos bárbaros, as cidades passaram a ser o refúgio natural das populações campesinas, onde posteriormente poderiam render-se, correndo menores riscos. Por outro lado, os bárbaros, pelo seu espírito de independência e nomadismo, estavam mais propensos a estabelecer suas residências no campo. Era nos centros urbanos e nos castelos que os hispânicos encontravam o último reduto de proteção, elegendo seus magistrados próprios, provavelmente os *defensores.* Os invasores não interferiam nessa administração, coexistindo os dois grupos étnicos com suas normas e valores.[7]

Pondo fim à dominação gótica, os árabes dominaram Roma. Apesar de não terem deixado documentos com referências aos municípios, influenciaram a organização municipal. As denominações que os cargos municipais passaram a ter demonstram isto e são de origem arábica.

Alexandre Herculano, que com detalhes e tão profundamente estudou o município, atesta a existência do município durante a ocupação sarracena e o uso que os árabes fizeram dele como instrumento de organização política. Os nomes dos oficiais municipais utilizados, à época, na Península Ibérica e, em especial, em Portugal, conseqüentemente alguns no Brasil colônia, são de origem arábica, derivando de: al-kaid, al-wasir, al-mothsib, al-kadi.[8]

[6] HERCULANO, [18-?], p. 21.
[7] ALVES, 1986, p. 22.
[8] HERCULANO, [18-?], p. 35.

Em seu estudo a respeito do município, Odair Rodrigues fundamentando que o mesmo não foi uma instituição morta no período da ocupação sarracena, argumenta:

> A prova de que o sistema municipalista continuou a existir na Península Ibérica dominada pelos árabes é o fato de que grande parte dos vocábulos que designavam os mecanismos dos concelhos leoneses, portugueses, as magistraturas, os cargos e as formulas era de origem arábica.[9]

O respeito e a influência do domínio árabe pela organização local de origem romana também são destacados por Carneiro Maia, para quem, mesmo não havendo documentos legais a explicitar o acolhimento e aplicação do regime municipal, era comum os sarracenos "respeitar as instituições e as leis dos vencidos, e até conservarem as suas hierarquias civis e eclesiásticas", cujos nomes "al-kaid, al-wazir, al-mothsib, e outros nomes de magistrados que figuraram depois nos conselhos de Leão e Portugal,"[10] são referências que garantirem o vigor desta instituição.

Somente a título de curiosidade, pois o que acompanhamos no noticiário atual são informações tendenciosas em sentido contrário, vale destacar uma passagem do texto de Odair Rodrigues, que, analisando o desenvolvimento do município durante a dominação arábica e após o seu fim, em especial na Espanha, menciona que "o árabe revelou-se um dos mais tolerantes conquistadores da história".[11]

Ao fim da dominação dos sarracenos, o município reaparece com mais vigor e difusão na Península Ibérica. E era o município romano que ressurgia, como arma a serviço da liberdade popular.

"...assim o municipalismo, a grande formula da democracia romana, atravessou as revoluções e conquistas, para vir depois a servir de principal instrumento á liberdade popular no berço das actuaes nações da Hespanha."[12]

É com este espírito que os concelhos vão surgindo na Península Ibérica lá pelo século XI. O povo que tanto colaborou para a derrota dos árabes agora quer também ficar livre do domínio da nobreza.

[9] ALVES, 1986, p. 24.
[10] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 56.
[11] ALVES, 1986, p. 25.
[12] HERCULANO, [18-?], p. 48.

2. O MUNICÍPIO PORTUGUÊS

> ...as cartas de foral tinham caráter quase contratual entre o rei e o povo e correspondiam a uma paulatina libertação do homem de trabalho. É a luta, através da força bruta, 'por meio do qual os municípios se instituíram e obtiveram garantias mais sólidas contra a prepotência da nobreza e do clero'.[13]

A organização do conselho em Portugal surgiu da necessidade de determinada aglomeração urbana em criar mecanismo de organização política capaz de solucionar os problemas locais e de defender os direitos do povo habitante daquele território frente às usurpações da nobreza, visto que ou não havia um poder central capaz de garantir tal prerrogativa, ou não era forte o suficiente para tal, ou, ainda, encontrava-se distante a ponto de resolver de forma eficaz.

A criação de municípios no início da monarquia portuguesa e o seu fortalecimento foram importantes para que aumentasse o poder real, além de garantir uma nova organização social contemporânea da época capitalista que aflorava na Europa. O regime feudal não colaborava para a expansão comercial e para o fortalecimento do poder central. Este tinha seu poder fragmentado pela força dos senhores feudais. Se outrora teve importância à conquista da monarquia portuguesa, , o feudalismo representava após a obtenção desta um obstáculo ao poder real.

No início do reino português, era grande o prestígio do município. Não só administrava o burgo sob sua competência, mas participava diretamente das decisões do coroa. O povo, representado pelos seus procuradores, constituíam o terceiro estado na formação da Corte, ao lado da nobreza e do clero, conforme Brasil Bandecchi, referindo-se a outros pensadores em sua obra *O município no Brasil e sua função política*.[14]

Os conselhos portugueses tinham a prerrogativa de enviar homens-bons à Corte, a fim de lá defenderem os direitos municipais. "Os procuradores do povo formavam nas côrtes uma espécie de terceiro Estado, e mais de uma vez o elemento municipal tomou ali uma parte ativíssima nos negócios do reino".[15] Menciona ainda que em 1385, esta Corte aclamou rei João I, impondo-lhe, inclusive, condições para o exercício de seu reinado, como: "formar o seu conselho de cidadãos das principais cidades do reino escolhidos por propostas de listas

[13] CARVALHO, Orlando M.. **Política do Município- (Ensaio Histórico)**. São Paulo: Livraria Agir Editora, 1946, p. 12.
[14] BANDECCHI, Brasil. **O município no Brasil e sua função política.** São Paulo, 1972, p. 20/21.
[15] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 61.

tríplices; ouvir os povos em tudo que fôsse de seus interêsses, e não impor tributos, fazer a paz ou a guerra, sem o seu consentimento".

Carneiro Maia, em sua obra[16], demonstra a perversidade do interesse real na aliança com os municípios para a derrota da nobreza e do clero, que até então tinham poder significativo.

Explica o autor que a aliança com o povo foi essencial em sua vitória e que a benevolência dos reis com o poder municipal não foi uma mera liberalidade, mas sim uma tática a lhe garantir a conquista de seus objetivos, o que seria característica do poder central ao longo da história, já que se reconcilia no futuro com o clero a fim de subjugar o poder municipal, em detrimento da centralização do poder real.

É importante frisar, porém, trazendo à tona inclusive o ensinamento deste municipalista descrito em destaque no início deste capítulo, que as liberdades municipais conquistadas pelos concelhos portugueses não eram tão-somente fruto da vontade real, pelo contrário, eram proporcionais ao poder popular que possuíam.

Dentre outras, esta é uma das razões pelas quais fez existir em Portugal mais de um tipo de município. Além do mais, não existia ainda a esta época uma legislação uniforme. O que prevalecia era o desejo de organização e liberdade local a guiar o povo; assim, "os concelhos portugueses, ou anteriores á monarchia, ou fundados durante os seculos XII e XII, podem dividir-se em tres classes: rudimentares – imperfeitos – completos".[17]

Os municípios aproveitavam de sua força para obter suas franquias e vantagens, que variaram de localidade para localidade, dependendo do poder que cada qual possuía e com base em qual foral anterior o seu era redigido, e

> essas vantagens consistiam na elevação da categoria da localidade, fazendo com que uma simples pobra ou aldeia pudesse passar à condição de município rudimentar; e os municípios que se encontrassem nessa situação poderiam passar para um status municipal superior.[18]

Como já vimos, os municípios foram essenciais para que o rei pudesse enfrentar o poder da nobreza e do clero presente à época. De modo a difundir a organização municipal como meio de organizar a sociedade e obter aliados pelo território, "os reis outorgavam aos núcleos

[16] Ibid., p. 60.
[17] HERCULANO, [18-?], p. 55.
[18] ALVES, 1986, p. 33.

de vizinhos tradicionalmente unidos em torno de seus interesses para defendê-los da força e da cobiça dos nobres e dos poderosos"[19], os forais ou cartas de liberdade.

O foral era o instrumento pelo qual o rei concedia direitos ao povo, a fim de que pudessem gozar de suas liberdades, exercessem o direito ao trabalho e se defendessem dos abusos do senhor feudal.

Não havia legislação que disciplinasse sua concessão, sendo fruto da conquista do povo e não mera liberalidade real. Era um vínculo entre o povo local organizado e o rei, que, segundo trecho em destaque de Orlando Carvalho no início do capítulo, tinha caráter contratual. O rei estabelecia uma relação política diferenciada com cada município, possuindo cada uma delas critérios e conteúdos diferentes. Não possuía uniformidade na concessão dos forais.

Foram estas concessões contratuais entre o rei e o povo, nas quais a força popular influía na obtenção de sua carta de liberdade, que fizeram aparecer conselhos diferenciados em Portugal. Não havia uniformidade entre os forais outorgados à concessão do município. "A uniformidade na administração pública é característico da vida contemporânea, não sendo de estranhar que os forais divergissem entre si."[20]

Segundo Herculano, "a existência de uma magistratura administrativa local e já uma certa unidade são as duas circunstancias que caracterisam o concelho rudimental"[21]. Significava o início do desejo de viver coletivamente, ao contrário de outras povoações, que viviam sem o espírito comunitário e sem qualquer regramento público coletivo mínimo.

Já os imperfeitos, estágio superior de organização coletiva local da época, servindo de transição ao município perfeito, tinham como característica principal a existência de "jurisdição local, exercida por um juiz particular, n'umas partes de eleição do povo, n'outras de nomeiação do senhor, mas em todo caso com autoridade circimscripta ao território do concelho".[22]

Apesar da importância, não desenvolveremos no presente trabalho, para estudo do município português, a análise dos concelhos rudimentares e imperfeitos – ressaltando que possuíam espécies diferentes, dependendo de outras franquias que possuíam e do modo de

[19] CARVALHO, 1946, p. 12.
[20] CARVALHO, 1946, p. 14.
[21] HERCULANO, [18-?], p. 62.
[22] Ibid., p. 73.

organização -, mas tão-somente dos perfeitos ou completos, para assim não nos alongaremos, como também porque foi este que serviu de base, tendo como parâmetro os forais dos municípios de Santarém, Ávila e Salamanca - perfeitos -, para a disposição sobre a organização local prevista nas Ordenações Afonsinas (1446).

Os municípios perfeitos foram os que mais resgataram as tradições romanas de organização local. Iremos perceber ao longo de seu estudo o quanto de semelhante possuem vários dos magistrados portugueses com os de Roma. Variava a designação, mas as funções exercidas se assemelhavam. Esta é a opinião dos autores, esta é a conclusão que chegamos ao estudar os dois.

Este fator também é o que distingue os perfeitos dos demais.

> O que distingue e caracterisa os concelhos completos é o predomínio da idéia fundamental do município romano; a existência da magistratura jurisdicional exercida pelos duumviros ou quatuorviros, e a distinção dos chefes de família nas duas classes de decuriões e privados. Esta idéa e os factos que a representam acham-se alterados na sua manifestação, nas expressões que os indicam, no accidental, mas na sua essencia são os mesmos.[23]

Esta também é a opinião de Odair Rodrigues, que interessante estudo histórico fez do município: "Tal instituição local se relaciona com o município romano e o nome deriva de *concilium.* Os mesmos fins numa e noutra se recuperam e, através de nomes mudados e funções deturpadas, encontram-se aqui e ali os mesmos cargos e as mesmas funções".[24]

O conselho português tinha como competentes pela magistratura os *alcaldes, alvasis,* designações estas de origem árabe, ou juízes, cujas funções judiciárias se aproximavam das exercidas no município romano. Tinham competências criminal, exercidas sobre aqueles que residiam no termo; civil quando tratasse de propriedades não privilegiadas; de execução em relação às deliberações dos concelhos concernentes à administração da vila. Os *alcaides* lhes auxiliavam em muitas coisas, assim como os homens-bons em outras.[25] "Eram geralmente dois, mas havia também magistraturas com quatro ou mais".[26]

Os *alcaides*, que eram representantes da autoridade real no concelho, tinham funções de caráter militar, cabendo-lhe o comando dos castelos e das fortalezas. Acumulavam também

[23] HERCULANO, [18-?], p. 124.

[24] CARVALHO, 1946, p. 11.

[25] D'AQUINO, Ivo. **O município:** sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: [s.n.], 1940, Dissertação apresentada para concurso de livre-docente da Faculdade de Direito de Santa Catarina, p. 121/122.

[26] ALVES, 1986, p. 38.

funções de caráter administrativo e judiciário, possuindo relevada importância dentro da estrutura municipal. Residiam nas vilas aonde o rei lhes nomeava. Ilustrando sua lição, Odair Rodrigues faz esta comparação: "Estes eram delegados do rei e correspondiam aos atuais prefeitos, só que enfeixando em suas mãos poderes maiores, tanto militares como jurisdicionais".[27]

Sua projeção e importância dentro da estrutura municipal foram tão grandes que, quando estava ausente da vila, era nomeado o alcaide-menor ou vice-pretor, substituindo-lhe, assumindo todas suas funções em nome do rei.

Interessante notar, o que destaca ainda mais o quanto possuía de poder o município e a falta de um poder central forte e organizado, é a forma de julgamento de litígios envolvendo contendores de concelhos vizinhos. Odair Rodrigues destaca que era formada uma junta ou medianido por magistrados dos concelhos envolvidos, que se reuniam na divisa ou no território do réu quando não limítrofes.[28]

O municipalista ainda esmiúça outro personagem da estrutura administrativa do concelho: o almotacé. Responsável em verificar as condições e providenciar reparos nas estradas, caminhos, pontes e demais logradouros públicos, além de fiscalizar os pesos e as medidas, julgando os casos de descumprimento, aplicando multas e levando a pelourinho os faltosos. Eram dois almotacés eleitos mensalmente pelo concelho e possuíam imunidades no exercício da função.

O corpo eleitoral que deliberava as questões municipais e escolhia os magistrados eletivos, participando assim ativamente da vida do município, além de participar do julgamento certos casos levados ao conselho, era formado pelos homens-bons, classe de vizinhos que mais a frente daremos sua conceituação.

Como já exposto, com o apoio do concelho, o rei consegue enfraquecer o poder feudal e obtém maior parcela de poder. Entretanto, se o município era importante porque possuía força para resistir à nobreza, com maior poder nas mãos do rei, sua colaboração já não era mais útil. A partir do século XIV, o reino centraliza cada vez mais o poder, no sentido de garantir maior controle e uniformidade aos municípios existentes. Era o prelúdio da idade moderna.

[27] ALVES, 1986, p. 41.
[28] Ibid., p. 43.

A necessidade de uniformidade no direito vigente em Portugal era presente. Não podiam existir diferentes municípios sob um mesmo território central com direitos e poderes diferentes, inclusive no que diz respeito ao direito privado, como o pertinente à família.

Como resultado deste processo de evolução, são promulgadas, em 1446, durante o reinado de D. Afonso V, as Ordenações Afonsinas, cuja elaboração começou no governo D. João I e passou pelo de D. Duarte. Se antes cada concelho tinha seu foral, que disciplinava seus direitos e garantias de forma diferente uma da outra, fazendo com que houvesse diversos tipos de municípios, com as Ordenações tal confusão cessa, pois "teve, não obstante, o grande préstimo de reunir o que era disperso, preparar o material de codificações vindouras, e acentuar, sobretudo, a forma orgânica do município até então regido por forais emaranhados e costumes não escritos."[29]

Frisa-se que as Ordenações não tratavam só do município ou de direito administrativo, mas cuidavam de todo direito.

Nas Ordenações é que aparece a figura do vereador, em substituição aos alcaldes.

Os vereadores, em conjunto com os juízes ordinários – presidentes - e os procuradores do concelho, todos eleitos pelo povo, através do concelho de homens-bons, formavam a câmara do concelho, que tinha por competência deliberar as questões pertinentes à administração municipal e julgar os casos de sua competência. "A Câmara aparece pela primeira vez legalizada de forma definitiva nas Ordenações Afonsinas"[30], cabendo-lhe o governo econômico das cidades e vilas.

Os almotacés continuaram a ter as mesmas funções que tinham anteriormente. Era considerado oficial da câmara, assim como o escrivão, responsável por registrar os atos do concelho.

Em suma, esse foi o concelho português do século XII até o início do século XVI, o qual sofreu alterações ao longo de sua história, possuindo maior ou menor poder em contraste ao maior ou menor poder centralizado pelo rei. Sua estrutura posterior não será objeto de análise. Alcançamos o objetivo de estudá-lo, assim como seus antecedentes, que era entender de que forma ele existiu em Portugal antes do descobrimento do Brasil, já que, a partir de então, a legislação aplicada ao município era a mesma de Portugal. Portanto, estudaremos a

[29] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 63.
[30] CARVALHO, 1946, p. 15.

legislação aplicada a outrora colônia e ao município brasileiro, cujo poder local também variou ao longo de sua história.

3. O MUNICÍPIO NO BRASIL COLÔNIA

> No Brasil colonial a função política do município foi a mais larga, seguida pela função judiciária que teve aqui vasto ambiente. Nada foi, neste período, a atividade, administrativa de nossos concelhos.[31]

3.1. OS PRIMEIROS CEM ANOS DO MUNICÍPIO NO BRASIL

> "Ciosas de seus direitos e prerrogativas, freqüentemente, no decorrer do século XVI, fizeram frente à prepotência de capitães-mores e ouvidores".[32]

No primeiro século de nossa colonização, somente em 1532 apareceu a primeira vila do Brasil, a vila de São Vicente, fundada por Martim Afonso de Souza. Na primogênita de nossas vilas, o primeiro concelho foi organizado com a nomeação dos Vereadores, já que não havia homens-bons para realizar as eleições, conforme preconizavam as Ordenações Manuelinas, publicadas no governo de D. Manuel em 1521, a primitiva legislação aplicada em nosso país, idênticas, no que tange aos concelhos, às Afonsinas, que não foram aplicadas ao Brasil, pois não houve organização política que a necessitasse.

Martim Afonso de Sousa, por ordem de Dom João III (1521-1557), que veio ao Brasil com o fim de conhecer e povoar a nova terra, fundar vilas, expulsar os estrangeiros, "fêz foi lançar os alicerces do govêrno local, dar início à Colonização regular do Brasil, com os elementos que trazia. ..., inclusive a nomeação dos primeiros oficiais da Câmara de São Vicente"[33], construindo os prédios públicos da época.

Repara-se que, ao contrário do município português, oriundo da união do povo a fim de se defender da nobreza feudal, e ainda do antigo município romano, cuja origem se deu devido ao respeito que fizeram jus os vencidos frente ao Império Romano, o primeiro concelho brasileiro nasceu por vontade da coroa, ávida por iniciar um processo de colonização.

> Aqui o município surgiu unicamente por disposição do Estado que, nos primeiros casos, no bojo das naus, mandava tudo para o deserto americano:

[31] ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil:** [1532-1700]. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S.A., [1948?], p. 29.

[32] TAUNAY, Afonso de Escragnolle. **São Paulo nos primeiros anos:** ensaio de reconstituição social; **São Paulo no século XVI:** história da vila de Piratininga. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 78.

[33] BANDECCHI, 1972, p. 23.

> a população das vilas, os animais domésticos, as mudas de espécies cultiváveis e a organização municipal encadernada no livro das Ordenações.[34]

O primeiro município no Brasil não nasceu por um processo de organização do povo em torno da comunidade. Normalmente é a necessidade de organização local que faz os municípios surgirem. No Brasil não houve este processo. Foram a vontade e a necessidade régia que fizeram o nosso concelho.

É sobre o manto da legislação portuguesa que o nosso concelho nasceu. As Ordenações Manuelinas foram o fundamento legal de sua criação, até porque não tínhamos legislação e organização nativas. Assim, podemos dizer que a nossa vila nasceu da inspiração legal portuguesa.

Entretanto, para registro e por respeito aos ensinamentos de Carneiro Maia, cuja obra encanta e faz deliciar qualquer um, transcrevo sua lição:

> Parece a primeira vista, que no Brasil a constituição municipal foi um brinde da metrópole, ou uma oficiosidade dos donatários. Nem uma, nem outra coisa: surgiu das necessidades da população, que se aglomerava e carecia de govêrno, como surgiam as construções para agasalho dos habitantes, os fortes para a defesa do litoral e os templos para o exercício do culto.[35]

Tal ensinamento me parece equivocado no que tange à fundação de São Vicente, pois ainda não havia em nossas terras os elementos necessários e propulsores à criação de concelhos. A vila vicentina foi fundada em cumprimento ao mandamento real, que desejava iniciar o mínimo de organização política em sua colônia americana.

A vida social exige e, comumente, antecede a existência institucional do município, como primeiro instrumento de organização política e jurídica de uma sociedade, porém, nos primórdios de nossa colonização nem sempre assim aconteceu. Muitas vezes, e em São Vicente foi assim, era o município criado sem qualquer elemento social a lhe demandar.

Raymundo Faoro[36], transcrevendo lição de Oliveira Viana, argumenta que outras vilas coloniais também surgiram por vontade régia, antes mesmo da vontade social a lhe exigir determinada organização política, inclusive com a concessão de foral antes da fundação da vila.

[34] ZENHA, [1948?], p. 23.

[35] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 68.

[36] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** Formação do patrono político brasileiro, vol.1., 10ª edição. São Paulo: Editora Globo; Publifolha 2000, p. 167/168.

Nos anos anteriores à fundação de São Vicente, o máximo de organização que tivemos foram as feitorias. Porém, não de ordem política/administrativa, e sim de caráter comercial e militar.

As feitorias foram criadas em alguns pontos do litoral a fim de servir como ponto de embarque e desembarque das caravelas que buscavam o nosso pau-brasil, de garantir a defesa dos exploradores contra os aborígines e para afugentar os corsários.

Até 1530, a coroa portuguesa pouco interesse despertou pelo Brasil. Acreditava não haver riqueza nesta terra exótica e o comércio com as índias era mais rentável. O máximo que fez, além das feitorias, foi contratar os cristão-novos, nos idos de 1503, para a exploração da madeira originária de nosso nome, único produto que lhe garantia lucro na Europa, e enviar algumas expedições para expulsar os contrabandistas.

Foi o medo de perder a posse sobre a extensa terra da América, ameaçada pelos estrangeiros que excursionavam pelo Brasil[37], que fez Portugal enviar, em 1530, Martim Afonso ao Brasil, que perambulou pelo nosso litoral até fundar a primogênita vila dois anos após.

Em Portugal, a Corte não se tranqüilizou com a armada de Martin Afonso, ainda receava perder o domínio de sua ainda exótica colônia. Criou-se um novo plano de colonização para o Brasil, mais audacioso e extenso, com o objetivo de abranger todo o território e as custas de seus ocupantes.

Assim, em 1534, ainda sob o governo de D. João III, são criadas as capitanias hereditárias. Consistia cada uma delas na porção de terra doada aos donatários, num total de doze, dentre eles Martim Afonso de Souza, que recebeu a maior fração em recompensa aos serviços prestados.

As capitanias só seriam transmitidas hereditariamente. Cada senhor de terra era senhor absoluto em seu território, tinha poderes para fundar vilas, aplicar a justiça, estipular e arrecadar tributos dos colonos, conceder sesmarias. E obrigação para garantir a defesa da terra e de seus moradores, expulsar os invasores e enviar à coroa uma parte do que

[37] CALMON, Pedro. **História Social do Brasil:** 1º Tomo, Espírito da Sociedade Colonial, 3ª Edição aumentada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [19-], p. 254.

arrecadava. Na colônia, eram "... senhores independentes entre si, diretamente ligado cada qual ao rei, em Lisboa".[38]

Em decorrência desta gama de poderes que o donatário recebia do rei, Varnhagen afirma: "Quase que podemos dizer que Portugal reconhecia a independência do Brasil, antes de ele se colonizar."[39]

Como o historiador afirma, "quase". Tanto é assim, que tal poder absoluto do donatário durou somente quinze anos. Em 1549, foi criado o governo-geral.

Algumas outras vilas foram criadas na colônia até o ano do governo-geral, quais sejam:[40]

- Porto Seguro, 1535 – Bahia;
- Igaraçú, 1536 - Pernambuco;
- S. Jorge dos Ilhéus, atual Ilhéus, 1536 - Bahia;
- Santa Cruz, atual Santa Cruz Cabrália, 1536 - Bahia;
- Olinda, 1537 - Pernambuco;
- Santos, 1545 – São Paulo;
- Salvador da Bahia de Todos os Santos, 1549, que nasceu como sede do governo-geral - Bahia.

Orlando Carvalho afirma que as duas únicas vilas com governo apresentável, dentre o pequeno grupo de concelhos existentes, eram a de Santos e a de São Vicente.[41]

Um dos poderes outorgados aos donatários constantes dos forais era o de criar vilas. Aqueles que prosperaram, ainda que pouco, em sua capitania, assim fizeram ou pelo menos criaram as condições favoráveis ao seu surgimento. As vilas criadas até o ano de 1549 situavam-se em três capitanias: na de Pernambuco, na de São Vicente e na da Bahia, as únicas que obtiveram certo êxito.

---

[38] CARVALHO, 1946, p. 22.

[39] VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História Geral do Brasil:** antes da sua separação e independência de Portugal, Tomo primeiro, 7ª edição. São Paulo: Edições Melhoramentos, [18-], p. 152.

[40] AZEVEDO, Aroldo de. **Vilas e Cidades do Brasil Colonial**: ensaio de geografia urbana retrospectiva. São Paulo: Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras: Boletim n.º 208, Geografia n.º 11, 1956, p. 12-14. Neste estudo o autor indica quais foram as vilas e cidades criadas durante o Brasil colônia. No nosso trabalho não distinguimos vila de cidades, conforme Aroldo de Azevedo, que considerava vila a aglomeração urbana organizada pelos donatários, enquanto as cidades eram criadas em terras sob domínio da coroa. Outros autores, como ALVES, 1986, p. 58, e BANDECCHI, 1972, p. 30, também distinguiam vilas de cidades, para eles, estas seriam sedes de bispados.

[41] CARVALHO, 1946, p. 23.

O fracasso das capitanias hereditárias gerou a criação do governo-geral. Das dozes capitanias, só três prosperaram. O rei não estava contente com o resultado obtido pelos donatários, não estava lucrando com a colônia e ainda sentia-se ameaçado pelos insistentes estrangeiros contrabandistas. A gota d'água foi a morte de Francisco Pereira Coutinho, que realizava uma bom trabalho na Bahia até uma contenda com os aborígines, onde após o retorno de sua fuga, mataram e comeram-no.

A criação legal do governo-geral na verdade se deu em 1548, pelo Regimento de 17 de dezembro, entretanto, somente em 07 de janeiro de 1549, D. João III nomeou Tomé de Souza como governador-geral, que desembarcou na Bahia em 29 de março.

Para Carneiro Maia, a criação do governo-geral garantiu maior liberdade aos concelhos, isentos do "poder feudal" dos donatários que ficaram.[42]

Com o governo-geral, as capitanias fracassadas que não possuíam herdeiros, ou após indenização aos seus donatários, passaram para domínio real, como previsto nos forais. O governador-geral e capitão-mor do Brasil, com poderes outorgados antes dos donatários, tinha por missão aplicar a justiça, garantir a defesa da terra e arrecadar tributos.

Se a primogênita de nossas vilas nasceu por vontade régia, o mesmo não podemos afirmar das demais. Inclusive é de se reparar que as vilas e cidades do século XVI nasceram próximas umas das outras, como um pólo a atrair outro.[43]

Repara-se que, com exceção de São Paulo, todas as demais vilas foram instaladas no litoral, porção territorial propícia à embarcação do pau-brasil explorado pela metrópole e onde a produção agrícola se desenvolveu com maior intensidade. Além de ser o interior ainda desconhecido e a defesa contra os estrangeiros e os aborígines era mais fácil.

O desenvolvimento da agricultura com a conseqüente aglomeração em determinado território fez surgir as novas vilas. O produtor rural e o colono demandavam a organização local como mecanismo a lhes garantir a defesa de seus interesses.

As vilas criadas na segunda metade do primeiro século de nossa exploração também demonstram isto. As que estavam mais isoladas foram criadas no final do século. Além de São Paulo, as capitanias que tiveram novas vilas foram: Espírito Santo, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, quais sejam:

[42] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 73.
[43] AZEVEDO, 1956, p. 12-14.

- Espírito Santo, 1551 – Espírito Santo;
- Nossa Senhora da Vitória, atual Vitória, 1551 – Espírito Santo;
- São Paulo de Piratininga, atual São Paulo, 1554[44] - São Paulo;
- Nossa Senhora da Conceição de Itanhaém, atual Itanhaém, 1561 – São Paulo;
- São Sebastião do Rio de Janeiro, atual Rio de Janeiro, fundada em 1565 e instalada em 1567 – Rio de Janeiro;
- Filipéia de Nossa Senhora das Neves, atual João Pessoa, 1585 – Paraíba;
- São Cristóvão, 1590 – Sergipe;
- Natal, 1599 – Rio Grande do Norte;
- São João Batista de Cananéia, atual Cananéia, 1600 – São Paulo.

Se foram poucas as vilas criadas no século XVI, poucos não foram os poderes exercidos por elas.

Vamos observar que as câmaras desempenhavam funções de significância política se comparadas com as atuais. Agiam como poder absoluto e com ares de soberania, transpondo o previsto nas Ordenações, exercendo seus poderes de acordo com os costumes e de forma a garantir a defesa dos interesses dos colonos.

Como nos disse Edmundo Zenha, foi a atuação política a preponderante de nossos concelhos, já que suas decisões tinham o sabor da plena autonomia e a grandeza de quem deseja a força do Estado. Em seguida foi a atuação judiciária.

Nossas câmaras se consideravam o poder supremo da colônia, em seu território era sua voz a mais poderosa, as demais autoridades não tinham, para nossos oficiais, legitimidade para decidir o destino dos colonos. O trecho em destaque no início do capítulo, Taunay afirma que até ordens de capitães-mores nossos concelhos contestaram.

Ilustrando sua afirmação, Taunay relata que em resposta a uma ordem do capitão-mor da capitania de São Vicente, em 31 de julho de 1593, "reunidos em sessão, para discutir o incidente, responderam-lhes os oficiais da Câmara proibindo-lhes terminantemente o cumprimento de tal provisão, sob pena de dois anos de degredo além da multa de dez cruzados".

[44] Não indicamos o ano de 1558, como indicado na obra de AZEVEDO, 1956, p. 14, de onde indicamos as datas das demais vilas, com base em TAUNAY, 2003, p. 21. Taunay nos indica duas datas: 1554 como o ano de fundação e o de 1560 como o inicial de sua vida municipal. No site da prefeitura municipal de São Paulo a data de fundação é considerada o ano de 1554.

Ou como ocorrera em 1592, onde "recusou-se a Câmara de São Paulo a cumprir as ordens do capitão-mor Jorge Corrêa, que a intimara a entregar o governo das aldeias de índios mansos aos jesuítas".[45]

A câmara municipal era composta de três ou quatro vereadores, dois juízes ordinários – de eleição popular – ou um de fora – nomeado pela coroa -, um procurador, um tesoureiro – onde houvesse -, senão o procurador acumulava as funções, todos eleitos pelos "homens-bons", e os demais oficiais escolhidos pela câmara, como os almotacés e os escrivões, outorgava-se competências usurpadoras de suas originárias.

Para Edmundo Zenha a câmara colonial, pelo menos nos dois primeiros séculos, exorbitava de suas competência porque era dirigida pelos senhores rurais, verdadeiros vitoriosos na luta que travaram na colonização de nossa terra, possuindo assim qualidades dignas a liderar o concelho local.

A ganância do povoador de nossos incipientes municípios, ávidos que estavam em colher bons frutos diante de suas economias e trabalho aplicados, e porque não possuía outro instrumento para se estabilizar nesta terra em conjunto com sua família, foi quem gerou este poder político aos nossos concelhos. Ele não tinha saída, ou defendia seus interesses ou ficava esquecido na nova terra. "Foram os representantes destas famílias poderosas que ocuparam os cargos municipais. Todos dotados de qualidades, e trazendo para a câmara o vigor que haviam empregado nos seus empreendimentos agrícolas."[46]

Ele despendeu suas economias para a agricultura, sua vida passou a ser nesta terra, seu futuro dependia de seu sucesso, não podia ficar a mercê de um poder central distante e ineficaz, além de voraz arrecadador, ou dos governadores-gerais e seus subordinados cujas preocupações eram primordialmente a defesa dos interesses da coroa.

Conhecedor do instituto português, o primeiro povoador português nele procurou um instrumento garantidor de seus interesses e que lhe possibilitasse o mínimo de organização política apta a colaborar no seu desejo de se apropriar da terra.

> Funcionando dentro de uma sociedade exclusivamente agrícola e fortemente patriarcalizada, muito cedo o município se viu empolgado pelo senhor rural que desde logo imprimiu à instituição a diretriz reclamada

[45] TAUNAY, 2003, p. 86.

[46] ZENHA, [1948?], p. 134.

> pelos seus interesses. O senado da câmara passou a ser um resumo das famílias dominantes e o seu mais autorizado porta-voz.[47]

Frisamos que nosso estudioso municipalista, mais adiante em sua obra, afirma que "mesmo apossada pelo senhor rural, a instituição municipal não perdeu seu caráter democrático."[48] O povo participava ativamente das decisões mais importantes dos concelhos, até porque o próprio senhor rural precisava dele para ter legitimidade e maior poder nas decisões da câmara frente à coroa e seus representantes. Era em nome do povo que exerciam suas funções, pelo menos é o que diziam.

Do mesmo pensamento não compartilha Raymundo Faoro. Para ele, a câmara exorbitou das Ordenações porque a coroa tolerou e até incentivou em alguns casos, desde que não atrapalhasse seus interesses, principalmente os fazendários.

Ainda, o município colonial foi uma antiga instituição portuguesa vitoriosa contra os senhores feudais e agora serviria para acomodar e controlar a dispersa população colonial. Com ele, o colono e o senhor rural estariam enquadrados dentro de um modelo legal manipulado pela coroa. "Quando os colonos, isolados e perdidos nas distâncias, ameaçam ruralizar e extremar-se no localismo, a fundação da vila serve para lembrar a autoridade da Coroa, empenhada em substituir a força dos patriarcas pela justiça régia." [49]

Apesar de considerar a maioria dos fatos que descrevem as rebeldias das câmaras como romances e de que os estímulos autonomistas visavam a subordinação, Raymundo admite em seu texto usurpações praticadas pelos concelhos.

> As rebeldias, as usurpações, as violências das câmaras, raras vezes empolgadas pelos potentados rurais, constituem episódios romantizados, de duvidosa autenticidade. Na verdade, **salvo um fugaz momento de estímulo régio** de um século, estímulo que não busca a autonomia mas subordinação, por meio de compromisso, o município se submete ao papel de braço administrativo da centralização monárquica.[50]

Por se considerarem detentoras de poderes e legitimidade popular para exorbitarem das Ordenações, como argumenta Edmundo Zenha, ou porque a coroa e seus subordinados assim permitiram ou estimularam, mesmo que por período breve, argumentando Faoro,

[47] ZENHA, [1948?], p. 132.
[48] Ibid., [1948?], p. 137.
[49] FAORO,2000, p. 168.
[50] FAORO, 2000, p. 207/208. Grifo nosso.

podemos afirmar que as câmaras coloniais desempenharam papel político de relevo quando teve a sua frente, predominantemente, o senhor rural.

Se analisarmos com acuidade a administração política no início de nossa colonização, veremos que foi o município a única instituição com robustez, certa organização e dinamismo a vigorar nesta época. Ele foi a base, o substrato de toda nossa organização política futura, mesmo que as vezes com os poderes e funções suprimidos.

No início de nossa organização política, como já afirmamos, a câmara relegou-nos exemplos vários dos poderes políticos que se outorgaram e das usurpações às Ordenações.

A sensação de autonomia e independência do concelho paulistano era tamanha que até convocava o capitão-mor para que viesse a São Paulo resolver questões de interesse da vila, pois seria de sua responsabilidade tal questão, como ocorrera em 22 de novembro de 1597.[51]

Outra passagem interessante da Câmara de São Paulo em defesa dos interesses de seu povo deu-se no ano de 1583. Na ocasião, o almirante espanhol Flores Valdez, portando poderes do governador-geral do Brasil, requisitou da vila Piratininga duzentos cabeças de gado para abastecer sua esquadra. Assim respondeu a Câmara:

> Na vila não havia, porém, 'quem quisesse matar carnes nem nenhuma pessoa obrigada a isto pela razão de ser a carne pouca e estar muito barata, motivo pelo qual perecia o povo'. Insistindo as autoridades superiores da capitania, em assembléia com todos da vila, todos 'a uma voz de comum' responderam que não dariam os bois.[52]

Em sua rica obra, Edmundo Zenha, explicando o quanto e o porquê de diferente modo agiu nosso município em relação às Ordenações, afirma que o Brasil não criou uma organização municipal nova ou diferente à portuguesa para cá transplantada, mas que, como conseqüência do espírito público prevalecente, seu concelho desempenhou funções superiores às administrativas praticadas em Portugal, tendo assim peculiaridades não encontradas em outros cantos. Por fim, assinala que "o município no Brasil se caracteriza por demarcada função política e extensa função judiciária em dissonância com a administrativa que, aqui, tornou-se praticamente nula."[53]

Também contestaram ordem dos governadores-gerais. A da Bahia, em 1556, repeliu a sesmaria concedida pelo governador-geral Tomé de Souza à mãe de um poderoso nobre, por

[51] TAUNAY, 2003, p. 89.
[52] TAUNAY, 2003, p. 167-169.
[53] ZENHA, [1948?], p. 38/39.

considerar tal concessão contraria às leis – nem ela ou seus herdeiros cultivavam a terra, como era obrigação fazer.[54]

Ainda com base no mesmo estudo, esta câmara pouco tempo depois representou à Corte, através de um procurador à metrópole enviado, a fim da substituição do governador-geral, porque o povo assim exigia, no que foi atendido.

As câmaras de São Paulo e do Maranhão, conforme nos informa Pedro Calmon, chegaram a expulsar os jesuítas de suas vilas.[55]

Para Calmon, a defesa da vida e dos bens foram os motivos que levaram as famílias coloniais a se unirem, já que não havia estrutura real suficiente a lhe proteger das ameaças indígenas. Consequentemente, concentrou os poderes políticos na única instituição de fato existente na colônia, a câmara municipal. "Pouca gente, vilas mesquinhas, interesses nítidos, o inimigo indígena a ameaçar, hierarquia natural – fizeram o concêlho respeitado e vivaz no Brasil como ele fôra na península antes da concentração monárquica."[56]

O exercício destas funções explica-se pela ausência do poder central, pela ineficiência das capitanias, pela necessidade de organização que as localidades demandavam.

Não podiam ficar a espera da solução real ou donatária, a premência de seus habitantes gerou o poder dos concelhos. Naquilo que o povo reivindica, a Câmara agia com o objetivo de defender seus interesses. O povo era a vila, a vila era o município, o município era a câmara, e por fim, esta era a estrela solitária da organização política existente onde o povo se identificava e agasalhava-se.

3.2. A RESISTÊNCIA MUNICIPAL E O INÍCIO DA CENTRALIZAÇÃO

> "...no período colonial dos dois primeiros séculos, o município se apresenta à face do govêrno geral ou da Côrte desimpedido de qualquer intermediário."[57]

O município brasileiro adentrou o segundo século de sua existência sob o manto das novas Ordenações promulgadas na e para a metrópole, em 1603, no reinado de D. Felipe II; daí o nome de Ordenações Filipinas, em substituição às Manuelinas.

[54] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 73/74.
[55] CALMON, [19-], p. 243.
[56] CALMON, [19-], p. 243.
[57] ZENHA, [1948?], p. 26.

As novas Ordenações não trouxeram alteração substancial ao disposto em relação aos concelhos - as atribuições, oficiais e procedimentos previstos nas Ordenações Manuelinas eram semelhantes -, não alterando assim a estrutura e poderes usualmente praticados em nossas vilas. Somente a organização dos capítulos e dos itens, assim como a melhor clareza e objetividade do texto, foram as grandes diferenças entre as duas Ordenações.

Edmundo Zenha entende também desta maneira, sendo que utilizou as Filipinas para sua obra. "A razão que nos leva a seguir o digesto posterior é que, sob êle, as câmaras tomaram no Brasil sua mais definida forma acrescendo ainda que as modificações trazidas por êle às Ordenações Manuelinas são de pequena monta".[58]

Entretanto, até porque na vida prática municipal quase nada se alterou, não serão as Ordenações Filipinas estudadas neste capítulo. Às Ordenações serão objeto de um capítulo específico, oportunidade em que compararemos suas disposições e as decisões dos oficiais.

O poder político, a defesa dos interesses dos colonos e as atribuições autônomas e costumeiramente exercidas pelos nossos jovens concelhos ainda continuaram prática rotineira durante certo período do século XVII, apesar do ímpeto centralizador a partir da metade do século.

Edmundo Zenha afirma que as câmaras chegaram ao ponto de interferirem no valor da moeda, baixando seu valor e em quais hipóteses poderiam ser utilizadas. [59] A câmara paulista teria cunhado moeda por volta de 1601, uma clara competência real.[60]

"O poder das Câmaras", para Og Dória, "muitas vezes desenvolveu-se à margem dos textos legais – ou mesmo contra eles. A interpretação desses textos seguia à conveniências locais, situação que perdurou até aproximadamente meados do século XVII."[61]

Estudamos no capítulo anterior que as câmaras outorgaram-se poderes políticos extra-Ordenações porque o senhor rural era a voz e vontade a lhes guiar, e como tal necessitava decidir através do concelho aquilo que era mais conveniente aos interesses populares e da vila.

[58] Ibid., p. 40.
[59] ZENHA, [1948?], p. 129.
[60] TAUNAY, 2003, p. 93/94.
[61] OG DÓRIA. **Município**: o poder local. São Paulo: Editora Página Aberta LTDA, 1992, p. 25.

Vimos no capítulo anterior que, com exceção de São Paulo, todas as vilas foram criadas no litoral. Semelhante coisa se deu no século XVII. Foram criadas novas 41 vilas, quase todas no litoral.[62]

Nos dois primeiros séculos de nossa colonização foi o litoral a terra fértil da agricultura. Ao longo da costa o Brasil foi se expandido e o senhor de engenho dominando novas paisagens.

Explicando o porquê de 60% da população colonial do século XVII situar-se no litoral, porção de terra menor de nosso território em comparação ao vasto interior brasileiro, Caio Prado justifica a agricultura como fator preponderante, pois o colonizador deu "preferência pelas férteis, úmidas e quentes baixadas da marinha."[63]

As entradas e bandeiras paulistas que penetravam nosso interior em busca de índios e do eldorado não fixaram povoamento, apesar de avançarem distante do litoral. Este continuou ainda a ser o ponto principal da economia, da agricultura no século XVII.

Entretanto, a coroa não estava contente com os recursos advindos da agricultura, necessitava angariar mais. Fato que a levou a incentivar algumas bandeiras em busca das minas. "... Em pessoa, o rei D. Afonso VI escreve a Fernão Dias Paes, em 1664, incitando-o a assistir um enviado metropolitano na descoberta das minas..."[64]

Como veremos adiante, o resultado só foi logrado no início do século seguinte, o que causou uma grande transformação social na estrutura territorial do país.

Então, como foi no primeiro século, tivemos em parte do segundo de Brasil colônia ainda um município vigoroso, como conseqüência da força autônoma do senhor rural. Este perdeu seu poder de forma acentuada quando a estrutura social e política sofreram alterações.

Não houve grandes acontecimentos causadores de uma mudança de comportamento por parte da metrópole até o ano de 1640. Então, neste período o município continuou como centro propulsor da administração colonial.

---

[62] AZEVEDO, 1956, p. 22/23. Frisa-se novamente que o autor distingue vila de cidade. O nosso número é a somatória das duas.

[63] PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo:** colônia**.** São Paulo: Brasiliense;Publifolha, 2000, São Paulo/SP, 2000, p. 29.

[64] FAORO, 2000, p. 182.

Em 1638, visando valorizar o colono em detrimento do reinol, que vinha para cá a mando da coroa exercer funções e poderes superiores ao do nativo, e coibir os abusos decorrentes do excesso de poder acumulado por única pessoa, a câmara de São Paulo envia carta ao governador pedindo a nomeação de pessoas diferentes para o exercício das funções de ouvidor e capitão-mor e que tais fossem moradores da vila, conforme Edmundo Zenha, transcrevendo trecho de Taunay.[65]

A coroa portuguesa desde 1580 encontrava-se sob domínio espanhol. Ao mesmo tempo em que não podia perder sua colônia, abastecedora de sua fazenda, não podia empregar maiores esforços em sua administração. A libertação do jugo hispânico era mais urgente.

Somente em 1640 Portugal consegue se libertar da Espanha. Falido, carente de recursos para se reestruturar, a metrópole, desde então, inicia a centralização administrativa e política da colônia. Não podia deixar sem controle a nobreza rural que tinha sido útil até o momento na expansão do povoamento e na proteção do território, pois os objetivos mudaram. Agora necessitava a metrópole de mais recursos e estes não viriam da agricultura, então, a rédea curta era a melhor maneira de controlar a autonomia alcançada pelos concelhos. Vejamos o que dizem nossos estudiosos deste período:

> Inaugura-se, a partir deste momento, pelas mãos aparentemente ingratas de D. João IV (1640-1656), a centralização repressiva, que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar, ferreamente. A passividade complacente da metrópole diante das câmaras municipais, frente aos caudilhos rurais, chega ao fim, bruscamente." Centralização que foi "impulsionada pelo absolutismo, pela necessidade de carrear recursos ao combalido Portugal restaurado, detendo-lhe a bancarrota que o ouro brasileiro viria evitar, na hora da agonia.[66]

O próprio rei D. João IV sentiu o poder político das câmaras municipais. A de São Paulo não o aclamou de imediato, como era de costume as câmaras fazerem[67], porque o povo não aceitou a ordem papal que excomungava quem escravizasse índios cativos. Ainda tentou a independência com o coroamento de Amador Bueno, que abdicou da coroa. Em 1641, o rei foi aclamado, sem contudo a câmara reconciliar-se com o governador-geral e os jesuítas.[68]

[65] ZENHA, [1948?], p. 120.

[66] FAORO, 2000, p. 169 e 171.

[67] Tal prática se iniciou quando da posse do primeiro governador-geral do Brasil, Tomé de Souza, que tomou posse na câmara da Bahia. ZENHA, [1948?], p. 105.

[68] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 76/77.

No mesmo ano do fim do domínio espanhol, as câmaras vicentinas realizaram uma assembléia – reunião de representantes das câmaras na sede da capitania para deliberar sobre assunto de interesse comum – para deliberar sobre a expulsão dos padres jesuítas da capitania paulista, o que foi aprovado e executado pelos camaristas de São Paulo. A realização destas assembléias foi prática comum, porém sem amparo legal. A de São Paulo realizou outra em 1700 para deliberar sobre a contribuição ao ordenado do ouvidor prestes a chegar. [69]

Para Victor Nunes[70], o fim do domínio espanhol também foi o fim do exercício abusivo das atribuições municipais - cuja razão seria a "fraqueza do poder público", insuficiente para garantir a devida demanda administrativa da estrutura estatal. Desde então, teria o Rei principiado sua reação visando enfraquecer o poder dos proprietários rurais, verdadeiro controlador do poder político dos nossos concelhos. A usurpação ao ordenamento legal pelos oficiais municipais era legitimada pelas forças econômicas e sociais da época, os potentados rurais.

Ainda afirma que esse poder exercido pelos proprietários rurais seria na verdade tolerado pela coroa, quando não incentivado, sempre com vistas aos seus interesses comerciais. Entretanto, a coroa "passou a censurar, conter e punir os súditos independentes, quando os interesses de uma e outros entraram a colidir mais violentamente e o Rei já estava em situação de não suportar insolências", tendo assim o poder real se fortalecido gradualmente.

Entretanto, veremos que nossos concelhos não perderam seu poder de uma hora para outra. Continuaram durante o século XVII a abusar de suas competências, a burla às Ordenações e mesmo a ordens superiores prosseguiu ao longo do século. Se o poder real não tinha estrutura anterior a fazer valer sua poder, não a criaria repentinamente. A intenção era de maior centralização. As decisões visavam este intento, porém somente paulatinamente é que conseguiu. Nosso vasto território, a ineficaz estrutura e o poder senhorial estenderam o poder político das câmaras até o final do século.

Og Dória, comentando a centralização colonial pelo coroa, neste sentido afirma: "As atribuições políticas dos municípios são progressivamente transferidas apara o governo

[69] ZENHA, [1948?], p. 162 e 128.

[70] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismos, Enxada e Voto:**O Município e o Regime Representativo no Brasil**.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1948, p. 40-4.

central, e os velhos órgãos municipais tendem a transformar-se em instrumento de controle da população local."[71]

Para Brasil Bandecchi, as limitações impostas às câmaras visavam fortalecer os governadores, nomeados e diretamente subordinados ao Rei, porém "durante mais de dois séculos, as Câmaras apoiadas pela Corôa adquiriram uma fôrça tal que, agora, tornava-se difícil controlar."[72]

Aliás, a história há de fazer justiça às boas e heróicas ações realizadas pelos nossos concelhos.

O domínio holandês sobre Pernambuco chegou ao fim graças a perseverança do povo, lutador tenaz contra o invasor, mesmo não possuindo o apoio da metrópole.

Pernambuco foi dominado durante vinte e quatro anos pelos holandeses (1630-1654) - antes ocuparam a Bahia (1624), cuja resistência da câmara causou a retirada. Ainda tentaram ocupar outras porções do nosso território, mas os concelhos sempre combateram o agressor. A ocupação flamenga chegou ao fim após a brava vitória do povo pernambucano em 1654, que foi persistente em defesa de seu território, pois "receberam de Portugal ordens terminantes para depor as armas e entregar Pernambuco aos holandeses. Desobedeceram à intimação, e prosseguiram na luta com os seus próprios recursos."[73]

Durante certo período da ocupação holandesa em Pernambuco, a partir de 1637, um sistema peculiar de governo local foi implementado: o concelho dos escabinos, cujo estudo faremos adiante.

Uma das primeiras medidas administrativas tomadas pela restaurada coroa portuguesa em relação ao Brasil foi a criação do Conselho Ultramarino, em 1642. "Entre as diversas razões apontadas no preâmbulo do decreto de 14 de julho que o criou, era uma a necessidade de centralização e unidade nos negócios de ultramar."[74]

Segundo Caio Prado Júnior "as funções do Conselho não se limitavam a uma simples direção geral. Entrava no conhecimento de todos os assuntos coloniais, por menos importante

[71] OG DÓRIA, 1992, p. 27.

[72] BANDECCHI, 1972, p. 36/37.

[73] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 86/87.

[74] GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil:** (1500-1810). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1956, p. 228.

que fossem, e cabia-lhe resolve-los não só em segunda instância, mas quase sempre diretamente."[75]

Ao Conselho Ultramarino foi dado imenso poder. Passou a cuidar dos interesses fazendários da coroa junto a suas colônias além-mar, dentre elas o Brasil. A centralização do poder político no Brasil teve nele seu maior símbolo, nada seria resolvido em relação ao Brasil sem o seu conhecimento. Somente os assuntos de justiça e os confiados à Mesa da Consciência e Ordens, os de ordem religiosa, não eram de sua competência. [76]

Faoro ainda afirma que "o concelho ultramarino foi um órgão de comando político criado para orientar a retomada do mundo colonial". Cita também medidas tomadas em 1661 e 1684, respectivamente, a proibição de navios estrangeiros de comerciar com o Brasil e de navios coloniais de aportarem em terra estrangeira[77], medidas que sufocaram nossos colonos. Era o interesse comercial e econômico a orientar a centralização política.

Do mesmo modo que temos passagens importantes de nossos concelhos a registrar o quão vigorosos foram no período colonial, mesmo após o início da centralização, também temos registro importantes no sentido inverso, ou seja, a demonstrar o quanto queriam a coroa e seus agentes controlar o município, única instituição política realmente a existir até aquele período.

As câmaras municipais se arrogaram no direito de darem posse aos governadores, destituí-los, bem como de convocá-los para darem esclarecimento de interesse do povo.

Em seu estudo acerca do município, Edmundo Zenha nos dá o exemplo da Câmara maranhense que, em resposta ao governo do Pará-Maranhão, que tentara impedir a câmara de convocar junta-geral[78], menciona a carta régia de 25 de maio de 1663, onde o rei ordenara que os privilégios da câmara fossem respeitados. Mais adiante, cita a carta régia de 04 de dezembro de 1677, considerando o rei um abuso a convocação de governadores pela câmara, pois ele representava a pessoa real e só deveria ir caso fosse a uma junta convocada e como

[75] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 314.

[76] FAORO, 2000, p. 171 e 204.

[77] FAORO, 2000, p. 171.

[78] "Reunião da câmara com outras autoridades e os "homens-bons"" ((nobreza, milícia e clero) para tratar de assunto de interesse geral. LEAL, 1948, p. 264, nota 2.

autoridade máxima da assembléia. Esta carta expressava, outrossim, que nas demais colônias isso não ocorria.[79]

Repare-se que o lapso temporal entre as duas cartas régias é de 14 anos. De uma para outra o rei muda de orientação. Na primeira dá maior respaldo à câmara, na segunda fortalece o governador-geral perante esta. Uma clara atitude visando rebaixar as câmaras diante dos agentes reais, fiéis cordeiros da coroa.

Zenha, em passagem anterior, cita o privilégio real concedido à cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1644 para nomear governador não havendo sucessor imediato. [80] "Registrada a patente no livro da câmara, era ainda no paço municipal que o titular assumia suas funções, tomando posse do cargo e prestando o juramento de estilo". A seguir menciona as posses ocorridas em 1624 e em 1679, na mãe de todas as câmaras, a vicentina.[81]

Outra passagem interessante, esta realçando o poder a que os governadores se achavam portadores, deu-se entre a câmara do Maranhão e o governador Rui Vaz da Siqueira. Os "colonos estavam em luta contra os jesuítas", o "governador só pode desembarcar depois que a câmara o reconheceu", porém ele descobriu que a nobreza era quem manipulava o povo na contenda. Enfrentando a câmara, cujo juiz não aceitava seu comando, anulou-lhe o cargo por considerá-lo de nomeação real, não permitindo assim usurpações.[82]

As câmaras do século XVII igualmente enviaram procuradores à Corte, com o objetivo de defenderem seus interesses e de seu povo. A do Rio de Janeiro enviou em 1641 e a do Maranhão em 1685, somente quando o município já estava combalido pelos sucessivos embates travados com os poderes metropolitanos. [83] A perseverança dos camaristas persistia, demonstrando a grandeza do poder que exerceram.

Carneiro Maia, na mesma passagem, dá-nos um exemplo da câmara de São Luís que anulou a execução do Alvará de 12 de fevereiro de 1682, após a deposição do governador que o baixará em favor dos comerciantes de Lisboa, ou seja, insurgiu contra um benefício aos comerciantes da capital da metrópole.

---

[79] ZENHA, [1948?], p. 109-114.

[80] Ver também: GARCIA, 1956, p. 103; CARNEIRO MAIA, 1883, p. 92.

[81] ZENHA, [1948?], p. 106/107.

[82] FAORO, 2000, p. 172.

[83] GARCIA, 1956, p. 92; BANDECCHI, 1972, p. 33, CARNEIRO MAIA, 1883, p. 80/81, o autor cita que a do Maranhão enviou procurador em 1674, não sabemos afirmar se foi somente erro de data, ou se foi outro o procurador enviado.

A criação de uma vila necessitava da confirmação régia. A coroa precisava expedir a carta régia criando o município, o antigo foral português. Entretanto, o símbolo de sua criação, de sua existência era o pelourinho. Simbolizava também a justiça municipal. Coluna de madeira ou de pedra erguida na praça principal da vila, ostentando a força do município. Era utilizado, ademais, para castigar os faltosos e os criminosos.[84]

A carta de confirmação era expedida por ato régio direto ou para atender ao pedido dos governadores quando desejavam criar vilas. Estas foram as formas mais comuns de criação de vilas durante a colônia. O pelourinho só era erguido após a expedição do foral.

Não obstante a política de enfraquecimento do poder municipal e o costume de criação das vilas, ainda fomos brindados por dois levantes populares em defesa da liberdade municipal no século XVII.

Em 1673, o povo de Campos todo reunido decidiu erguer pelourinho em nome da liberdade municipal, obtendo-a em 1675, por confirmação de D. Pedro II, sendo a vila oficializada no ano seguinte.

Em Parati aconteceu algo semelhante. O povo ergueu pelourinho em 1660, desligando-se do município de Angra dos Reis, e solicitou providências da capitania de São Vicente para a confirmação. A câmara de Angra resistiu. Porém, após sete anos, Parati viu seu povo felicitar a carta régia de 28 de fevereiro de 1667 confirmando a vila.[85]

Em sua magnífica obra, fazendo uma profunda reflexão sobre o poder privado das famílias senhorias, seu surgimento e fortalecimento e de sua relação com o poder público, Nunes Leal afirma que para a coroa implantar sua autoridade sobre o mandonismo privado bastava inicialmente enquadrar os concelhos aos preceitos das Ordenações que exorbitavam. Deveria também prestigiar seus subalternos representantes da vontade real.[86]

A coroa procurou fazer isto ao longo do século. Não foi fácil como pretendia, mas, gradativamente, foi consolidando suas autoridades e seu poder real.

Vimos que o embate entre câmara e autoridades reais não foi pequeno. Os concelhos obtiveram algumas vitórias e também derrotas, assim como a coroa.

---

[84] FAORO, 2000, p. 168; ZENHA, [1948?], p. 50; GARCIA, 1956, p. 97; SALEMA, Vasco da Costa. **Pelourinhos do Brasil.** [S.l.: s.n.] [19-], p. 9/10.

[85] Ver também: GARCIA, 1956, p. 96; FAORO, 2000,, p. 168.

[86] LEAL, 1948, p. 44/45.

No final do século, mais precisamente em 1696, o conselho municipal sofreu uma grande derrota, a que com certeza desmoralizou seu poder.

A coroa, com o argumento de exercer uma prerrogativa prevista nas Ordenações, em substituição aos dois juízes ordinários eletivos, nomeia os primeiros juízes-de-fora do Brasil colonial.[87] "Esse foi um dos maiores golpes contra liberdade das vilas coloniais."[88]

Caio Prado nos informa que eles foram nomeados nas vilas do Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia – as três principais do país, sendo a última onde se situava a então capital do país. Aliás, diz-nos que, nesta, deixaram os vereadores de serem eleitos para serem nomeados pela metrópole.[89]

No século XVII podemos considerar que tivemos três momentos da vida municipal. Inicialmente com as câmaras infladas pelo senhor rural exercendo poderes políticos usurpadores das Ordenações, coma única instituição com certa organização e força para prevalecer nesta terra então por se consolidar.

A partir de 1640, ano da restauração do reino português, inicia-se uma nova fase. Começa a centralização administrativa e política da metrópole. O Conselho Ultramarino foi o órgão criado a levar isto adiante.

Nesta fase, os conflitos entre os camaristas e as autoridades régias, governadores, capitães e ouvidores-mores foram corriqueiros. Cada qual obteve vitórias. Seja com base nas leis existente, seja com base nos costumes prevalecentes, seja na vontade popular, seja na força.

E por fim, tivemos um município submetido ao poder central, sem forças a lhe contrapor, salvo alguns raros suspiros de vida, alguns até praticados no próximo século, só que cada vez mais raros e cada vez mais fracos.

3.2.1. O CONCELHO HOLANDÊS

A Holanda por um breve período dominou o território Pernambuco, durante os anos de 1630 a 1654.

[87] ALVES, 1986,, p. 60; FAORO, 2000, p. 208.
[88] OG DÓRIA, 1992, p. 27.
[89] PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil,** 46ª reimpr. da 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 52.

O domínio holandês gerou reflexos na arquitetura local, com um fugaz desenvolvimento de algumas edificações públicas, sendo o Nassau o grande responsável pelo sopro que alcançou aquele litoral. Rodolfo Garcia assim afirma sobre o curto período – oito anos – que Nassau esteve à frente do governo em Pernambuco:

> Quando Nassau tomou posse do govêrno, o Recife não passava de uma miserável aldeia. Nêle, mais propriamente na ilha de Antônio Vaz, que é o atual bairro de Santo Antônio, Nassau improvisou uma cidade, com palácios, jardins, pontes e todos os requintes que a época permitia.[90]

No campo político/administrativo local – também havia um sistema geral de governo diferente do nosso -, o governo holandês implementou um sistema de organização diferente em relação ao português. Vale a pena conhecê-lo, apesar de não ter gerado maiores conseqüências na estrutura política do país.

O regime implementado, a partir de 1937, foi a assembléia dos escabinos – até 1637 vigorou o sistema português -, que tinha número variado de membros, a depender da importância da localidade, porém, em número igual de holandeses e pernambucanos - nativos ou portugueses. Ao presidente deste concelho era dado o nome de esculteto, sempre holandês, garantindo assim a maioria ao dominador.[91]

Carneiro Maia ainda nos ensina que ao esculteto competia o poder de executar as decisões administrativas do concelho, atuar como promotor público do lugar e agente fazendário.

3.3. A EXPANSÃO TERRITORIAL E A DECADÊNCIA MUNICIPAL

> "O Senado da Câmara desce de sua efêmera dignidade, reduzido a simples auxiliar dos senhores que governam a capitania, servos do poder central, escravos do rei."[92]

O século XVIII foi paradoxal ao município brasileiro. Foi o período colonial em que mais vilas foram criadas, num total de 121[93]. Espalhou-se pelo interior, atingindo a região amazônica, o planalto atlântico, o sertão nordestino e a região mato-grossense. Entretanto, foi o século em que a metrópole consagrou seu objetivo almejado desde meados do século

[90] GARCIA, 1956, p. 171/172.

[91] CARNEIRO MAIA, 1883, p. 75/76; LEAL, 1948,, p 210/211, nota 15; CARVALHO, 1946, p. 45/46..

[92] FAORO, 2000, p. 186.

[93] AZEVEDO, 1956, p. 35. Utilizamos o mesmo critério dos capítulos anteriores para chegarmos ao número de 121. Não distinguimos vilas de cidades.

passado, qual seja, a supressão da autonomia política de nossos concelhos. Comentando a repressão que a Metrópole insistia em fazer ao município, Orlando Carvalho considera a sua obtenção "nas primeiras décadas do século XVIII".[94]

Aquela autonomia inicial do município, interveniente em todos os assuntos da colônia, de caráter geral ou local, extrapolando assim as Ordenações, porém sempre em defesa dos interesses de seus colonos, começa o século XVIII sem qualquer expressão. "Todos os autores são unânimes em acertar para a decadência do município no Brasil o início do século XVIII."[95]

O golpe mortal foi deferido em fins da centúria anterior, com a nomeação do juiz-de-fora. Neste século, ou pelo menos até o seu final, se confirmaria a máxima de Faoro em destaque no início do capítulo.

É de se observar que por esta época as capitanias foram reincorporadas à coroa, sendo seu governador nomeado diretamente pelo rei.[96] As sucessivas reincorporações das capitanias durante o centenário do ouro e o controle administrativo exercido demonstram o ímpeto centralizador da metrópole.

A metrópole adentrou o século XVIII com outro objetivo também alcançado: a descoberta das minas. Desde a última década[97] do século passado a coroa se encantou com as descobertas em solo mineiro.

Se antes só vislumbrava o eldorado e já visava a centralização administrativa e política dos concelhos, agora com seus olhos reluzindo o ouro, mais energicamente centralizaria.

A corrida em busca do ouro foi uma das causas de expansão territorial e de criação de novas vilas no século XVIII. As outras foram a expansão das fazendas de gado pelo sertão nordestino e a ocupação amazônica. A primeira foi a que agitou a estrutura social e política da época.

Os núcleos de povoamento conseqüentes das minas gravitam em torno da região mineira, a primeira e principal região aurífera da colônia: na região de Mato Grosso, onde em 1718, em Cuiabá, descobre-se o ouro; e na região de Goiás, que teve em Vila Boa, no ano de

[94] CARVALHO, 1946, p. 25.

[95] ZENHA, [1948?], p. 165.

[96] CALMON, Pedro. **História do Brasil,** .vol. IV, 2ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1963, p. 1298/1299; PRADO JÚNIOR, 2004, p. 51.

[97] PRADO JÚNIOR, 2004, p. 57, afirma que foi por volta de 1696; SOUZA, Laura de Mello e. **O Sol e a Sombra: p**olítica e administração na América Portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 87, indica o ano de 1693 e a página 154, indica como ano da descoberta oficial o de 1694.

1725, o ouro encontrado. "Cada qual constituirá, administrativamente, uma capitania: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso."[98]

Em relação à ocupação nordestina que também teve um surto irradiador à mineração na Bahia e alguns pontos de agricultura, afirma ser a expansão das fazendas de gado o seu motivo causador. Atingiu os hoje estados da Bahia, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte, descendo para as paragens de Tocantins e de Minas.[99]

A ocupação amazônica teve como origem as ordens religiosas, que buscavam a conversão dos gentios aos objetivos da igreja católica. Os religiosos iniciaram a penetração nesta região na segunda metade do século passado e permaneceram até a expulsão levada a cabo pelo Marquês de Pombal, em meados deste século.[100]

Ainda, conforme o autor, após a expulsão dos jesuítas, a exploração dos recursos naturais e a prática da pequena atividade agrícola pelo colono foram os motivos do povoamento da região amazônica ao longo de seus rios, verdadeiros mares.

Aroldo de Azevedo nos aponta a ação deliberada da coroa a razão deste povoamento. Ciente do tratado de Madri, que consagrou o princípio da posse útil como definidor do domínio da terra, a coroa age para povoar a região. Aliás, observando as datas de fundação das vilas amazônicas, percebe-se que todas do século XVIII foram fundadas após 1750, ano do tratado.[101]

Afora isto, de considerável tivemos a expansão territorial da capitania de São Paulo, irradiando-se a partir da hoje capital, que era uma grande via de comunicação com os principais centros do país. Foi a localidade de São Paulo que fez a capitania crescer, pois em seu território a vila minguava, pois seus filhos se aventuravam expandido nosso território.

> A colonização do território paulista se desenvolve por estrias que acompanham as vias de comunicação que levam do litoral para o interior do continente: para Minas Gerais, através das gargantas da Mantiqueira; para Goiás, pelas planuras que bordam a ocidente o maciço central brasileiro; para Mato Grosso, pelo vale do Tietê, aproveitando o curso dele; para o Sul, pelos campos que se alargam até o Prata.[102]

[98] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 49.

[99] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 54/55. O sul do país também sofreu influência da expansão das fazendas de gado, porém em menor intensidade, inclusive o número de vilas criadas foi pequeno.

[100] PRADO JÚNIOR, 2004, p. 70/71.

[101] AZEVEDO, 1956, p. 37/38 e 45.

[102] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 59.

A criação de vilas no século XVIII atingiu então uma área mais expressiva do que a faixa litorânea do passado.

A extensão territorial do Brasil nos dias de hoje é fruto destas rotas de povoamento, foram elas que consolidaram nosso domínio. Entretanto, esta expansão territorial e de nossos concelhos não serviu para fortalecê-lo, pelo contrário, enfraqueceu-o.

O deslocamento dos colonos em busca do ouro foi imenso. Várias vilas, inclusive as antigas, sofreram com a retirada de seus moradores, facilitando o controle por parte da coroa. Vilas recém fundadas por causa do ouro, anos após sua glória, tiveram a derrocada. Acabava o ouro, normalmente reduzia-se a população. Ficava um pobre concelho, sem rumo e sem poder político.

> A prosperidade rápida da zona de garimpo provocou o aparecimento repentino de muitas povoações, cuja vida estava fadada a altos e baixos impressionantes", e comentando Orlando Carvalho sobre a repressão que os municípios tiveram em seu espírito de iniciativa e decisão, arremata dizendo que "é devido também ao fato de que não há progresso no município sem dinheiro.[103]

Em São Paulo, que foi um centro irradiador da penetração interior na busca pelo ouro, teve inclusive oficiais municipais que deixavam o cargo para procurar ouro, como ocorrera em 1737. Seu grande historiador e estudioso de seus anais, presenteia-nos com este registro:

> Assim por exemplo, a 6 de maio de 1737, o vereador mais velho, Manoel Jacome Vieira, anunciava aos colegas que deixava S. Paulo, com despacho do Tenente General Regente da Praça de Santos e governador interino da capitania para effetyto de ir fazer hum descobrimento de minas de ouro partes de Curitiba e Laguna[104]

Esta passagem extraída das Atas da Câmara de São Paulo, há outras em sua obra, demonstra a pouca importância que o oficial do século em comento dava ao exercício de seu ofício. A busca da riqueza e não o compromisso com a vida local era o mais importante. O concelho não havia nada de grandioso a lhe oferecer.

Curioso é que o oficial diz possuir despacho do governador da capitania para deixar a capitania. No século passado não vimos tal coisa acontecer.

---

[103] CARVALHO, 1946, p. 30.

[104] TAUNAY, Afonso de Escragnolle. **História da Cidade de São Paulo no século XVIII:** (1735-1765), vol. 1, 1ª parte. São Paulo: [s.n.], 1949. p. 11.

O município do século em estudo só possui de comum com o do anterior as Ordenações Filipinas, que, em relação aos municípios, vigiu até 1828. Daquilo que foi, pouco restou. O exercício de seu poder seria outro, de caráter mais administrativo.

Foi através de suas leis que a coroa centralizou paulatinamente as câmaras, que outrora desconsideravam-nas no exercício do poder que se outorgavam.

Agora, "a ordem se restabelece: a lei é a lei do reino e não a dos sertões".[105] Em seguida, dá-nos o exemplo de um coronel que castigara a filha, baseado no direito do patriarca, não reconhecido pelo governador, que o puniu com a morte.

Fascinado pelo ouro, objetivando seu controle, novos mandamentos são editados pela coroa. Logo no início, em 19 de abril de 1702, em substituição à Carta Régia de 15 de agosto de 1603, é baixado o "Regimento dos superintendentes, guardas-mores e oficiais deputados para as minas do ouro".[106]

Ainda segundo o autor, este regimento regulou todo o processo referente às áreas auríferas. Desde a obrigação da comunicação da descoberta à fiscalização sobre seu descaminho, regrando a partilha das datas[107], a quintagem do ouro e a cobrança do quinto.

A Intendência das Minas que foi criada pelo citado regimento era o órgão responsável em comandar todo o procedimento descrito acima. Era composta pelo intendente e o guarda-mor, nomeados em cada capitania onde houvesse ouro. Eram subordinados à metrópole, não prestando contas a nenhuma autoridade situada na colônia.

A intenção real da coroa era garantir o quinto do ouro, aliás foi a parte do regimento melhor executada, a do recolhimento do quinto. Um quinto do ouro extraído deveria ser entregue ao rei. Novos procedimentos de cobrança foram implementados, inclusive o derrame – diferença a ser exigida do povo para completar as 100 arrobas estipuladas pela coroa, porém não supridas pelos lavradores.[108]

O fisco real foi ainda mais rígido nas áreas de exploração de diamantes. Até 1771 utilizou-se o sistema do quinto e a extração por concessão, após este ano, criou a coroa uma

[105] FAORO, 2000, p. 185.

[106] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 175.

[107] Porção territorial distribuída ao lavrador para exploração do ouro.

[108] PRADO JÚNIOR, 2004, p. 59. O autor nos informa que o último derrame ocorreu no ano de 1788, que foi suspendo, devido aos protestos populares.

organização para cobrança, que, na verdade, acabou sendo um novo tipo de organização política: a Junta da Administração Geral dos Municípios.

Nenhuma das autoridades existentes nos municípios ou nas capitanias, nem mesmo no governo-geral, existiu no Distrito Diamantino. Era uma organização praticamente autônoma dentro da colônia, diretamente subordinada à metrópole.

Este regimento vigorou até o império, porém flexibilizada sua aplicação no início do século XIX, pois as minas de diamantes rareavam.

A tirania da coroa embebedada pela riqueza extraída de sua colônia, chegou a tal disparate, que sobre a área do Distrito Diamantino, criado em 1734, dispôs que:

> ninguém podia estabelecer-se, nem ao menos penetrar ou sair sem autorização especial do Intendente. A vida dos seus 6.000 habitantes – é em quanto monta a população nos primeiros anos do séc. XIX – achava-se inteiramente nas mãos daquele pequeno régulo, que punha e dispunha dela a seu talente.[109]

Na região aurífera ou diamantina a coroa introduziu instrumentos legais rígidos para os controles político e administrativo, de forma a não permitir turbações aos seus interesses.

A mineração, que ocupou a primazia da metrópole e de quase toda a colônia em três quartos do século XVIII, perdeu força no último. As últimas minas descobertas foram no ano de 1744[110] e as jazidas mais antigas estavam exaurindo. No final do século, a agricultura começaria a preencher o lugar de destaque ocupado anteriormente.[111]

"Já em meados do século, as minas começam a dar sinais de cansaço; a decadência franca é do terceiro quartel do século. Cessa então a corrente de povoamento para o interior; e até em muitos casos ela se inverte. Renasce o litoral e a agricultura recupera a primazia."[112]

A população se acomodaria nas vilas, retornando a uma certa normalidade e os municípios voltariam a ficar mais ativos, mas não como outrora foram.

Além da região aurífera, o pulso forte da metrópole atuou nos municípios em geral. A centralização política da coroa foi uma constante durante este século. Em todos as circunstâncias e em todos os momentos a coroa procurou subjugar o concelho local.

[109] PRADO JÚNIOR, 2000,, p. 181//184; 2004, p. 62/63.
[110] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 49.
[111] Ibid., p. 56 e 79.
[112] Ibid., p. 30.

O Senado da câmara passaria a contar com outros personagens. O senhor rural não era mais o aliado primeiro. O desenvolvimento do país era outro, o intercâmbio entre as cidades era maior. Não era mais a colônia isolada e dependente só da agricultura. "O agricultor perde o lugar central que até então havia desfrutado. Os valores rurais caem para segundo plano ocupando seu posto o comércio e a mineração."[113]

Raymundo Faoro, que fez análise tão preciosa de nossa sociedade, em sua obra, assim afirma:

> O senhor de engenho e o fazendeiro não eram mais os aliados do soberano, voltado este para o comércio, na sua tradicional política. Os mascates levariam a melhor parte das atenções públicas, perdidos os privilégios antigos, próximos, perigosamente próximos, dos usos aristocráticos. O rei queria súditos e não senhores, soldados e não caudilhos.[114]

A fundação de Recife originou-se de uma contenda entre os comerciantes e a nobreza de Olinda. Querendo os mascates participar das eleições para o concelho de Olinda, a nobreza que julgava os comerciantes como plebeus não permitiu. Como acumulavam força pela função que desenvolviam, em 1709, Recife é declarada independente de Olinda e tem sua fundação declarada. Tal fato ainda causou a Revolta dos Mascates.[115]

Os agentes reais interferiram em assuntos diversos da municipalidade, em todos rebaixando o poder político anteriormente exercido. "A presença do rei atingiu quase todos os ângulos da vida colonial criando com isso um clima impróprio para as antigas manifestações locais."[116]

Taunay nos oferece outro exemplo da vila setecentista. Relatando a deficiência da função dos escrivões da câmara em bem redigir, relata a substituição de um deles, ocorrida em 5 de abril de 1738.

Na ocasião, o escrivão que substituiria o anterior apresentou uma provisão do Governador da capitania ordenando a troca. A câmara aceitou e cumpriu o disposto.[117]

---

[113] ZENHA, [1948?], p. 166.

[114] FAORO, 2000,, p. 185.

[115] BANDECCHI, 1972, p. 29/30; CALMON, Pedro. **História do Brasil,** .vol. III, 2ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1963, p. 1009/1010.

[116] ZENHA, [1948?], p. 165.

[117] TAUNAY, 1949, p. 5.

A escolha do escrivão da câmara era de competência dos próprios oficiais municipais. Não era uma função e cargo reais. Entretanto, o concelho do século XVIII encontrava-se tão frágil, que o de São Paulo nem contestou a ordem.

"O governador também se imiscui nos assuntos municipais. Há cargos que embora de nomeação da Câmara, é ele quem prove, como o de escrivão, mandando juramentá-lo e dar-lhe posse."[118] A interferência se estendia até sobre o mandato dos oficiais. A seguir, Faoro exemplifica um caso em São Paulo, ocorrido no ano de 1799, para que o mandato dos oficiais do concelho fosse prorrogado além do prazo.

Curiosidade interessante na obra de Faoro, que, numa mesma página, fala do poder das câmaras nos primeiros séculos que "chegavam até a nomear e suspender governadores e capitães". Mais ao final, fala da conversão das "câmaras executoras das ordens superiores", exemplificando que: "Na Bahia a intervenção chegou ao achincalhe: os vereadores foram designados pelo Rei."[119]

Em continuidade ao seu pensamento, demonstrando o apreço da coroa pelos comerciantes como novos aliados e a submissão das câmaras aos agentes reais, transcreve um trecho de uma correspondência entre o Marquês de Lavradio e alguma autoridade superior, no fim do século XVIII, que declara sobre a câmara do Rio de Janeiro:

> 'Como as leis de S.M. têm nobilitado os comerciantes, destes *escolhi* para Vereadores, nomeando-lhes sempre por companheiros um dos melhores da terra, e por este modo consegui pôr as ruas da cidade como V. Ex.ª tem visto, fazerem-se mais duas fontes públicas, muitas pontes, consertarem-se os caminhos, juntar e entulharem-se infinitos pântanos, que havia na cidade, origem de infinitas moléstias.'[120]

Este trecho também comprova o que o próprio autor afirma sobre a competência das câmaras após seus duzentos anos de rebeldia, mesmo que tolerada como ele defende, já que neste século "a administração local, a única parcialmente brasileira, será apenas autônoma para pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal."[121]

Fazendo referência às funções executivas desenvolvidas pelas câmaras neste período e a subordinação às ordens dos governadores, citando o exemplo da construção de uma Bica na cidade de São Paulo no ano de 1800, Caio Prado nos fala que "as câmaras agem como

[118] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 325.
[119] FAORO, 2000, p. 210.
[120] FAORO, 2000, p. 211.
[121] Ibid., p. 187.

verdadeiros órgãos locais da administração geral. É assim que o governador se dirige a elas, sob a forma de ordens, para providências gerais do seu governo."[122]

Por outro ângulo de análise, inclusive afirmando que o absolutismo reinante na Europa influenciou a coroa portuguesa em sua centralização política sob a colônia, Pedro Calmon menciona que em 1737, na Bahia, os oficias do Senado foram presos. Os agentes régios eram os novos dominadores das câmaras.[123]

A centralização política que o município sofreu desde meados do século passado, concretizada nesta centúria com maior vigor, teve inúmeras razões.

A descoberta das minas de ouro foi responsável pela enorme migração interna, resultando na extensão do povoamento da colônia e na criação de novas vilas, ao mesmo tempo em que causou o esvaziamento de algumas vilas antigas e a povoação das novas. A destas as vezes somente durante o período em que as minas davam riqueza. Acabava o ouro, o povo ia embora.

A hipnose do ouro, conduzindo todos ao eldorado, atingiu até oficiais das câmaras, largando suas obrigações e indo ao encontro da suposta felicidade. O povo ficou em segundo plano. As câmaras cuidariam das questões administrativas da vila e do reparo desta.

Como conseqüência ainda da migração aurífera, tivemos a redução do poder do senhor rural, que, em defesa de seus interesses mais imediatos, fez um município vigoroso no início de nossa colonização. Neste centenário, passou a dividir o senado da câmara com os comerciantes, que afloravam com mais intensidade na vila colonial da época, devido as novas relações sociais existentes com os diversos ramos de atividades econômicas desenvolvidas: a expansão da pecuária, a descoberta das minas e a agricultura, que perdeu força, mais encontrou novos meios de subsistir.

O interesse do fazenda real em aumentar sua arrecadação para suprir as demandas da metrópole arruinada gerou nesta a decisão de acompanhar mais de perto sua colônia, a que poderia lhe salvar da bancarrota.

O rei sonhava com o ouro. Quando este reluzia na colônia, seus olhos refletiram o brilho do amarelo, lembrando riqueza e a certeza da manutenção dos privilégios reais.

[122] PRADO JÚNIOR, 2000,, p. 325.
[123] CALMON, 1963, p, 1301-1303.

Então, para não perder o controle sobre o saque a ser feito na colônia, necessitava centralizar o poder. Não podia permitir o desencontro de ordens, de autoridades. Deveria se fazer lembrado e respeitado. Poderes não emanados do rei, deveriam ser submetidos.

Não obstante estes fatores, todos favoráveis a centralização política empreendida pela metrópole, o município subsistiu ao período colonial mais nefasto de sua história. No final do século XVIII recomeçou a conquistar novos ares e equilibrar sua administração, porém não como antes.

3.4. O ÚLTIMO SUSPIRO DAS CÂMARA COLONIAIS

> Durante curto período, que vai do regresso de D. João VI até o ano de 1828, diversas medidas são tomadas no sentido de ampliar as 'franquezas' municipais. Esse movimento correspondia, sem dúvida, à mesma ordem de idéias de que resultou nossa independência.[124]

No século XIX, finalmente o período colonial chega ao fim no Brasil. Não teve a independência ares de revolução, abalando a estrutura e os valores políticos do país de ponta a ponta, mas, mesmo assim, sua conquista significou o fim de uma época. Atrelado a este acontecimento, brevemente discorreremos sobre o poder político do município.

A abundância do ouro já havia chegado ao fim no século anterior, diminuindo assim a grande movimentação populacional de antes e possibilitando que a agricultura começasse a retomar seu lugar de destaque na vida econômica do Brasil.

As câmaras coloniais adentraram o século XIX frágeis, abaladas com a centralização gananciosa da coroa no passado. Ou, conforme as palavras do municipalista Edmundo Zenha: "Visado, durante todo o último século da Colônia, pelas mais variadas formas de ataque, o concelho – desfigurado e tímido – entra pelo século XIX já desprovido de tôdas as importantes funções que desempenhara."[125]

Entretanto, no curto período de existência das câmaras colônias desta centúria, acontecimentos políticos de importância aconteceram que marcaram sua história.

Neste período, são fundadas 46 vilas no Brasil, um terço do século anterior, apesar de que a criação de vilas não significa maior poder político, como ocorrera no século anterior. O

[124] LEAL, 1948, p. 46.

[125] ZENHA, [1948?], p. 171.

Rio de Janeiro foi o maior beneficiado com 9 vilas, sendo que oito foram criadas após a instalação do reino em 1808.[126]

Alguns autores, discordando de Edmundo Zenha, afirmam que as câmaras neste período retomaram parte do poder que possuíam nos dois centenários iniciais da Colônia.

Para Brasil Bandecchi, as câmaras estiveram na vanguarda da independência, participando decisivamente de todos os acontecimentos. Informa que foi a Câmara do Rio de Janeiro, através de seu presidente, quem conseguiu obter de D. Pedro I o compromisso para permanecer e declarar a independência da pátria.[127]

Exaltando o nacionalismo como uma das razões que contribuíram ao movimento da independência, afirma Pedro Calmon que seu alicerce e origem eram o município construído pelo senhor rural. Estas são suas palavras:

> Antes da Patria, o concêlho. Antes do todo, a parte. A luta da Independencia devia, naturalmente, derivar do regionalismo exacerbado; a idéia nacional tinha de desembrulhar-se da paixão municipal: esta se formára na *casa grande* fechada ao forasteiro.[128]

A participação do município à conquista do Grito do Ipiranga, ocasião em que nossa independência foi proclamada, como se houvesse existido um grande movimento popular, também merece elogios de Carneiro Maia.

O autor não considera a conquista da independência uma dádiva ao povo brasileiro. Em sua opinião, foi a persistência e o espírito libertário de nosso povo que gerou a tão sonhada independência nacional. E as câmaras tiveram contribuição efetiva ao movimento, desde 1821, quando foi iniciado.

Relata atitudes das Câmaras do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Pernambuco a demonstrar o levante destas frente ao arbítrio real e o apoio ao movimento do FICO. Para o autor, "a parte ativa e imediata que tiveram as câmaras do país no glorioso sucesso de sua emancipação política" merecia ser comemorada. [129]

[126] AROLDO, 1956, p. 55-61.
[127] BANDECCHI, 1972, p. 49-51.
[128] CALMON, [19-], p. 274.
[129] CARNEIRO MAIA, 1883, P. 95-99.

Considerando a câmara o único órgão da administração colonial com certa organização ao final da colônia, por onde passavam todas as reclamações populares, esta foi, para Caio Prado, a razão de sua efetiva participação nos acontecimentos políticos do período:

> Será esta a origem da força com que contarão mais tarde as Câmaras para agir efetivamente, como de fato agiram, e intervir, muitas vezes decisivamente, nos sucessos da constitucionalização, independência e fundação do Império. Será o único órgão da administração que na derrocada geral das instituições coloniais, sobreviverá com todo seu poder, quiçá até engrandecido.[130]

"Entretanto, a lei de organização municipal, de 1º de outubro de 1828, dissipou qualquer ilusão que ainda subsistisse quanto ao futuro alargamento das atribuições das câmaras."[131] Repare que o autor fala em ilusão.

O posicionamento de Nunes Leal, assim como de Zenha, diverge dos autores anteriores, apesar de que é pacífico que a Lei de 1º de outubro de 1828 centralizou o poder municipal de uma vez por todas.

A divergência encontra-se na questão referente ao poder municipal, uma vez que as afirmações dos autores sobre a existência do poder municipal no século XIX são fundamentadas nos acontecimentos pré-independência e não nos momentos deste centenário.

Desta forma, é de se concluir que, como diz Zenha, as câmaras iniciaram o século XIX debilitadas, com seus poderes reduzidos. Porém, como organização política próxima do povo e espalhada por todo o território, tiveram seus poderes inflamados durante o movimento da independência, já que seriam úteis à conquista da mesma, conforme citação no início do capítulo de Nunes Leal.

Independentemente de possuírem desde o início do século ou ter o poder político lhe atribuído no período da independência, o importante é registrar que os pulmões de nossos representantes municipais se encheram como um último suspiro de vida. Neste caso, a defender o Brasil.

Não importa, se espontaneamente ou se manipulada, a forma que manifestaram seu poder, o relevante é que contribuíram ao fim do domínio colonial, pelo menos em relação à coroa portuguesa.

---

[130] PRADO JÚNIOR, 2000, p. 326.

[131] LEAL, 1948, p. 46/47. ZENHA, [1948?], p. 172.

O município do século XIX não foi o vigoroso e ativo dos primórdios da colônia, mas teve sua força e vitalidade reconhecidas pelo povo, inclusive pela coroa, no final da colônia. Foi ao município que foram buscar energias almejando a independência. Sabiam que podiam contar com a única organização política de certa força representativa no período colonial.

Entretanto, lembrando novamente Carneiro Maia, como ocorrera com o município português na derrocada do feudalismo, a aliança com o município foi importante para a conquista da Independência. Após esta, ainda tiveram certo alívio, porém, chegada a hora de garantir maior oxigênio aos nossos concelhos, é baixada a malfadada Lei de 1º de outubro, que "expressamente declara em seu artigo 24: 'As câmaras municipais são corporações meramente administrativa,e não exercerão jurisdição alguma contenciosa'".[132]

4. O MUNICÍPIO COLONIAL E AS ORDENAÇÕES

> Esse imenso poder das Câmaras muitas vezes desenvolveu-se à margem dos textos legais – ou mesmo contra eles. A interpretação desses textos seguia as conveniências locais, situação que perdurou até aproximadamente meados do século XVII.[133]

O instrumento legal regulador do município colonial foram as Ordenações. Na primeira centúria nasceram nossos concelhos, inclusive a primogênita de nossas vilas, a fundada por Martin Afonso de Souza em 1532, a Vila de São Vicente, sob o agasalho das Manuelinas, promulgadas em 1521, em substituição das Afonsinas (1446) que não foram aplicadas na então colônia, já que não houve organização política até o fim de sua vigência.

Do segundo centenário em diante, as câmaras coloniais foram regidas pelas Ordenações Filipinas, que em 1603 substituíram as anteriores. Sua vigência em relação aos concelhos foi até o início do império. A lei de 1º de outubro de 1828 disciplinou os concelhos a partir de então.

As Ordenações foram elaboradas em Portugal, sob a realidade política e social daquele país, onde os concelhos vigorosos e aliados do poder real no início da formação da nação portuguesa já estavam combalidos pela centralização monárquica.

Esta foi uma das razões, as demais já foram expostas, que levou as câmaras coloniais exorbitarem rotineiramente de suas disposições. O abuso às normas das Ordenações e prática

[132] ZENHA, [1948?], 172.
[133] OG DÓRIA, 1992, p. 25.

de atos sem amparo legal algum eram constantes pelos oficiais municipais. Isolados estes na nova terra e com tantos obstáculos a transpor, criaram o direito, mesmo que efêmero e para algum caso isolado, de acordo com suas realidades e necessidades.

Entretanto, o conhecimento das principais disposições das Ordenações em relação às câmaras coloniais e seus oficiais é necessário, pois foram a primeira legislação a vigorar no agora republicano Brasil.

No que tange ao município, das Ordenações Manuelinas às Filipinas não houve mudanças de conteúdo de uma para outra. As segundas são mais concisas e claras em seus itens. Estão melhores organizadas.

Outrossim, volta-se a frisar que não foi um estudo de item por item, mas sim dos principais assuntos das Ordenações, mesmo que na vida municipal colonial foram esquecidos ou não observados pelos oficiais.

Ambas tratam dos concelhos no Livro I. Nas Manuelinas estão contidas suas disposições nos Títulos XLIV ao LIV. Estes tópicos estudados nas Manuelinas estão dispostos nas Filipinas nos Títulos LXV ao LXXIII.

As Ordenações garantiam funções judiciais, administrativas e legislativas a nossas câmaras. Estas eram compostas mediante eleição por dois juízes ordinários ou um juiz-de-fora[134], três ou quatro vereadores[135], um procurador[136] e um tesoureiro[137], onde houvesse, senão cabia ao procurador executar suas funções, e outros oficiais escolhidos pela câmara, como escrivão[138] e almotacés[139].

Aos juízes competiam, como é de se concluir, a aplicação da justiça, julgando as infrações civis e criminais levadas ao seu conhecimento. Todo malefício cometido contra o, ou

[134] Caput do Título XLIV, Manuelinas, e do Título LXV, Filipinas.

[135] O título XLIX das Ordenações Manuelinas, que trata "Dos Almotacees, e cousas que a feu officio pertencem", no item 1, faz menção ao quarto vereador, porém, não como regra. Não encontramos menção ao quarto vereador em outros itens das Ordenações. Vários autores mencionam também a possibilidade de mais um vereador, a depender do costume local, que devia ser respeitado pelos oficiais da câmara, conforme dispõe o item 7, do Título XLVI, das referidas. Ver Título LXVII, item 13, das Filipinas.

[136] Título L, Manuelinas. Título LXIX, Filipinas.

[137] Título LI, Manuelinas. Título LXX, Filipinas.

[138] Título LII, Manuelinas. Título LXXI, Filipinas.

[139] Título XLIX, Manuelinas. Título LXVIII, Filipinas.

no, concelho e suas posturas, deviam os juízes conhecer e julgar, aplicando a devida pena, se assim fosse o caso.[140]

Tinham também por obrigação devassar tudo aquilo que fora realizado pelos oficiais da câmara no ano anterior e punir os faltosos.[141]

A devassa que os juízes deviam realizar era ampla e rigorosa. Deviam investigar, por exemplo, se houve corrupção, abuso de poder, recebimento de benefício indevido pelo cargo que ocupavam, se foram realizadas as audiências nos dias ordenados – duas vezes por semana, caso possuísse mais que 70 vizinhos a vila, se menos, uma vez por semana. Se o costume local previa mais audiências, poderiam assim realizá-las.

Enfim, as Ordenações Manuelinas impunham que os juízes analisassem tudo o que fora realizado pelos juízes do ano anterior, vereadores e demais oficiais do Conselho. Não fazendo ou não terminado a devassa no prazo exigido, seriam penalizados.

As prisões determinadas pelos juízes eram executadas pelos alcaides ou meirinhos[142], também oficiais do concelho.

Em alguns casos, os juízes agiam em conjunto com os vereadores, ou, ainda, em conjunto também com os procuradores e os homens-bons.

As injúrias verbais ou os pequenos furtos eram julgados pelos juízes e os vereadores em conjunto.[143] A escolha dos juízes pedâneos[144], juízes escolhidos dentre os homens-bons para pequenas aldeias para julgamento de alguns casos, competia aos juízes, vereadores e procurador.[145]

Não podemos nos esquecer de que aos juízes competiam a presidência da câmara, sendo cada qual um ano, se fossem dois.[146] As audiências eram duas vezes por semana.[147] Em nossos incipientes municípios, isto nem sempre se deu desta forma. Em São Paulo os oficiais da câmara, devido ao pouco trabalho e a dificuldade que tinham em largar seus afazeres no

[140] Caput do Título XLIIII, Dos juizes Ordinarios, e do que a feus Officios pertence, e item 1. Título LXV, Filipinas.

[141] Item 3-36, do referido título das Ordenações. Itens 39-72, do título das Filipinas.

[142] Título XLIV, item 39, Manuelinas. Título LXV, item 5, das Filipinas.

[143] Título XLIV, itens 43-47, Manuelinas. Título LXV, itens 23-25, das Filipinas. Dentre estes itens, há casos em que somente os juízes decidiam.

[144] ALVES, 1986, p. 60.

[145] Título XLIV, item 64, das Manuelinas. Título LXV, item 73, das Filipinas.

[146] GARCIA, 1956, p. 97; OG DÓRIA, 1992, p. 24.

[147] Título XLVI, item 23, Manuelinas. Título, LXVI, item 1, Filipinas.

campo para verear, decidiram reunir-se somente aos sábados, o que ainda foi muito para eles. "Em 1572 assentou-se entre os influentes da Vila, 'que se faria câmara de mês em mês. E sendo necessário se faria outra, quando necessário'"[148]

Taunay, grande historiador de São Paulo, às mesmas páginas, faz outro registro importante. Ressaltando o pouco formalismo e a desobediência às Ordenações por parte dos oficiais de São Paulo, menciona a sessão do Concelho de primeiro de julho de 1584, realizada em plena rua.

Aos edis das primeiras vilas coloniais, cabiam-lhes as funções administrativas e legislativas do concelho.[149] Deviam zelar pelas pontes, caminhos, vias, edifícios, casas e demais bens do concelho, desobstruindo, reparando ou construindo, a depender do caso.[150]

Caso interessante e digno de nota é registrado por Taunay[151]. A Câmara de 1584 quis responsabilizar os dois vereadores de 1583, pelo não reparo nas paredes e telhado do Conselho. Arcariam com as custas das obras. Estes protestaram e acusaram os daquele ano de desídia, pois estavam há sete meses no cargo e nada fizeram, enquanto eles descobriram o problema em dezembro de 1583 e ainda protegeram as paredes. Obtiveram êxito em seu protesto. Exercerem o dever da devassa e de cuidar dos bens do concelho.

No início do mandato, deveriam inventariar todos os bens do concelho e arrendá-los, se assim fosse mais vantajoso, em pregão, bem como verificar se estavam sendo bem utilizados.[152]

Era obrigação também dos vereadores a verificação das contas do procurador e do tesoureiro do ano anterior.[153]

Competiam-lhes analisar as posturas e costumes da cidade; se bons, aplicá-los, senão, deveriam convocar os juízes e homens-bons para alterá-los ou então criar novas posturas.[154]

Taunay nos dá exemplos de algumas posturas municipais criadas no ano 1594, tais como: proibição de construir casa sem permissão do concelho, a proibição do Corte de

[148] TAUNAY, 2003, p 40/41.

[149] Título XLVI, Dos Vereadores das Cidades, e Villas, e coufas que a feus Offcios pertecem, Manuelinas. Título LXVI, Filipinas.

[150] Título XLVI , itens 2 e 5, Manuelinas. Título LXVI, item 21, Filipinas..

[151] TAUNAY, 2003, p. 45.

[152] Título XLVI, caput e item 1, Manuelinas. Título LXVI, itens 2 e 12, Filipinas.

[153] Título XLVI, item 12, Manuelinas. Título LXVI, item 3, Filipinas

[154] Título XLVI, itens 7 e 8, Manuelinas. Título LXVI, item 28, Filipinas.

pinheiros[155] e a que estabelecia que "'nenhuma pessoa, de qualquer qualidade, nem condição, fosse ousada, para, em sua casa, dar mesa de jogo nem tavolagem, nos dias de fazer, a nenhuma pessoa'"[156], todas sob pena de multa.

O respeito aos costumes locais é uma tradição presente na história municipal. A origem do município, como vimos no início do trabalho, se deu em virtude, inclusive, do respeito das normas e costumes do povo vencido. Tal prática perdurou na maior parte da vida municipal, percorrendo os diversos reinos, povos e transformações ao longo de sua existência. As Ordenações é uma clara demonstração, pois trás expressa tal prerrogativa.

As Ordenações previam um mecanismo interessante à minoria vencida na votação em relação às posturas. Era o recurso aos Desembargadores do reino para tentar reverter o posicionamento do Concelho, seja porque perderam no mérito ou porque não foram respeitadas as formalidades legais. O decidido deveria ser cumprido[157].

Aos vereadores competiam regular o exercício das profissões, inclusive estipulando o preço dos produtos a serem comercializados e a pena no caso de descumprimento.[158] Como fizeram em julho de 1583, após requerimento de um procurador em relação ao ofício de sapateiro, que não era regulamentado, nem fiscalizado e ainda tinham lucro superior ao justo. O ofício foi regulamentado pelos Vereadores, sendo determinados os tipos de sapatos e seus preços. E, "ninguém se atrevesse, porém, a inovações, a vender algum tipo de calçado fora dos padrões municipais! Desancavam-no as multas e a suspensão do ofício". [159]

O concelho reunido tinha ainda por prerrogativa, mediante autorização dos Desembargadores do Paço, criar fintas, impostos extraordinários criados para o cumprimento das obrigações por parte dos oficiais municipais ou para a realização de determinada coisa em benefício do município. [160]

Nossos concelhos eram pobres e pouca ajuda recebiam do governo-geral. "Freqüentes eram as declarações de que 'não havia dinheiro'"[161]. Então, lançar fintas é o meio que possuíam para custear suas despesas. Instada a fornecer as Ordenações ao almotacel João

[155] TAUNAY, 2003, p. 113.

[156] TAUNAY, 2003, p. 120.

[157] Título XLVI, item 9, Manuelinas. Título LXVI, item 29, Filipinas.

[158] Título XLVI, itens 13 e 27, Manuelinas. Título LXVI, itens 32 33, Filipinas.

[159] TAUNAY, 2003, p. 131/132.

[160] Título XLVII, Das peffoas que podem dar licença pera as fintas, e quaes fam as peffoas que dellas fam efcufas, e que os Concelhos nom ponbam tença a alguem., Manuelinas. Título LXVI, item 40-43, Filipinas.

[161] TAUNAY, 2003, p. 91.

Maciel - em de junho de 1587 – para que bem cumprisse com suas obrigações, assim respondeu o concelho reunido: "não havia na Vila livro de *Ordenações,* nem a Câmara tinha com que o comprar".[162]

A de São Paulo, como nos transmite Taunay em sua obra, onde relata a história da cidade com base nos estudos das atas da outrora pequena vila, lançou finta em 1575 para as "despesas da construção e mobiliário da Casa do Concelho...".[163] Em outros anos novas fintas foram criadas para a sede do concelho.

Ainda segundo Taunay, estando em ruínas a Casa do Concelho, a Câmara toda reunida, em 1º de agosto de 1585, decide lançar outra finta para construção de uma nova sede. "'E logo todos a uma voz disseram que era bem e lhes parecia bem que fizessem uma Casa do Concelho nova e coberta de telha e que eles queriam pagar cada um aquilo que lhe coubesse'".

Parece que as coisas não saíram conforme planejado pelos oficiais da Câmara. Quiseram lançar nova finta para ampliar as obras, tiveram dificuldade de arrecadação; então, por fim, contentaram-se com a reforma da sede existente. Entregue no ano seguinte.

Os oficiais do concelho não podiam faltar, salvo por justa causa, sob pena de multa.[164] Assim aconteceu com Antônio de Proença, multado em um tostão em 09 de maio de 1589, já que "'se não fazia câmara; estava na terra e não queria vir às Câmaras como era obrigado'".[165]

Taunay, ainda sobre o assunto, em sua análise das Atas da Câmara de São Paulo, nos diz que era pratica corriqueira a imposição de multa, ao mesmo tempo a sua revogação, pois os oficiais apresentavam desculpas.

Outro item que merece ser lembrado é o sobre a participação dos donos de terra, de seus ouvidores e dos alcaides-mores[166], nas audiências do senado. Não podiam presenciar as decisões do concelho, no intuito de evitar turbações e influências outras sobre os oficiais da câmara. Tinham liberdade para requerer o que quisessem, mas deviam sair do senado tão logo requeressem, para que a sessão prosseguisse. [167]

[162] TAUNAY, 2003, p. 101.
[163] Ibid., p. 44.
[164] Título XLVI, item 23, Manuelinas. Título LXVI, item 1, Filipinas.
[165] TAUNAY, 2003, p. 73.
[166] O alcaide-mor era um oficial nomeado pela coroa, encarregado da defesa da terra.
[167] Título XLVI, itens 10 e 29, Manuelinas. Título LXVI, item 30, Filipinas.

O interessante de se notar é que, mesmo sendo redigido pensando-se no passado feudal de Portugal, onde a influência e poder do senhor feudal eram grandes, também encontra ressonância com a realidade que vivíamos. Os senhores de terra da colônia exerciam grande influência em nosso concelho. Porém, aqui a norma não foi aplicada, pelos menos em relação aos donos de terra, que estavam representados na câmara, interferindo rotineiramente no poder político da vila colonial.

Ao procurador, que acumulava as funções do tesoureiro, quando este não houvesse, competia verificar se as vias, pontes, casas, calçadas e bens públicos da vila estavam bem cuidados, caso contrário, requerer dos vereadores e demais oficiais as medidas devidas a fim de reparar o dano.[168]

Como fez o procurador de 1579, em relação às instalações da Câmara Municipal. Estando gotejando dentro da nova Câmara, alertou que a obra foi malfeita e necessitava de reparos.[169]

"Na sessão de 4 de outubro de 1586 lembrava o procurador Francisco Sanchez, tornava-se preciso 'alevantar o pelourinho para a honra da Vila", ao que lhe retrucaram os vereadores "que mandariam fazer'".[170]

Os vereadores não fizeram. O procurador do ano seguinte, Afonso Dias, requereu ao ouvidor da capitania que aplicasse pena aos vereadores do ano anterior.

Estes explicaram as razões da Vila não possuir pelourinho e disseram que não pagariam multa alguma, pois só aceitariam multas impostas por autoridades superiores e nunca por local.

Como tesoureiro, era o responsável pela arrecadação das rendas do concelho e o cumprimento das despesas ordenadas pelos vereadores.[171]

Entretanto, ainda com base em Taunay:

> o cargo, no Brasil, tornou-se de alta importância, deixando o procurador de ser um simples agente do concelho para constituir-se peça de valor

Item 10 e 29.

[168] Título L, Do Procurador do Concelho, e coufas que ao dito Officio pertecem, Manuelinas..Título LXIX, Filipinas.

[169] TAUNAY, 2003, p. 44.

[170] Ibid., p. 49.

[171] Título LI, Do Tefoureiro do Concelho, e coufas que a feu Officio pertencem, Manuelinas. Título LXX, Filipinas.

> acentuadamente político. Os direitos do indivíduo colonial tiveram nêle seu advogado nato, um defensor na maior parte das vezes corajoso e tenaz.[172]

O procurador foi o porta-voz do povo junto à Câmara, era ele quem requeria as reivindicações populares. Ele incorporou a sua função, a missão de levar ao conhecimento do conselho as demandas e questões da população, fazendo com que esta pudesse ser ouvida pelas autoridades municipais.

Em 1583, na sessão de 30 de março, atendendo reivindicação dos comerciantes da vila, o procurador Gaspar Nunes requereu medidas por partes da Câmara para que coibisse os mercadores ambulantes de praticarem preço desleal no comércio de seus produtos.

Em reunião, deliberou-se a seguinte postura pelo Concelho:

> 'que nenhuma pessoa de qualquer qualidade que fosse, e que trouxesse fazenda do mar ou de outras partes, para a vender, a não vendesse sem primeiro a mostrar aos oficiais da Câmara para lhes darem juramento do que custara e conforme a isto lhe porem o preço'.[173]

Como já estudado, as funções de nossos oficiais municipais não ficaram adstritas ao disposto nas Ordenações; pelo contrário, a demanda de questões a serem resolvidas, a escassez de gente competente, a distância em relação aos demais poderes e a ineficiência destes na prestação pública, fizeram com que se arvorassem de funções que legalmente não eram suas, sempre com o intuito de defender os interesses do povo colonial.

Em relação ao procurador não foi diferente, tornou-se uma figura atuante e essencial ao bom funcionamento do concelho. Segundo, em conclusão citado, suas funções não encontravam amparo em nossa legislação, eram o costume e a prática a lhes validar.

Havia ainda outros oficiais, como o escrivão que devia tomar nota de todas as decisões da câmara e escriturar todos os documentos, inclusive contábeis.[174]

Os almotacés, que eram dois em cada mês, tinham por função fiscalizar os pesos e medidas, o exercício das profissões, e aplicar pena aos faltosos com suas obrigações ou que burlassem as posturas.[175]

---

[172] ZENHA, [1948?], p. 64/65.

[173] TAUNAY, 2003, p. 93.

[174] Título LII, Do efcrivam da Câmara, e coufas que feu Officio pertencem, Manuelinas. Título LXXI, Filipinas.

[175] Título XLIX, Dos Almotacees, e coufas que a feu Officio pertecem, Manuelinas. Título LXVIII, Filipinas.

Em síntese, eram estas as atribuições das câmaras previstas nas Ordenações. Há vários outros itens presentes nas Ordenações que não foram objeto de estudo. A intenção com este capítulo é dar um panorama geral dos oficiais municipais, sem esmiuçar cada uma de suas atribuições, até não foram na prática exercidas rigorosamente como previsto.

Analisando-as, parece que era tudo conforme disposto, tendo as câmaras funções menores do que de fato exerciam. O previsto nas Ordenações era de ordem administrativa e burocrática, mas, na prática tinham poderes políticos dignos de respeito pelo povo, como demonstramos anteriormente.

4.1. A ELEIÇÃO MUNICIPAL

> A tradição da eletividade sempre foi, entre nós, muito mais sólida em relação à câmara municipal do que no tocante aos prefeitos. A importância da câmara avulta nos períodos da Colônia e do Império, nos quais tínhamos o executivo local como órgão diferenciado e autônomo.[176]

A realização de eleição para composição dos cargos do concelho foi marca presente no Brasil colonial. As duas Ordenações que por esta terra geraram efeitos, a Manuelina e a Filipina, que sofreu alteração do Alvará de 12 de novembro de 1611, previam a eleição como modo de escolha dos vereadores, juízes, procuradores do povo, tesoureiro, onde havia, e outros oficiais, se fosse costume elegê-los.

"Não havia eleições diretas", como ocorre hordiernamente, "imperando o sistema chamado de dois graus, que até 1881 subsistiu no Brasil."[177]

É bom destacar que a descrição do processo eleitoral do Brasil tem como base as Ordenações citadas, sendo que de uma para outra não há modificação de relevo, por isso que descreveremos como se fossem uma só. As Filipinas sofreram alterações pelo mencionado alvará, mas em regra o sistema é o que descrevemos.

As Manuelinas tratam das eleições em livro I, título XLV, com a seguinte descrição: "*Em que modo fe fará a eleiçam dos Juízes, e Vereadores, e outros Officiaes",* com a mesma descrição, porém com a grafia portuguesa da época, e mesmo livro, as Filipinas tratavam das eleições no título LXVII.

[176] LEAL, 1948, p. 73.

[177] TAUNAY, 2003, p. 37.

Entretanto, àquelas épocas, nem sempre as leis eram aplicadas como dispostas em seus ordenamentos, seja em virtude do costume local, ou da falta de conhecimento das Ordenações, ou ainda porque a lei foi feita pensando na metrópole e não na colônia, sendo então necessárias flexibilizações e adaptações a fim de obterem a organização da câmara possível e desejada. E isto se deu também com o processo eleitoral; então, não devemos nos espantar se algo de diferente ao disposto na ordenação ocorreu de fato no Brasil.

Na formação inicial de São Vicente tal disparate já ocorreu, conforme Brasil Bandecchi[178], os oficiais da câmara foram nomeados e não eleitos, pois não havia um pressuposto básico à realização das eleições, que eram os homens-bons. A necessidade da organização local se fez com que assim agisse o fundador da primeira vila do Brasil.

O autor, reforçando sua tese de que em algumas vilas incipientes houve nomeação e não eleição, oferece-nos o exemplo de Fortaleza. Fundada quase duzentos anos após São Vicente, em 1726, também teve seus primeiros oficiais nomeados.

As eleições eram realizadas a cada três anos, nas oitavas de Natal do último ano de exercício do mandato, apesar de os mandatos serem de um ano. Eram escolhidos os oficiais para todos os anos, cada qual devendo assumir em seu devido tempo.[179]

O processo de eleição era presidido pelo Corregedor onde estivesse presente ou, na sua ausência, pelo juiz mais velho, caso não houvesse juiz-de-fora, ou ainda pelo ouvidor, caso possuísse poderes. A apuração também era de responsabilidade das mesmas pessoas, com o acompanhamento do escrivão e do vereador quando presidida pelo juiz.[180]

Todo o povo, formando concelho com os oficiais da câmara em exercício e os homens-bons do lugar, votava. Pelas Ordenações, o sufrágio era universal, não havia restrição legal para votar. Também era secreto. Porém a escolha se dava de forma indireta, já que eram escolhidos seis eleitores ou "elegedores" que posteriormente votariam nos oficiais das câmaras.[181] Por todo o povo, podemos entender aquelas pessoas mais influentes da terra. "Os que havian ocupado cargos na municipalidade ou 'costumavam andar na governança' da

[178] BANDECCHI, 1972, p. 23/24.
[179] Título XLV, caput, Manuelinas. Título LXVII, caput e item 1, Filipinas.
[180] Título XLV, item 1, Manuelinas. Título LXVII, item 2, Filipinas.
[181] Título XLV, caput, Manuelinas. Título LXVII, caput, Filipinas.

terra".[182] Assim podemos concluir que o voto não era universal, e sim restrito a algumas classes sociais.

Escolhidos os seis mais votados como "elegedores" ou eleitores, o juiz deveria separá-los de dois em dois, não podendo ser parente até quarto grau e não poderiam falar uns com os outros, formando três grupos de dois eleitores cada, para escolherem secretamente, após o devido juramento, aquelas pessoas que julgassem aptas para ocuparem os cargos de vereador, juiz, procurador, tesoureiro, onde houvesse, e outros cargos, tais como: escrivão da câmara, juiz de órfão, se era costume elegê-los, para os próximos três anos, sendo um ano para cada grupo de escolhidos. Era o chamado rol dos eleitos, subscrito e conhecido somente pelos dois eleitores de cada grupo e pelo presidente dos trabalhos que apurava a pauta.

Registra-se que eram eleitos dois juízes ordinários, três ou quatro vereadores e um procurador, e ou ainda um tesoureiro. As Ordenações dão a entender que eram três o número de vereadores, porém deixar a hipótese do quarto.

Como o costume deveria ser observado pelos oficiais, a decisão, então, de ser três ou quatro vereadores, ficaria a cargo do concelho, a depender do costume da terra. Assim como se dava na eleição ou não do tesoureiro.

No item[183] que trata das eleições, o cofre onde era depositado o saco dos pelouros possuía três chaves, que eram entregues aos Vereadores do ano anterior. Por este item, conclui-se que eram três os vereadores. Porém, quando trata da escolha pela câmara dos almotaces[184], faz menção ao possível quarto vereador.

A doutrina tem divergência a respeito. Em nossos estudos, observamos alguns falarem de três, outros de quatro.

"...eram de investidura eletiva os dois juízes ordinários, os três vereadores, o procurador, o tesoureiro (onde houvesse) e o escrivão".

Em outra passagem, o mesmo autor: "'E para servirem uns com os outros – como era o caso dos vereadores (três em cada ano) e dos juízes (dois) - ...'"[185]

[182] LEAL, 1948, 74.
[183] Título XLV, item 2, Manuelinas. Título LXVII, item 3, Filipinas.
[184] Título XLIX, item I, Manuelinas. Título LXVII, item 13, Filipinas
[185] LEAL, 1948, p. 73.

Nunes Leal considera a hipótese do quarto vereador: "As câmaras compunham-se de um juiz, seu presidente nato; três ou quatro vereadores, segundo o foral ou costume da terra, que, nessa parte foram respeitados pelas Ordenações Filipinas;..."[186]. Com relação ao juiz, o autor deve ter mencionado um tratando-se do juiz-de-fora, pois os ordinários eram dois.

Terminada a votação, era procedida a apuração da pauta, que consistia na redação de uma ata na qual eram escritos os nomes dos eleitos para cada cargo, separando os parentes até quarto grau e os mais experientes com os menos no trato com a coisa pública, visando a melhor governança da terra.

Apurada a pauta, que seria assinada e lacrada pelo presidente, separava-se o pelouro de cada ofício, ou seja, pelouro dos vereadores, dos juízes, etc. Pelouro era a relação dos eleitos para o exercício do ofício nas câmaras, sendo um para cada tipo de cargo.[187]

Os pelouros eram colocados dentro de um saco, que teria repartimentos para cada tipo de ofício, ficando assim separados cada qual do outro. A pauta contendo o rol dos eleitos para cada ano era também colocada dentro de um repartimento específico para ela, a fim de conferir, ao final dos três eleitos, os nomes constantes da pauta com aqueles retirados dos pelouros. Se houvesse divergência, ao responsável seria dada a devida punição.[188]

O saco contendo os pelouros era colocado dentro de um cofre, cujas três chaves ficavam sob a responsabilidade, cada uma, dos três vereadores do ano passado, que abririam o cofre, com o concelho reunido, no momento oportuno, para que uma criança de até sete anos retirasse de cada repartimento os pelouros com os nomes dos oficiais a servirem naquele ano. Não podiam dar a chave sob sua responsabilidade a ninguém nem receber a de outrem, sob pena de degredo para fora da vila por um ano, mais multa de quatro mil réis.[189]

Edmundo Zenha dá-nos um exemplo de procedimento eleitoral realizado de forma diferente ao previsto nas Ordenações. Fazendo menção a estudo de Rocha Pita, diz que na Bahia, ao final do século XVII, período de centralização administrativa, a pauta era enviada ao

[186] GARCIA, 1956, p. 97.
[187] Título XLIX, caput, Manuelinas. Título LXVII, item 1, Filipinas
[188] Idem.
[189] Título XLIX, item 2 , Manuelinas. Título LXVII, item 3, Filipinas

Desembargo do Paço, que a limpava indicando os vereadores, em vez de fazer o rol dos pelouros como conhecem. Isto só teria ocorrido em Salvador e depois em São Sebastião.[190]

Afirma que, no Rio de Janeiro, o mesmo ocorreu pouco tempo depois, porém a cargo do juiz-de-fora ou do ouvidor, já que o Desembarga do Paço ficava distante.

Caso o vereador detentor da chave do cofre fosse se ausentar por período longo ou falecesse, a sua chave deveria ser dada a outra pessoa que freqüentasse o concelho.[191]

Este procedimento eleitoral tinha o nome de eleição por pelouro, existindo a eleição por barrete, nome atribuído por alguns autores, já que as Ordenações não a denominavam, mas só descreviam o procedimento[192], que se dava quando o oficial da câmara escolhido, ou já em exercício, se encontrava ausente por período longo, impedido ou quando falecido, ocasião em que "os próprios edis eleitos e um grupo de homens-bons votavam sumàriamente escolhendo o substituto. A esta eleição rápida e simples dava-se o nome de *eleição por barrete.* À outra, *eleição de pelouro."*[193] O escolhido substituiria o titular até que ele regressasse ou até o mandado terminar.

Interessante notar que qualquer oficial da câmara só poderia ser eleito para o mesmo cargo após três anos do cumprimento do anterior, salvo se cumpriu algum mandado por eleição de barrete, pois sua eleição se deu para substituição de alguém impedido ou ausente. Poderia até exercer no ano seguinte, caso tivesse seu nome retirado do pelouro.[194]

O prazo de três anos também seria dispensado em vilas pequenas, que não contavam com tantas pessoas disponíveis e aptas a exercer o ofício. Nestas localidades, poderia exercer o ofício municipal um ano sim outro não.[195]

Neste particular algumas câmaras, como a de São Paulo, também não cumpriram as Ordenações.

> A proibição de servir em menor espaço que três anos era freqüentemente elidida no Brasil. Afinal, aqui não sobravam homens capazes de govêrno e a dilação trienal trazia, por certo, angustiosa carência dêles. Passava-se a

[190] ZENHA, [1948?], p. 83/84.
[191] Título XLIX, item 3, Manuelinas. Título LXVII, item 4, Filipinas
[192] Título XLIX, item 5, Manuelinas. Título LXVII, item 6, Filipinas
[193] ZENHA, [1948?], p. 85.
[194] Título XLIX, itens 8 e 6, Manuelinas. Título LXVII, itens 9 e 7, Filipinas.
[195] Título XLIX, item 9 Manuelinas. Título LXVII, item 9, Filipinas

> derrogar a lei pela interpretação de que a mesma só se 'entendia em vilas grandes e notáveis, e não na de São Paulo'.[196]

Adiante, o autor ilustra o dito, afirmando que a Câmara de São Paulo do ano de 1652 ainda continuava no poder no ano de 1663.

Ninguém poderia recusar o encargo a que foi escolhida, pois era importante que os melhores do lugar exercessem a administração pública, a fim de bem gerir o interesse comum do povo. Só seria escuso quem tivesse privilégio expresso neste sentido.[197] O juiz saído dos pelouros deveria requerer autorização ao Desembargo do Paço, ou ao corregedor da comarca, ou ainda, ao senhorio da terra, caso seu foral lhe desse poder para tal, para usar do poder de seu ofício de juiz. Se assim não procedesse poderia ser punido.

Não podiam os Alcaides-mores, as pessoas poderosas do lugar, os senhores da terra e seus ouvidores, salvo os que tivessem foral contendo tal privilégio, participar das eleições.[198] Pelo Brasil, já vimos o poder de que dispunham os senhores da terra. Não só acompanhavam as eleições, como eram eleitos e influenciavam as câmaras em suas decisões.

Havia ainda as eleições dos almotacés, outro importante oficial da câmara. Sua eleição era obrigatória, sendo que para os três ou quatro primeiros meses não necessitava de eleição, pois sua composição se dava por regras expressas nas Ordenações.[199]

O mandato dos almotacés era curto, somente de um mês. Sua escolha se dava no início de cada ano para os doze meses seguintes, desta forma.

No primeiro mês, exerceriam os cargos os juízes do último. No seguinte os dois vereadores mais antigos, no terceiro o outro vereador restante mais o procurador, ou ainda os dois vereadores restantes se fosse quatro o número existente na câmara, o que faria o procurador exercer no quarto mês com outra pessoa a ser escolhida.

Para os meses posteriores, os oficiais do concelho juntamente com o Alcaide-Mor, onde o foral assim permitir que ele participe da escolha dos almotacés, escolheriam dentre os homens-bons do lugar e que não sejam oficiais neste ano, os respectivos pares. Seus nomes seriam anotados em uma pauta, assinada, lacrada e selada pelos oficiais no cofre da eleição, a

[196] ZENHA, [1948?], p. 87.

[197] Título XLIX, itens 10 e 7, Manuelinas. Título LXVII, itens 10 e 8, Filipinas

[198] Título XLVI, item 29, Manuelinas. Título LXVII, item 12, Filipinas

[199] Título XLIX, caput e item 1, Manuelinas. Título LXVII, itens 13 e 14, Filipinas

fim de se confirmar ao final da ano da conformidade dos escolhidos em relação aos que prestaram o ofício.

Em 1727, um oficial contestou a realização da eleição de um almotacé sem a sua presença, o que era contra os costumes, não estando todos reunidos e realizar eleição. Ameaçando anular a mesma, com recurso a autoridades superiores, uma vez que as formalidades não foram cumpridas, o concelho deu a eleição como nula.[200]

Se algum senhor de terra, que tiver a prerrogativa de participar da eleição, ou seu ouvidor, ou qualquer outra pessoa burlar o modo de realização da eleição, ou corrompê-la de alguma maneira, estaria proibido de participar do processo eleitoral e de ser eleito para os cargos municipais do concelho, além de ser degredado para África por dois anos.

É bom frisar, como outro ensinamento de Edmundo Zenha, que o povo se rebelava contra as transgressões legais, por exemplo: exigindo a realização de eleição quando o tempo se expirava e os edis não a realizavam. "Tal era, porém, a interferência do povo, diretamente, na vida política local, que, em situações desta ordem, intervinha moralizadoramente pondo as cousas no andamento devido".[201]

Todos os oficiais municipais, antes de iniciarem o exercício de seu cargo, deveriam prestar juramento sobre o Santo Evangelho.[202]

Em resumo, esse era o procedimento eleitoral previsto nas Ordenações, que sofreu flexibilizações e adaptações em sua aplicação. Por exemplo, oficiais mecânicos, comerciantes que estavam proibidos de serem eleitos, em alguns o foram; a redução do tempo de proibição para nova eleição do oficial da câmara; a escolha dos oficiais da câmara, como foi em São Paulo, nos idos de 1600, somente entre dois grupos políticos rivais, a fim de evitar conflitos graves, como havia, entre eles.

4.1.1. OS HOMENS-BONS

Como personagem do município luso-brasileiro, com poderes para votar e deliberar junto ao concelho, é importante a conceituação e o entendimento de papel do homem-bom.

[200] TAUNAY, 1949, p. 9.
[201] ZENHA, [1948?], p. 87.
[202] Título XLIX, item I1, Manuelinas. Título LXVII, item 15, Filipinas

Edmundo Zenha afirma que a origem dos homens-bons é de Roma, onde os homens notáveis da localidade colaboravam nos assuntos municipais e eram os que compunham a cúria. [203] Com o passar dos municípios pela história da Península Ibérica, os homens-bons acompanharam esta instituição. Entretanto, ele chega ao Brasil já em declínio, pois já estaria nesta situação desde as Ordenações Afonsinas, deteriorando-se ainda mais com as seguintes.

> Ao Brasil chegaram reminiscências desta cúria municipal que não vingaram e muito menos conseguiram rejuvenescer-se. Isto, aliás, como resultado de vários fatôres locais acrescidos à decrepitude de que vinha atingido o instituto. Nas próprias Ordenações as referências aos homens-bons são imprecisas e ligeiras dando a perceber que aparecem ai mais como restos de um instituto já desagregado, sem funções positivas pela época da codificação. Daí a dificuldade que sempre se encontrou para conceituar o que fôsse o homem-bom.[204]

Eram considerados homens-bons, podendo, então, influir nos negócios do concelho e dele fazer parte, os proprietários de terra, os que já haviam exercido função pública, ou descendente fosse de algum oficial, "mas no Brasil Colônia tudo isso ficava disfarçado, e até cristão-novos chegavam a participar, por se aviltarem aqui os quadros sociais vigentes na metrópole". [205]

Esta possibilidade, dada àqueles que estavam em situação inferior perante os costumes e leis portuguesas, demonstra mais adaptação e flexibilização da legislação no Brasil, posto que conceitos tradicionais foram relegados a fim de permitir a organização social local.

Até o início do século XIX, quando as Ordenações deixaram de ser aplicadas ao município brasileiro, os homens-bons existiram no Brasil, pelo menos nas Ordenações.

CONCLUSÃO

A cada capítulo desenvolvido, mais consciente eu ficava que não pode haver direito sem história e também que um povo precisa conhecer a história política de seu país, se algum dia quiser construir uma nação justa.

Nossos pilares, de qualquer ramo do conhecimento, no nosso caso, no do direito constitucional, estão calcados na história política do Brasil. Do descobrimento até os dias mais recentes.

[203] ZENHA, [1948?], p. 89.
[204] Ibid., p. 91.
[205] ALVES, 1986, p. 62.

A fonte jurídica e força constitucional para serem compreendidas precisam que seu observador embriague-se na história e no conhecimento dos fatos que a geraram.

Nossas instituições políticas e jurídicas têm uma vida, de altos e baixos, uma longa história que fundamentam sua existência contemporânea.

Não foram as leis transplantadas para cá moldando um município que lhe deram o seu fundamento político, portanto constitucional. Seu poder brotou da força advinda da representação popular, em especial do senhor rural que defendia seus interesses através do concelho.

Podemos até discordar dos interesses imediatos dos representantes municipais, pois defendiam os interesses populares para garantir seu próprio poderio e benefícios privados. Não havia o sentimento de construção de uma nação enraizado nos colonizadores. Entretanto, foi com este fundamento que a única organização política floresceu no Brasil Colônia.

O município, porém, floresceu enquanto era a única instituição a se irrigar em nossas refrescantes águas. Estando mais presente o insaciável interesse real, suas energias foram suprimidas para abastecer o cofre real.

Foi no período de maior riqueza levada à coroa, ao mesmo tempo de maior expansão territorial, que nosso município sentiu o declínio de seu poder. Talvez porque aqueles que estavam a sua frente não conheciam a história, ou não acreditavam na hipótese de ocorrer com eles, não se utilizaram do município como instrumento de emancipação política.

Quando os municípios colaboraram à libertação política, fizeram ainda em defesa dos interesses mais imediatos de uma determinada camada, e não de toda a estrutura social.

Estes acontecimentos nos mostram o quanto é importante a participação política e a presença popular nas instituições políticas de um país. Ali está um dos instrumentos a serviço da liberdade, senão o maior.

O desenvolvimento do trabalho permitiu verificar a diferença do surgimento do município tanto no Império Romano, quanto no Reino de Portugal, em relação ao brasileiro. Por aquelas terras, ele surgiu como expressão e respeito que um povo possuía, por aqui, sua criação não era expressão imediata do poder popular.

Não obstante, assumiu com maestria, nos dois primeiros séculos, a responsabilidade política de representar determinada comunidade, procurando suprir todas as deficiências da metrópole.

A análise do século XVIII demonstrou que a mesquinhez do interesse real, ávida por riqueza fácil, aniquilou o poder municipal, mesmo que brotando concelhos pelo Brasil. Vimos que estes nasceram sem estruturas sociais a lhe garantir poder futuro. Passada a febre do ouro, minguaram ainda mais o seu povo.

Aprendendo com história, observamos que a força municipal empregada para a conquista da colônia foi utilizada por quem estava melhor posicionado no campo político. Obtido o resultado final, como fora no passado Português, o município teve suas mãos amarradas e sua voz sufocada.

Também tive a felicidade de analisar as Ordenações – a primeira legislação a vigorar no Brasil - naquilo que diz respeito aos principais oficiais municipais da época.

Foi interessante notar que muitas de suas disposições têm conexão com algumas concepções jurídicas atuais, ou seja, por mais que o direito seja resultado da vontade popular prevalecente em determinada época, sua lógica e estes próprios valores são resultados da evolução do tempo.

Por exemplo, havia eleições para escolha dos oficiais municipais. Como diz Nunes Leal, a eleição do parlamento foi presença certa em nossa história, seu fundamento são as raízes coloniais. Por mais que possamos criticar o fato de que o voto não era universal e de somente determinada classe influenciava na época, não podemos deixar de louvar que o instituto existia no início de nossa história e de que populares defendiam seu cumprimento.

Enfim, a conclusão é a curiosidade e o desejo de conhecermos o restante de nossa história municipal, conhecendo também toda a estrutura política do país, para que melhor possamos compreender o futuro do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALVES, Odair Rodrigues. **O município:** Dos romanos à nova república**.** São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1986.

ARRUDA, José Jobson de A.; PILETTI, Nelson. **Toda a história:** História geral e história do Brasil. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.

AZEVEDO, Aroldo de. **Vilas e Cidades do Brasil Colonial**: ensaio de geografia urbana retrospectiva. São Paulo: Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras: Boletim n.º 208, Geografia n.º 11, 1956.

BANDECCHI, Brasil. **O município no Brasil e sua função política.** São Paulo, 1972.

CALMON, Pedro. **História do Brasil,** vol. III, 2ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1963.

_____. **História do Brasil,** vol. IV, 2ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1963, p. 1296-1303.

_____. **História Social do Brasil:** 1º Tomo, Espírito da Sociedade Colonial, 3ª Edição aumentada. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [19-], p. 235-274.

CARNEIRO MAIA, João de Azevedo. **O Município:** Estudos sôbre a administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

CARVALHO, Orlando M. **Política do Município: (**Ensaio Histórico). São Paulo: Livraria Agir Editora, 1946.

D'AQUINO, Ivo. **O município:** sua conceituação histórica e jurídico-constitucional. Florianópolis: [s.n.], Dissertação apresentada para concurso de livre-docente da Faculdade de Direito de Santa Catarina, 1940.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** Formação do patrono político brasileiro, vol.1., 10ª edição. São Paulo: Editora Globo; Publifolha 2000.

GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil:** (1500-1810). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1956.

HERCULANO, Alexandre. **História de Portugal:** tomo IV, 5ª ed.. Lisboa, Bertrand Editora, [18-?].

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismos, Enxada e Voto:** O Município e o Regime Representativo no Brasil**.** Rio de Janeiro: [s.n.], 1948.

OG DÓRIA. **Município**: o poder local. São Paulo: Editora Página Aberta LTDA, 1992.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo:** colônia**.** São Paulo: Brasiliense;Publifolha, 2000, São Paulo/SP, 2000.

_____. **História Econômica do Brasil,** 46ª reimpr. da 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004, t. III.

SALEMA, Vasco da Costa. **Pelourinhos do Brasil.** [S.l.: s.n.] [19-], p. 9-18.

SOUZA, Laura de Mello e. **O Sol e a Sombra:** política e administração na América Portuguesa do século XVIII. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

TAUNAY, Afonso de Escragnolle. **História da Cidade de São Paulo no século XVIII:** (1735-1765), vol. 1, 1ª parte. São Paulo: [s.n.], 1949.

_____. **São Paulo nos primeiros anos:** ensaio de reconstituição social; **São Paulo no século XVI:** história da vila de Piratininga. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

VARNHAGEM, Francisco Adolfo de. **História Geral do Brasil:** antes da sua separação e independência de Portugal, Tomo primeiro, 7ª edição. São Paulo: Edições Melhoramentos, [18-], p.150-164.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil:** [1532-1700]. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S.A., [1948].