

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

DO BRASIL

352(81)

O Governo Municipal na Monarquia

A. MACHADO PAUPÉRIO

COM a independência e o primeiro Império a capital do país ia iniciar um novo movimento, antagônico ao de feição centrífuga, que conhecera o Brasil anteriormente, quando a nacionalidade vivera de certo modo a dispersão através de imensos latifúndios desmembrados administrativamente da unidade maior e diferenciados em diversas porções regionais.

O movimento centralizador não se fez esperar e depressa, pouco depois de 1822, com as 19 províncias com que então contávamos e entre as quais estava a cisplatina, tínhamos, na direção de cada uma, um presidente diretamente nomeado pelo Imperador, de acordo com a lei da Assembléia Constituinte. Havia, é verdade, ao lado de cada presidente um conselho provincial, constituído de cidadãos eleitos pelo povo, mas este, apesar de não lhe serem as funções convenientemente definidas, apresentava-se como órgão meramente consultivo. O presidente, dessa forma, assumia aspectos de verdadeiro soberano local.

Para consolidar a Independência, o Império não teve que arcar apenas com os últimos redutos da fidelidade portuguesa mas também com os pruridos republicanos então em vigor em algumas câmaras municipais, como as de Minas e Pernambuco.

Cumpria ao governo, portanto, usar de especial tato para, sem prejuízo do liberalismo imperante, conservar os princípios próprios da tradição monárquica.

Reunidos em 17 de abril de 1823 ilustres parlamentares, entre os quais os ANDRADAS, para elaborar a Constituição do Império, ou pelas agitações ainda imperantes, ou pela inoportunidade de qualquer sistema local de autonomia, não deram os mesmos, entretanto, ao problema do município o lugar de relevo que merecia. Segundo HOMEM DE MELO (v. *A Constituição perante a História*, Rio, 1863, p. 104), julgavam também os então constituintes fôssem os assuntos municipais próprios da legislação ordinária, razão pela qual talvez não se lhes deu atenção relevante.

O projeto daí surgido foi de tendência marcadamente centralizadora. Por seu art. 209, haveria, em cada comarca, um presidente nomeado pelo Imperador e por ele amovível "ad nutum".

Como sabemos, não se converteu, contudo, tal projeto na Magna Carta por que ansiávamos. Em 12 de novembro era decretada a dissolução da Assembléia Constituinte pelo Imperador, que logo se apressou na promessa de

convocação de uma outra, de imediato, para exame de novo projeto que iria êle, D. PEDRO, submeter aos deputados. Em 26 do mesmo mês, de fato, como sabemos, foi nomeada uma Comissão especial, Conselho de Estado, com a finalidade de organizar a nova Constituição, sob a inspiração direta do Imperador.

Jurada a Constituição em 25 de março de 1824, foi dado ao governo local especial relêvo, através de uma verdadeira experiência de governo autônomo, à semelhança da que se praticava alhures, entre povos mais evoluídos e civilizados.

Apesar de monárquico hereditário o governo, estabeleceu-se a eletividade dos vereadores e juizes de paz, o que lhe conservou, de outro lado, a leição constitucional representativa que tomou.

É muito provável, aliás, que, para contrabalançar a antipatia que tinha atraído para o Governo a dissolução da Assembléia, tivesse aquêlo usado as franquias democráticas como meio de atrair novamente os centros de opinião do país.

Sem estrutura social conveniente, havíamos-nos prematuramente lançado à organização política. Por isto mesmo, conhecemos cedo toda sorte de agitações de que nos dão notícia os historiadores do primeiro Império. Já na época não eram raras as vozes no Parlamento que diagnosticavam os males de que sofriamos em função da precocidade da nossas reformas políticas, que haviam desgraçadamente precedido as reformas sociais de que carecíamos. Relembrando as críticas que nesse sentido partiam do Senador VERGUEIRO, em 1841, e de BERNARDO DE VASCONCELOS, o *Ensaio sobre o Direito Administrativo* do Visconde do URUGUAI, aparecido em 1862, escarpela com acuidade a verdadeira situação reinante, buscando as raízes mais profundas dos fatos de que éramos palco.

A Constituição reconhecia e garantia, sem dúvida, por um de seus dispositivos, o art. 71, o direito de intervir todo cidadão nos negócios de sua Província e que eram imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Mas de que adiantava isso?

A lei muitas vêzes se reduzia ao papel, adulterada e torcida propositalmente pelos interesses políticos que interpretavam a seu talante a imbele Constituição.

Tem razão AURELIANO LEAL quando em sua *História Constitucional do Brasil* (Rio, 1915, p. 149), entende ter sido a Constituição do Império mera lei decorativa, verdadeiro edifício só externamente construído mas sem divisões convenientes, que seriam as leis ordinárias e complementares, capazes de torná-la de imediato aplicável.

Pouco importam os protestos que então se levantaram, entre os quais força é incluir, por sua real autoridade, o de CARNEIRO MAIA, afluído em seu "O Município", aparecido no Rio em 1883.

Nos primeiros anos da monarquia, a centralização passou a ser a idéia e a política dominante. Mesmo depois das reformas que se vieram a operar, fruto do Ato Adicional e da lei de Interpretação, que visaram à certa descentralização, perdurou intangível o espírito unitário e o caráter centralista geral do Governo.

Os Conselhos Gerais da Província cedo subalternizaram-se diante da autoridade de que gozavam os presidentes de província, nomeados não só pelo Imperador como por prazo indeterminado, *ex-vi* do art. 165 da Carta Magna.

Cedo se esterilizou, assim, a ação dos Conselhos Gerais. Para o assunto mais insignificante, tornava-se sempre necessária a aprovação da proposta do Conselho por lei da Assembléia Geral.

Não há dúvida de que os Conselhos, como anota URUGUAI em seus *Estudos Práticos sobre a administração das províncias*, aparecidos em 1865, não estavam em condições, pela sua inexperiência, de corresponder à sua missão específica mas cumpria, de outro lado, dar às províncias a capacidade de governo local que elas não tinham, quanto aos assuntos de seu peculiar e privativo interesse.

A vida provincial e municipal gravitava, assim, em torno dos presidentes de Província que por sua vez existiam em função do governo central, mudando de quando em quando consoante os vaivéns da política ministerial.

É bastante sintomático, por exemplo, o caso do Maranhão que de 1824 a 1869 contou, como nos diz TAVARES BASTOS em sua sempre relembrada *A Província*, trazida a lume em 1870, 73 administrações, exercidas por 53 cidadãos.

Abandonadas as províncias às mãos dos homens menos capazes e experientes, já que o escol se dirigia à Corte, pouco pôde realizar a vida local brasileira no Império, quando o governo central enfeixara, de fato, a inteira e completa direção dos negócios de ordem pública.

Se compararmos as funções que até a Independência exerciam as Câmaras locais com as funções municipais outorgadas pela Carta de 1824, veremos que estas foram de muito minimalizadas.

Se o artigo 167 daquele diploma legal estatuiu em todas as cidades e vilas presentes e futuras a existência de câmaras às quais competia o governo econômico e municipal e se o artigo 168 estabelecia a eletividade daquelas Câmaras e a designação como presidente do que obtivesse maior número de votos, estabelecia taxativamente o art. 169 que seriam decretadas por lei regulamentar "o exercício das suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as particularidades e úteis atribuições."

Como primeiras disposições constitucionais brasileiras sobre a organização do município, são elas bastante modestas em relação às funções exercidas na Colônia pelas Câmaras incipientes.

Sob o novo princípio da separação de poderes que então em voga se passou a praticar, perderam os Oficiais das Câmaras a competência para julgar que até então lhes deram as Ordenações Filipinas.

A competência municipal ficou praticamente restrita então às posturas policiais e à aplicação das rendas mas mesmo essas atribuições estavam previamente sujeitas à aprovação provincial.

Só em 1º de outubro de 1828 foi por lei ordinária regulamentado o exercício das funções municipais, como se estabelecia na Carta Magna. Sob a vigência dessa lei é que se pode fazer o exame retrospectivo das tendências políticas da época.

A elaboração de um sistema municipal não podia aparecer, repentinamente, na vida do país, em virtude não só do atraso político do povo, como se disse, como da herança dinástica absolutista.

Ademais, a organização municipal implicava, por sua própria natureza, em problema de fundo político, já que se não podia divorciar do problema eleitoral.

Em razão disso, só com a lei de 21 de outubro se tornou possível a organização municipalista, através da regulamentação do processo eletivo das Câmaras Municipais e dos juízes de paz.

Por seu caráter orgânico, porém, passou a ser a Lei de 1º de outubro de 1828 o maior repositório do Direito municipal brasileiro da época.

A reforma das municipalidades fôra proposta pelo Padre FEIJÓ, membro da oposição, e por ela deviam ser as mesmas eletivas, com sessões públicas e jurisdição mais ampla. De acordo com os princípios em voga no tempo, não consentiu a Câmara que as novas municipalidades exercessem funções executivas, concretizando as próprias deliberações e providências. É o que nos diz ARMITAGE, com toda a sua autoridade, em sua *História do Brasil* (v. 2ª ed. bras., São Paulo, 1914, pp. 165/6).

A lei de 1828 corroborou o sentido de unificação dominante, procurando vivificar os princípios mais capazes de fortalecer a autoridade governamental.

Com o tirar às Câmaras municipais suas derradeiras funções judiciárias, restringiu-se a atribuições puramente administrativas.

O único mérito, talvez, da Lei de 1º de outubro de 1828, foi o de favorecer o desenvolvimento do orçamento local, embora sob forma incipiente, e das posturas municipais.

O orçamento devia ser prévia e anualmente aprovado, a princípio pelos Conselhos Gerais, depois pelas Assembléias Provinciais. Instaura-se, assim, o princípio da discriminação das rendas locais, de tanta importância na prestação de contas dos governantes como imperativo constitucional dos mais relevantes.

Pelo art. 66 do citado diploma legal, passaram as Câmaras a ter a seu cargo tudo que dissesse respeito à polícia e economia das povoações e seus termos. Em longa enumeração, deu-se-lhes a faculdade de prover por posturas sobre inúmeros objetos.

A regulamentação foi tão minuciosa e discriminatória, que chegou até a prever a fiscalização da limpeza e da salubridade dos talhos e da carne, bem como a fidelidade dos pesos.

Tratando das feiras e mercados, chegou o § 10 do art. 66 do citado diploma legal a exigir taxativamente a existência da balança e dos padrões de todos os pesos e medidas para se regularem as aferições, apesar da proibição absoluta de se taxar os preços dos gêneros, como o exigia o liberalismo econômico imperante então.

Está aí, talvez, o germe da C.O.F.A.P. em pleno funcionamento no município.

Como ato de plena franquia democrática, e na forma do art. 73 do aludido diploma, de todas as deliberações, acordãos e posturas da Câmara, cabia

recurso para os Conselhos Gerais, e na Côrte para a Assembléia Geral Legislativa, a não ser que a matéria fôsse meramente econômica e administrativa, caso em que se podia recorrer para os Presidentes das províncias e por êstes ao Governo.

Pela leitura atenta do título III da Lei de 1828 vemos mais uma vez como era evolvida a nossa legislação, em face de nossos costumes e realidades políticas ainda incipientes.

De tudo, porém, se infere que a preocupação por excelência do legislador, como aponta muito bem OCÉLIO DE MEDEIROS (v. *O governo municipal no Brasil*, Rio, s.d., pp. 48/49), era fortalecer de todos os modos o município para, assim, diminuir-se o poder dos governos provinciais, perturbadores, muitas vezes, da unidade nacional.

A corrente federalista, porém, que se criara e se desenvolvia a passos largos, sob a inspiração do grande progresso da Federação americana, passou a orientar em novas bases a Constituição outorgada.

Aliás, a Constituição de 1824, se logrou aprovação do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, nunca encontrara pleno apoio por parte de certas câmaras como a da Bahia e de Itu. Em atitude mais extremada, tivera, por sinal, sempre contra si a Câmara Municipal de Recife.

Em face das dúvidas levantadas quanto à aplicação dos dispositivos municipalistas da Constituição, assinaram-se, à guisa de interpretação, diversos decretos e avisos. A revisão começava a ser um reclamo geral, dentro de bases federativas.

Se a idéia não venceu no projeto preparado em 1831 para transformar o país em um Estado imperial federativo, concretizou-se de maneira mais modesta através de duas reformas que, promulgadas, vieram a ter ponderáveis ressonâncias na vida municipal de então.

A primeira cifrou-se no Código do Processo Criminal, que data de 1832 e que, aumentando de modo considerável a autoridade dos Juizes de Paz, de eleição local, deu aos municípios importância ímpar no regime.

O testemunho de URUGUAI é explícito a êste respeito, quando se refere à figura do "juiz de paz" no período que vamos estudando:

"Era talvez a terceira autoridade depois da Regência e dos Ministros. A Regência e o Ministério conferenciavam na Côrte com os Juizes de Paz" (*ob. cit.*, II, 204, nota 2).

Com tal influência, readquiriram os municípios uma parcela da anterior força de que haviam desfrutado.

A segunda reforma — de feição constitucional propriamente dita — cifrou-se no chamado "Ato Adicional", levado a efeito na Regência Trina definitiva, em 12 de agosto de 1834 e que, por sua feição descentralizadora, marcou época na história de nosso regime político, por seus reflexos federativos e municipais, apesar de sua redação lacunosa e imprecisa, que restringiu consideravelmente suas ressonâncias na vida de nosso direito público.

Pelo Ato Adicional ficavam as províncias livres da fiscalização permanente da Assembléia Geral. Por êle, as Assembléias Provinciais ficaram com

poderes, em última instância, para resolver sobre todos os problemas de natureza local.

Perdiam, assim, as províncias imperiais as características que até o momento tinham mantido, de simples circunscrições territoriais, adquirindo com tal conquista de ordem jurídica quase verdadeira personalidade.

Como se vê, o Ato Adicional assume particular importância com respeito às instituições municipais, cuja criação se possibilitou através dos poderes regionais.

Precedendo propostas das Câmaras, passaram as Assembléias provinciais, na forma do art. 9.^o do Ato Adicional, a legislar sobre vários assuntos alusivos aos municípios, inclusive sobre polícia e economia.

Não resta dúvida de que a atribuição da capacidade de legislar sobre os assuntos de ordem municipal, dada às províncias, foi das boas providências advindas ao municipalismo pela mão da corrente federalista.

Nesse tocante, como nos adverte TAVARES BASTOS, pode-se dizer que “as verdadeiras instituições locais do Brasil iam brotar à sombra do ato adicional.” (ob. cit., 150, I).

Depressa, porém, a reação se esboçou contra o Ato. Como nos informa CAIO PRADO JUNIOR (v. *Evolução Política do Brasil*, 2.^a ed., São Paulo, 1947, p. 147), imediatamente ao debate travado a respeito da resposta à fala do trono, fez sentir o deputado RODRIGUES TORRES a necessidade de interpretar-se o Ato Adicional, para o fim de lhe apurarem as arestas demasiado democráticas. Igualmente contra o Ato bateu-se outro parlamentar, o deputado HONÓRIO HERMETO CARNEIRO LEÃO, depois Marquês do Paraná, pugnando por uma verdadeira marcha à ré.

Nem todos viam, assim, com os mesmos olhos o problema. Para o conservador Visconde do URUGUAI, por exemplo, o § VII, 2.^a parte, do art. 10 daquele Ato trouxera não pequenas dificuldades quanto às verdadeiras competências das Assembléias Geral e Provincial.

Críticas como essa cedo avolumaram o movimento a favor da votação de uma *lei de interpretação*, que o próprio Ato Adicional previra, em seu art. 25, através da argúcia de um BERNARDO DE VASCONCELOS. Diante de qualquer dúvida sobre a inteligência de dispositivo do Ato, caberia ao Poder Legislativo Geral interpretá-lo.

Por falta de aplicação clara, cresceu sempre o movimento pró-interpretação do Ato Adicional, continuando-se a fazer sentir o controle do governo central sobre as províncias.

Em 1835, fazendo-se eco dos reclamos gerais, procurou o Governo fixar a inteligência e o alcance dos artigos do Ato Adicional, o que fez através de simples instruções.

Apesar disso, porém, “não se pôde nunca traçar com mão firme a linha divisória entre a competência geral e as atribuições locais”, como anota AURELIANO LEAL (v. *História Constitucional do Brasil*, Rio, 1915, p. 187).

Pouco a pouco a necessidade de interpretação de alguns dispositivos do Ato Adicional transformou-se em verdadeira preocupação absorvente.

E veio a interpretação. De tramitação lenta no Parlamento, foi afinal o projeto respectivo transformado na Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840.

TAVARES BASTOS, cuja "A Província" é a obra de maior envergadura escrita no Império sobre a descentralização, com a qual se ocupa especialmente no capítulo IV, defende com entusiasmo o Ato Adicional, criticando acerrimamente as restrições a ele trazidas pela Lei de 12 de maio de 1840. Para ele, e com razão dizia isso, à sombra da Lei de 1834 teriam as províncias estabelecido a liberdade municipal, condição precípua para o governo no país, dentro de suas circunstâncias peculiares.

O Ato Adicional, apesar de ter dado às legislaturas provinciais competência sobre os negócios do município, não aniquilou este, como pensam muitos adeptos da posterior Lei de interpretação. Pelo item 4.º do art. 10º exigia aquele diploma legal a iniciativa de proposta das Câmaras locais.

Clamando contra a uniformidade esterilizante, cuja inconveniência não se cansava de apontar, defendia TAVARES BASTOS a mais ampla autonomia do município, como escola de democracia.

Não lhe parecia sensato a reforma de 1840, pela uniformidade da legislação. Muito mais racional era a de 1834, que conservara o regime das municipalidades, a força policial e a justiça de primeira instância nas mãos do poder legislativo provincial.

Em vez da unidade de Direito, cumpria que, respeitada a diversidade dos municípios, fôsem organizadas as municipalidades dentro das peculiaridades locais e não à base de um abstrato tipo comum. Cada assembléia provincial votaria, assim, as cartas de cada município, de acordo com o seu desenvolvimento e os conselhos da prática dos negócios locais. Dêsse modo, e só dêsse modo, governando-se de longe, administrar-se-ia de perto, como convinha.

A autonomia dos municípios, longe de ser o resultado de concessões legais, nasceria como livre produto da cultura política do povo, dentro das câmaras federalistas, como as entendia TAVARES BASTOS.

A censura, portanto, que se levanta contra a Lei de 1834, cabe, segundo TAVARES BASTOS, muito mais, à Lei de 1840.

Se se devia interpretar alguns dispositivos do Ato Adicional (especialmente os §§ 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do art. 10 e § 3.º do art. 11), devia ser isso no sentido de retirar das assembléias prenes de paixão centralista a oportunidade para frustrarem a autonomia municipal. Tal interpretação, porém, jamais poderia ter tido a orientação que teve pela lei de 1840 (ob. cit. pp. 139-158).

A lei de 1840, porém, desfavorecendo as províncias, favoreceu, não se pode negar, ainda que muito restritamente, os municípios. Este, aliás, é o pensamento de IVO DE AQUINO expresso no seu *O Município, sua conceituação histórica e jurídico-constitucional*, aparecido em Florianópolis em 1940, pensamento que LEVI CARNEIRO perfilha quando doutrina: "Desde então, a autonomia municipal se tornou um consolo das aspirações federalistas insatisfeitas, um pretexto para evitar a autonomia das províncias" (v. *Organização dos Municípios e do D. Federal*, Rio, Revista Forense S.A., 1953, p. 24).

Com razão, talvez, afirmou CASTRO NUNES ser a autonomia municipal planta do unitarismo (V. *Do Estado federado e sua organização municipal*, Rio, 1920, p. 170), em que pese a perfeita compatibilidade da autonomia administrativa do município com o Estado federal.

Daí em diante porém, mudou a situação. É o próprio TAVARES BASTOS que a denuncia. As assembleias já não podem legislar, por medida de caráter geral, sobre a economia e a polícia municipal. Para fazê-lo, devem ter diante de si cada hipótese, cada postura, cada obra, cada orçamento municipal.

Mas não só. Incumbidas as Assembleias das Províncias das divisões territoriais descambaram muitas vezes aquelas para transformá-las em armas políticas.

Estudando com rara perspicácia o problema, mostra-nos o prof. ORLANDO MAGALHÃES CARVALHO, da Universidade de Minas Gerais, citando URUGUAI, que em 1.850, nesse Estado, tão inoportuna foi a divisão da Província que o Conselho de Estado, apesar de não poder anulá-la, focalizou o descabro, chamando a atenção do Imperativo para o caso.

Não foi senão por isso que em 1862 o Presidente da Província, conselheiro JOSÉ BENTO DA CUNHA FIGUEIREDO, queixando-se da situação reinante, declarava de modo peremptório à Assembleia Provincial, em relatório, que a experiência parecia já ter bem demonstrado os graves inconvenientes resultantes das repetidas criações e desmembrações de Municípios e Freguesias. Tanto na Corte como nas províncias e municípios, tudo estava, por sinal, longe de qualquer racionalização. "Em 3 de janeiro de 1832, o Conselho Geral da Província de Minas determinou que a receita e a despesa das Câmaras fôsem escrituradas segundo as normas gerais da contabilidade pública, tentando, assim, desde o começo do Império, racionalizar a contabilidade municipal, mas são freqüentes as queixas contra irregularidades, negligências e até falta de remessa dos orçamentos para prévia aprovação." (v. ORLANDO CARVALHO, *Política do Município*, Rio, Agir, 1946, pp. 64/65).

Por toda a parte, as rendas eram excessivamente diminutas, sendo que as Câmaras não tinham meios, de modo algum, para enfrentar as numerosas atribuições que lhes dera a legislação. Pela aprovação das contas e pela autorização de despesas, dada anualmente pelas Assembleias Provinciais, só se pode verificar que os municípios brasileiros tinham uma arrecadação mínima, que nem mesmo dava para atender às obras mais inadiáveis.

Declarados simples corporações administrativas, os municípios constituíram-se em meras engrenagens da monarquia, despidas agora da função judiciária que lhes dera, em época anterior, prestígio e papel relevante no quadro das instituições políticas.

Apesar de grupo anterior ao Estado, com direitos e prerrogativas peculiares, o município passou a viver em função da regulamentação daquele, como se, de fato, lhe fôsse autêntica criação.

As câmaras podiam estabelecer o que estava dentro de suas atribuições mas a execução do que se deliberava só se podia concretizar depois de aprovado pelo governo das Províncias, às vezes pela Assembleia Provincial, às vezes pelo Presidente.

Os municípios viviam, assim, como anotam ilustres publicistas patrícios, em verdadeiro regime jurídico de tutela.

Os elementos do Poder Municipal, longe de se circunscreverem às funções de sua própria esfera, extravasam, assim, o círculo que lhes é próprio. Segundo o Marquês de OLINDA, que os esboçou em 1858, em Relatório, são eles: "1.º, o Executor encarregado da Administração e do direito de expedir regulamentos de polícia local; 2.º, a Câmara Municipal, órgão dos interesses do Município, mas considerada no estado de menoridade a muitos respeito, como o Município mesmo, que ela representa; 3.º, o Presidente da Província, encarregado de vigiar a ação regular do Poder Municipal; 4.º, o Conselho da Presidência e o Conselho de Estado, revestidos do poder de tutela para autorizar ou impedir o exercício das ações judiciárias relativas à Municipalidade."

Com isso, sofria o sistema municipal de um mal ingênto: o de não poder prover os mínimos atos de administração local, arrastando-se em lentos e difíceis expedientes para satisfazer às suas necessidades mais prementes e inadiáveis.

Conspícuos críticos de nossas instituições imperiais apontaram corajosamente tais defeitos da nossa vida local de então. CORTINES LAXE e CARNEIRO MAIA, por exemplo, não tergiversaram em fazê-lo, com toda a sua característica autoridade.

Com muitas atribuições, mas sem recursos financeiros para a elas fazer face, tinham as Câmaras municipais freqüentemente que descambar para o falso expediente das subscrições, a fim de atender às necessidades de ordem mais urgente e imperiosa.

Sem recursos financeiros e sob regime de rigorosa tutela, a autonomia municipal com que acenara a Constituição transformara-se em mera medida decorativa, de que era única exceção a eleição direta dos vereadores.

Em virtude da pequena densidade de população no vasto território nacional e da inexploração de suas riquezas, mantiveram-se invariavelmente muito pobres na época do Império os municípios.

Nas províncias, procurou-se, é verdade, depois de 1850, dar-se a cada município, sob a forma de lei especial, segundo as exigências da Lei de interpretação, melhores fontes de renda.

De outro lado, surgiram, por iniciativa de estadistas imperiais, propostas tendentes a desmembrar dos municípios os territórios adjacentes, para submetê-los à administração central ou provincial. Dêsse modo, como nos relembra ORLANDO CARVALHO (v. *O município na estrutura política do Brasil*, in Rev. Forense, maio-junho de 1953, p. 21), manifestou-se URUGUAI, sob a inspiração dos condados, cujo modelo nos oferecia o direito público americano.

Na prática, porém, a situação dos municípios continuou a mesma, a ponto de em 1868, segundo o depoimento de TAVARES BASTOS, apenas disporem eles de 2,5% da renda pública.

Várias tentativas foram então feitas para corrigir as lacunas do direito municipal da época, sendo digno de ser citado o projeto do Cons. VEIGA CABRAL, por seu caráter precursor.

Procurando melhorar a legislação, apresenta o deputado CÂNDIDO BORGES MONTEIRO, em 1856, um projeto modificador da lei de 1828, e o Marquês de OLINDA, em 30 de agosto de 1862, no Senado, um projeto de reorganização das Câmaras municipais. Referindo-se a esse último NABUCO aproveitou a oportunidade para acentuar os pontos indispensáveis a qualquer reforma municipal. Segundo aquele ilustre homem público eram eles: a) garantias da eleição contra o poder atribuído ao governo de anulá-la discricionariamente; b) liberdade na deliberação dos negócios puramente locais, o que importava em reformar o Ato Adicional; c) ação na execução, distinguindo a parte deliberativa da executiva, e devendo todos os membros sua origem à eleição e não nomeação por parte do governo ou da assembléia provincial; d) receita para ocorrer à despesa (v. *Um estadista do Império*, Cia. Editora Nacional, 1936, I, 575).

Os assuntos municipais preocupavam nessa época vivamente a opinião pública. Por isso não pararam aí os projetos de reforma.

Em 1857, pela iniciativa do deputado FRANCISCO DE ASSIS ATAÍDE apareceu novo projeto e em 1869, pela do ministro do Império PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA surgiu ainda outro, este agora de completa reorganização municipal. Finalmente, em 1882, como decorrência das idéias de descentralização, veio a lume novo projeto reorganizador das câmaras municipais, da lavra do deputado ADOLFO BEZERRA DE MENESES. Pleiteava-se então a plena autonomia econômica e administrativa para o município, ressalvados apenas a prestação de contas e o controle da legalidade de seus atos a que ficava sujeito.

Pretendia-se, como o óbvio, com tôdas essas reformas, prestigiar politicamente o município, fortalecendo-lhe o regime autônomo.

O espírito unitário imperial, esforçando-se pela centralização, que lhe era inerente, perdera a luta com as províncias por ocasião do Ato Adicional mas retomara, em parte, sua posição, com a lei de interpretação. Agora, porém, com o desenvolvimento progressista das populações, ameaçava romper-se novamente o centralismo monárquico.

Por isso, à propaganda federalista de feição republicana, que se começou a fazer, correspondeu paralelamente o movimento imperial de reforma das municipalidades, que culminou com a proposta do próprio ministério de OURÓPRETO, às vésperas da proclamação da República. A estrutura política do país, porém, estava às portas de mudança radical e a evolução normal das instituições municipalistas não pôde, assim, chegar a seu termo.

*

* *

De modo genérico, a chamada ordem constitucional do Império em nada de monta alterou a estrutura primitiva da sociedade colonial. A vida municipal, portanto, nenhuma modificação de fundo sofreu com o movimento da Independência, mero movimento político de superfície, como diz OLIVEIRA VIANA.

O próprio princípio associativo que deu em resultado a formação dos chamados "partidos" reduziu-se ao "puro interesse pessoal dos chefes de clãs, objetivado e resumido exclusivamente na conquista do poder municipal", como anota aquele grande sociólogo patricio (v. *Instituições Políticas Brasileiras*, primeiro volume, 2.^a edição, revista pelo Autor, Livraria José Olympio, 1955, pp. 331/333).

Disputava-se, assim, o poder, não para a realização do interesse geral e público dos municípios mas simplesmente para gáudio do prestígio e do relêvo pessoal.

Tal *privatismo* e tal *personalismo* constituíram, sem dúvida, os vícios por excelência de nossa incipiente organização democrática. Por infelicidade nossa, porém, não se circunscreveram às estruturas inferiores do Estado, atingindo, pelo contrário, por reflexos bastante profundos, as próprias estruturas provincial e nacional.

Faltou, no Brasil, a escola de aprendizagem que foi a "comuna rural" na Europa, florescente por sua independência e autonomia na Suíça, na Alemanha, nos países eslavos e mediterrâneos.

A "fazenda" ou o "engenho de açúcar", que criáramos, mal pode ser chamada de "comuna agrária" por seu aspecto "subordinado, autoritário e feudal", e pelo traço predominante da obediência à autoridade dos chefes, que ainda é característica de nosso homem rural.

O grande domínio senhorial brasileiro, na sua auto-suficiência, dispensara qualquer necessidade de organização, que se não fizera sentir em nosso meio (v. OLIVEIRA VIANA, obra e vol. citados, pp. 352/353).

Por isso mesmo, o povo, propriamente, sempre se fêz ausente durante todo o decurso de nossa história política e administrativa, mesmo no âmbito municipal, onde só uma aristocracia dominava, e assim mesmo com mentalidade tipicamente de *feudo* e nunca de *comunidade*.

Não existia ainda, quando ensaiamos os primeiros passos do regime democrático representativo, aquele mínimo cultural e econômico exigido como pressuposto indispensável para o funcionamento normal de uma democracia de sufrágio universal e direto, já que esta, como doutrina FERRERO, só pode existir, por motivos óbvios, onde existam também condições mínimas de cultura e bem-estar.

Nossa organização constitucional não correspondia, assim, às condições sociais imperantes na época entre o povo, ainda no "complexo do feudo e do clã parental", como diz OLIVEIRA VIANA.

E se não soçobramos na voragem da anarquia, devemos-lo tão somente ao Poder Imperial que, como diz aquele insigne pensador, evitou tal catástrofe com a sua centralização, o seu carisma e o seu poder moderador (ob. e vol. cit., pp. 362/364).

Como acentua, "era ele quem, no fundo, escolhia os ministros de Estado e fazia da passagem pelo ministeriado o laboratório de experiência para a constituição da grande elite imperial, que acabava fixando, de modo permanente, mediante o seu escrupuloso escrutínio, no Senado e no Conselho de Estado.

Com êste poder seletivo e o privilégio carismático da investidura, êle preparou esta elite do II Império, tão admirável na sua formação moral; no seu sentimento cívico, no seu sentimento de honra, no seu pundonor de probidade e de fidelidade pessoal. Nós — moços que viemos com a República — ainda tivemos a glória de cruzar por êstes grandes homens pelas ruas da nossa metrópole, sobrevivendo da catástrofe, em que se derruiu a monarquia. Todos êles exemplares e edificantes, todos êles magníficos pela grandeza moral e pela bravura cívica. No meio do arrivismo dos “homens novos”, que surgiram com a República, êstes “carismados” nos davam a impressão de que eram homens de outra raça — “homens de outra família” — para empregar uma expressão de RIBOT sôbre SPENCER.” (ob. e vol. cit., pp. 402/403).