

O município no Brasil-Colônia, expressões e limites do poder local

Arno Wehling¹

Resumo

Análise do papel político-jurídico do município colonial, sublinhando as questões da interpretação historiográfica, do poder das elites locais e de sua organização institucional e jurídica. Estudam-se também as diferenças entre o modelo metropolitano e o colonial, os conflitos entre as câmaras e outros detentores de poder, como os jesuítas e as cisões nas oligarquias. Conclui-se por uma tentativa de caracterizar as fases de maior ou menor expressão do poder municipal no transcurso da história colonial.

Palavras-chave: Município colonial; antigo regime; patrimonialismo; justiça colonial; direito colonial.

Abstract

Analysis of the political-juridical role of the colonial municipality, highlighting the issues of historiographical interpretation, the power of local elites and institutional and legal organization. The differences between the metropolitan and colonial municipalities, the conflicts between the chambers and other powerholders such as the Jesuits and the divisions within the oligarchies are also studied. The text concludes by an attempt to characterize the phases of greater or lesser municipal power throughout the colonial history.

Keywords: Colonial municipality; old regime; patrimonialism; colonial justice; colonial law.

No Brasil atual, a esfera local de poder compreende mais de 5.700 municípios e, pela natureza federativa de seu modelo constitucional, constitui-se um dos três círculos em que atuam os poderes públicos. Os municípios possuem, como as esferas estadual e federal, as funções executivas e legislativas, apenas distinguindo-se pela não existência de um judiciário local.

No Antigo Regime, sob cuja égide atuou o município colonial, dava-se o contrário da especialização pós-iluminista das funções do Estado: assim como a monarquia enfeixava as funções executivas, legislativas e judiciais, também o poder local se organizava, no microcosmo, à semelhança do poder central. Cabia ao município colonial atuar executiva, normativa e judicialmente em todos os espaços institucionais que lhe eram atribuídos no quadro da monarquia.

¹ Professor Titular (UFRJ) e Emérito (UNIRIO). Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida. Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

Estabelecido o contraste de modo a prevenir vias de interpretação, sublinhe-se que o único traço comum aos dois modelos de município é a evidência do poder local. Afora este aspecto, tudo o mais diverge, a começar pelas diferenças entre as instituições do Antigo Regime e o paradigma constitucional contemporâneo. E nada seria mais errado do que estabelecer uma linearidade genética, como já se tentou, do município colonial ao município republicano. Não obstante a sequência cronológica ininterrupta, isso não corresponde a uma continuidade estrutural, mas convive com a ruptura entre dois modelos institucionais ao final da colônia. Este fato não se deve à luta pela independência do Brasil, mas à substituição do Antigo Regime pela monarquia constitucional em ambos os países.

O tema da relevância ou não do município desde o século XIX dividiu opiniões. Martius entendia ser ele fundamental para a organização social e política da colônia, inclusive devido à organização das milícias. João Francisco Lisboa falava de seus “poderes excepcionais” no Maranhão e no Pará e João Lúcio de Azevedo, para a mesma região, dizia constituírem um Estado no Estado. Joaquim Felício dos Santos ressaltou seu significado em Minas Gerais, a despeito da maior presença dos representantes reais. Mais tarde, Caio Prado Jr. considerou as câmaras elo importante entre a população e os órgãos da administração portuguesa e Rodolfo Garcia as viu com atividade política e administrativa intensa. Destacando seu papel social e político, Oliveira Viana e Américo Jacobina Lacombe valorizaram seu papel como representante dos “homens bons”, Charles Boxer como um dos pilares que sustentavam o Império português, Evaldo Cabral de Melo e Maria Fernanda Bicalho como os locais privilegiados de negociação política.

O coro deixa de ser uníssono porque, no sentido contrário, Capistrano de Abreu as entendia relegadas a funções administrativas menores, seguido por Raimundo Faoro, que nelas percebia não a força do poder local, mas apenas mais um elo da cadeia de controle régio.²

Já afirmamos anteriormente que entendemos haver papel significativo do poder local e do município colonial, devendo, entretanto, o assunto ser considerado em diferentes épocas e regiões, ora prevalecendo a centralização político-administrativa, com a relativa atrofia das funções municipais, ora a descentralização, com o crescimento dessas.³ Estudos monográficos como o de Russel Wood sobre o governo municipal de Vila Rica no século XVIII poderão fixar melhor as características de tais nuances.⁴

² Discutimos os aspectos historiográficos da questão em Arno Wehling, *Administração portuguesa no Brasil (1777-1808)*, Brasília, Funcep, 1986, p. 50-57 e Arno Wehling e Maria José Wehling, *Direito e justiça no Brasil colonial – o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808)*, Rio de Janeiro, Renovar, 2004, p. 49ss.

³ Arno Wehling e Maria José Wehling, op cit, p. 50.

⁴ A. J. R. Russel-Wood, O governo local na América portuguesa: um estudo de divergência cultural, *Revista de História*, USP, jan.-mar 1977, p. 28ss. Para as peculiaridades de Pernambuco na virada do século XVII ao XVIII, um conflito de credores (recifenses) x devedores (olindenses) que envolveu as autoridades reinóis, Evaldo Cabral de Mello, *A Fronda dos Mazombos*, São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 246. Para o Rio de Janeiro setecentista, Maria Fernanda Bicalho, *A cidade e o Império – o Rio de Janeiro no século XVIII*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, p. 346.

Não há dúvida que as câmaras municipais, cuja introdução no Brasil dá-se em 1532, antes mesmo do sistema de capitânicas hereditárias e do governo geral, constituíam diferentes conjunturas um polo de poder, variando em grau, não em substância. Charles Boxer, em estudo comparativo sobre o papel das câmaras em diferentes pontos do Império português, percebeu duas constantes, elas próprias e as Santas Casas de Misericórdia. Ambas as instituições ocupadas pelos mesmos personagens, os *homens bons*, que representavam a aristocracia da terra e frequentemente sua oligarquia.⁵

Seriam assim dois os polos de poder no Império colonial, as câmaras municipais e as Misericórdias, refletindo no fundo o mesmo substrato social. Poder-se-ia acrescentar à interpretação de Boxer um terceiro polo de poder, o governo político (no sentido que a expressão possui no vocabulário filosófico-jurídico da época). Esse terceiro polo era representado, no caso brasileiro, pelos representantes do poder real – governadores de capitania (particulares e estatais) e governadores gerais, vice-reis, tribunais e juízes monocráticos, provedores e comandos militares. Se esse terceiro polo era absorvido pelos interesses locais, ou se ao contrário os manipulava a partir de objetivos da monarquia, é problema que precisa ser considerado levando em conta as variáveis de tempo e espaço e não pode ser resolvido *a priori*, mas somente após pesquisas que indiquem tendências, sem esquecer as exceções.

Outro aspecto que precisa ser considerado é que os polos de poder não se resumem ao equilíbrio exterior, mas existem dentro dos próprios quadros do município. Proprietários, comerciantes, artesãos, posseiros são agentes sociais de poder, assim como milícias e juízes do povo (de ocorrência restrita) são agentes institucionais, que participam da dinâmica social e não podem ser reduzidos a um genérico e unívoco conceito de “homens bons”, que varia sob o impacto daquelas variáveis, em especial quando o crescimento do município provoca cada vez maior diferenciação social, um bom conceito sociológico para dar conta de tantas transformações sociais e institucionais.

Podemos começar nossa análise perguntando em que consiste formalmente o poder no município para depois considerar-lhe a dinâmica histórica. A distinção já tradicional na historiografia brasileira entre *pais formal* e *pais real* pode ajudar-nos na compreensão do problema.

Formalmente o poder municipal tinha algumas características bem explícitas. Em primeiro lugar, sua inserção no modelo político-institucional da monarquia. O enquadramento metropolitano foi estendido aos domínios coloniais, como também ocorreria na Espanha, tão logo a *conquista* se transformou em *colonização*. Admitia-se que caberia ao município organizar a vida social e política na base dos domínios – ou do império, se preferirmos chamá-los assim – sob a égide do padrão régio. Para fundamentar e legitimar sua atuação havia as leis recopiladas ou extravagantes, em particular, no caso brasileiro, as Ordenações Manuelinas e Filipinas e os valores e princípios cristãos que enformavam a sociedade, a partir

⁵ C. R. Boxer, *The Portuguese seaborne empire 1415-1825*, Londres, Penguin, 1973, p. 275.

dos quais, era o pressuposto, as câmaras municipais organizariam a vida local por meio de posturas, bandos e sentenças dos juízes ordinários.

Em segundo lugar, as atribuições que lhes eram facultadas pela legislação. Podemos classificá-las em *atribuições de governo local*, como as que se referiam ao abastecimento e gestão da vida econômica da vila ou cidade, a cargo dos almotacéis e de sua segurança, a cargo dos quadrilheiros ou das ordenanças/milícias, *atribuições judiciais*, como as exercidas pelos juízes ordinários, juízes de vintena e os mesmos almotacéis e *atribuições normativas*, elaboradas pelo colegiado das câmaras e que consistiam em diferentes tipos de posturas, editais, bandos e proclamações que emitiam.

Em terceiro lugar, sua constituição. No caso do Brasil, a instituição do município pressupunha a ideia do mandato régio, pois ele poderia ser criado pelo donatário da capitania, no caso de capitania particular ou pelo delegado do poder real, como o governador-geral, o governador de capitania ou o capitão-mor da conquista, como aconteceu no estado do Brasil e também no Maranhão e Pará no início do século XVII. Mais tarde, ainda com aquele pressuposto, acrescentou-se nova forma, o “requerimento dos povos”, quando aldeias e mesmo arraiais solicitavam ao rei, via Conselho Ultramarino ou secretaria de Estado, o *status* de vila. Excepcionalmente ocorreria de forma espontânea, a partir da sociedade, como se deu no século XVII com as vilas de Parati e Campos, na capitania do Rio de Janeiro, cuja criação foi somente homologada pela metrópole.

A câmara municipal tinha seus membros eleitos – dois juízes ordinários, três vereadores e os oficiais da câmara, como o procurador, o tesoureiro e o escrivão, embora esse número tivesse variado consoante local e época. O quadro de funcionários nomeados por sua vez variava conforme as dimensões da vila ou cidade, compreendendo almotacéis, juízes de vintena, quadrilheiros, tesoureiros menores, depositários públicos, alcaides mores e menores, capitães-mores e sargentos-mores das ordenanças e capitães de “entradas e assaltos” ou “capitães do mato”. Somente na virada do século XVII para o XVIII foi introduzida no Brasil a figura do juiz de fora, presidindo a câmara e representando uma tentativa de centralização, que se revelou inócua por essa via, já que até 1808 foram criados apenas 13 desses cargos para todo o Brasil.

Todo o espectro político-administrativo e judicial local ficava assim contemplado, com adaptações brasileiras que as circunstâncias foram impondo. Dessa forma, em regiões mais pobres, como São Paulo e São Vicente nos séculos XVI e XVII, foram admitidos mais juízes ordinários que os prescritos, sob o argumento de que a pobreza impedia uma dedicação mais extensa ao serviço público. Os capitães do mato atendiam originalmente à insegurança em relação aos ataques indígenas, embora mais tarde tivessem se concentrado na perseguição a escravos fugidos, a ponto de terem ingressado na literatura e no imaginário do século XIX com esse perfil. E os capitães-mores das ordenanças, com funções inicialmente de defesa, acabaram em muitos casos por se afirmar como os verdadeiros dirigentes da vila ou cidade, sobrepondo-se à câmara.

Devem ser lembrados nesse passo dois aspectos da dinâmica histórica do poder local colonial. Do ponto de vista político, os esforços de controle do município pelo poder central, antes da criação dos juizes de fora e mesmo depois nas vilas e cidades nos quais inexistiu, estiveram a cargo dos ouvidores de comarca e, quando existentes, dos provedores, sendo particularmente relevantes no exame das prestações de contas anuais, que poderiam glosar. Mas tais dispositivos somente funcionaram nos momentos e situações em que foi mais forte a centralização.

Outro aspecto diz respeito ao papel dos homens bons. Ter o nome inscrito no livro de registros das eleições na condição de “homem bom” implicava em constituir a nobreza da terra, e tal situação excluía em princípio o artesão e o comerciante, situação filosoficamente justificada desde a metrópole pelos fundamentos aristotélico-tomistas que vedavam o acesso de trabalhadores manuais e daqueles que negociavam a troca de bens ao governo da *república*. Na prática a pobreza de regiões como São Paulo e o Maranhão impediu o cumprimento dessa norma estamental, de modo que houve artesãos e pequenos lavradores que delas participaram. Quanto aos pequenos comerciantes, foram normalmente excluídos do governo das vilas e cidades coloniais, mas, tão logo puderam comprovar a condição de atacadistas, ou comerciantes de grosso trato, tal norma cessou de lhes ser aplicada, como se verificava também na metrópole.

As eleições para as câmaras, pelo que se pode avaliar da documentação dessas, seguiam o determinado nas Ordenações, realizando-se no período natalino de três em três anos, não havendo costume em contrário. Os *homens bons* elegiam seis eleitores, em grupos de dois, que, por sua vez, indicavam os membros da câmara e os oficiais, registrados nos “pelouros de vereação”, os papéis em que se registravam os nomes dos escolhidos. Há conhecimento de pelo menos um caso de violação de pelouros em São Paulo, em 1687, ao que se saiba sem maiores consequências.⁶

O funcionamento regular das câmaras, ao contrário das eleições, com frequência não seguia no Brasil o determinado nas Ordenações, em especial nos primeiros tempos, justamente devido à pobreza da terra e à impossibilidade de os camaristas e oficiais serem retirados do trabalho duas vezes por semana para participarem das deliberações, situação alterada com o posterior crescimento de vilas e cidades.

As rendas para o sustento das câmaras eram advindas de seu patrimônio, a exploração do rocio ou terras a elas adjudicadas pelas Ordenações e de fintas e taxas locais, conforme uso comum na metrópole e nos domínios. Não foram poucos os conflitos entre as câmaras de um lado e governadores, ordens religiosas e mesmo particulares de outro, a propósito da demarcação e posse dos terrenos de propriedade municipal, a começar pelas duas capitais do Estado do Brasil, Salvador e Rio de Janeiro.

Fatores coloniais incidiram fortemente sobre a experiência da vida municipal no Brasil, como sobre os demais aspectos da colonização. A despeito da existência

⁶ Rodolfo Garcia, *Ensaio de história política e administrativa do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1956, p. 98.

da matriz comum, o município metropolitano, as câmaras brasileiras foram constituindo, como num espelho distante, imagens diferenciadas em relação ao original. Desses fatores, podem ser destacados:

a) A distância entre a metrópole e seus órgãos decisórios e os municípios coloniais. Esse problema já foi denominado na historiografia de *tempo administrativo* e certamente esteve presente no conjunto das relações Portugal-Brasil durante três séculos. A representação dos interesses municipais de forma epistolar ou presencial envolvia lapsos temporais que incluíam deliberação local, deslocamento para as cidades portuárias (quando vilas ou cidades do interior), aguardo do transporte (da frota, quando fosse o caso), viagem marítima, deliberação e despacho em órgão ou órgãos metropolitanos e torna-viagem. O recebimento de determinações régias envolvia o mesmo circuito, exceto o primeiro aspecto. Isso significava em torno de um ano e meio, não havendo maiores percalços. A paralisia e as soluções heterodoxas eram a consequência natural desse ritmo temporal.

b) Condição econômica. A pobreza inicial da colonização, exceto nas áreas canaveiras e mais tarde na mineradora, influenciou diretamente na organização municipal, quer na exiguidade dos orçamentos municipais, precariedade das instalações físicas da própria casa da câmara e cadeia e escassez de obras públicas, quer na própria representação, com juízes e vereadores impedidos do exercício regular de suas atividades na *república*.

c) Situação social. A intensa miscigenação em toda a colônia, desde o século XVI entre indígenas, negros e portugueses e outros europeus, fez com que o estatuto de “limpeza de sangue” fosse exigência menos presente no Brasil do que em Portugal, ao contrário da rígida observância que se nota em relação à adesão ostensiva ao catolicismo. Se a condição de branco e sobretudo europeu dava uma natural ascendência social, a condição mestiça embora muitas vezes criticada, inclusive na literatura, não foi fator inteiramente impeditivo para o exercício de funções nas câmaras.

d) Inovações coloniais. A Junta Geral e o capitão-mor da vila foram inovações brasileiras que representaram acentuada diversidade em relação ao modelo matricial metropolitano.

As Juntas Gerais reuniam-se em situações de excepcionalidade, para a resolução de determinados problemas, e delas faziam parte a própria câmara, os demais homens bons da terra, o governador, clérigos e outras autoridades. Sua ocorrência parece ter se limitado ao Estado do Maranhão, pelas informações até aqui disponíveis e sua atuação foi lembrada desde o século XIX por João Francisco Lisboa. Reuniram-se em São Luís e Belém, na expressão deste historiador “nobreza, milícia e clero”⁷ em situações de dificuldades extremas. A despeito da autoconvocação, não houve reação metropolitana; ao contrário, o regimento de André Vidal de Negreiros para o governo do estado do Maranhão, em 1655, ratificou-as nos seus artigos

⁷ João Francisco Lisboa, *Apontamentos para a história do Maranhão. Crônica do Brasil colonial*, Petrópolis, Vozes, 1976, p. 386.

7, 40 e 57 e o mesmo fizeram implicitamente cartas régias posteriores, bem como o regimento de Roque da Costa Barreto para o Estado do Brasil, de 1677, embora atribuindo-lhe caráter apenas consultivo⁸.

O Capitão-mor da vila passou a ter importância sobretudo no século XVIII, uma vez consolidadas as ordenanças. Inicialmente nomeados pelos governadores, desde 1709 passaram a ser indicados pelas câmaras entre os homens bons da terra. Vitalícios e sem prestarem o juízo de residência dos funcionários nomeados pela metrópole, tornaram-se, em alguns casos, verdadeiros potentados locais, tendo seu papel ressaltado, às vezes com certo exagero, por Oliveira Viana.

Os aspectos apontados permitem fixar duas características da vida municipal brasileira em sua relação com a metrópole: a crescente diferenciação frente a Portugal e a ductilidade da política metropolitana. A realidade da constituição de uma nova sociedade, marcada por um novo meio geográfico e pela mestiçagem física e cultural a despeito do papel diretivo dos portugueses e dos esforços para a implantação do denominador comum cristão, explica como a instituição municipal, como todas as demais, teve de se adaptar às circunstâncias brasileiras. Por outro lado, a reação metropolitana caracterizou-se pela ductilidade, típica aliás da monarquia absoluta anterior ao absolutismo setecentista. Em lugar da afirmação categórica de princípios e políticas, a recepção de práticas locais de modo positivo, desde que respeitadas os parâmetros básicos de submissão ao monarca e da reiteração dos preceitos cristãos. Essa ductilidade começou a recuar no contexto da ação centralizadora do governo de D. João V, mas só se reduziu substancialmente no consulado pombalino.

A história das câmaras municipais brasileiras do período colonial é a narrativa de sua interação com dois outros polos de poder – o governo e as ordens religiosas – e das relações entre naturais da terra e reinóis no âmbito municipal.

Câmaras e governo e câmaras e ordens religiosas tiveram contatos baseados em conflitos e negociações desde o século XVI.

Quando se menciona *governo*, usa-se aqui o sentido empregado no Antigo Regime, englobando-se as funções de fazenda, guerra e justiça e compreendendo as capitanias particulares, as capitanias da Coroa (gerais e subalternas), o governo central colonial e os órgãos metropolitanos. Questões como a cobrança de tributos extraordinários, o recrutamento, a demarcação de sesmarias, a defesa da terra contra incursões externas e as guerras com indígenas e quilombolas eram as mais frequentes a envolver os representantes das câmaras e os das demais autoridades, compreendendo basicamente as duas situações, o conflito e a negociação.

Do ponto de vista institucional, devem ser lembradas questões polêmicas como o comparecimento do governador à câmara, quando exigido ou solicitado

⁸ Idem, p. 387-388. O assunto foi tratado em importante documento produzido por Manuel Guedes Aranha para ser apresentado em Lisboa; Manuel Guedes Aranha, Papel político sobre o Estado do Maranhão apresentado em nome da comarca ao senhor rei D. Pedro II, *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, 46 (66): 1:21, 1883.

por esta⁹, situação que se repetiu em São Luís¹⁰ e Belém ou a interpretação segundo a qual, sem via de sucessão, caberia à câmara a escolha do governador interino, como ocorrido no Rio de Janeiro em 1644 e na Bahia em duas situações, em 1675 e 1688¹¹. Nestes últimos casos, os governadores, sentindo-se à morte, convocaram a câmara, a nobreza da terra e autoridades militares – de fato, juntas gerais – para designar seus sucessores.¹² Em todas essas situações o governo metropolitano sinalizou favoravelmente aos atos das câmaras.

Observe-se que as relações entre a metrópole e as câmaras municipais eram normalmente mais satisfatórias do que entre estas e as autoridades locais, o que se explica pelo afastamento dos problemas quotidianos e certo papel de equilíbrio que as autoridades do reino se atribuíam. A percepção deste aspecto foi sinalizada no século XIX por João Francisco Lisboa, para quem certa autonomia das câmaras era tolerada para contrabalançar o excessivo poder dos governadores¹³ e por Charles Boxer no século XX, que viu um frequente estímulo ao conflito entre os dois polos de poder pelas autoridades metropolitanas.

Desde o século XVII multiplicaram-se os títulos honoríficos atribuídos às câmaras, como “leal” ou “heroica”, a promoção de algumas à condição de “senado” ou a outorga de privilégios formais, como o de “cidadãos do Porto” aos habitantes do Rio de Janeiro no contexto da Restauração portuguesa. Esses afagos, mesmo com pouco efeito prático, tinham seu significado na etiqueta política do Antigo Regime e, de certo modo, sublinhavam uma identidade comum para além da distância oceânica e a despeito da dependência colonial.

Por outro lado, deve ser lembrado que câmaras coloniais tiveram representação nas Cortes do reino. Assim, em 1642, a câmara do Rio de Janeiro foi representada por Francisco da Costa Barros e, em 1685, a do Maranhão por Manuel Guedes Aranha, que produziu interessante documento para a história institucional intitulado “Papal político sobre o Estado do Maranhão”.¹⁴ Em ambas as situações eram cidades nevrálgicas: o Rio de Janeiro da Restauração, pelos riscos de uma adesão à causa espanhola e São Luís pelas sequelas da revolta de Beckmann, ocorrida no ano anterior.

Com a Igreja, em especial as ordens religiosas e não apenas os jesuítas, as relações foram de cooperação e conflito. No caso dos inacianos, o problema principal esteve centrado em capitânias como São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão e Pará, nas relações entre colonos e indígenas.

⁹ Rodolfo Garcia, *op cit*, p. 95.

¹⁰ Exigência justificada com a devida prudência por Guedes Aranha em 1685; *op cit*, p. 10.

¹¹ Rodolfo Garcia, *op cit* p. 103-104.

¹² Fato registrado pelo cronista Rocha Pita, defensor ortodoxo da autoridade real, como absolutamente coerente com as circunstâncias e em nada lesivo ao poder instituído. Sebastião da Rocha Pita, *História da América Portuguesa*, São Paulo, Edusp-Itatiaia, 1976, p. 183 e 201.

¹³ João Francisco Lisboa, *op cit*, p. 390.

¹⁴ Manuel Guedes Aranha, *op cit*, p. 1-21.

A câmara de São Paulo expulsou os jesuítas da aldeia de Barueri, em 1633, porque se opunham à escravização dos índios.¹⁵ O conflito vinha de antes e agravou-se após os padres conseguirem breve do papa Urbano VIII, em 1639, excomungando os que impusessem o cativo; em 1640 foi novamente a câmara paulista, apoiada pela de São Vicente, que encabeçou o movimento pela nova expulsão dos jesuítas, dessa vez da capitania. No mesmo ano e pelo mesmo motivo a câmara do Rio de Janeiro recusou-se a aceitar a vigência do ato papal, hostilizando os jesuítas, situação que terminou com um compromisso mediado por Salvador Correia de Sá e Benevides. Chegou-se a duas soluções diversas: em São Paulo, o conflito, continuado nos anos seguintes; no Rio de Janeiro, a conciliação de interesses, fruto da negociação. No Maranhão e no Pará, a tensão foi permanente, envolvendo também outras ordens religiosas e as críticas do Padre Vieira à escravidão indígena são apenas o momento mais conhecido de uma querela mais que secular.

Conflitos entre naturais da terra e reinóis pela representação na câmara revelavam também disputas de poder, com a questão da naturalidade frequentemente ocultando problemas como a disputa corporativa entre comerciantes e proprietários rurais. A câmara de São Luís utilizou a prática de vetar a presença de portugueses natos, o que ensejou a lei de 6 de maio de 1649, que a proibia sob o argumento que eram todos portugueses e vassalos do mesmo rei¹⁶. Problema semelhante deu-se na eleição da câmara do Rio de Janeiro em 1706, ensejando pedido de intercessão real por meio da “Representação dirigida, em 1707, a el-rei D. João V pelos portugueses residentes no Rio de Janeiro, acerca do procedimento que contra eles tinham os filhos da terra nas eleições dos oficiais do senado da Câmara”¹⁷. Na capitania de Pernambuco, no século XVII, vedava-se a presença de comerciantes nas câmaras, o que era uma interpretação da legislação, mas de fato visava à exclusão dos portugueses que neles predominavam.¹⁸ A guerra dos Mascates entre a Olinda aristocrática e o Recife comerciante, um conflito entre devedores e credores, terminou significativamente com a emancipação desta e a constituição de uma câmara que atendia às características mercantis do principal porto exportador de açúcar da América. A reiteração de um tema que já era contemplado nas Ordenações (Livro I, tít. 67) e tinha sido objeto de lei extravagante anterior, de 1611, demonstra que a questão existia nos domínios portugueses de forma extensiva.

As cisões intraoligárquicas refletiam-se inevitavelmente nas câmaras, como principal espaço de negociação política. Duas das situações mais emblemáticas ocorreram no Rio de Janeiro e em São Paulo, ambas no século XVII. Na primeira o conflito opôs o poderoso governador e “magnata” Salvador

¹⁵ Afonso d' Escragnoles Taunay, *História da cidade de São Paulo*, Brasília, Senado Federal, 2004, p. 47.

¹⁶ Rodolfo Garcia, *op cit*, p. 103. Cesar Augusto Marques, *Dicionário Histórico-Geográfico da Província do Maranhão*, Sudema, 1970, p. 169.

¹⁷ *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 10, p. 108.

¹⁸ Provisão de 8 de maio de 1707, cf. Rodolfo Garcia, *op cit*, p. 103.

Correia de Sá, já aureolado conquistador de Angola, aos holandeses e um grupo de opositores em torno do aumento de impostos, destinado ao soldo atrasado da guarnição. Aproveitando-se da ida de Salvador para São Paulo na condição de governador daquela capitania, com o objetivo de explorar as minas de Paranaguá, ocorreu um movimento que dominou a cidade e instituiu uma câmara revolucionária em fevereiro de 1661. Retornando de São Paulo, o governador conseguiu dominar a situação, executou o principal líder e prendeu outros envolvidos. O governo metropolitano, entretanto, posicionou-se contra Salvador de Sá e seu substituto trazia documento de nomeação destinado a Agostinho Barbalho, irmão do líder executado e dirigente moderado do movimento, e aos oficiais da câmara, num reconhecimento implícito do *statu quo* estabelecido pela rebelião¹⁹.

Alguns anos antes, em São Paulo, ocorreu uma prolongada disputa entre duas oligarquias, a dos Pires e a dos Camargo, cujo epicentro era o controle da câmara municipal. Os Camargo, em 1652, controlavam a câmara e conseguiram a nomeação de um deles para ouvidor da capitania. A reação dos Pires contra o domínio da capitania por seus desafetos conseguiu o apoio do ouvidor geral da Repartição do Sul, que fechou a câmara e procedeu a nova eleição com o objetivo de limitar a influência dos Camargo.²⁰

No caso extremo de rebeliões, a posição das câmaras municipais brasileiras não foi unívoca. Na revolta de Beckmann, a câmara de São Luís, reunida pelos revoltosos como junta geral, apoiou as medidas propostas: expulsão dos jesuítas, fim do monopólio da Companhia de Comércio, deposição do governador e constituição de novo governo, exercido pela câmara e por dois “procuradores do povo”, um deles o próprio Beckmann.²¹ Nos motins de Salvador, em 1711, provocados pelo aumento de impostos para cobrir os prejuízos com as invasões francesas do Rio de Janeiro, a câmara mostrou-se hostil aos revoltosos, condenando o procurador ou juiz do povo por endossar as reivindicações.²² Em ambas as cidades, o cargo, uma extensão do poder camarário, foi extinto pelo governo metropolitano após as rebeliões.

Em 1666, na capitania de Pernambuco, ocorreu também a deposição do governador Jerônimo de Mandonça Furtado em ação liderada pela câmara, acusando-o de despotismo e corrupção. Preso, foi encaminhado a Lisboa com as razões da câmara. O governo aceitou o fato consumado, sem repreender a câmara, em atitude semelhante à que tivera em relação ao Rio de Janeiro anteriormente. Tal atitude se deu provavelmente porque o governador, ademais das queixas

¹⁹ Baltasar da Silva Lisboa, *Annaes do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Leitura, s/d, vol II, p. 211 e 303 e vol. IV p. 62 e 81. Monsenhor José de Sousa Azevedo Pizarro e Araujo, *Memórias históricas do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, DIN, 1945, vol. III, p. 176ss.

²⁰ Afonso d’Escagnolle Taunay, *op cit*, p. 54.

²¹ Cesar Augusto Marques, *op cit*, p. 219.

²² Pedro Octavio Carneiro da Cunha, *Política e administração de 1640 a 1763*, in Sergio Buarque de Holanda, *A época colonial*, São Paulo, 1973, vol. II, p. 33.

pernambucanas, fora acusado de cúmplice da deserção de seu irmão para Castela.²³ Na década seguinte, ocorreu novo conflito entre a câmara e o governador, com sucessivas representações ao Conselho Ultramarino e ao rei, até a substituição do governante.²⁴

A dimensão do poder das câmaras no Brasil colonial normalmente não se limitou ao determinado pela letra da legislação. Existiram outras atribuições extralegais, mas que em geral não foram consideradas pela administração central nem ilegítimas nem ilegais, já que obedeciam à lógica do processo de conquista e colonização num meio geográfico tropical e com população nativa numerosa.²⁵

As câmaras foram assim coniventes ou omissas, quando não as agentes, de desmatamentos agressivos em diversas regiões, que destoavam da legislação preservacionista na metrópole e que também seria aplicada ao Brasil, sobretudo no século XVIII, com resultados modestos.

Apoiaram também intensivamente a guerra, os aldeamentos e a escravização dos indígenas, declarando a guerra e fazendo a paz, não apenas nas capitânicas em que tais práticas foram mais frequentes, como no caso do bandeirismo de apresamento em São Paulo e das tropas de resgate no Estado do Maranhão, mas nas demais capitânicas, até já iniciado o governo joanino no Brasil.

Estimularam e legitimaram a criação de arraiais, muitos dos quais depois se transformaram em aldeias e novas vilas, fenômeno mais acelerado na região mineradora no século XVIII, mas que seria uma constante colonial, contribuindo para a incorporação ao ecúmeno luso-brasileiro dos territórios que só nominalmente – ou sequer isso – pertenciam à Coroa portuguesa pelos tratados internacionais.

Tinham uma larga atividade econômica, com a cobrança de tributos locais de interesse da municipalidade e que não se confundiam com os tributos reais, alguns polêmicos, como se viu no caso do Rio de Janeiro em 1660. No Maranhão a câmara regulava também a moeda da terra, que era o algodão em rolo e em novelo devido à escassez de numerário. Exemplo disso foi o bando de 1 de fevereiro de 1703 da câmara de São Luís, proibindo a exportação em caroço ou em rama, pois o produto era necessário para a confecção dos rolos e novelos, que valiam respectivamente de 20 a 25 réis e 10\$000 réis.²⁶

Do ponto de vista político, a altanaria na defesa de suas prerrogativas ou do que consideravam serem seus direitos incluiu várias vezes a convocação dos governadores a plenário para ouvir as reivindicações, além da reunião das juntas gerais. Embora estas fossem, em geral, confirmadas pelo governo metropolitano, a convocação do delegado real certamente era prática que, embora tolerada, não era bem vista no contexto institucional da monarquia. O desconforto fica patente

²³ Sebastião da Rocha Pita, *op cit*, p. 175. F. A. Pereira da Costa, *Anais Pernambucanos*, Recife, Fundarpe, vol. III, p. 517ss.

²⁴ F. A. Pereira da Costa, *op cit*, vol. IV, p. 77ss. Evaldo Cabral de Mello, *op cit*, p. 55 e 72.

²⁵ George Felix Cabral de Souza, *Os homens e os modos da governança. A Câmara Municipal do Recife no século XVIII*, Recife, Flamar, 2003, p. 75. Arno Wehling, *Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808*, Brasília, Funcep, 1986, p. 50ss

²⁶ Cesar Augusto Marques, *op cit*, p. 76.

antes mesmo de acentuada a centralização, quando o rei D. Pedro II, em 24 de dezembro de 1677, dirige-se à câmara do Pará dando solução ainda ambivalente, condenando a prática, mas admitindo as Juntas Gerais:

“Fui informado que por qualquer leve causa costumáveis chamar ao senado os governadores, para lhes propor algum negócio; e que eles assim o faziam, sendo contra a autoridade e regalia deste lugar, em que representam minha pessoa; e me pareceu ordenar-vos, que vos abstenhais de semelhante excesso, pois as câmaras não têm esta faculdade, nem nas mais partes ultramarinas há tal estilo e abuso; e só isso têm lugar quando houver de se tratar algum negócio comum ao senado, em que sejam chamados os estados eclesiásticos, nobreza e povo...” (grifo do autor)²⁷

É possível fixar a curva do poder municipal brasileiro no contexto da monarquia portuguesa?

Preliminarmente, deve-se lembrar a existência de variações significativas por diferentes motivos, entre os quais avultam dois: a realidade muito diversa entre os Estados do Brasil e do Maranhão e das próprias capitanias entre si (algumas ainda privadas até o século XVIII); e a maior ou menor ação dos governos central (de Salvador, Rio de Janeiro, São Luís ou Belém) e das capitanias gerais e subalternas sobre as câmaras, conforme estas fossem da respectiva capital ou do interior. As primeiras teoricamente eram mais submissas às determinações centrais, enquanto as do interior revelariam melhor os interesses dos grupos locais. Nem sempre essas tendências se confirmaram, como se observa em diferentes crises que tiveram como cenário as capitais e, em sentido inverso, a ação centralizadora de juízes de fora e ouvidores, em especial no período final da colônia.

Considerando portanto as diferenças locais e a existência de exceções, podemos encontrar as seguintes tendências, para cuja denominação tomamos emprestados os conceitos da teoria dos ciclos econômicos:

- a) Expansão – século XVI até as últimas décadas do século XVII. Estabelecimento e consolidação da estrutura municipal, com definição dos interesses locais e conflitos com agentes concorrentes – governadores, ouvidores e ordens religiosas – e primeiros choques devido a traços da colonização, como a posição dos jesuítas em relação aos índios e questões tributárias.
- b) Crise – entre 1684 e 1711, tomando-se como marcos a revolta de Beckmann no Maranhão, a guerra dos Mascates em Pernambuco (1710-1711) e os motins da Bahia de 1711. Agravamento dos interesses conflitantes, desgaste e ruptura devido a problemas como o monopólio, a tributação excessiva, o conflito reinóis x mazombos e a oposição jesuíta à escravidão indígena.

²⁷ João Francisco Lisboa, *op cit*, p. 386.

- c) Recessão – do início do século XVIII até 1808. Fortalecimento da centralização político-administrativa na metrópole e no Brasil. Tentativas explícitas de enquadramento do poder municipal pela ação de governadores e ouvidores a partir de orientações do Conselho Ultramarino e das novas secretarias de Estado. Em consequência, poucos conflitos e muita negociação.
- d) Depressão – período joanino. Expressa atuação do governo do Rio de Janeiro para aumentar o controle sobre a vida municipal, esvaziando algumas de suas funções, como a atividade policial e a jurisdição dos juizes ordinários. Franca hostilidade a estes, considerados rústicos e despreparados e criação de 38 novos juizados de fora (sobre 13 criados ao longo de um século) e novas ouvidorias.²⁸ Diminuição sistemática da negociação.

Às vésperas da independência, com o Brasil já na condição de Reino Unido a Portugal, o poder municipal estava praticamente exaurido, na cúpula do Estado pela ação do que Silvestre Pinheiro Ferreira à época chamava francamente “despotismo ministerial”, no escalão intermediário pelo “despotismo dos governadores capitães-generais” (expressão do mesmo conselheiro de D. João)²⁹ e na base pela atuação sistemática dos agentes centralizadores, notadamente o juiz de fora que presidia a câmara municipal e o ouvidor da comarca.

Com a independência e a constitucionalização do Brasil tinha de ser definido novo modelo institucional para o município, que continuava a ser, no momento em que se debatiam as opções, uma fonte importante de poder, mas redesenhado em novo quadro político e jurídico.

²⁸ Arno Wehling e Maria José Wehling, *Thémis dans la monarchie des Tropiques (l'organisation de la justice à l'époque de dom João VI)*, p. 229.

²⁹ Silvestre Pinheiro Ferreira, *Cartas sobre a revolução do Brasil*, in Arno Wehling, *Silvestre Pinheiro Ferreira e as dificuldades de um império luso-brasileiro*, Brasília, Senado federal, p. 30 e 108ss.