

AS MUNICIPALIDADES E O IMPÉRIO: O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE (1830-1840)¹

*Juliana Teixeira Souza*²

As Câmaras Municipais: História e Historiografia

A administração imperial constitui um dos temas mais recorrentes da historiografia brasileira, mas percorrendo as páginas de estudos clássicos e trabalhos mais recentes se percebe sem grande dificuldade que as discussões relativas às câmaras municipais pouco aparecem. Para isso contribuiu a longevidade do velho debate sobre centralização *versus* descentralização do poder, nos quais ocupava lugar central a análise pormenorizada dos artigos inscritos no Ato Adicional à Constituição Política do Império (1834) e na Lei de Interpretação da Reforma Constitucional (1840), nos quais se destacavam os mecanismos que assegurariam a subordinação das municipalidades ao governo provincial. Afinal, de acordo com o art. 10 do Ato Adicional, competia às Assembleias Legislativas Provinciais legislar sobre a polícia e economia municipal, sobre a fixação das despesas e fiscalização das rendas das câmaras, assim como decidir sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais, estabelecendo seus respectivos ordenados. A Lei de Interpretação não revogou nenhuma das determinações acima citadas, mas esclareceu que a faculdade de criar e suprimir empregos municipais concedida às Assembleias de Província somente dizia respeito ao número dos mesmos empregos, não incorrendo em alteração da sua natureza e atribuições.

Diante de tais evidências, os estudos ocupados com os aspectos considerados determinantes para a história política nacional se limitavam a assinalar a perda de autonomia das autoridades locais, de modo que as câmaras municipais e os agentes que atuavam nesse espaço passaram a figurar como meros expectadores do processo de construção do Estado imperial, subordinados aos interesses de outras esferas do poder. A imagem das municipalidades sendo nulificadas pela ação dos governos central e provincial ao longo do período regencial foi difundida por autores consagrados como Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda³, e vem sendo reiterada em estudos mais recentes, como o empreendido por Miriam Dolhnikoff em *O pacto imperial*, no qual se afirma que a subordinação das municipalidades ao governo provincial, assegurada pelo Ato Adicional de 1834, seria mantida até o regime republicano. Nesse arranjo, caberia aos governos

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio do CNPq e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Doutora em História Social pela Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de História da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Campus de Natal. E-Mails: <julianasouza@cchla.ufrn.br> e <julianatsouza@yahoo.com.br>.

³ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 2. São Paulo: Globo, 1993; HOLANDA, Sérgio Buarque de. "A herança colonial: sua desagregação". In: HOLANDA, S. B. *História Geral da Civilização Brasileira – O Brasil monárquico*. 1. *O processo de emancipação*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1976.

provinciais “disciplinar os potentados locais, submetendo-os aos ritos do Estado moderno, tarefa que embalavam com a concepção de que à elite das províncias cabia conduzir vereadores ignorantes nos meandros dos ritos modernos da administração estatal”⁴.

Essa visão estigmatizada e pejorativa das autoridades municipais, construída a partir da fala dos políticos que atuavam no centro e na província, tendia a associar essas instituições com os aspectos negativos da herança colonial, com o passado e o atraso que se queria superar. No entanto, como afirma E. P. Thompson, as inovações impostas em termos de “racionalização” ou “modernização” não podem ser pensadas como um processo tecnológico e social neutro, pois são articuladas à implantação de uma nova ordem econômica e ao processo de reordenamento nas políticas de dominação, o que explicaria o fato de serem quase sempre experimentadas pelos subalternos como a expropriação de um direito costumeiro, à qual tendem a resistir tenazmente⁵. Para o caso das câmaras municipais nas primeiras décadas do regime monárquico, também não se pode dizer que as vereanças tenham aceitado passivamente as inovações impostas a partir de cima, pelos dirigentes do governo central. Mesmo reforçando o consenso historiográfico acerca da condição subalterna das municipalidades no arranjo político-institucional instaurado na Regência para, finalmente, ser consolidado no Segundo Reinado, a própria Mirian Dolhnikoff aponta que as câmaras “eram muitas vezes refratárias à submissão ao novo Estado e precisavam ser enquadradas nos padrões de uma nova relação política construída a partir da Independência”⁶.

Essa nova relação conduzia às câmaras a um papel que contrasta fortemente com a importância e autonomia que foram conquistadas no período colonial. Valorizadas como “cabeças do povo” no tempo em que integravam o Império marítimo português, as municipalidades haviam acumulado considerável soma de poder e autoridade, consolidando-se como um dos mais importantes espaços de negociação e representação dos interesses das elites coloniais frente ao poder régio, acumulando funções administrativas e judiciárias, responsabilizando-se pela fazenda e defesa das vilas e cidades, e também arbitrando os conflitos a nível local⁷. Além disso, desempenharam um papel fundamental no processo de Independência, expressando a “adesão” das elites à figura de D. Pedro e celebrando o contrato social que fundou o Brasil como corpo político autônomo⁸.

Efetivamente, esse cenário mudou com o novo jogo político que se impôs pelo movimento de construção de um Estado independente, com a elite dominante

⁴ DOLHNIKOFF, M. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005, p. 205.

⁵ THOMPSON, E. P. *Costumes em comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 19.

⁶ DOLHNIKOFF, *O pacto imperial*, p. 118.

⁷ MELLO, Evaldo Cabral de. *A fronda dos mazombos: nobres contra mascates – Pernambuco (1666-1715)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995; GOUVÊA, Maria de Fátima. “Redes de poder na América Portuguesa - o caso dos homens bons do Rio de Janeiro, ca.1790-1822”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol.18, n. 36, 1998; BICALHO, Maria Fernanda. “As Câmaras municipais no Império Português: o exemplo do Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 18, n. 36, 1998.

⁸ SOUZA, Iara Lis Carvalho. “A adesão das câmaras e a figura do imperador”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, vol. 18, n. 36, 1998.

deslocando seu espaço de ação para outras esferas do poder institucionalizado, assumindo a direção do Estado através do controle sobre o governo central e provincial. O protagonismo das câmaras no processo que desembocou na Independência evidenciou que o fortalecimento dessas esferas passava, necessariamente, pelo esvaziamento do poder municipalidades. Na medida em que os responsáveis pela direção do Estado imperial percebem a inconveniência do antigo modelo administrativo e distribuição de poderes com respeito aos seus interesses, as câmaras deixam de ser identificadas como representantes do “Povo”, passando a ser consideradas como canais de expressão das paixões desmedidas e das ambições particulares. Então se difunde o argumento de que, governadas por suas próprias vontades, elas seriam incapazes de assegurar uma administração eficiente e útil, que articulasse a difusão da Civilização, o primado da Razão e o triunfo do Progresso, sobretudo quando se faz referência aos pontos mais distantes da Corte⁹.

A dificuldade dos agentes que atuavam no governo municipal se conformarem a esse movimento está registrada até nos documentos referentes à câmara situada no Rio de Janeiro, cidade sede do governo central, onde de acordo com Ilmar de Mattos “se localizavam as instituições e instalações que tornavam possível a reprodução dos interesses dominantes: o Paço, o Senado, a câmara dos Deputados e a Câmara Municipal”¹⁰. Pois na sessão de 17 de março de 1859, o Dr. Domingos de Azeredo Coutinho Duque Estrada, vereador da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, compartilhou com os colegas suas impressões:

*Pobre Câmara Municipal que tão moribunda estás! Tão cercada em suas atribuições, que apenas te resta hoje o teu foro de Ilustríssima, e direito de dar licenças para obras particulares, e isso mesmo enquanto não vier quem entenda mais conveniente cometer tal atribuição à diretoria das obras públicas, ou à Academia de Belas Artes! Mas embora reduzidos a um irrisório simulacro do antigo Senado e quase totalmente nulificados, somos nós ainda, Senhores, os denominados representantes da Municipalidade.*¹¹

Carregado de ironias, esse ressentimento que custava a se dissipar não foi estranho aos vereadores de outras partes do país, o que talvez explique a falta de adesão, comprometimento e entusiasmo desses homens com relação aos valores, regras e ritos impostos pelo moderno Estado imperial. Neste caso, aquilo que o governo provincial identificava como resultado da ignorância das elites políticas locais pode ser pensado como uma forma de insubordinação contra o avanço de um processo de modernização que, impondo uma nova forma de governar, ameaçava

⁹ MATTOS, Ilmar de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. Rio de Janeiro: HUCITEC, 2004, p. 206-216.

¹⁰ MATTOS, *O tempo saquarema...*, p. 90.

¹¹ Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro, Gêneros Alimentícios, cód. 59-1-45, 17 mar. 1859.

decisivamente o poder e autoridade acumulados pelas instituições camarárias ao longo do processo de colonização. Mas para que possamos compreender melhor os conflitos entre as câmaras municipais e outras esferas do poder é necessário alargarmos o campo de análise da história política do Brasil Império, que continua pautada sobretudo na perspectiva dos dominantes, elegendo o poder central e/ ou o governo provincial como ponto de referência privilegiado para a investigação histórica. Ainda que a documentação produzida nessas esferas possam trazer pistas sobre o modo de pensar e as formas de agir dos homens que atuavam nas câmaras municipais, esses aspectos permanecem ignorados em grande parte.

Tratemos, portanto, de deslocar o foco da análise, para que se possa confrontar os atos normativos que regulavam o funcionamento da instituição camarária com as experiências relatadas pelos sujeitos históricos, procurando evidenciar as dificuldades enfrentadas pelos homens que estiveram mais diretamente encarregados de submeter as câmaras às determinações partidas do centro, notadamente os Presidentes de Província e os Ministros dos Negócios do Império.

O trabalho de análise se concentrará na década de 1830, por esse ser o período em que se delimitam as atribuições das câmaras municipais, ao mesmo tempo em que se consolida entre conservadores e liberais a proposta de submetê-las ao controle do governo provincial. O marco espacial é a província do Rio Grande do Norte. Pela distância da Corte, pelo papel coadjuvante de sua produção na economia do país, pela simplicidade e acanhamento das vias públicas, edifícios e serviços em Natal como em outras vilas e cidades do Rio Grande do Norte, encontramos na província um quadro que não deveria diferir muito daquela em que se encontrava a maior parte dos municípios que compunham o vasto Brasil Império. A proposta, portanto, é analisar um caso que a despeito de suas singularidades, não seja excepcional ao ponto de impedir analogias e reflexões sobre o quadro geral. É justamente por aquilo que apresenta de menos singular que o caso das Câmaras municipais do Rio Grande do Norte pode trazer elementos reveladores sobre o processo político mais amplo, na medida em que permite perceber os obstáculos enfrentados pelo governo central para corrigir e disciplinar as municipalidades que se encontravam distantes – física e politicamente – e que nem sempre tinham a pretensão de corresponder às expectativas forjadas a partir do arranjo político-institucional instaurado na Corte entre os representantes dos governos central e provincial.

O impasse em torno do Regimento das Câmaras de 1828

Embora o Ato Adicional e a Lei de Interpretação sejam apontados como textos fundamentais para a compreensão da organização político-institucional do Estado imperial, é preciso destacar que o esvaziamento da autoridade municipal começou a ser delineado ainda no Primeiro Reinado. A Constituição de 1824 dedicou pouco espaço às câmaras municipais, mas afirmou no art. 167 que às municipalidades competia o governo econômico e municipal das cidades e vilas. Além disso, os dois artigos seguintes se adiantaram em determinar que as câmaras seriam eletivas, ocupando o cargo de presidente dessa Corporação o vereador que obtivesse maior número de votos. Sobre as funções municipais, a formação das posturas policiais,

aplicação das suas rendas e demais atribuições, a Constituição afirmava que seriam decretadas por uma Lei regulamentar. Essa lei foi promulgada em 1º de outubro de 1828, ficando mais conhecida como o Regimento das Câmaras.

No primeiro artigo relativo às funções municipais, o Regimento de 1828 afirmava que as câmaras atuariam como corporações meramente administrativas, não podendo exercer jurisdição alguma contenciosa, o que implicava na anulação das atribuições judiciárias que vinha desempenhando desde o período colonial. Pautado pela proposta de centralização do poder, o Regimento subordinava as câmaras municipais aos presidentes de província, considerados como seus primeiros administradores, e aos Conselhos Gerais, substituídos pelas Assembleias Legislativas Provinciais pelo Ato Adicional de 1834. Sem autorização dos mesmos, os vereadores não poderiam realizar obras de grande importância, nem tampouco criar, revogar ou alterar as posturas municipais, por exemplo.

A nova lei proibiu os vereadores de promoverem ajuntamentos para tratar ou decidir negócios que não estavam compreendidos no Regimento, como proposições e decisões feitas em nome do povo, ou com objetivo de depor autoridades, medida que procurava impedir que as instituições camarárias continuassem atuando como um espaço de mobilização e encaminhamento de demandas políticas por parte das elites locais. A atribuição de nomear ou destituir autoridades de forma autônoma também lhe foi retirada, pois para tanto passou a necessitar da autorização do governo provincial. Conforme observou Iara Lis Schiavinatto, retomando expressão cunhada por Sérgio Buarque de Holanda, a implantação do Regimento “atrelava-se a um processo de desagregação do mundo colonial, ao participar da gênese e da montagem do Estado liberal no Brasil [...] um Estado fundado numa soberania única e indivisível, que se pautaria pela centralização, diferentemente do Antigo Regime”¹².

Contudo, no que se refere ao governo das localidades, à administração da vida cotidiana das populações, é preciso salientar que as atribuições das câmaras municipais foram em boa parte mantidas, pois quase tudo que dissesse respeito às políticas de saúde pública, ao ordenamento do espaço urbano e à regulação das atividades econômicas locais continuou constando entre suas responsabilidades. Durante todo Brasil Império, competiu às municipalidades cuidar da saúde pública e polícia administrativa das vilas e cidades. Isso significava zelar pelo alinhamento, limpeza e iluminação de ruas, cais e praças; conservar e reparar edifícios e prisões públicas, assim como estradas, caminhos, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes e poços; prover e deliberar sobre a economia e asseio dos currais e matadouros públicos; estabelecer cemitérios fora das igrejas; prevenir e reprimir a divagação dos loucos, embriagados e animais ferozes; impedir injúrias e obscenidades contra a moral pública e vozerias nas ruas; proteger os criadores de gado dos empregados dos Registros, dos marchantes e mercadores deste gênero; prover sobre a comodidade das feiras e mercados, abastança e salubridade de todos os mantimentos e outros objetos expostos à venda pública; providenciar a balança

¹² SCHIAVINATTO, Iara Lis. Questões de poder na fundação do Brasil: o governo dos homens e de si (c. 1780-1830). In: MALERBA, Jurandir (org.). *A Independência brasileira: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 214.

de ver o peso e padrões de todos os pesos e medidas para se regularem as aferições; autorizar espetáculos públicos; cuidar do estabelecimento e conservação das casas de caridade; dar providência à vacinação de crianças e adultos; inspecionar as escolas de primeiras letras e o destino dos órfãos pobres.

Para dar conta do extenso rol de obrigações, as câmaras seriam compostas por sete ou nove membros, nos casos de vila e cidade respectivamente. Todos que tinham voto nas eleições municipais poderiam tomar posse como vereadores, desde que residissem pelo menos dois anos nos limites do termo, e para compor o quadro administrativo, os vereadores poderiam nomear um secretário, um procurador, um porteiro e um fiscal para cada freguesia. Esses últimos desempenhavam um papel-chave no governo municipal, pois ficavam encarregados de atender as deliberações dos vereadores, de vigiar a observância das posturas, de promover a sua execução, de advertir e autuar os infratores, de impor multas, dar parte à vereança do estado da sua administração e tudo mais que fosse julgado conveniente. Por conta disso, pode-se afirmar que os fiscais eram os principais responsáveis por dar execução às determinações exaradas pelo legislativo municipal.

Mas entre a norma e a práxis ainda havia uma distância a ser percorrida, pois o acabamento e complexidade das formas legais, em variados casos, contrastavam com a precariedade das condições de funcionamento dos órgãos administrativos, particularmente nas convulsionadas décadas iniciais do regime monárquico, em que o processo de construção do Estado imperial era marcado por avanços e recuos, conforme as tentativas e erros. A pouca credibilidade conferida às instituições camarárias em meio a esse processo foi explicitada e reforçada pela alta burocracia imperial de forma sistemática, conforme se verifica nos relatórios anuais do Ministério dos Negócios do Império. Em sua exposição sobre a administração do ano de 1832, o ministro Nicolau Pereira de Campos Vergueiro afirmou de forma contundente:

A organização, Senhores, é imperfeita. Um corpo coletivo, numeroso, e periodicamente reunido com interrupções consideráveis, não pode conciliar a vantagem da gravidade nas deliberações, com a energia, e prontidão necessária na execução.

A Lei pretendeu remediar esse defeito por meio dos Fiscais; porém, sendo estes meros executores de ordens, nem se lhes tributa o respeito devido às Autoridades, nem eles podem dar as suas funções o desenvolvimento exigido por circunstâncias ocorrentes. [...] Vós conheceis, Senhores, os inconvenientes desta defeituosa organização na falta de um Executor com atribuições próprias: assim não cansarei a vossa paciência com a sua demonstração em detalhe; e convencidos, como certamente estais, de que o bom desempenho da Administração geral depende essencialmente da organização das Administrações parciais, o vosso patriotismo não deixará de dar a devida atenção a negócio de tanto peso.¹³

¹³ Relatório do ano de 1832, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia

Muito embora tenha se mantido em vigor por todo período imperial, verifica-se que não houve um consenso em torno do Regimento das Câmaras por parte dos dirigentes do Estado imperial. Na medida em que as principais lideranças políticas regionais passaram a atuar no governo provincial ou na Corte, entre o grupo que havia assumido a direção do processo de construção do Estado imperial havia dúvidas sobre a possibilidade das localidades terem número suficiente de cidadãos habilitados e dispostos a ocupar os novos postos que foram criados no âmbito municipal.

No período colonial, as câmaras costumavam contar com apenas três vereadores para deliberar sobre as atribuições da municipalidade, e um almotacé para fiscalizar e fazer as correições. No entanto, o Regimento de 1828 elevou o número de vereadores e determinou que as legislaturas teriam duração de quatro anos, quando anteriormente eram renovadas anualmente. Para que as propostas dos vereadores fossem aprovadas, era preciso que pelo menos cinco deles estivessem presentes nessas sessões, que ordinariamente ocorreriam quatro vezes por ano, com duração mínima de seis dias, embora fosse possível a convocação de sessões extraordinárias para a resolução de matérias urgentes, que não deveriam ser poucas, haja vista as atribuições das câmaras incidirem sobre questões centrais do cotidiano da população. Se compararmos a antiga composição das municipalidades com o modelo proposto a partir de 1828 verifica-se que a nova configuração da administração municipal exigia um número sem precedente de agentes, que não teriam como contrapartida a projeção, prestígio e vantagens com as quais os representantes da municipalidade puderam contar durante o Antigo Regime. Diante de tais mudanças, entre os sucessivos ministros dos Negócios do Império, o que prevalece é o ceticismo quanto à observância dessas normas.

No relatório do ano de 1833, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1834, se verifica que as críticas à organização das câmaras incidem fortemente sobre o problema das reuniões periódicas. De acordo com o ministro Antonio Pinto Chichorro da Gama: “Aqueles inconvenientes [mencionados no relatório do ano anterior] são ainda agravados em algumas partes pela falta de zelo, com que os vereadores deixam de concorrer a essas mesmas reuniões periódicas, entregando a um total abandono os negócios do município”¹⁴. Para tornar o quadro ainda mais complicado, outra dificuldade enfrentada pelos vereadores, e que aparece com recorrência nesse e em outros relatórios ministeriais, é a falta de patrimônio e finanças insuficientes para assegurar o cumprimento das obrigações atribuídas às municipalidades.

No relatório do ano de 1834, apresentado pelo ministro Joaquim Vieira da Silva e Souza à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1835, as questões são retomadas nos seguintes termos:

Geral Legislativa na sessão ordinária de 1833, p. 5-6. Os relatórios do Ministério dos Negócios do Império e falas dos presidentes da província do Rio Grande do Norte citados neste trabalho foram consultados via Internet. As imagens digitais das séries documentais foram produzidas pelo Center of Research Libraries através do Latin American Microform Project (LAMP), com o patrocínio da Fundação Andrew W. Mellon. Os referidos documentos encontram-se disponíveis no sítio <<http://www.crl.edu/brazil>>. Período de acesso: último trimestre de 2011.

¹⁴ *Relatório do ano de 1833, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1834*, p. 8.

*Os inconvenientes que resultam de serem periódicas as Sessões das câmaras, já por mais de uma vez vos tem sido ponderados; agora acrescentarei que esses inconvenientes se agravam com a falta de reunião de tais Corporações nos devidos tempos, e de meios para coagi-las ao desempenho de seus deveres. [...] A imposição de multa aos Vereadores omissos é ineficaz, ou pela pequena importância da pena, ou pelas contemplações, que sempre existem entre os Membros da mesma Corporação, e obstam a sua rigorosa aplicação: o recurso de juramentar os suplentes é muitas vezes impraticável pelo mesmo fato da falta de reunião.*¹⁵

Sobre a falta de regularidade nas reuniões dos vereadores, acrescentou que não era apenas em municípios localizados nos pontos mais remotos do país que essa determinação vinha sendo descumprida. Na província do Rio de Janeiro, bem próximo à Corte, se constatava que as vereanças não se reuniam com regularidade. Nesse mesmo relatório, o ministro Joaquim Vieira da Silva informou que, além da escassez de vereadores, algumas câmaras também vinham enfrentando dificuldade em eleger seus procuradores, alegando que “tem por vezes acontecido não quererem, as [pessoas] que se acham habilitadas, sujeitar-se a semelhante ônus por uma retribuição, de que não carecem, ou que é muito inferior ao interesse, que tiram de suas ocupações ordinárias”. Constatava-se assim que atuar nos círculos mais distantes e menos atrativos do mundo do governo não convinha aos membros mais ilustres da boa sociedade, como grande proprietários e comerciantes.

Não tardou para que essas questões pautassem outra discussão, referente à conveniência de manter um rol tão extenso de atribuições a cargo das câmaras, conforme aparece no relatório de 1835, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1836. Na ocasião, além de reiterar a crítica à falta de reuniões periódicas, que a seu ver deixava a administração municipal em total abandono entre uma sessão e outra, o ministro José Ignácio Borges afirmou:

O Regimento que se deu a estas Corporações peca por excessivo quanto aos encargos que se lhes cometeram, e por diminuto quanto aos meios para os satisfazer. Do 1º defeito resulta fazerem um volumoso Código de Posturas, que se tornam inexecutáveis, ou pelo menos, de difícil fiscalização; e do 2º o ficarem em papel a maior parte das providências acordadas [...] A dificuldade, que se encontra em um País novo e despovoado, para se escolher tão grande número de Cidadãos elegíveis, sem grave detrimento de seus interesses particulares, quando morando em distâncias, são obrigados a deixar suas casas

¹⁵ Relatório do ano de 1834, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1835, p. 7-8.

*para se prestarem a qualquer mister para que foram escolhidos; é bem conhecida por vós, e fechar os olhos a ela, reclamando unicamente o patriotismo do indivíduo, é exigir do homem sacrifícios sobrenaturais.*¹⁶

Nos relatórios ministeriais, a relutância, hesitação ou dificuldade demonstrada pelos vereadores em cumprir com as determinações do Regimento foram apontadas como sinal do desinteresse ou incompetência desses homens para assumir de forma mais efetiva a direção do governo das cidades. A distância a ser percorridas entre a sede da municipalidade e o local de residência desses vereadores, por seu turno, contribuiu para o argumento de que a organização econômica e social brasileira, marcada pela vocação agrária e pelo grande prestígio conferido à velha aristocracia, seria incompatível com a nova composição das municipalidades, especialmente no que se refere à exigência de sete a nove vereadores em cada vila e cidade, e um outro tanto de cidadãos ativos para compor seu quadro de funcionários. Supondo que os indivíduos habilitados ao exercício desses cargos fossem fazendeiros em sua maioria, os ministros avaliavam que estivessem pouco dispostos a abandonar os seus negócios no campo por longo tempo, como exigia o trabalho regular na administração municipal.

Como os representantes do governo central julgavam insatisfatório, ou inviável, o comprometimento desses novos agentes absorvidos pela burocracia imperial com o projeto político difundido a partir da Corte, as discussões sobre o papel que as municipalidades deveriam desempenhar tornou-se uma questão de fundo, prevalecendo um discurso marcado pela progressiva desqualificação da participação desses extratos na definição do arranjo político-institucional que definiria a organização do Estado imperial.

A “independência” das Câmaras no Rio Grande do Norte

Em seu estudo clássico sobre a *História do estado do Rio Grande do Norte*, Rocha Pombo informou que a situação da província durante o período regencial foi marcada por incertezas, animosidades e dissensões, como ocorreu em quase todo país. Após a abdicação de D. Pedro I, boatos sobre motins e sedições no Rio de Janeiro e no Ceará agitavam a população e punham as autoridades em alerta, enquanto que a precariedade da administração ficava patente pela dificuldade em encontrar cidadãos dispostos a ocuparem os cargos disponíveis em diversos ramos do governo, inclusive na presidência da província. Entre nomeações, demissões e afastamentos por decisão do Executivo da Corte ou por iniciativas próprias, o período de permanência nesse cargo variava entre poucas semanas e alguns meses, contribuindo para a sensação de insegurança e instabilidade geral. Em ofício remetido ao Ministério dos Negócios do Império em 14 de fevereiro de 1833, o Juiz de Paz José Alexandre Gomes de Mello lamentou ter tomado posse do cargo, pois pela intriga em que se achava o seu distrito, acreditava que a qualquer

¹⁶ *Relatório do ano de 1835, apresentado pelo Ministério dos Negócios do Império à Assembleia Geral Legislativa na sessão ordinária de 1836*, p. 7-8.

momento rebentaria uma sedição em Natal. Na ocasião, o Juiz de Paz afirmou que se preocupava especialmente com a iminência de tomar posse o vice-presidente, padre Manuel Pinto de Castro, importante liderança local, cujos aliados a seu ver pareciam não temer ou respeitar nenhuma autoridade¹⁷.

Quem tomou posse, no entanto, foi Basílio Quaresma Torreão, pernambucano que esteve entre os revolucionários de 1817. Encarregado de garantir a segurança e tranquilidade pública, na fala com que abriu a primeira sessão da Assembleia Legislativa Provincial, em 2 de fevereiro de 1835, o presidente admitiu que vinha enfrentando problemas na administração da justiça desde que assumira a presidência da província. Apesar da ocasião solene, não teve qualquer constrangimento em admitir à elite local que não confiaria a solução do problema à Guarda Nacional, composta principalmente por proprietários e empregados públicos, cuja atuação afirmou ser marcada por “uma indiferença criminosa ou uma morosidade insuportável”. Quaresma Torreão criou então um Corpo Policial subordinado ao governo provincial, composto por “moços ativos, e de reconhecida probidade”, considerados como mais capacitados para proteger a justiça¹⁸. A despeito das qualidades atribuídas aos tais moços, a medida fortalecia o governo provincial, antecipando o processo de centralização do Poder Judiciário que se intensificaria nos anos posteriores.

A esse respeito, vale lembrar que a nomeação de políticos de fora para a presidência das províncias era a estratégia utilizada pelo poder central para assegurar que esses agentes se mantivessem mais atentos à defesa dos interesses do Rio de Janeiro, pois se considerava que o partidarismo seria evitado pela falta de vínculos com as facções políticas regionais, evitados ainda pelo pouco tempo que costumam permanecer no cargo. Mas atuando como presidente da província do Rio Grande do Norte entre 1833 e 1836, a gestão de Quaresma Torreão contrariou a premissa de que o preenchimento desse cargo era caracterizado pela intensa rotatividade¹⁹. Com tempo para inteirar-se e participar mais ativamente do jogo político na província, os relatórios de Quaresma Torreão permitem perceber que os conflitos entre o governo central e os políticos da província do Rio Grande do Norte se manifestavam mais fortemente na relação com as vereanças, tradicional espaço de atuação dos potentados locais.

Na fala de 1835, enquanto que os deputados são saudados como “Digníssimos representantes da Província, que reunidos em Assembleia Legislativa ides decidir os destinos desta bem interessante fração do Império”²⁰, a parte do discurso reservada às câmaras municipais não traz qualquer tipo de mesura. Em consonância com os relatórios do Ministério dos Negócios do Império, Quaresma Torreão reforça as acusações sobre o abandono dos negócios municipais, denunciando a falta de interesse dos vereadores em comparecer às reuniões, executarem ordens superiores e darem conta de suas ações. No seu ver:

¹⁷ POMBO, Rocha. *História do estado do Rio Grande do Norte*. Rio de Janeiro: Anuario do Brasil; Porto: Renascença Portuguesa, 1922, p. 329-333.

¹⁸ *Falla com que o presidente da província do Rio Grande do Norte abriu a Assembléa Provincial no dia 2 de fevereiro de 1835*, p. 9-10.

¹⁹ DOLHNIKOFF, *O pacto imperial*, p. 102.

²⁰ *Falla com que o presidente da província do Rio Grande do Norte abriu a Assembléa Provincial no dia 2 de fevereiro de 1835*, p. 1.

Estas Corporações pelo imperfeito de sua organização não correspondem jamais aos fins para que foram criadas. Seus membros (salvas exceções) considerando-se independentes, ou quando muito, na idéia de uma responsabilidade sempre inexecutável, menoscabam a confiança que neles puseram os seus municipados, esquecendo-se dos deveres a que estão ligados todos os Membros da Grande Família (nisto acresce a falta de meios pecuniários para acudir as suas precisões).²¹

Ao engrossar as críticas contra os vereadores, o discurso de Quaresma Torreão endossava os argumentos que procuravam legitimar a instauração de mecanismos externos de controle às câmaras, ressaltando a importância do trabalho realizado pelas autoridades que foram encarregadas de fiscalizar como a economia e administração das localidades vinham sendo providenciadas pelos governantes locais.

Em contrapartida, ao discorrer sobre a dificuldade de entrar em acordo com os governantes locais, ficam evidentes os obstáculos enfrentados pelos presidentes de província para pôr em prática as estratégias que deveriam assegurar a subordinação das municipalidades. Essas autoridades por vezes se recusavam a aceitar os laços de dependência que lhe atrelavam a outras instâncias governativas, preferindo pautar suas ações em critérios próprios, ainda que essa autonomia de pensamento e ação se manifestasse pela recusa em assumir e dar cumprimento a suas atribuições. Diante da falta de acordo entre as ordens impostas a partir de cima e as expectativas e interesses dos homens que ocuparam os cargos de vereança, esse ramo da administração pública parecia caminhar em sentido diverso daquele que lhe fora projetado, fragilizando a manutenção dos vínculos entre os membros dessa “Grande Família”, o Estado nacional que se procurava construir.

A aplicação das rendas municipais, por exemplo, foi outro problema que desde logo se mostrou difícil de ser equacionado, pois enquanto as municipalidades protelavam a prestação de contas ao governo provincial, o presidente retrucava recusando o repasse de recursos. Por hesitar em entregar à câmara de Natal as quotas do novo orçamento, em 18 de julho de 1834, Quaresma Torreão precisou enviar um ofício ao governo imperial justificando a decisão, no qual relatou o seguinte:

Um dos elementos que aqui encontrei mais difícil de combater é a câmara municipal desta cidade, afeita desde muito tempo à indiferença, ao desleixo e a malversações, e não é possível chamá-la à ordem, e menos fazer que os membros atuais dêem conta das quantias recebidas da Fazenda em 1832 para obras públicas, sustentação de presos pobres, vacinação, reparos da cadeia, parcelas que montam a 1.257\$.²²

²¹ *Falla com que o presidente da província do Rio Grande do Norte abriu a Assembléa Provincial no dia 2 de fevereiro de 1835*, p. 11-11A. Grifo nosso.

²² Citado em POMBO, *História do estado do Rio Grande do Norte*, p. 336-337.

Ao que parece, não era desprezível a distância entre as leis que deveriam assegurar a nulificação das câmaras municipais e a efetiva subordinação dessas corporações. A resistência das câmaras municipais da província do Rio Grande do Norte em cumprir com as determinações impostas pelo centro do poder também aparece nos relatórios dos sucessores de Quaresma Torreão. Ao abrir a 3ª Sessão da Assembleia Legislativa Provincial, em 7 de setembro de 1837, o presidente Dr. Manoel Ribeiro da Silva Lisboa considerou que as atribuições dos funcionários das câmaras não eram tão extensas, mas sendo limitada a hierarquia de seus empregos, a ocupação destes cargos não despertava ambição ou interesse daqueles que avaliava como os mais indicados para ocupar os quadros da burocracia imperial. Além disso, ele acrescentava:

Apesar de termos Câmaras Municipais não temos contudo nem o espírito, nem os benefícios da Instituição. [...] sua independência nenhuma importância lhes dando real, antes é nociva, por outorgar-lhes ensejos para subtraírem-se aos encargos que lhe são impostos, os meios deixados a sua gerência por limitados alguns, e por odiosos outros, nada podem aproveitar os esforços, e intenções daqueles, que se empenham em promover o bem dos seus Municípios; em resumo Corporações sem nexos com o Governo administrativo da Província, magistratura com prerrogativas, mas sem ação para as tornar efetivas; e administração com funções especiais, e obrigativas, mas sem direção, e sem recursos.²³

Como se verifica, mais uma vez os representantes do governo provincial recorrem ao termo “independência” para definir a atuação dos encarregados pela administração municipal, incluindo não apenas os vereadores, como também os empregados das câmaras, de modo que as motivações e as ações das autoridades locais parecem seguir num caminho diverso daquele perseguido pelas elites que assumiram a direção do processo de construção do Estado nacional. Em outras palavras, quinze anos após a Independência, as instituições que celebraram o contrato social que fundou o Brasil como corpo político autônomo passaram a figurar nos discursos de seus dirigentes como membros estranhos a esse mesmo corpo.

No mesmo relatório de 1837, o Dr. Manoel Ribeiro da Silva Lisboa pintou um quadro desolador sobre a província sob seu governo, a começar pela cidade de Natal. De acordo com seu relato:

Quanto á capital, apesar de sua bela localidade, e das vantagens que lhe oferece a Natureza, ela não possui ainda

²³ *Falla com que o ex.mo presidente da província do Rio Grande do Norte, o d.or Manoel Ribeiro da Silva Lisboa, abriu a 3ª sessão da Assembléa legislativa da mesma província em 7 de setembro de 1837, p. 12. Grifo nosso.*

*nem aqueles reparos, e cômodos de uma Vila da Europa, e mesmo de muitas do Império. A ausência total de edifícios, para receber as Estações Públicas, o miserável estado das ruas, que além de descalças, são entulhadas de areia solta, que embaraça, e retarda o trânsito, a carência absoluta de fontes; a negligente falta de iluminação; de um cais; de uma casa de prisão; de um Hospital, e de muitas outras coisas que constituem regalias de uma Cidade, são as sensíveis privações desta Capital. As Repartições Públicas, além de mal colocadas, estão montadas com muito pouco asseio. A Secretaria, do Governo não tem em que arquivar os papéis, e documentos da repartição, e seus móveis são tão velhos, e estragados, que é indecente conservá-los ali.*²⁴

Ao avaliar as condições físicas da cidade de Natal tomando como referência a Europa e algumas cidades do país – possivelmente do porte de Rio de Janeiro, Salvador e Recife –, Silva Lisboa parece orientar-se pelos ideais de urbanidade, progresso e civilização que foram largamente difundidas entre as elites dirigentes desde o início do século XIX, e que deveriam ser expressos tanto no aspecto exterior das cidades, quanto na capacidade dos governantes prestarem um conjunto de serviços que assegurassem à população um modo de vida diferente daquele que caracterizava as populações pobres e rurais, valorizando-se especialmente as medidas que pudessem proporcionar comodidade, higiene, saúde, ordem e segurança. Embora a província tenha crescido consideravelmente nas primeiras décadas do século XIX – entre 1805 e 1835, a população passou de 49.250 para 87.931 habitantes –, não há indícios de que a fisionomia da capital tivesse mudado muito desde os tempos coloniais²⁵. A carência de construções importantes era tamanha que não havia sequer lugar adequado para as reuniões da Assembleia Legislativa Provincial e, de modo que para assegurar seu funcionamento nos primeiros anos foi necessário que o governo provincial pedisse um prédio emprestado à Câmara Municipal de Natal.

Mas o aguçado espírito crítico do Dr. Manoel Ribeiro da Silva Lisboa com relação ao resultado inexpressivo das medidas tomadas pelos governos anteriores não significou a implantação de mudanças significativas na administração da província, até porque o pouco tempo que permaneceu na presidência não seria suficiente para tanto. O Dr. Manoel Lisboa foi assassinado poucos meses depois de assumir o cargo. Ao abordar o assunto, Rocha Pombo afirmou que “o homem não teve muita prudência nas suas aventuras íntimas”.²⁶ Mas a motivação do crime não aparece no relato apresentado pelo vice-presidente José Valentino Dantas Pinajé, que se limitou a informar que os três assassinos do presidente de província fugiram sem

²⁴ *Falla com que o ex.mo presidente da provincia do Rio Grande do Norte, o d.or Manoel Ribeiro da Silva Lisboa, abriu a 3.a sessão da Assembléa Legislativa da mesma provincia em 7 de setembro de 1837*, p. 4.

²⁵ Os dados populacionais são estimativas aproximadas, apresentados em: MONTEIRO, Denise Mattos. *Introdução à história do Rio Grande do Norte*. Natal: Editora da UFRN, 2007, p. 93-94.

²⁶ POMBO, *História do estado do Rio Grande do Norte*, p. 337-338.

serem identificados. Nesse mesmo relatório, vale destacar o empenho de Dantas Pinajé em minimizar a importância do ocorrido, afirmando “nada teve de relativo à Política, e por isso pouco ou nada alterou os ânimos dos Natalenses”²⁷.

No discurso proferido por Dantas Pinajé na abertura de sua Assembleia Legislativa, em 7 de setembro de 1838, as questões relacionadas às câmaras municipais foram incorporadas no segmento dedicado aos assuntos de polícia, posto que a polícia administrativa das vilas e cidades constava entre as atribuições das vereanças. Seguindo o tom pouco abonador adotado por seus antecessores, Pinajé afirmou que

*A Polícia administrativa é nesta Província talvez pior, que noutra qualquer: as Câmaras Municipais, com raríssimas exceções, não cumprem seus deveres, talvez por desconhecerem a Lei de 1º de Outubro; e a desta capital não se sabe se existe, se não quando empossa o Chefe da Província, ou faz alguma violência, e vexação a seus Municipados: não impõe multa, e nem faz efetiva a sua arrecadação, se não contra seus inimigos, ou pessoas de diferente credo político, ou movida pelo interesse de algum de seus Membros; e, vivendo-se ao mais escandaloso ócio, e desmazelo, ousa desobedecer ao Governo, e insultá-lo em sua presença! Deste modo, Srs., se conservam as belas Corporações, a quem está encarregado o governo econômico, e policial da terra, e o que neste ramo é a prol dos Habitantes, obrando quase sempre em contraposição ao que devem.*²⁸

A ressalva dos presidentes de província quanto à impossibilidade de trazer os vereadores à Ordem pretendida pelo governo central nos permite questionar o consenso historiográfico acerca da subordinação das municipalidades, que induz equivocadamente à ideia de que as câmaras teriam se submetido sem maiores embaraços às medidas de controle que lhe foram impostas. Na medida em que as análises são construídas a partir da perspectiva dos grupos que ocupam o centro do poder, os conflitos, impasses, limites e negociações que marcaram o processo de definição do papel a ser desempenhado pelas municipalidades no interior do Estado imperial passaram a ser considerados de pouca expressão. No entanto, conforme nos indica E. P. Thompson, ainda que os dirigentes do Estado sempre tentem impor valores e uma determinada ordem, seu êxito depende da congruência entre as regras e visões de mundo impostas e as expectativas e as experiências vividas pelos sujeitos históricos²⁹. E na documentação produzida na década de 1830, os indícios

²⁷ Discurso que recitou o bacharel João Valentino Dantas Pinajé, Vice-Presidente da Província do Rio Grande do Norte, na abertura de sua Assembleia Legislativa no dia 7 de setembro de 1838, p. 5-6.

²⁸ Discurso que recitou o bacharel João Valentino Dantas Pinajé, Vice-Presidente da Província do Rio Grande do Norte, na abertura de sua Assembleia Legislativa no dia 7 de setembro de 1838, p. 15-16.

²⁹ THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria ou um planetário de erros*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 194.

apontam que as determinações impostas a partir do Rio de Janeiro, encaminhadas pelos presidentes de província com o apoio das Assembleias Legislativas não coincidiam com o modo de governar pretendido pelos vereadores que assumiram a direção da administração municipal na província do Rio Grande do Norte.

Considerações Finais

O trabalho aqui apresentado constitui-se como resultado preliminar de uma pesquisa iniciada muito recentemente. Os dados apenas começaram a ser coletados, o que nos impede de sugerir conclusões acabadas sobre as questões aqui propostas. De todo modo, nas considerações finais, é possível ao menos indicar os caminhos que temos procurado evitar e as perspectivas de análise que temos perseguido.

A despeito dos flagrantes conflitos protagonizados pelas autoridades locais, em função do papel secundário atribuído às câmaras no processo de consolidação do Estado Nacional, a análise destas instituições costuma se encerrar na constatação de sua condição subalterna. Sendo estreita a noção de participação política, o papel desempenhado pelos agentes que atuam nessa esfera do poder permanece ignorado, sem despertar qualquer interesse ou esforço de análise. Diante do silêncio historiográfico, invariavelmente aferrado ao discurso dos dirigentes do Estado imperial, as atitudes e as orientações dos “outros” parecem dedutíveis a partir da “premissa de que o dominante é capaz de controlar e anular o dominado, tornando-o uma expressão ou reflexo de si mesmo”. Conforme observa Ângela de Castro Gomes, o esquematismo e os limites desse modelo há muito vem sendo questionados pela nova história política e cultural, que tem procurado defender que “nas relações de dominação, os dominantes não ‘anulam’ os dominados, ainda que haja extremo desequilíbrio de forças entre os dois lados”³⁰.

Portanto, é importante romper os parâmetros estabelecidos pelo discurso proferido pelos representantes dos governos central e provincial, que apenas reforçam o seu papel como agentes responsáveis pela direção do Estado imperial, justificando a subordinação das câmaras pela ignorância, indisciplina e apego aos velhos costumes por parte das autoridades locais. Afinal, outro olhar sobre as fontes permite considerar que a falta de disciplina das câmaras municipais resultava da oposição aberta ou dissimulada promovida por esses segmentos subalternos da burocracia de Estado, contrários ao arranjo político-institucional que procurava subordinar municipalidades. A independência e recusa em cumprir com os deveres que lhe são determinados pelo governo central indicam que as municipalidades não estiveram dispostas a aceitar passivamente qualquer arranjo que resultasse na nulificação desse tradicional espaço de representação das elites locais.



³⁰ GOMES, Ângela de Castro. “História, historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões”. In: SOIHET, Rachel; BICALHO, Maria Fernanda & GOUVÊA, Maria de Fátima (orgs.). *Culturas políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005, p. 24.

RESUMO

A proposta desse artigo é discutir o papel desempenhado pelas municipalidades na administração imperial. Como nos debates historiográficos prevalece o consenso sobre a eficiência dos dispositivos que subordinavam as câmaras municipais a outras esferas do poder, as vereanças perderam espaço nos estudos sobre processo de construção do Estado imperial, ocupando um papel secundário que findou por limitar as perspectivas de análise. Nesse texto, a proposta é apresentar elementos que permitam um redimensionamento do campo de atuação das municipalidades no regime monárquico, ressaltando a abrangência de suas competências administrativas, assim os conflitos instaurados com outras instâncias governativas, especialmente a esfera provincial. As experiências do governo provincial com as câmaras municipais do Rio Grande do Norte durante a década de 1830 constituirão o ponto de partida para o exame dessas questões, de modo geral pretendem colocar algumas ideias amplamente difundidas, especialmente no que se refere à “nulificação” das câmaras municipais.

Palavras Chave: Câmara Municipal; Estado Imperial; Administração; Rio Grande do Norte; Aspectos Políticos.

ABSTRACT

This paper has the purpose of discuss the role played by municipalities in the imperial administration. As are majority in historiographical debates, the consensus on the effectiveness of the local councils that subordinated to other spheres of power, municipal chambers lost ground in studies on the construction of the imperial state, taking a secondary role, which turned out to limit the prospects for analysis. The proposal of this text is to present evidence to a redefinition of the field of municipalities in the monarchy, highlighting the scope of its administrative skills, as the conflicts with other governmental bodies, especially the provincial sphere. The experiences of the provincial government with the municipalities of Rio Grande do Norte during the 1830's will be the starting point for examining these issues in general want to put some ideas widespread, especially in regard to “nullification” of municipalities.

Keywords: Municipal Chamber; Imperial State; Administration; Rio Grande do Norte; Political Aspects.

Artigo recebido em 06 set. 2012.

Aprovado em 15 dez. 2012.