

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

MESTRADO DE HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

Paulo Roberto Fabres

A gênese do município no Brasil nos pensamentos de

Oliveira Vianna e Raymundo Faoro

Vitória

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO DE HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

Paulo Roberto Fabres

**A formação do município no Brasil nos pensamentos
de**

Oliveira Vianna e Raymundo Faoro

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em História, na área de concentração em História Social das Relações Políticas, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Márcia Barros Ferreira Rodrigues.

Vitória

2008

- 1 Aos meus saudosos pais Atílio e Leonora, aos meus irmãos Atílio, Celeste, Célia,
- 2 Isabel, José Domingos, Júlio, Maria Eugênia e Valério, inspiradores e
- 3 referências intelectuais, e a Conceição, companheira de todas as horas.

Agradecimentos

1
2 São muitas as pessoas que contribuíram nessa caminhada de grande significado em
3 minha vida acadêmica e profissional. Essas inúmeras contribuições de colegas e de
4 professores da universidade e também os incontáveis incentivos de amigos e familiares
5 foram fundamentais em diversos momentos dessa longa trajetória. Elas tiveram peso
6 decisivo na superação das dificuldades tidas como intransponíveis. Quero agradecer, em
7 primeiro lugar, a minha orientadora Márcia Barros Rodrigues Ferreira, que desde o
8 primeiro momento acreditou na nossa capacidade de levar a cabo esse projeto; ao
9 professor Francisco Albernaz, que contribuiu de maneira decisiva em várias fases da
10 pesquisa com suas reflexões e indicações bibliográficas; ao amigo e mestre, Mauro
11 Petersem, pelas suas sábias observações; ao amigo e colega de pesquisa Cláudio Márcio
12 Coelho que contribuiu com preciosas informações sobre as fases e ritos ao longo do
13 curso; ao professor Gilvan Ventura pelas valiosas sugestões quanto à estrutura e
14 conteúdo do trabalho e a Ricardo da Costa, mestre e pesquisador de primeira grandeza
15 que tanto me incentivou ao longo de todo esse percurso. Muito devo aos meus irmãos,
16 Maria Eugênia, José Domingos, Valério, Célia, Isabel, Júlio, Atílio e Celeste, que
17 sempre serviram de modelo e que tanto me orgulham pelas suas qualidades pessoais e
18 vigor intelectual. Finalmente, quero deixar o registro de minha gratidão à Conceição,
19 minha companheira de todas as horas e maior incentivadora que dividiu comigo cada
20 momento desta jornada, cujo final está cristalizado neste trabalho monográfico.

Resumo

1

2 Este trabalho coloca em discussão a formação do município no Brasil com base nas
3 idéias contidas no pensamento de Oliveira Vianna, expresso nas obras *Populações*
4 *Meridonais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras*, e de Raymundo Faoro, em sua
5 obra *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. A partir da análise
6 comparativa do pensamento dos dois autores, são colocadas em destaque as suas idéias
7 centrais quanto à formação do município do Brasil Colônia até a primeira metade do
8 século XIX. Neste estudo, são abordadas as interpretações de Faoro e Vianna quanto às
9 implicações da herança do arcabouço jurídico e institucional português no processo de
10 formação política do município brasileiro e também as adaptações sofridas pelas
11 instituições municipais no novo meio político e social. Finalmente, são apontadas as
12 divergências e convergências do pensamento desses dois autores quanto ao surgimento
13 e desenvolvimento das instituições municipais brasileiras.

Abstract

1

2 This investigation aims at discussing the formation of the Brazilian municipal districts
3 based on the ideas of Oliveira Vianna, as they were published in his book “Populações
4 Meridonais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras” confronted to those in “Os
5 Donos do Poder”, by Raymundo Faoro, which discusses the formation of the Brazilian
6 political patronage. From the comparative analysis of both authors, it is highlighted
7 their main individual ideas with regard to the development of the municipal districts in
8 Brazil, from the historical periods known as “Colonial Brazil” to the first half of the
9 XIX century. In this study, it is discussed the interpretations of both Faoro and Vianna
10 specifically concerning the influence of the early Portuguese juridical and institutional
11 framework throughout the political formation of the Brazilian municipal districts, and
12 also the adaptations by which the municipal institutions were formed under those new
13 political and social environment. Finally, it is pointed out the divergences as well as the
14 convergences of the ideas of both authors regarding the genesis and the development of
15 the modern Brazilian municipal institutions.

16

Sumário

1		
2	AGRADECIMENTOS	I
3	RESUMO	II
4	ABSTRACT	III
5	SUMÁRIO	IV
6	INTRODUÇÃO	1
7	A GÊNESE DO MUNICÍPIO NO BRASIL NOS PENSAMENTOS DE OLIVEIRA	
8	VIANNA E RAYMUNDO FAORO	6
9	1 A ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO	6
10	1.1 O município como célula básica do arranjo social	7
11	1.2 O município lusitano sob a dominação romana e as invasões bárbaras	10
12	1.3 O Ressurgimento do Município na Península Ibérica	11
13	1.4 O surgimento do município no Brasil e a adaptação das instituições lusitanas	14
14	1.5 As instituições municipais, os seus símbolos e seus elementos constitutivos	20
15	1.6 O município como centro da atividade política	22
16	1.7 A reação centralizadora e decadência municipal.	24
17	1.8 O município no período da Primeira República até a Constituinte de 1946	28

1	RAYMUNDO FAORO E A QUESTÃO MUNICIPAL	33
2	2 RAYMUNDO FAORO: UM PENSADOR LIBERAL	33
3	2.1 A Origem do Estado Português	36
4	2.2 O papel dos concelhos na consolidação do poder real	38
5	2.3 A ordem romana e o conteúdo do Estado português	41
6	2.4 O Estado patrimonial lusitano	42
7	2.5 O estamento: a camada que comanda a economia, junto ao rei.	44
8	2.6 O município no Brasil na perspectiva de Faoro	49
9	2.7 O município e a centralização política e administrativa	52
10	OLIVEIRA VIANA E A QUESTÃO MUNICIPAL	55
11	3. OLIVEIRA VIANNA: UM PENSADOR CONSERVADOR	55
12	3.1 O meio social e as instituições municipais brasileiras	57
13	3.2 A função simplificadora do grande domínio rural	65
14	3.3 O grande latifúndio e seu vínculo com as demais classes sociais	67
15	3.4 A pequena propriedade e a ausência de uma classe média	69
16	3.5 Gênese dos Clãs e do espírito de Clã	71
17	4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
18	APROXIMAÇÕES E DISTANCIAMENTOS ENTRE DE FAORO E VIANA	77

Introdução

1
2 A escolha do objeto de nossa pesquisa, a *Gênese do Município no Brasil nos*
3 *pensamentos de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro*, justifica-se, em primeiro lugar, na
4 necessidade de se ampliar o debate sobre a história das idéias políticas no Brasil na
5 perspectiva desses dois importantes autores do nosso pensamento político e social. Uma
6 outra motivação que nos levou a desenvolver um trabalho de pesquisa sobre esse tema,
7 foi o desejo de realizar uma investigação sobre a relação entre Estado e sociedade
8 brasileiros, a partir da origem, ou seja, do surgimento de nossos primeiros núcleos
9 populacionais e de governo, que é o município e suas instituições locais, base sobre a
10 qual irão moldar-se nossas instituições nacionais. João Batista Herkenhoff (2004),
11 escritor, jurista e livre docente da Universidade Federal do Espírito Santo, em artigo
12 publicado no jornal A Gazeta, afirma que o município é a base da democracia e escola
13 de cidadania e que “jamais haverá, em qualquer país, democracia em nível nacional se
14 não houver democracia em nível municipal”. É partindo dessa premissa, do município
15 como célula básica e irreduzível do sistema político democrático, que vamos buscar nos
16 autores acima a compreensão do processo constitutivo social e institucional brasileiro.

17

18 A escolha dos dois autores para este estudo não é aleatória; é de todo deliberada, na
19 medida da destacada posição que ambos ocupam no pensamento político nacional.
20 Oliveira Vianna é tido como um representante do pensamento conservador, pertencente
21 ao período denominado “pré-academia”; é um dos importantes defensores de um Estado
22 centralizado política e administrativamente, tendo inclusive exercido importante papel
23 na instalação do Estado Novo, na segunda metade da década de 1930. Raymundo

1 Faoro é tido como um pensador liberal, defensor de um arranjo institucional
2 descentralizado politicamente, sendo ele um importante autor do período denominado
3 “acadêmico” do pensamento político e social brasileiro. Um outro dado revelador e
4 significativo sobre Faoro e Vianna é o fato de eles terem filiações teóricas distintas,
5 buscando cada qual desenvolver suas idéias a partir de diferentes modelos
6 interpretativos. Faoro se ampara no conceito de patrimonialismo estamental, formulado
7 por Max Weber, para dar sustentação teórica ao seu estudo, e desenvolve suas análises a
8 partir do arcabouço jurídico, com base em mesma origem e formatação das instituições
9 municipais lusitanas e brasileiras. A abordagem de Oliveira Vianna, por seu turno, tem
10 um conteúdo mais sociológico e sua base teórica dissolve-se em ecletismo incomum
11 para o seu tempo, e, embora seja taxado de evolucionista e positivista por muitos, não
12 há um consenso entre seus comentadores, quanto à sua efetiva vinculação teórica. Vale
13 destacar que Vianna admitia explicitamente a multi-causalidade dos fenômenos
14 sociais, reconhecia a validade de diferentes modelos teóricos, embora afirmasse que
15 apenas uma teoria não dava conta de explicar plenamente os fenômenos sociais. Quanto
16 à orientação ideológica de Oliveira Vianna, Antonio Paim no prefácio do livro
17 Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras (1982), lembra que
18 os antecedentes doutrinários de Vianna eram o culturalismo sociológico de Silvio
19 Romero e a crítica à tradição liberal realizada por Alberto Torres. O que pretendemos
20 demonstrar ao longo deste trabalho é que, apesar dessas distinções doutrinárias e das
21 diferentes vinculações teóricas entre Vianna e Faoro, não há efetivamente divergências
22 significativas entre eles, no que tange às suas análises finais acerca da gênese e
23 desenvolvimento do município no Brasil. Ao se aprofundar a leitura crítica sobre a
24 questão municipal nos textos de Vianna e Faoro emerge a esperada confrontação de
25 idéias e posições antagônicas entre eles, quanto à gênese e o desenvolvimento das

1 instituições do poder local, nos primeiros séculos de nossa história política. O que
2 vamos encontrar, de fato, são alguns pontos de contato sobre as causas do atrofiamiento
3 do espírito de autogoverno nas instituições municipais brasileiras, apesar de
4 distanciamentos no campo metodológico e doutrinário.

5

6 O caminho que percorremos para colocar em debate a questão municipal inicia-se com
7 uma breve discussão acerca da concepção que denominamos *clássica*, em que a criação
8 de instituições locais aparece como decorrente da necessidade de se regular a vida em
9 uma comunidade nascente, com o objetivo de intermediar conflitos e criar mecanismos
10 de cooperação coletiva. Na seqüência, é feita uma sucinta retrospectiva histórica sobre
11 as instituições municipais em Portugal no período da dominação romana; os impactos
12 produzidos sobre elas em decorrência da invasão bárbara e, posteriormente, árabe, com
13 perda de influência do município na Península Ibérica; o seu ressurgimento como
14 instituição pilar na política da Coroa portuguesa, após as guerras de reconquista.
15 Colocaremos também em debate, no primeiro capítulo, o processo de implantação e o
16 desenvolvimento do município no Brasil, do Brasil Colônia até a primeira metade do
17 século XX; período este marcado pelo poder emanado de um sistema de latifúndio
18 agrário, com as visões social e econômica girando na órbita de uma economia agrária
19 voltada para o mercado externo. Vale dizer que, a existência de alguns centros urbanos
20 mais desenvolvidos no período estudado, como é o caso do Rio de Janeiro, São Paulo,
21 Recife e Salvador, é, efetivamente, uma exceção nas realidades política e social
22 brasileiras, que teve predominância de uma população e uma economia rural até a
23 década de 1970.

1 No segundo capítulo traçamos um breve perfil da vida e obra de Raymundo Faoro, e
2 colocamos em debate as suas análises acerca do desenvolvimento do município no
3 Brasil a partir da origem do Estado português. Nesse capítulo apresentamos as
4 interpretações do autor quanto a romanização das instituições lusitanas, o papel do
5 concelho municipal no arranjo político lusitano após as guerras de reconquistas, o
6 conceito de patrimonialismo estamental utilizado nas análises das instituições políticas
7 lusitanas, e finalmente o debate pontual que ele apresenta sobre as nossas instituições
8 municipais e o seu papel na centralização administrativa do país.

9

10 No terceiro capítulo, que é reservado ao estudo das idéias de Oliveira Vianna sobre a
11 questão municipal brasileira, apresentamos inicialmente uma sucinta biografia do autor
12 para em seguida fazer uma síntese de suas análises sobre os fatores que contribuíram
13 para dar forma e conteúdo ao nosso município. Colocamos em destaque as suas teses
14 sobre os fatores que influenciaram a formação política dos municípios, as suas análises
15 sobre a ordem social brasileira, o papel desempenhado pelo latifúndio agrário e os clãs
16 rurais no desenvolvimento do espírito comunal, as formas de solidariedade social
17 desenvolvidas entre os diferentes segmentos da população de nossos primeiros
18 municípios.

19

20 Para finalizar, apresentamos uma análise comparativa entre as duas interpretações,
21 ressaltando as aproximações e os distanciamentos encontrados no pensamento dos dois
22 autores quanto à formação do município no Brasil, e complementamos nossas
23 considerações apontando possíveis caminhos a serem percorridos para o

- 1 aprofundamento do debate sobre o município e o seu papel na formação do Estado
- 2 brasileiro.

A gênese do município no Brasil nos pensamentos de Oliveira Vianna e Raymundo Faoro

1 A origem e desenvolvimento do município

São diversas as linhas de interpretação sobre a formação do município no Brasil, tanto entre os autores de diferentes épocas como os de uma mesma geração e com a mesma formação acadêmica. Por essa razão, é evidente a necessidade de várias leituras e entendimentos sobre os mesmos fatos, uma vez que história social tem a subjetividade como um dos seus elementos mais marcantes. As diferentes visões de mundo, a ideologia, o discurso dominante no pensamento intelectual de cada época, entre outros fatores, exercem influências decisivas nas análises produzidas por estudiosos da história das idéias políticas e sociais. Entretanto, vale lembrar que não é nosso propósito, neste capítulo, fazer inventário das inúmeras interpretações acerca da história do município no Brasil. Em primeiro lugar, porque essa seria uma tarefa extensa e, em segundo, porque proporcionaria contribuição limitada à questão central de nossa pesquisa, que é focado no pensamento de Oliveira Vianna e de Raymundo Faoro, sobre a formação do município brasileiro. Por outro lado, não há como nos abstermos de apresentar, mesmo que esquematicamente, alguns aspectos relativos à origem e à consolidação de nossas instituições municipais, contidos em trabalhos desenvolvidos por historiadores tidos como referência no estudo do tema. Assim, colocaremos em destaque algumas questões mais relevantes para a compreensão do papel das instituições locais no conjunto do processo de formação do Estado brasileiro, sem, todavia, nos aprofundarmos no debate

1 sobre as questões pontuais que constituem pontos de divergências entre os autores que
2 nos serviram de fonte. Nosso propósito aqui é oferecer uma visão geral sobre o
3 desenvolvimento do município, a partir de sua evolução histórica na Península Ibérica,
4 ao longo da dominação romana e durante as invasões bárbara e árabe, para, finalmente,
5 colocarmos em destaque os traços mais marcantes da instituição municipal durante os
6 períodos colonial, monárquico e republicano no Brasil.

7

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

19

20 **1.1 O município como célula básica do arranjo social**

21 O município é tido como a mais primitiva forma de organização política do homem em
22 vida sedentária. No modelo clássico, tal como descrito por historiadores e sociólogos, o

1 município surge como decorrente da necessidade de resolução de problemas postos pela
2 vida em comunidade, constituindo-se em entidade de cunho superior, que vem
3 intermediar e estabelecer regras para solução de conflitos, em um meio social nascente,
4 deliberando sobre questões relativas ao interesse comum, dado a necessidade imperiosa
5 de responder às demandas da vida em coletividade. Celso Ribeiro Bastos (1998), em sua
6 obra *Comentário à Constituição do Brasil*, afirma que os traços fundamentais do
7 município são mantidos desde seu aparecimento até os dias atuais, apesar de ter
8 assumido feições variadas e diferenciadas, no decorrer da história, sobretudo face às
9 demais organizações, em diversas instâncias da hierarquia política. O que Bastos
10 destaca são a conformação e as competências da esfera municipal dependentes das
11 soluções institucionais adotadas pelos Estados, não detendo o município as rédeas
12 últimas do poder. Assim, dada a relação direta do município com a configuração da
13 estrutura do Estado em que está inserido, o autor alerta que só é possível compreender
14 as formas de desenvolvimento do município no Brasil a partir da experiência histórica
15 luso-brasileira. Partindo dessa premissa, para compreendermos a origem e o
16 desenvolvimento histórico do município brasileiro, é necessário, primeiramente, voltar
17 nossa atenção para o direito romano e sua influência na constituição da entidade
18 municipal lusitana.

19

20 Nestor Duarte (1966) defende este mesmo ponto de vista em seu estudo, *A Ordem*
21 *Privada e a Organização Política Nacional*, ao afirmar que, por mais surpreendentes
22 que fossem as condições do meio à sociedade que veio fundar no Brasil por iniciativa
23 portuguesa e os processos de acomodação aos quais ela teve que se submeter, não há
24 dúvida de que toda interpretação sobre nossa organização social deve começar antes do

1 descobrimento. Prosseguindo, ele cita Capistrano de Abreu, que afirmava que a história
2 do Brasil começa em Portugal, o que equivale a dizer que o Brasil começa por uma
3 continuação da sociedade portuguesa e que, para analisar aspectos da sociedade
4 brasileira e as formas pelas quais se organizou, é necessário empreender o exame da
5 sociedade portuguesa, não como somente antecedente, mas como essa sociedade na
6 identidade original que só depois viria a ser a brasileira.

7

8 Orlando Carvalho (1946), em seu ensaio intitulado *Política do Município*, reforça essa
9 interpretação, ao lembrar que não criamos institutos novos, no direito público colonial;
10 recebemos da metrópole um arcabouço já pronto, e por muito tempo continuamos a ter
11 Lisboa como sede de nossos “alfaiates jurídicos”, que legislavam o mesmo direito para
12 os dois lados do Atlântico. Como veremos oportunamente, e com mais profundidade ao
13 longo deste trabalho, Raymundo Faoro (2001), em sua obra *Os Donos do Poder*, vai
14 ainda mais além ao afirmar que as instituições brasileiras no período colonial são um
15 prolongamento dos arranjos político e institucional da metrópole. Faoro busca a origem
16 da instituição municipal no direito romano, cujos traços fundamentais sobrevivem às
17 invasões bárbaras e árabe, na Península Ibérica. Edmundo Zenha (1948), por sua vez,
18 em seu estudo *O Município no Brasil*, inicia sua análise a partir da experiência romana,
19 passando então pela consolidação do município em Portugal, no período da restauração,
20 para, finalmente, ater-se ao debate sobre o surgimento das instituições municipais no
21 Brasil.

22

23 Eis, pois, o caminho esquemático que pretendemos adotar e seguir. Vale ressaltar que,

1 antes de entramos propriamente no debate sobre a gênese do município no Brasil,
2 faremos um breve comentário sobre o desenvolvimento das instituições municipais na
3 Península Ibérica no período da dominação romana e também sobre as modificações
4 sofridas durante as dominações bárbara e árabe. Em seguida, serão destacados os traços
5 mais salientes da instituição municipal após a restauração. Finalmente, debateremos
6 transposição das instituições municipais lusitanas para a colônia e suas adaptações ao
7 novo meio social.

8

9 **1.2 O município lusitano sob a dominação romana e as invasões** 10 **bárbaras**

11 Edmundo Zenha, no estudo acima citado, afirma que a denominação município que
12 designa toda cidade onde os habitantes gozavam dos direitos de cidadão ficou sendo
13 geral pelos fins da República Romana. Segundo ele, os municípios romanos
14 apresentariam grande vigor até o século I do Império, quando atingiram seu ponto mais
15 alto de consolidação institucional. Ao outorgar vantagens municipais às cidades
16 conquistadas, Roma permitia a prática de velhos usos e costumes desde que não
17 contrariassem a política geral do Estado, o que possibilitou a preservação do acervo
18 consuetudinário das cidades invadidas, que não era desbaratado pelo conquistador. É a
19 partir do século I que o Império passa a imprimir grande uniformidade ao
20 funcionamento do município, impondo uma padronização administrativa que abarcou
21 todo o mundo romano. Na metade do século IV surge a figura de um novo funcionário,
22 denominado defensor, cuja consolidação de suas funções vai modificar fortemente a
23 organização municipal, a cúria, tornando-se o centro de todo o organismo municipal.

1 Zenha (1948), esclarece que a cúria era uma assembleia numerosa de pessoas notáveis e
2 influentes na cidade, os chamados homens bons, que formavam o Concelho Municipal.
3 A decadência da ordem curial e o fortalecimento da figura do defensor modificam
4 fortemente a organização municipal provocando o quase desaparecimento de suas
5 instituições. É dentro desse quadro de crescimento excessivo da burocracia e
6 significativa perda da soberania política dos municípios na Península Ibérica que
7 ocorrem as invasões bárbaras. Após as devastações promovidas pelas primeiras hordas
8 de bárbaros, os godos se instalam no território lusitano sem, contudo, promoverem
9 mudanças significativas no que restou das instituições romanas em Portugal. Como
10 veremos a seguir, foi a preservação do legado institucional romano por parte dos
11 invasores que possibilitou o ressurgimento do município lusitano, após a reconquista.

12

13 **1.3 O Ressurgimento do Município na Península Ibérica**

14 São dois os fatores que Orlando Carvalho (1946) atribui ao ressurgimento do município
15 na Península Ibérica após as guerras de reconquista. O primeiro é o fato de os
16 municípios desfrutarem historicamente de grande suporte popular. Algumas localidades,
17 tais como, Lisboa, Mertola e Braga eram regidas por leis próprias durante todo o
18 período de dominação romana. A prática de auto-governo ficou, então, enraizada no
19 espírito da população. Um outro fator determinante para o ressurgimento do município
20 em Portugal foi o fato de os invasores bárbaros preferirem morar no campo. Os
21 vencidos, por sua vez, concentraram-se nas cidades, onde era natural a cooperação entre
22 os moradores. Essa dualidade de raças e leis facilitou ainda mais a conservação dos usos
23 e costumes nos núcleos populacionais urbanos lusitanos. No período do domínio dos

1 visigodos, aparece a influência do clero e dos vizinhos. A partir daí, a escolha dos
2 magistrados, tais como os defensores, passa a ser instituída pelo povo e pela Igreja
3 através do bispo. A invasão dos árabes, que se segue à dos bárbaros, não perturba a
4 essência do governo local, embora tenha influenciado, de forma visível, nas
5 denominações dos magistrados e funcionários, como no caso dos alcaides, que eram os
6 representantes do poder central nos Concelhos; os alvaxis, juízes eletivos escolhidos
7 entre os homens bons; ou ainda os almotacéis, que exerciam as funções dos antigos edis
8 romanos. Carvalho (1946) esclarece que é na monarquia asturiana que aparecem os
9 embriões dos Concelhos, com a concessão dos forais, ou cartas de liberdade que os reis
10 outorgavam aos núcleos de vizinhos tradicionalmente unidos em torno de interesses
11 locais para defendê-los da força e da cobiça dos nobres e dos poderosos.

12

13 A tese de Carvalho sobre a preservação dos usos e costumes herdados dos romanos
14 durante as invasões, principalmente no que se refere à organização municipal e espírito
15 de auto-governo, é também defendida por Edmundo Zenha (1948), que aponta ainda
16 que, após as guerras de reconquistas, o município passa a se constituir uma peça de
17 grande importância da Cora, tanto no estabelecimento da sua soberania sobre o território
18 português quanto na disputa travada com a nobreza do reino. É nessa fase que tem início
19 o apogeu do município, na forma de instituição que vai desempenhar um papel de
20 grande relevância no arranjo jurídico e institucional lusitano. Nesse processo de
21 revigoração das instituições municipais são as cartas de foral que vão desempenhar
22 função primordial no jogo político entre a Coroa, a Nobreza e o Povo, como veremos
23 adiante.

1

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

11

12 Segundo Nestor Duarte (1966), é somente a partir do século XIII, com a promulgação
13 das primeiras leis gerais por Afonso II, que se inicia um processo de perda de soberania
14 municipal através da progressiva centralização que vai se consolidando ao longo dos
15 séculos seguintes. As Ordenações Afonsinas (1446) vão representar o esforço de
16 uniformização do corpo de leis gerais sobre a heterogeneidade do direito local,
17 modificando o município tanto na sua estrutura institucional quanto nas suas
18 competências e prerrogativas. Zenha (1948) observa que, se as Ordenações Manuelinas
19 (1521) não alteram as formas de funcionamento dos municípios, as Ordenações
20 Filipinas (1603) vão reduzir a organização municipal a um aparelhamento de finalidades
21 de cunho meramente administrativo. Vale observar que a consolidação do poder central
22 na Península Ibérica dá-se no modelo descrito por Bastos (1998), mencionado no início
23 deste capítulo: as competências municipais são dependentes da estruturação do Estado

1 em que ele está inserido. Como o poder central passa a se constituir na principal fonte
2 de soberania e o ponto de irradiação das regras da vida social, há perda de autonomia
3 administrativa do município que se transforma em uma entidade com funções
4 meramente administrativas. Foi assim na Roma Antiga e em Portugal e assim será
5 também no Brasil, ainda no período colonial, como veremos a seguir.

6 **1.4 O surgimento do município no Brasil e a adaptação das instituições** 7 **lusitanas**

8 A formação do município no Brasil não se enquadra no modelo que podemos chamar de
9 clássico sobre desenvolvimento das instituições municipais. Nesse modelo, a criação
10 das instâncias de poder local se realiza pela necessidade de resolução de problemas e
11 conflitos postos pela vida em comunidade em um determinado meio social nascente. Na
12 literatura sobre a história da colônia brasileira, predominantemente, a criação do
13 município é vista como resultado da iniciativa exclusiva da Metrópole. Essa
14 particularidade da nossa formação municipal, que é a sua instituição por vontade
15 exclusiva dos estrategistas coloniais lusitanos, está presente no pensamento de todos os
16 autores que servem de fonte para os nossos estudos, inclusive nos de Faoro (2001) e
17 Vianna (1982), conforme teremos oportunidade de debater mais amplamente nos
18 próximos capítulos. Edmundo Zenha (1948), por exemplo, afirma que no Brasil o
19 município surgiu unicamente por disposição da Coroa portuguesa, que enviava nos seus
20 navios para o território americano a população da vila, os animais domésticos, as mudas
21 de espécies cultiváveis e a organização municipal encadernada no livro I das
22 Ordenações, sendo que “as humildes vilas brasileiras, lamparinas da civilização que o
23 português custosamente ascendia pela costa imensa, tiveram seu nascedouro
24 subordinado a um programa elaborado em Lisboa” (Zenha: 1948, 25).

1

2 Um outro aspecto relevante acerca da instituição do poder municipal no Brasil é a idéia
3 predominante entre os autores pesquisados de que o regime municipal foi o primeiro a
4 ter realidade política no período colonial. Esse pensamento é compartilhado por Oliveira
5 Vianna (1982), Orlando Carvalho (1946), Celso Bastos (1998), entre outros.
6 Carvalho(1946), por exemplo, afirma que o regime municipal foi o primeiro a ter
7 realidade no país, dado ao fato de que somente nas povoações brasileiras iniciais é que
8 foi possível organizar a vida coletiva. Celso Bastos (1988), por seu turno, destaca que,
9 apesar do contexto diverso, o desenvolvimento do município no Brasil, num primeiro
10 momento, lembra o crescimento das cidades-Estados gregas, como foi o caso de
11 Salvador, São Paulo e Ouro Preto, que tinham os seus próprios exércitos, solucionavam
12 suas divergências internas e cuidavam da defesa contra os invasores estrangeiros
13 utilizando-se de suas forças próprias. Ele cita o caso de Salvador, Olinda e Recife que, a
14 seu tempo, lutaram contra as invasões como Estados independentes, e não como parte
15 da colônia de Portugal sob o domínio da Espanha. Essa transformação das vilas e
16 cidades nos primeiros séculos da nossa história em centro de decisão política se dava
17 em função das enormes dimensões da colônia e as inerentes dificuldades de
18 comunicação em um território extenso e inóspito. Segundo Bastos, apesar da relação de
19 dependência colonial, aliada à existência de um governo central que não conferia ao
20 município brasileiro tal dimensão político-decisória, “[...] de fato, as coisas se passaram
21 como se desfrutasse ele de uma autonomia institucional [...] um centro vitalizado e
22 regurgitante de independência na coisa pública” (Bastos: 1998, 216).

23

1 Assim como se deu na Península Ibérica, o município também exercerá um papel de
2 grande importância na política colonial lusitana. A orientação ideológica e as bases
3 jurídicas das instituições municipais brasileiras são dadas pelo arranjo legal contido nas
4 Ordenações, porém com adaptações ao novo meio social. O debate sobre a adaptação
5 das instituições municipais ao novo meio social do Brasil Colônia merece uma atenção
6 especial, pois se constituiu em um ponto polêmico, não sendo consensuais as
7 interpretações sobre as motivações do colonizador em promover os ajustes nas
8 instituições transplantadas para a colônia brasileira. Para Zenha (1948), essas
9 adaptações são decorrentes das condições locais, que impuseram a necessidade de
10 diferentes práticas devido a nossa evolução social e econômica, desviando as
11 instituições em certa direção, imprimindo nelas um sentido e uma atribuição distinta
12 daquela que possuía na Metrópole. É por essa razão que a função política do município
13 no Brasil foi mais larga que em Portugal, sendo a função judiciária das nossas câmaras a
14 segunda mais importante no arranjo institucional do município brasileiro. Já a função
15 administrativa das câmaras nos primeiros séculos foi mais inexpressiva, e isso se
16 explica pela pobreza dos nossos Conselhos, razão pela qual os potentados rurais tomam
17 para si a tarefa de prover as vilas com benfeitorias públicas tais como a construção de
18 estradas, pontes e demais obras de interesse comunitário. Vianna (1982) aprofunda a
19 discussão sobre essa absorção da atribuição das câmaras pelos potentados, em sua obra
20 *Populações Meridionais do Brasil*, apontando esse fenômeno como uma das causas da
21 geração de uma solidariedade social verticalizada e hierarquizada entre a população em
22 geral e os grandes latifundiários rurais, como veremos adiante de forma mais ampla.

23

24 Retomando o debate sobre a adaptação das instituições municipais lusitanas na colônia

1 brasileira, Oliveira Vianna (1956), em sua obra *Evolução do Povo Brasileiro*, defende a
2 idéia de que a nossa diferente característica geográfica se constituiu em grande
3 obstáculo no processo de transferência das instituições da Metrópole para a colônia.
4 Para ele, dada a extensão do território brasileiro, os desvios no modelo das instituições
5 trazido pelos portugueses é um fato inevitável. Ele diz ainda que, os núcleos iniciais de
6 povoamento em pequenos focos dispersos em um *habitat* variadíssimo, somado a ação
7 do isolamento sobre estes “nódulos” que acarreta uma modificação de sua estrutura
8 interna; a diversidade da composição étnica da população e a sua base econômica
9 concorrem para tornar esses núcleos profundamente diferenciados entre si. Assim, essa
10 nova realidade encontrada na colônia cria um problema político para os estadistas da
11 Coroa que buscam organizar um governo adaptado a esse “conjunto incoerente e
12 heteróclito de nódulos sociais”, caracterizado pela dispersão e complexidade de sua
13 estrutura interna. Dada essa realidade social distinta, há uma transposição injustificada
14 de órgãos de governo da metrópole para o Brasil onde, segundo Vianna (1956: 197),
15 “há instituições sem razão de ser aqui, há aparelhos que não podem funcionar
16 regularmente, pela discordância entre sua finalidade e as condições específicas da nova
17 sociedade a organizar”.

18

19 Vianna afirma ainda que a adaptação das instituições municipais lusitanas no Brasil, em
20 função das condições “mesológicas” e do meio social diferenciados, revela o talento dos
21 estadistas coloniais. Eles percebem que a ausência de estabilidade e a extrema
22 mobilidade dos grupos, aliadas à latitude excessiva de território com uma baixa
23 circulação política e econômica, colocariam obstáculos para o funcionamento dos
24 órgãos da superestrutura política da metrópole na colônia. Por essa razão, os

1 estrategistas coloniais promoveram os ajustes necessários para resolver os problemas
2 relacionados à administração e à defesa militar através fragmentação do poder e da
3 autoridade, em lugar da centralização e unidade política em um território com
4 problemas de distâncias insuperáveis. Dessa forma, é exatamente a partir das condições
5 geográficas que é possível compreender porque os políticos coloniais optam pela
6 fragmentação do poder, que possibilita o fortalecimento do papel político dos
7 municípios nos primeiros séculos de colonização. Entretanto, ele alerta que isso não
8 significa a existência da idéia por parte dos colonizadores de que se deva construir um
9 núcleo regional importante anterior a um poder político centralizado, mas sim de um ato
10 deliberado em função da dificuldade de comunicação entre um centro colonização e a
11 sede de governo geral. Ele conclui afirmando que “o modo que operam este trabalho de
12 adaptação e reajustamento, honra, sobremaneira, o talento político e a capacidade
13 organizadora dos estadistas coloniais” (Vianna, 1956: 198).

14

15 A análise desenvolvida por Nestor Duarte (1966) polemiza em torno dessa questão, pois
16 não compartilha da interpretação de que as condições geográficas e sociais são as causas
17 das adaptações e das diferenciações regionais verificadas nas instituições lusitanas
18 trazidas para o Brasil. Para Duarte, uma das características do povo português, na época
19 da formação do Estado lusitano, é o seu traço particularista e comunal, impregnado do
20 espírito de fração, sendo ele melhor definido como um tipo social dentro de uma
21 organização privada. Esse espírito do fragmentário, da divisão e da adesão à entidade
22 local e regional, domina todo o povo português desde sua origem e se constitui na flama
23 animadora da organização municipal. A consequência dessas características, tão
24 próprias e enraizadas no homem português, destacadas por Duarte, é o antagonismo que

1 ele provoca na forma de sua organização municipal, não havendo em Portugal
2 municípios iguais e nem forais que contenham as mesmas disposições e privilégios, pois
3 “a organização municipal, de espírito típico e próprio como Portugal conheceu, é
4 infensa à formação do espírito nacional, pela sua índole de divisão e fragmentação”
5 (Duarte: 1966, 10). Portanto, dentro dessa perspectiva, os estrategistas colonizadores
6 não inovam ao se depararem com uma nova realidade social na colônia, como afirma
7 Vianna, mas sim, reproduzem no Brasil uma prática adotada na metrópole ao longo de
8 sua história política.

9

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

20

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

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

7 **1.5 As instituições municipais, os seus símbolos e seus elementos** 8 **constitutivos**

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

1 móveis existentes havia um baú, que era objeto de toda atenção, uma vez que neles
2 eram guardados os livros das Ordenações e os pelouros, documentos que continham as
3 listas dos representantes eleitos no triênio.

4

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

12

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

21
22
23
24
25
26

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

1

2 O corpo de representantes legais do Conselho era constituído por dois juizes ordinários,
3 ou então por um juiz de fora, além de três vereadores, um procurador, um tesoureiro e
4 um escrivão, todos escolhidos por eleição. Os seus demais componentes eram nomeados
5 pela própria câmara e dentre os principais estavam os chamados juizes de vintena; os
6 almotacés; o alcaide-mor; os recebedores de sisas; os depositários judiciais, os do cofre
7 de órfãos e o da décima; o escrivão de armas; quadrilheiros; os avaliadores de bens
8 penhorados e outros funcionários. Foram diversos os cargos existentes, não havendo,
9 todavia, uma padronização das funções e das respectivas atribuições de cada um deles.
10 Victor Nunes Leal (1997) afirma que, não obstante as imprecisões relativas ao papel dos
11 membros dos Concelhos, as câmaras coloniais tinham funções muito mais importantes e
12 abrangentes do que as modernas municipalidades, pois exerciam também as atribuições
13 policiais e judiciárias, não havendo ainda nessa época a distinção moderna da divisão
14 dos poderes. Ele destaca ainda que elas tinham atribuições que hoje são do Ministério
15 Público e que também desempenhavam as funções de polícia rural e de inspeção de
16 higiene pública, além de elegerem um grande número de funcionários na administração
17 geral e deterem o direito de nomear procuradores às Cortes.

18

19 **1.6 O município como centro da atividade política**

20 O município, nos dois primeiros séculos do período colonial, eram detentores de largas
21 prerrogativas políticas, pelo menos no plano local. Carvalho (1946) afirma que pelo fato
22 do colono se encontrar desamparado dos poderes centrais, ele via no Concelho um
23 tributário e um obrigado à defesa armada, fazendo assim do município o centro de sua

1 atividade política, o lugar público, reconhecido pela Metrópole, por onde ele falava,
2 reclamava ou se defendia, sendo essa a origem da desmarcada competência política que
3 tiveram os Concelhos no Brasil Colonial. O isolamento a que estavam submetidos as
4 autoridades locais, dada a extensão territorial e a baixa circulação política, é que
5 tornavam impossível congregar os municípios em torno de um governo central. Os
6 “senados da câmara” chegavam até mesmo a colocar em cheque a autoridade dos
7 governadores gerais das capitanias, o que revelava um espírito de indisciplina do poder
8 local e de resistência a centralização exercida pelos delegados da metrópole. Zenha
9 (1948), por seu turno, defende a tese de que essa rebeldia era de certa forma tolerada
10 pelas autoridades metropolitanas, o que era uma estratégia para neutralizar o poder dos
11 governadores que tendia a ser desmesurado em função da irresponsabilidade e isenção
12 que a distância lhes assegurava. Ele afirma que os nossos Concelhos desempenharam
13 integral papel municipalista, pois defendiam, dentro de seu amplo âmbito de ação, todos
14 os direitos do colono ameaçados ou mal interpretados quase que constantemente pelas
15 autoridades, pelos padres e pelas leis absurdas e inaplicáveis. Segundo ele, essa plena
16 posse de todas as faculdades municipais, aliada ao alargamento das atribuições que
17 foram sendo incorporadas é que deu aos nossos municípios a amplitude que lembra as
18 velhas comunas ibéricas. Para Victor Nunes Leal (1977), as pretensões exorbitantes, o
19 alargamento das atribuições e os ímpetos de rebeldia das câmaras que refletiram durante
20 muito tempo o estado social da Colônia, são decorrentes do poder privado desafiando o
21 poder público, uma atitude quase sempre tolerada e não raro estimulada pela coroa.
22 Faoro (2001) afirma que por um longo período, as câmaras exerceram um imenso
23 poder, desenvolvido às margens dos textos legais e muitas vezes contra eles, não sendo
24 raro a própria Coroa sancionar as usurpações praticadas pelos senhores rurais através
25 das câmaras. Leal (1997) acrescenta que essas manifestações de poder privado são

1 decorrentes de uma estrutura cuja unidade fundamental era o extenso domínio rural,
2 essencialmente monocultor e construído sobre o trabalho escravo.

3

4 A idéia de que nossos municípios desempenharam um papel ativo em vários assuntos da
5 vida política brasileira nascente, contudo, é contestada por Capistrano de Abreu (2000),
6 que em sua obra *Capítulos de História Colonial*, ao comentar a importância e a
7 influência política das instituições municipais, afirma que, os “[...] órgãos da
8 administração local [...] nunca pesaram decisivamente em lances momentosos, nem no
9 reino, nem aqui, apesar dos esforços de escritores nossos contemporâneos, iludidos pela
10 aparência fugazes ou cegados pelas idéias preconcebidas” (Abreu, 2000: 45). Não há
11 como contestar a afirmativa de Capistrano quanto ao fato de que os órgãos da
12 administração local nunca pesaram decisivamente nos grandes eventos da nossa história
13 política nacional, mas também não podemos deixar de reconhecer que os conflitos
14 locais mostraram uma grande vitalidade na política da colônia, período que as
15 instituições nacionais ainda não estavam consolidadas.

16

17 **1.7 A reação centralizadora e decadência municipal.**

18 O início da decadência do município é geralmente apontado como no fim do século
19 XVII e começo do século XVIII, período que coincide com a descoberta e exploração
20 das minas. Para Caio Prado Júnior (1979) essa decadência se inicia ainda antes, logo
21 após o período da invasão holandesa, ou seja, no início da segunda metade do século
22 XVII. Em sua obra *Evolução Política do Brasil*, ele aponta como causa desse processo

1 de perda do prestígio municipal o desenvolvimento econômico da colônia, o que gerou
2 um aumento dos rendimentos fiscais da Coroa, aliado à descoberta das minas no último
3 ano do século XVII. O Reino, recém liberado do jugo espanhol, havia perdido o
4 comércio com as Índias, e na África só obtinha ganhos com o comércio de escravos,
5 restando somente o Brasil tanto como uma alternativa para fazer frente às dificuldades
6 econômicas, crescendo dessa forma, significativamente, a importância da colônia
7 americana para a economia da metrópole. Surgem então as restrições comerciais, tais
8 como a proibição do comércio da colônia com navios estrangeiros, a criação dos
9 sistemas de companhia privilegiada de comércio, a proibição do plantio de certas
10 espécies de plantas que tivessem similares no Reino, a proibição de manufaturas, entre
11 tantas outras medidas restritivas. Segundo Prado Júnior (1979), as intromissões da
12 metrópole na vida da colônia chegam ao seu auge com a descoberta do ouro e depois do
13 diamante. Os argumentos desenvolvidos por ele são de que, com o aumento da riqueza e
14 o desenvolvimento econômico do país, surge a economia mobiliária ligada ao comércio
15 e ao crédito, controlada por uma rica burguesia de negociantes, quase toda ela natural do
16 Reino, que era amparada pela política comercial da Coroa. Essa burguesia comercial
17 urbana, economicamente forte, passa a disputar cargos da administração municipal,
18 deslocando assim a autoridade pública das mãos dos proprietários rurais. Essa disputa,
19 entre o proprietário rural e a burguesia comercial se dá inclusive com lutas áspers
20 como, por exemplo, na Guerra dos Mascates em Pernambuco em 1710. Verifica-se
21 nesse período um declínio da autoridade das câmaras, que até então se organizava numa
22 base rural e que dá lugar à autoridade da metrópole. Nesse processo de deslocamento
23 das bases do poder, os governadores e as autoridades reais emergem do plano
24 secundário a que estavam relegados, e medidas restritivas são impostas às câmaras. A
25 proibição às câmaras de convocarem juntas, de solicitarem o comparecimento dos

1 governadores ao Senado e também de se recusarem a atender as convocações dos
2 governadores para comparecerem ao palácio, dentre outras tantas prerrogativas que até
3 então pertenciam aos órgãos municipais, são suprimidas e substituídas pelas dos
4 governadores. A progressiva perda do prestígio do município, segundo o autor, tem sua
5 origem na dinâmica da economia a partir de meados do século XVII, pois

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

11

12 Para Victor Nunes Leal (1997), na primeira fase desse longo processo de implantação
13 efetiva da autoridade régia, a Coroa não necessitava de profundas reformas no
14 ordenamento jurídico vigente, pois a expansão das câmaras se deu, sobretudo, à margem
15 das Ordenações ou contra elas. Bastava anular ou reduzir as concessões da “legislação
16 extravagante”, prestigiar mais e aparelhar os agentes reais na colônia, especialmente os
17 juízes de fora, ouvidores e governadores. Alguns fatos históricos passam a ser marcos
18 da progressiva centralização política e perda da autonomia municipal. A vinda da Corte
19 para o Brasil em 1808 provoca um melhor aparelhamento do governo central e mais
20 tarde com a instalação do Governo de Pedro I no Rio de Janeiro, inicia-se um forte
21 movimento centrípeto. Entretanto, nessa fase, não há ainda uma modificação na
22 estrutura da organização municipal e, mesmo com a outorga da Carta de 1824, as nossas
23 municipalidades não sofreram transformações radicais e as Câmaras Municipais
24 continuaram a ser o centro do poder político local. Conforme Leal (1997), a
25 Constituição de 1824 estabelecia o funcionamento de câmaras eletivas com competência
26 sobre o governo econômico e municipal em todas as cidades e vilas. É somente na lei de

1 organização municipal de 1828 que as câmaras são declaradas corporações meramente
2 administrativas, sendo reduzidas a simples peças da engrenagem monárquica, não
3 podendo exercer o poder judiciários, passando, então, a serem submetidas a um rígido
4 controle exercido pelos Conselhos Gerais, pelas Assembléias Provinciais e pelo
5 Governo Geral, processo esse que foi denominado doutrina de tutela.

6

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

12

13 O Ato Institucional de 1834 reflete uma tendência descentralizadora, mas,
14 efetivamente, a nova organização política apenas transfere a tutela sobre as câmaras
15 municipais para as Assembléias Provinciais. Para alguns historiadores, a situação dos
16 municípios torna-se ainda pior, embora o principal objetivo dos liberais fosse permitir a
17 cada província condições de estabelecer o regime municipal que fosse mais
18 conveniente. Em outras palavras, o que interessava às forças liberais era o
19 fortalecimento das províncias, pois a concessão de maior autonomia para os municípios
20 poderia colocar em risco a homogeneidade da sua situação dominante. Os liberais
21 acreditavam que com os municípios sob a tutela das províncias elas se manteriam como
22 unidades coesas, mais capazes, portanto, de resistir ao poder absorvente do centro. Mas
23 na prática não é isso que se dá, pois como destaca Victor Nunes Leal (1997), o

1 presidente da província permanece como a figura dominante no cenário provincial,
2 sendo ele um delegado do Imperador, tendo entre as suas principais atribuições
3 políticas, a função de garantir a vitória dos candidatos apoiados pelo governo. Leal
4 afirma ainda que a Lei de Interpretação do Ato Adicional, a reforma do Código de
5 Processo criminal e a jurisprudência do Conselho de Estado foram os principais
6 instrumentos de garantia da preeminência dos presidentes de província e a consolidação
7 do poder central. Esse também é o pensamento de Orlando Carvalho (1946) que afirma
8 que a essência do Ato Adicional é ter libertado as províncias da tutela da Assembléia
9 Geral, transferindo às Assembléias Provinciais poderes para decidir em última instância
10 sobre os assuntos locais, que passaram dessa fora a depender do governo provincial.

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

16

17 **1.8 O município no período da Primeira República até a Constituinte de** 18 **1946**

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

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

15

16 Se no período da República Velha o município estava atrelado aos interesses das elites
17 dominantes da política estadual, a Revolução de 1930 realiza uma modificação
18 estrutural na organização política, visando aumentar significativamente a autoridade do
19 poder central. Carvalho (1946) esclarece que são baixados decretos pelo governo
20 provisório instituindo os Conselhos Consultivos nos Estados, no Distrito Federal e nos
21 Municípios e o Departamento de Municipalidades, órgão estadual, com atribuições que
22 permitem exercer uma extensa tutela sobre a vida administrativa dos municípios. Foram
23 estabelecidas normas sobre a administração do município limitando a celebração de
24 contratos, contração de empréstimos, desapropriação de bens para fins públicos, entre

1 tantos outros controles sobre as ações do poder municipal. Segundo ele, os resultados
2 alcançados com as medidas adotadas pelo governo provisório deram sustentação a um
3 discurso de sólida base doutrinária, com ênfase na ordem pública, possibilitando a
4 montagem de uma nova máquina política, capaz de se proteger contra os defensores de
5 uma maior autonomia municipal. Entretanto, Victor Nunes Leal (1997) observa que,
6 apesar dos poderes Estados para dominar politicamente o município, os seus dirigentes
7 estaduais não exerciam sua autoridade para garantir uma boa prática administrativa, pois
8 o interesse maior da situação estadual não era de ordem administrativa, mas sim
9 eleitoral. Conforme Leal, a “política dos coronéis” se fundava exatamente na
10 reciprocidade entre o governo do Estado e o chefe político local que detinha carta-
11 branca para atuar no município em troca do seu apoio aos candidatos governistas.

12 A Constituição de 1934 assegurou algumas autonomias e prerrogativas aos municípios,
13 entre elas a de eleger seus prefeitos e vereadores, exceto nas capitais e instâncias
14 minerais onde o prefeito era nomeado pelo governo do Estado. Os dispositivos da nova
15 Carta Constitucional também possibilitaram um aumento da renda municipal,
16 concederam ao município a prerrogativa de decretação de determinados impostos e
17 taxas e também certa autonomia na aplicação de suas rendas e na organização de
18 serviços de sua competência. Entretanto, o mesmo artigo da Constituição que faculta
19 algumas autonomias aos municípios determina a criação de órgãos de assistência
20 técnica e de fiscalização das finanças municipais nos mesmos moldes dos
21 Departamentos de Municipalidades vigentes no período do governo discricionário. Um
22 outro dispositivo de cerceamento e tutela municipal é o que estabelece a intervenção nos
23 municípios com fins de regularizar suas finanças e garantir pagamento de empréstimos
24 garantidos pelo governo estadual e dívida fundada. A Constituição de 1934 apresentou,

1 na realidade, uma contradição em relação à autonomia municipal, pois ao mesmo tempo
2 em que ampliou certas prerrogativas políticas e administrativas, ela estabeleceu
3 mecanismos de controle e até mesmo de intervenção direta do Estado na vida municipal.
4 Vale lembrar que os municípios, efetivamente, não chegaram se institucionalizar dentro
5 desse novo arranjo legal, pois a primeira eleição municipal foi realizada meses antes do
6 golpe de Estado de 1937, o que resultou em uma nova constituição para o país.

7

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

17

18 A Assembléia Constituinte de 1946 restabeleceu a autonomia municipal no processo de
19 escolha do prefeito e vereadores pela via eleitoral, a prerrogativa de decretação e
20 arrecadação dos tributos e taxas de sua competência, a aplicação de suas rendas e, por
21 fim, a organização dos serviços públicos locais. Com isso, a fiscalização da
22 administração financeira e da execução orçamentária passa a ser feita nos Estados e
23 municípios, pela forma definida nas constituições Estaduais. A participação dos

1 municípios em alguns tributos como, por exemplo, a cota que relativa ao imposto de
2 renda, passa a ter aplicações vinculadas à legislação federal. Tomando como base o
3 período do Estado Novo, o município experimenta novamente um processo de
4 ampliação de sua autonomia e soberania, sem, contudo, voltar a desempenhar o papel
5 político ativo dos primeiros séculos do período colonial.

6

7 As distintas fases do desenvolvimento do município no Brasil, não obstante aos
8 intermitentes movimentos de ampliação e redução da sua soberania e autonomia ao
9 longo da história, seguem o princípio descrito no início deste capítulo de que
10 consolidação do Estado nacional se dá com o concomitante enfraquecimento das
11 instituições municipais. Entretanto, o mais significativo para nossas reflexões acerca das
12 nossas instituições políticas são as rupturas do nosso arcabouço institucional verificadas
13 em diferentes fases de nossa história política e social. Desvendar as causas dessas
14 rupturas e da fragilidade dos modelos institucionais adotados ao longo de mais de
15 quatro séculos de história está além do nosso propósito, entretanto, entendemos que essa
16 retrospectiva sobre o debate promovido por destacados historiadores sociais da primeira
17 metade do século passado, bem como o estudo comparado do pensamento de Vianna e
18 Faoro sobre a questão municipal que debateremos a seguir, podem nos apresentar
19 caminhos que permitam ampliar a reflexão sobre nossas instituições políticas
20 municipais e o desenvolvimento da democracia no Brasil.

21

22

1

2

3

4

5

6

7

8

Raymundo Faoro e a questão Municipal

9 2 Raymundo Faoro: um pensador liberal

10 Raymundo Faoro é considerado um dos mais importantes intelectuais brasileiros da
11 segunda metade do século passado. Nascido em 27 de abril de 1925, na cidade de
12 Vacaria, no Rio Grande do Sul, cursou o secundário na cidade de Caçador, em Santa
13 Catarina e formou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul no
14 ano de 1948. Transferiu-se para o Rio de Janeiro em 1951 onde exerceu ativamente a
15 advocacia, ocupando inclusive a função de Procurador do Estado. Faoro foi uma figura
16 de destaque na defesa do estado de direito no Brasil. O sociólogo e cientista político
17 Paulo Bahia (2003), em artigo escrito em sua homenagem, o denomina “embaixador da
18 cidadania”, dada sua incansável defesa do restabelecimento do *habeas corpus* e da

1 liberdade de expressão no país. Faoro presidiu a Ordem dos Advogados do Brasil
2 (OAB) de 1977 a 1979, período que o regime militar estava em pleno vigor, e à frente
3 da instituição combateu a Lei de Segurança Nacional e os Atos Institucionais e aderiu a
4 campanha em favor da anistia, da constituinte e das eleições diretas.

5

6 Paralela à sua atuação na área do direito, manteve uma profícua atividade como
7 jornalista, historiador e crítico literário. Como jornalista, participou da criação da
8 Revista Quixote (1947), escreveu como colaborador para diversos jornais do Rio
9 Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo e também para algumas revistas de
10 circulação nacional, como ‘Carta Capital’, ‘Senhor’ e ‘IstoÉ’. Foi também crítico
11 literário e teve entre os companheiros de geração Hermes Lima e Francisco de Assis
12 Barbosa. Em 2002, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras, ocupando a cadeira
13 que pertenceu a Barbosa Lima Sobrinho.

14 Como historiador, escreveu a sua principal obra “*Os Donos do Poder*”: *formação do*
15 *patronato político brasileiro*, publicada em 1958, onde ele analisa a formação política
16 do Brasil desde o primórdio da história lusa brasileira até o período Vargas. Suas
17 análises, apoiadas nos conceitos de patrimonialismo e de estamento desenvolvido por
18 Max Weber, produziram um grande impacto na época, pois, ao contrário da visão
19 marxista dominante, ele analisa a história das instituições políticas brasileiras partir da
20 super-estrutura, ou seja, do Estado, e não a da sociedade civil. Faoro publicou também
21 *Machado de Assis: a pirâmide e o trapézio* (1974), onde desenvolve uma análise
22 política e social do Segundo Reinado através da ficção machadiana. Seus outros dois
23 trabalhos de destaque são “A Assembléia Constituinte: A legitimidade recuperada”

1 (1980) e “Existe um pensamento político brasileiro?”, publicada em 1994.

2

3 A importância do pensamento de Faoro fica evidenciada quando pesquisamos a
4 influência do seu pensamento em autores que são referenciais para a história das idéias
5 políticas e sociais no Brasil. Encontramos indícios de que ele influenciou destacados
6 acadêmicos e intelectuais, dentre eles, Florestan Fernandes, Maurício Tragtenberg,
7 Fábio Konder Comparato, Maria Victoria Benevides, Paulo Sérgio Pinheiro, Gabriel
8 Cohn, Antônio Angarita e Joaquim Falcão. A representatividade desses pensadores
9 expressa, de forma incontestável, a relevância de Raymundo Faoro para o estudo de
10 nosso tema, que é a gênese do município no Brasil.

11

12 Para os propósitos de nosso estudo, destacamos da obra de Faoro (2001), “Os Donos do
13 Poder: formação do patronato brasileiro”, os aspectos mais relevantes do seu
14 pensamento, que possibilitam iluminar a sua interpretação relativa ao surgimento e o
15 desenvolvimento das primeiras instituições municipais no Brasil.

16

17 Iniciamos esse debate apresentando as interpretações de Faoro (2001) acerca da origem
18 do Estado português, pois, para ele, as nossas instituições municipais não são apenas
19 cópias das instituições lusitanas, mas sim um prolongamento delas, pois é o arcabouço
20 jurídico lusitano e a ideologia sobre a qual ele se fundamenta que vão moldar a relação
21 entre Estado e sociedade na colônia, e entre esta e a metrópole. Isso implica dizer que,
22 para se entender o os fatores que influenciaram a formação de nossas instituições

1 municipais, devemos primeiro conhecer o desenvolvimento do município na Península
2 Ibérica, desde a dominação romana até o período em que se inicia a grande aventura
3 ultramarina lusitana no século XV. Na seqüência, debateremos suas idéias sobre os
4 Concelhos, uma tradicional e importante instituição municipal, os conceitos de
5 patrimonialismo e estamento, e debateremos também sobre o papel desempenhado pelos
6 municípios no processo de centralização política e administrativa promovida pelo
7 Estado. Finalmente, abordaremos a questão municipal brasileira a partir da perspectiva
8 do autor e o papel político do município no conjunto das instituições brasileiras.

9

10 **2.1 A Origem do Estado Português**

11 Na sua análise sobre a origem do Estado português, Faoro (2001) destaca, já no início
12 do seu estudo, os fatores que considera determinante no desenho político e institucional
13 do Estado nascente: a guerra e as bases patrimoniais da monarquia. Essa afirmação toma
14 como referência dois aspectos que se sobressaem ao analisar a formação do Estado
15 lusitano. O primeiro, o fato de a Península Ibérica ser produto de duas civilizações, a do
16 leonês e a do sarraceno, “plasmadas pelo império das guerras”. O segundo, coloca no
17 topo dessa sociedade monárquica o rei, chefe da guerra e senhor de imensas terras, cuja
18 supremacia vai moldar as relações entre ele e os seus súditos. O reino de Portugal é
19 visto por ele como filho da revolução da independência e da conquista, pois, “nascido
20 com a espada na mão, o Estado Português foi forjado na guerra, e das batalhas contra o
21 sarraceno e o espanhol, é que se vai garantir a existência de um condado, que mais tarde
22 vai ser convertido em reino”(Faoro: 2001, 17).

23

1 Uma outra característica singular do reino português destaca por Faoro é a de que cabe
2 exclusivamente ao príncipe incumbência do *regnare*, isto é, a prerrogativa incontestável
3 de governo. Nos Estados feudais da Europa ocidental, segundo ele, a aristocracia rural
4 detinha jurisdição sobre seus domínios, conforme práticas tradicionais. Porém, em
5 Portugal, aos senhores rurais era reservado apenas o *dominare*, que é o assenhoramento
6 da terra sem o direito de governá-la. Essa relação entre a Coroa e os súditos, com o rei
7 detendo a prerrogativa exclusiva do governo, distancia, assim, o Estado lusitano da
8 auréola feudal que predominava no mundo europeu medieval, pois retirava da nobreza
9 rural a jurisdição privativa sobre os moradores dos seus domínios senhoriais, pois em
10 Portugal,

11 [...] entre o rei e os súditos não há intermediários: um comanda e todos
12 obedecem ... acima dele, só a Santa Sé, o papa e não o clero; abaixo dele, só
13 há delegados sob suas ordens, súditos e subordinados [...] a concessão de
14 senhorio ou de uma vila, filha da liberalidade do rei, não importava na
15 atribuição de poder público, salvo em medida limitada (Faoro: 2001, 20).

16
17 A Coroa detinha um poderoso instrumento para conquistar seus súditos, pois as rendas
18 eram predominantemente derivadas da exploração da terra, e o rei detinha a prerrogativa
19 exclusiva de doação de domínios rurais. Os súditos, por sua vez, procuravam fugir às
20 prerrogativas e aos excessos da nobreza e do clero, abrigando-se sob a proteção real. A
21 não existência de intermediários na relação entre os reis e os súditos ampliava as
22 possibilidades para que os lavradores, artesãos, mercadores, enfim, o povo despontasse
23 como um importante aliado da Coroa.

24

25 As doações de terras feitas à nobreza, em retribuição a serviços de guerras prestados à
26 Coroa, eram acompanhadas de concessões de privilégios aos nobres, como a isenção de

1 tributos e transferência da jurisdição privativa sobre os moradores das terras doadas. A
2 realeza percebeu que, na concessão da jurisdição privativa, o súdito ficava livre da
3 obediência, estando preso apenas a uma lealdade de segundo grau, isto é, indireta,
4 tornando o poder supremo uma mera ficção. A partir do século XIV, o caminho
5 encontrado pela Coroa para modificar essa prática foi reforçar a doutrina de que, em
6 todas as doações régias, eram reservadas para a Coroa as prerrogativas de cunhagem de
7 moedas e de jurisdição; doutrina essa vigente desde os primórdios da dinastia de
8 Borgonha, mas que não vinha sendo colocada em uso.

9

10 Uma outra reação da Coroa para conter a exacerbação dos privilégios da nobreza
11 territorial e do clero foi o fortalecimento de uma instituição herdada da velha ordem
12 romana, o município, através do revigoramento dos Concelhos. Essa instituição, que
13 havia sido conservada pela tradição, mesmo que tenuamente, não tinha ainda os
14 vínculos da carta de foral, e pouco representou durante os primeiros séculos da
15 monarquia portuguesa. O Concelho passa então a fazer parte do cálculo político da
16 Coroa, e desempenha um papel fundamental na consolidação do poder do rei frente ao
17 segundo estado, como veremos a seguir.

18

19 **2.2 O papel dos concelhos na consolidação do poder real**

20 Nas disputas com a nobreza e o clero, o rei encontra sua base de sustentação no terceiro
21 estado, assegurada por uma aliança submissa e servil do povo feita através dos forais ou
22 cartas de liberdade. É pela carta de foral que é assegurado o predomínio do soberano,

1 pois nela estipulava-se que a terra não teria outro senhor, senão o rei. O revigoroamento
2 dos Concelhos, e a sua crescente importância no conjunto das instituições políticas
3 alargam ainda mais o campo de manobra política do rei no embate com o segundo
4 estado. Os municípios passam, assim, a desempenhar um importante papel de
5 sustentação política para a Coroa, que cria novas comunas e estimula as existentes como
6 forma de obter maior apoio popular.

7

8 O ganho obtido pela Coroa com a estratégia de expansão da base municipal através do
9 fortalecimento do Concelho, entretanto, não se resume ao apoio político popular, na
10 medida em que ela passa a desfrutar de outras vantagens, como as relacionadas à
11 questão fiscal e militar. As imunidades fiscais concedidas às propriedades aristocráticas,
12 não permitiam que a casa real retirasse delas os recursos que necessitava para cobrir as
13 despesas de guerra e gastos com seu incipiente corpo burocrático. A criação de um
14 Concelho implicava em certos compromissos e reciprocidades com a Coroa, pois ele
15 deveria organizar ou reedificar ou até mesmo reanimar uma povoação, assumindo a
16 incumbência de defendê-la militarmente contra os inimigos mouros ou os vizinhos
17 estrangeiros. Os Concelhos municipais eram então obrigados a criar uma milícia
18 gratuita, e essa força ficava infensa às manipulações do clero e da nobreza, que era
19 isenta da prestação de serviço militar. Um dado relevante é que quando o rei necessitava
20 do apoio militar da nobreza, ele pagava por ele como se paga a um funcionário.

21

22 Paralelamente aos ganhos relativos à questão militar, o revigoroamento dos concelhos
23 propiciou também ao príncipe significativas vantagens no âmbito da arrecadação de

1 tributos, o que compensava as imunidades concedidas às propriedades aristocráticas. A
2 concessão de forais possibilitou uma expressiva melhoria no sistema de cobrança, que
3 até então, era feita pelos *mordomos*, sob a chefia do almoxarife que cuidavam das
4 arrecadações, mesmos nos locais mais distantes. Através dos forais, os direitos relativos
5 à cobrança de tributos passaram a ser concedidos aos Concelhos, e, posteriormente
6 foram substituídos para particulares, o que implicou em aumento expressivo de rendas
7 para a Coroa, pois passou a contar com agentes arrecadadores mesmos nos lugares mais
8 afastados.

9

10 As medidas adotadas visando ampliação da base municipal, além de propiciar o já
11 mencionado ganho político, obtido com o aumento da base de apoio popular à Coroa
12 através dos novos Concelhos e da ampliação das rendas em função de um sistema de
13 cobrança de tributo mais eficiente, conforme já mencionado, possibilitou também gerar
14 outros benefícios que contribuíram para com as iniciativas que visavam fortalecer o
15 poder real sobre os demais segmentos sociais. Um desses benefícios foi o obtido em
16 função da transformação da economia natural em economia monetária, que
17 prematuramente estava em curso em Portugal. Com a monetarização da economia,
18 “fundar uma vila ou povoação, ato de benemerência régia, era converter em moeda
19 sonante o produto bruto da fazenda agrícola” (Faoro: 2001, 23). Por último, mas não
20 menos importante, é o fato de que a criação de novos municípios servia também a um
21 outro propósito, que era o povoamento do território com a disciplina dos moradores.
22 Como veremos oportunamente, esse será inclusive um dos principais papéis a ser
23 exercido pelo município durante o período da colonização brasileira.

1

2 **2.3 A ordem romana e o conteúdo do Estado português**

3 Faoro (2001) nos ensina que embora o Estado português se sirva da velha ordem
4 romana para construção de suas instituições e arranjos jurídicos, ele é formado de vários
5 fragmentos preservados pela tradição. O caráter político é oriundo da Constituição de
6 Diocleciano (283-305) e o direito será o Justiniano (527-565), que disseminou e deixou
7 sua herança por todo o ocidente. É a partir destas fontes, com descontinuidade e quebras
8 ao longo dos séculos, que o Estado moderno lusitano irá se moldar. Os esteios de suas
9 instituições se assentarão no direito romano, tendo o príncipe como senhor absoluto do
10 Estado e proprietário eminente e virtual dos bens e de todas as pessoas. A autoridade do
11 rei se estende na administração e na justiça, mas a ação política é disciplinada pelo
12 racionalismo formal do direito, elaborado sob o comando do magistério da Coroa.

13

14 A ordem romana tem início com a conversão do rei visigótico ao catolicismo, e o clero,
15 desde o século VI, desempenha um importante papel no processo de romanização da
16 Península Ibérica ao exercer influência no processo de construção do direito escrito dos
17 visigodos, elaborado sobre o direito romano com influências justinianas. Entretanto, a
18 formalidade do direito é ainda muitas vezes conflitante com algumas práticas
19 conservadas pelo costumes de caráter godo, que muitas vezes prevaleciam sobre
20 questões formalizadas pela ordem jurídica. A partir do século XI e XII a Península
21 Ibérica inicia um movimento de afastamento progressivo da influência papal, que se
22 inicia com as obras jurídicas e legislativas do rei de Castela Afonso X e do rei português
23 Afonso III, dando novo conteúdo às formações ideológicas ao depurar o direito romano

1 do direito canônico. Faoro coloca assim essa questão:

2 O município português se filia à origem romana, mas à sua feição ideológica,
3 não a sua continuidade real. A forma, o modelo, a estrutura são romanos - o
4 conteúdo, os fins a que se destina, as funções que desempenha são modernos,
5 e, em muitos pontos, incompatíveis com o molde abstrato antigo [...] Define-
6 se, a partir da corte, a distinção entre o *dominare*, reservado à nobreza
7 territorial, e o *regnare*, exclusivo do príncipe, embrião da futura doutrina da
8 soberania. (Faoro: 2001: 28-9)

9

10 Se essa mudança de conteúdo significava um esforço no sentido de se anular ou reduzir
11 o particularismo da nobreza territorial, ela também não contemplava os interesses da
12 burguesia comercial, pois não ganhou foros de impessoalidade por não excluir o
13 comando baseado na tradição ou do capricho do príncipe. O que se verifica neste
14 ajustamento jurídico, estimulado pelo Estado patrimonialista, é a ascensão do quadro
15 administrativo do soberano, cristalizado na figura de ministério renascido da monarquia
16 visigótica com elementos do direito romano. Segundo Faoro, esse conselho ou
17 ministério tem como atribuição a responsabilidade pelos negócios da Coroa, numa
18 antecipação da organização moderna, porém, ainda sem a nítida separação de
19 competência, onde são indistintos o patrimônio régio e os negócios da Coroa. Estão aí
20 colocados, de forma insofismável, os fundamentos da formação do Estado patrimonial
21 lusitano.

22 **2.4 O Estado patrimonial lusitano**

23 “Patrimonial, e não feudal o mundo português”, afirma Faoro (2001) em determinado
24 trecho de sua obra. “Portugal não conheceu o feudalismo”, repete ele em outro
25 momento, e em seguida volta a afirmar em outra passagem de seu livro: “Estado
26 patrimonial, portanto, e não feudal, o de Portugal medieval”. Assim, nota-se que a
27 insistência de Faoro em classificar Portugal de forma inequívoca como um Estado

1 patrimonialista nos remete à importância dessa categoria para as análises que ele
2 desenvolve sobre a formação política e social da metrópole lusitana e a sua colônia
3 americana, onde os ecos do patrimonialismo são, segundo ele, ainda “obstinadamente
4 persistentes”. A defesa apaixonada desse ponto de vista fica explícita no seu próprio
5 texto, quando afirma que:

6 O chamado feudalismo português e brasileiro não é, na verdade, outra coisa
7 que a valorização autônoma, truncada, de reminiscências históricas, colhidas,
8 por falsas analogias, de nações de outra índole, sujeitas a outros
9 acontecimentos, teatro de outras lutas e diferentes tradições (Faoro:2001, 37).

10

11 Lançando mão do método weberiano de construção do *tipo ideal*, ele busca a reunir os
12 traços mais salientes do feudalismo, que destaca como sendo o militar, o econômico-
13 social e o político para demonstrar sua tese de que Portugal, efetivamente, não se
14 enquadra dentro dessa categoria de Estado. Segundo Faoro, o elemento militar do
15 regime feudal caracteriza a situação de uma camada (estamento) vinculada ao soberano
16 por um contrato de status fundado na lealdade, sem uma subordinação incondicional.
17 No aspecto econômico-social, aos senhores está reservada uma renda, resultante da
18 exploração da terra. Politicamente, a camada dominante associada ao rei por convívio
19 fraternal e de irmandade dispõe de poderes administrativos e de comando, os quais, para
20 se atrelarem ao rei, dependem de negociação e entendimento. Isso não ocorre em
21 Portugal, pois a terra obedecia a um regime patrimonial, era doada sem obrigação de
22 serviço ao rei, não sendo raro ser concedida com expressa faculdade de aliená-la. O
23 serviço militar prestado em favor do rei era pago, e o domínio não compreendia no seu
24 titular, autoridade pública, que era um monopólio real ou eminente do soberano.

25

1 Outros argumentos são apresentados para fortalecer sua tese de que Portugal não se
2 enquadra no *tipo ideal* do Estado feudal como, por exemplo, o fato de que na monarquia
3 patrimonial, o rei está no topo da sociedade e, soberanamente, é o senhor da riqueza
4 territorial, exerce o *dominus*, dirige o comércio e conduz a economia como se fosse
5 empresa sua. Não há distinção entre o público e o privado, e o rei mantém uma rede
6 patriarcal de servidores, na qual eles representam a extensão da casa do soberano. Além
7 disso, seus auxiliares se comporão uma nobreza própria, muitas vezes, superior à
8 nobreza territorial. Estão assim lançadas, segundo o autor, as bases do capitalismo de
9 Estado. As atividades industriais não são desenvolvidas com base na iniciativa
10 individual, orientada por cálculos racionais, mas através de privilégios.

11

12 Ele conclui seus argumentos afirmando que na Península Ibérica, com suas colônias, e
13 os demais países que não vivenciaram as relações feudais, inclusive os do mundo
14 antigo, não conheceram as relações capitalistas na sua expressão industrial, e arremata
15 dizendo que a guerra, o quadro administrativo, o comércio e a supremacia do rei são os
16 pilares do mundo social e político de Portugal. Assim, o estamento, assume papel
17 preponderante na formação social e política tanto lusitana como brasileira.

18

19 **2.5 O estamento: a camada que comanda a economia, junto ao rei.**

20 A distinção entre classe e estamento feita por Faoro tem especial relevância, pois,
21 embora a questão metodológica aflore ao longo de toda sua obra, são exatamente os
22 conceitos dessas categorias de análise social, junto com a de patrimonialismo, que o

1 vincula, de forma categórica e incontestável, ao pensamento weberiano. Para Faoro, é
2 na burocracia estamental que o patrimonialismo português irá se apoiar para execução
3 de seus desígnios metropolitanos no Brasil colônia.

4

5 Dentro do Estado patrimonial lusitano amadurece um quadro administrativo de caráter
6 precocemente ministerial. A expansão da empresa marítima portuguesa, no século XV,
7 vai requerer um grupo de conselheiros e executores, ao lado e sob a incontestável
8 supremacia do rei. Este novo arranjo vai também afetar o próprio rei, pois, em seu
9 nome, o Estado se eleva à condição de agente econômico ativo, aparelhando-se pela via
10 da organização político administrativa, juridicamente construída, racionalizada e
11 sistematizada pelos juristas, formando uma corporação de poder que se estrutura numa
12 comunidade, que é o estamento.

13

14 Para Faoro a distribuição de poder em uma sociedade é determinada pela forma que está
15 organizada a sua ordem social, ou seja, depende da forma como ela está estruturada, se
16 baseada na classe, no estamento ou na casta. Segundo ele, uma das características de
17 uma sociedade fundada no estamento é que, embora ela seja economicamente
18 condicionada, isso não resulta na absorção do poder pela economia. O grupo que
19 comanda não é uma classe, agregada no mercado em torno de interesses econômicos, da
20 qual o Estado seria um delegado ou comitê executivo. Na sociedade estamental, a
21 classe, embora possa empreender ações conjuntas baseadas em interesses e visando um
22 benefício comum, ela não dispõe de poder político.

1

2 As formas de acesso a uma classe social e a uma camada estamental também têm
3 distinções significativas. Para ascender a uma classe social, basta a dotação de meios
4 econômicos, ou de habilitações profissionais, enquanto a entrada no estamento depende
5 de qualidades que se impõe, que se cunham na personalidade. Conforme Faoro, no
6 estamento não há distinção entre o rico e o pobre, entre o proprietário e o homem sem
7 bens, pois nele não prevalece a igualdade das pessoas. Na realidade, o estamento é
8 calcado na desigualdade social. A situação estamental se determina no prestígio de
9 camada, na honra social que ela infunde, no seu modo ou estilo de vida, que reconhece
10 como próprias certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele
11 pertence, não raro hereditariamente. Uma outra distinção que se faz entre estamentos e
12 classes é que os estamentos se constituem em órgãos de Estado, e classes, por sua vez,
13 são categorias sociais (econômicas) determinadas no mercado. Uma outra característica
14 dos estamentos, segundo Faoro, é que eles florescessem nas sociedades em que o
15 mercado não domina toda a economia, como na sociedade feudal ou patrimonial,
16 embora na sociedade capitalista eles permaneçam residualmente, sobretudo nas nações
17 não integralmente assimiladas ao processo de vanguarda.

18

19 Em Portugal, no final do século XV, distinguem-se quatro ordens de pessoas capazes de
20 tomar assento no plenário de decisões políticas: prelados, fidalgos, letrados e cidadãos.
21 Com a instalação da chancelaria, responsável pelos registros dos diplomas régios,
22 verifica-se um número cada vez maior de clérigos, notários, tabeliães da corte e
23 escrivães sendo absorvidos pelos serviços da Coroa. Inicia então um processo de

1 mudança que altera as relações internas do centro de decisão política. O direito,
2 gradativamente, se torna escrito, anulando, paulatinamente, o direito costumeiro
3 medieval. Os letrados ou legistas ganham, com o passar dos tempos, o primeiro lugar
4 nos conselhos e nos órgãos executivos. Como consequência das modificações que se
5 processam gradualmente no interior do Estado, as funções públicas diferenciam-se pela
6 distinção básica entre a administração pública e a administração do serviço doméstico
7 do rei.

8

9 Faoro faz um relato curioso e bastante ilustrativo sobre a ascensão dos legistas no
10 interior do estamento, quando ele diz que:

11 A importância dos legistas, constituindo eles já uma classe própria, foi
12 crescendo sempre; e no meado do século XV os doutores ocupavam na
13 sociedade um lugar tão elevado, que proibindo Afonso V, nas Cortes de
14 Lisboa de 1459, o uso da seda, exceptua cavalheiros, fidalgos, doutores, e suas
15 mulheres, as donzelas de suas famílias e da família dos infantes, do duque e
16 dos primos do rei (Faoro, 2001: 65).

17

18 É pela influência crescente dos legistas dentro do estamento burocrático que a nobreza
19 perdia gradativamente os privilégios garantidos pela tradição como, por exemplo, a
20 imunidade fiscal. A partir do princípio da inalienabilidade dos bens da Coroa, as
21 doações de terras se faziam mediante “reserva de reversão”, dispositivo que garantia ao
22 rei reaver herdades doadas sob aperto da guerra. O serviço militar tornava-se um serviço
23 público, obrigatório, “sem o subterfúgio de consentimento”.

24 Outro aspecto relevante para os objetivos de nossas investigações é o que se refere ao
25 papel da burguesia, que não define uma ideologia própria, ficando ele reduzido a de

1 agente do rei. Contudo, nessa fase de transição, o soberano é despejado de algumas de
2 suas atribuições, perdendo a marca de proprietário do reino, sendo deslocado para o
3 lugar do *dominium*, passando da função de árbitro dos dissídios e das fontes de decisão
4 para se tornar chefe de governo e chefe de Estado. O conglomerado de direitos e
5 privilégios, circunscrito no estamento, obriga ao rei a sofrer um influxo, e a ação real
6 passa a ser feita por meio de pactos, acordos, negociações, apesar desse arranjo jurídico
7 não ter ainda o caráter moderno da impessoalidade e generalidade. A troca de benefícios
8 é a base da atividade pública, associada a interesses reunidos numa única convergência:
9 o poder e o tesouro real.

10

11 Faoro ressalta que o direito português serviu mais à organização política do que ao
12 comércio particular. O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a
13 apropriação de terra, estabelece preço, salário, tudo para o enriquecimento da nação,
14 porém, sempre orientado para proveito do grupo que o dirige, que é o estamento. As
15 Ordenações Afonsinas representam os esforços de coordenação legislativa ao longo de
16 três reinados sucessivos, com a conseqüente decadência do direito local e um
17 progressivo desenvolvimento da autoridade do rei.

18

19 Sobre a nação, acima de suas classes, de seus grupos e de seus interesses há uma
20 comunidade que se fecha sobre si própria, comanda e dirige, e segundo Faoro somente
21 ela seria capaz, naquela hora, de promover a arrancada ultramarina. O maior exemplo
22 disso, segundo ele, está na proposta do empreendimento ultramarinho que não partiu
23 nem da burguesia nem tampouco da nobreza, mas da cabeça de um membro do Estado

1 maior, o João Afonso, que em decorrência de suas funções estava em contato estreito e
2 permanente com a burguesia marítima.

3

4 Assim, mais do que uma obra de grupos ou uma empresa de interesses privados, a
5 conquista ultramarina se caracterizou como uma manifestação do capitalismo de Estado.
6 Para Faoro (2001), nenhuma classe, por si só, seria capaz de promover esse
7 empreendimento. Todos colaboraram nessa grande empresa, submissos e em busca de
8 lucros, nas palavras do autor, “famintos de honras e saques sob a bandeira real”. O
9 Estado se incha de servidores que engrossam o estamento, ramificado na África, Ásia e
10 América e, sobretudo, no reino. O estamento, cada vez mais burocrático, produto de um
11 Estado patrimonial, ampara as atividades que alimenta sua nobreza e auxilia o sócio de
12 suas empresas, estabilizando a economia em favor do direito de dirigi-la.

13

14 O Estado patrimonial de estamento se projeta de cima para baixo, onde as atividades das
15 diversas categorias sociais são orientadas por regras previamente fixadas pelas
16 convenções. A influência e o poder do estamento lusitano são descritos com tintas
17 carregadas por Faoro quando ele afirma que

18 Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria,
19 oligarquia, como quer que a denomine, a censura pública – manda, governa,
20 dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia
21 e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada. O
22 comércio, velho aliado do rei, não governa: mal logra estruturar a ideologia
23 mercantilista, subjugado pelo estamento, com suas tradições, normas
24 jurídicas e pendores espirituais. Os senhores territoriais e o clero, ao primeiro
25 arreganho de independência, sofrem, no peito, o rude golpe do soberano e sua
26 comunidade de governo (Faoro: 2001, 63).

27 **2.6 O município no Brasil na perspectiva de Faoro**

1 O debate pontual que Faoro faz sobre a questão municipal no Brasil em sua obra *Os*
2 *Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro* é breve, sucinto, porém
3 substantivo para os propósitos do nosso estudo. A análise da formação política brasileira
4 desenvolvida por ele é toda perpassada pela questão jurídica, ideológica e doutrinária,
5 contida no patrimonialismo estamental do Estado português e, por essa razão, sua
6 atenção se concentra no arcabouço jurídico institucional lusitano, que representa a base
7 para a compreensão de suas análises relativas ao processo histórico das instituições
8 brasileiras, inclusive a nossa organização municipal. O município no Brasil, segundo
9 ele, vai desempenhar o mesmo papel que exerceu na metrópole, pois

10 [...] na verdade, o município, na viva lembrança dos êxitos da monarquia, foi
11 instrumento vigoroso, eficaz, combativo, para frear os excessos da
12 aristocracia, e para arrecadar tributos e rendas. Diante do perigo semelhante –
13 o arreganho do senhor de engenho ou do fazendeiro sem as garras da nobreza
14 – o remédio seria igual. Velho mecanismo de luta de rei contra a nobreza,
15 revigora-se na colônia [...] (Faoro, 2001: 170).

16
17 Esses argumentos, aparentemente tautológicos, justificam-se na medida em que Faoro
18 entende que as nossas instituições não são meras cópias das lusitanas, mas sim um
19 prolongamento delas. Na sua perspectiva, o que é verdadeiro para as instituições
20 municipais na Península Ibérica também o é para a colônia lusitana na América.

21
22 Nessa linha de raciocínio, o município no Brasil também tinha como função primordial
23 a valorização do povo contra o aristocrata. Funcionava como coletoria de cobrança de
24 tributos e rendas, além de se constituir em uma organização povoadora, com
25 prerrogativas de recrutamento de soldados nas necessidades de defesa. Sua autonomia
26 era tolerada e medida, sendo, em última instância, um defensor dos interesses régios.

1 Revestia-se no núcleo social e administrativo, um instrumento de contenção dos súditos
2 à obediência, não se caracterizando, desta forma, como um sistema representativo. Fica
3 assim, portanto, evidente o argumento de que o município na colônia brasileira é
4 instituído dentro dos mesmos princípios doutrinários e ideológicos das instituições da
5 metrópole dotadas de poderes para criar, do alto, a vida política da colônia.

6

7 Ele destaca que os primeiros municípios fundados no Brasil, o de São Vicente e o de
8 Piratininga, de onde saíram São Paulo e Santos, precederam o povoamento. Trata-se de
9 um exemplo ilustrativo de que, também no Brasil, a organização política modelou o
10 estabelecimento social e a empresa econômica. É também significativa a sua afirmação
11 de que, no primeiro século da colonização brasileira, a realidade se constrói com
12 decretos, alvarás e ordens régias, pois a questão do autogoverno é um dos pontos
13 importantes nas análises finais da nossa investigação.

14 Um dos trechos mais relevantes e significativos para o nosso estudo encontrado na obra
15 “Os Donos do Poder”, indubitavelmente, é a menção direta que Faoro faz ao
16 pensamento de Oliveira Vianna, autor que nos serve como contraponto neste debate
17 acerca da gênese do município no Brasil. Para reforçar os seus argumentos de que a
18 realidade brasileira no período colonial era construída por decretos e ordens régias,
19 Faoro recorre aos argumentos de Vianna, expressos na obra *Populações Meridionais do*
20 *Brasil*, onde afirma que,

21 A organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais, não é
22 posterior ou mesmo concomitante à organização social, é-lhes anterior.
23 Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas [...] no
24 estabelecimento das cidades e vilas, estas já tem no seu próprio fundador o
25 seu capitão mor regente, com carta concedida pelo rei ou pelo governador.
26 Esta carta é concedida antes mesmo, muitas vezes, da fundação da vila ou
27 cidade – o que acentua ainda mais o caráter extra social do governo local [...]

1 Outras vezes, quando é grande o número de latifúndios espalhados numa
2 dada região, o governo ordena a criação de vilas, com o fim de reunir os
3 moradores dispersos (Faoro, 2001: 172).

4

5 Vale dizer que a transcrição, na íntegra, dessa citação feita por Faoro sobre o
6 pensamento de Vianna se faz necessária aqui porque ela vai ao encontro de um dos
7 propósitos mais importantes deste estudo, que é a confrontação do pensamento de Faoro
8 e Vianna acerca da questão municipal.

9

10 A esse respeito, Faoro prossegue seus argumentos afirmando que a fundação da vila
11 serve para lembrar a autoridade da coroa, empenhada em substituir a força dos
12 patriarcas pela justiça régia. A instalação do pelourinho simboliza a autoridade do rei e
13 o núcleo legal e da autoridade. A alfândega se encarrega das atribuições de arrecadadora
14 de impostos e a igreja tem como principal atribuição “vigiar as consciências”. A
15 metrópole, por sua vez, exercia um rígido controle sobre os núcleos populacionais em
16 formação e via com desconfiança as iniciativas dos moradores, no sentido de se fundar
17 espontaneamente uma vila, como no caso de Campos e Parati na capitania do Rio de
18 Janeiro, onde a população ergueu o pelourinho e aguardou a confirmação régia.

19

20 **2.7 O município e a centralização política e administrativa**

21 Até o século XVII, a Coroa não temia a autonomia dos colonos e seu ímpeto sertanista,
22 pois a organização administrativa era suficiente para conter os excessos de autonomia.
23 Havia até mesmo uma política de contemporização entre o colono e o agente régio.

1 Entretanto, os excessos oriundos da progressiva autonomia do poder doméstico e a
2 outorga de autoridade constituíam em ameaça à disciplina das ordens superiores. Como
3 mecanismo de ajustamento de tensões, a camada governante lançava mão de dois
4 expedientes: a transação conciliadora ou a repressão violenta.

5

6 Conforme Faoro, a política de estímulo e contemporização, com certo grau de
7 liberalidade municipal na colônia, perde significação na restauração portuguesa com a
8 ascensão da dinastia de Bragança. A partir daí, inaugura-se o período de centralização
9 repressiva. A passividade diante das câmaras municipais e dos caudilhos rurais dá lugar
10 a novos interesses, inspirados, no campo político, pelo absolutismo e pela reativação
11 mercantilista. As câmaras municipais se convertem em órgãos inferiores da
12 administração geral das capitanias, tornando-se verticalmente subordinados, meros
13 departamentos executivos da rede burocrática que envolvia o império. Para fazer frente
14 às manifestações autonomistas que eram toleradas por Castela, bem como as medidas
15 econômicas dos espanhóis que favoreciam outras camadas fora do estamento, tais como
16 os cristãos novos, restabeleceu-se um antigo vínculo com novas armas e técnicas de
17 exploração necessariamente impositivas. Assim, a camada dominante - formada pelos
18 os fidalgos e comerciantes cosmopolitas, consolidou o poder, renovando os alicerces do
19 império português. Com essa iniciativa, a autoridade, valorizada pelos cargos, sai
20 fortalecida na nova aliança com o comércio.

21

22 Faoro prossegue com seus argumentos afirmando que a Coroa portuguesa cria em 1642
23 o Conselho Marinho, um órgão de comando político e de centralização colonial,

1 preconizado por padre Antônio Vieira, que foi convertido no principal conselheiro de
2 confiança de Dom João IV. Cinco anos depois, também por inspiração de Antônio
3 Vieira, foi criada a Companhia Geral do Comércio para o Estado do Brasil que associou
4 à empresa os capitais dos cristãos novos de origem portuguesa espalhados pela Europa.
5 Os privilégios e restrições, impostos aos domínios ultramar, sufocam a iniciativa
6 colonial, colocando-a em direção metropolitana.

7

8 O processo de colonização brasileira, para Faoro, menos que um empreendimento
9 colonizador de povoamento, como o experimentado pelos Estados Unidos, foi orientado
10 como um empreendimento mercantil da Coroa lusitana, patrimonialista em sua essência,
11 estamental burocrática em sua estrutura. É dessa estrutura estamental burocrática que se
12 organiza a base política e administrativa do país, tendo o município como um dos
13 principais instrumentos. A Coroa, por meio de uma estrutura burocrática, busca exercer
14 o controle da vida local, utilizando as instituições municipais na luta do rei contra a
15 nobreza ávida por prerrogativas políticas. O município, neste contexto, surge como um
16 mero instrumento, criado do alto, por decretos e alvarás, sendo que, em nenhum
17 momento ao longo do período colonial, exerceu prerrogativas políticas de representação
18 dos interesses privados de sua população. O sistema representativo republicano de
19 governo, instalado no Brasil no apagar das luzes do século XIX, segundo Faoro, sofrerá
20 influências decisivas decorrentes desta herança histórica.

1 **Oliveira Viana e a questão municipal**

2 **3. Oliveira Vianna: um pensador conservador**

3 José Murilo de Carvalho (1998), no ensaio “A Utopia de Oliveira Vianna”, lembra que
4 na década de 1920, Capistrano de Abreu dizia que Oliveira Vianna “grassava” no meio
5 intelectual brasileiro, mas que na década de 30 seu prestígio diminui sensivelmente. A
6 partir da década de 1940, falar mal Oliveira Vianna era o “esporte predileto” dos
7 intelectuais de esquerda, ou mesmo dos liberais, tendo sido Vianna “mandado aos
8 infernos”. Carvalho afirma que a razão mais importante para uma visita desarmada ao
9 pensamento de Vianna é a sua inegável influência sobre as principais obras de
10 sociologia política produzidas no Brasil até hoje, como as de Gilberto Freyre, Sérgio
11 Buarque, Nestor Duarte, Nelson Werneck Sodré, Victor Nunes Leal, Guerreiro Ramos,
12 Raymundo Faoro e até mesmo Caio Prado, ressalvado as críticas.

13
14 Wanderley Guilherme dos Santos (2007), na sua obra intitulada “Horizontes do
15 Desejo”, afirma que as duas maiores interpretações da história política social brasileira
16 são de Oliveira Vianna e Gilberto Freyre, pois são eles que dão significado à nossa
17 história política. Por mais polêmica que seja tal afirmativa, ela é relevante pois recoloca
18 de forma categórica o pensamento de Vianna no centro do debate atual sobre a história
19 das idéias políticas no Brasil.

20
21 Oliveira Vianna foi um dos mais destacados representantes do pensamento conservador
22 brasileiro da primeira metade do século passado, tendo sido um dos principais

1 doutrinadores da Era Vargas. Antonio Paim (1982), na introdução de “Populações
2 Meridionais do Brasil e Instituições Políticas Brasileiras”, ressalta que Vianna foi um
3 defensor da modernização das instituições do país, assim como também eram os
4 liberais, mas ao contrário deles, que viam o voto como o caminho para essa mudança,
5 Vianna entendia que apenas isso não era suficiente e que havia necessidade de uma ação
6 do Estado no sentido de transformar a sociedade, pois só ele era capaz de realizar a
7 tarefa. Prosseguindo, Paim acrescenta que Vianna concebeu uma doutrina que se
8 constituía em uma fórmula unitária que abrangia o projeto reformista–autoritário de
9 Pombal e de Rodrigo Souza Coutinho e o projeto liberal-democrático de Rui Barbosa,
10 com a precedência do projeto de Pombal, sendo esse conjunto doutrinário denominado
11 por Wanderley Guilherme dos Santos de *autoritarismo instrumental*.

12

13 Oliveira Vianna nasceu em 20 de junho de 1883 na localidade de Rico Seco, município
14 de Saquarema, Rio de Janeiro. Aos 12 anos de idade mudou-se para a cidade de Niterói,
15 onde passou a maior parte de sua existência. Ingressou na Faculdade de Direito do Rio
16 de Janeiro no ano de 1906, onde se bacharelou em Ciências Jurídicas e Sociais,
17 tornando-se mais tarde Professor de Direito Judiciário Penal e Direito Industrial da
18 instituição. Em 1926 foi nomeado Diretor do Instituto de Fomento Agrícola e, em 1932,
19 ao tempo do Ministro Salgado Filho, e na qualidade de Consultor Jurídico do Ministério
20 do Trabalho, deu consistência formal e doutrinária à legislação trabalhista do governo
21 Vargas. Participou da Comissão Especial encarregada da revisão da Constituição (1933)
22 e da Comissão Revisora das Leis do Ministério da Justiça (1939), sendo ainda Ministro
23 do Tribunal de Contas da República (1940). Sociólogo consagrado dedicou-se também
24 ao jornalismo, colaborando no Diário Fluminense, em O País e no Correio da Manhã

1 (1927-1928). Filiou-se ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e a diversas
2 agremiações literárias e científicas nacionais e estrangeiras. Foi Membro da Academia
3 de História de Portugal e da Academia Brasileira de Letras (1941), ocupando a vaga de
4 Alberto de Oliveira. Sua produção foi expressiva. Além de “Populações Meridionais do
5 Brasil” publicou outros 15 livros, a saber: “O Idealismo da Constituição” (1920),
6 “Pequenos Estudos de Psicologia Social” (1921), “O Povo Brasileiro e a sua Evolução”
7 (1922), “O Idealismo na Evolução Política do Império e da República” (1922),
8 “Evolução do Povo Brasileiro” (1923), “O Ocaso do Império” (1925), “O Crédito sobre
9 o Café” (1929), “Problemas de Política Objetiva” (1930), “Formation Éthnique du
10 Brésil Colonial” – Paris (1932), “Raça e Assimilação” (1932), “Problemas do Direito
11 Corporativo” (1938), “Problemas do Direito Sindical” (1943), “Instituições Políticas
12 Brasileiras” (1949), “Direito do Trabalho e Democracia Social” (1951), “Problemas de
13 Organização e Problemas de Direção” (1951).

14

15 Oliveira Viana faleceu em vinte e oito de março de 1951, tendo ainda duas obras
16 publicadas após a sua morte que são “Introdução à História Social da Economia Pré-
17 Capitalista no Brasil” (1958) e “Ensaio Inédito” (1991).

18

19 **3.1 O meio social e as instituições municipais brasileiras**

20 Em sua obra “Populações Meridionais do Brasil” (1982), Oliveira Vianna abre o debate
21 acerca do desenvolvimento das instituições municipais brasileiras afirmando que o
22 nosso meio social, dada sua feição cívica, é hostil tanto à solidariedade privada quanto à

1 pública, ao contrário das comunidades ocidentais antigas, medievais e modernas. O
2 maior obstáculo à constituição dos centros comunais no Brasil é o grande domínio
3 territorial, o latifúndio fazendeiro. Esse fenômeno ocorre porque matutos e sertanejos
4 têm vivido disseminados em um vasto território, em latifúndios agrícolas e criadores,
5 onde cada família possui terras excedentes para suas necessidades. Essa amplitude
6 territorial, segundo ele, é um fato essencialmente americano, desconhecido tanto no
7 Oriente quanto no Ocidente, exceto nas regiões abertas e livres de pastoreio nômade,
8 onde o espaço é ilimitado.

9

10 A partir desses argumentos, o autor elabora uma análise do desenvolvimento comunal
11 brasileiro através da comparação com as experiências históricas das comunidades
12 municipais da Europa feudal, apontando as diferenças básicas entre ambas, e procura
13 explicar as causas do não surgimento do princípio de *selfgovernment* nos nossos núcleos
14 populacionais. Entre essas causas, o maior obstáculo ao desenvolvimento do espírito
15 comunal no Brasil é o latifúndio rural, que “dissolve” as instituições locais trazidas pelo
16 português, dada a ação centrífuga que a grande propriedade exerce sobre os núcleos
17 populacionais. Importante frisar que as organizações municipais brasileiras, segundo
18 ele, se constituem a partir do modelo dos núcleos comunais americanos e ingleses.
19 Porém, essas nações possuem seus fundamentos assentados na democracia de pequenos
20 domínios, onde se verifica uma elevada densidade populacional. Essas duas
21 características, que são os pequenos domínios e alta densidade populacional, são
22 desconhecidas nos nossos grupos locais.

23

1 Segundo Vianna, as comunidades saxônicas são formadas exclusivamente por pequenos
2 proprietários, dotadas de uma complexa teia de inter-relação comunitária e um alto grau
3 de divisão do trabalho, do qual se originam as classes urbanas - artesãos, comerciantes,
4 industriais. Essa vitalidade as tornam centros administrativos de primeira ordem. Nelas,
5 a interdependência das famílias é mais intensa, o que gera um número expressivamente
6 maior de conflitos sociais entre seus membros demandando a criação de instituições que
7 regulem a vida comunitária. Não menos importante é o fato de que essas comunidades
8 se desenvolvem obrigadas a proverem por si próprias as necessidades comuns, pois não
9 contam com a assistência de qualquer poder superior e geral. Entre os saxões, os
10 serviços locais como instrução, higiene, assistência, dentre outros, são objetos da
11 atividade comunal. Entre nós, entretanto, eles não se fazem necessários, ou por causa da
12 fraca densidade demográfica dos núcleos rurais, ou então porque são atendidos pelos
13 grandes proprietários rurais ou pelos capitães-mores, comandantes de armas, juízes de
14 fora, ouvidores. Essas autoridades constituídas não são criações específicas das nossas
15 comunidades, e não são, por essa razão, consideradas organismos sociais autônomos.
16 Assim,

17 [...] nenhum desses nossos núcleos locais gera ou forma sequer uma única
18 instituição política ou administrativa específica. Mesmo aqueles rudimentos
19 de instituições locais, que o luso nos traz, dissolvem-se e desaparecem sob a
20 ação dispersiva e simplificadora dos grandes domínios (Vianna, 1982: 228).

21

22 Essa afirmativa recoloca mais uma vez em destaque o caráter extra-social dos nossos
23 municípios, já tantas vezes mencionado, com os argumentos que inclusive foram
24 destacados por Faoro, quando ele se remete ao pensamento de Vianna para fundamentar
25 sua interpretação de que organizações políticas locais brasileiras não são posteriores ou
26 concomitantes à organização social, mas sim, anteriores a ela. Vianna afirma que, as

1 populações já nascem sob prescrições administrativas e que, ao fundar os núcleos
2 populacionais, elas já têm no seu próprio fundador o seu capitão-mor regente, com carta
3 concedida pelo rei ou pelo governador, o que revela, incontestavelmente, seu caráter
4 extra-social, pois “o sertanista povoador interna-se no *hinterland* levando no bolso o
5 título de regente das futuras povoações” (Vianna: 1982, 229).

6

7 Uma das estratégias do governo para reunir moradores dispersos dando às populações
8 os seus órgãos de administração é a criação de vilas nas regiões onde é grande a
9 presença de latifúndios. De modo inverso ao das comunidades saxônias, trata-se de uma
10 aparelhagem dativa, vinda de fora, que não é construída pela ação espontânea da própria
11 coletividade. Em alguns casos, quando a comunidade se depara com a desordem pública
12 decorrente de lutas entre as facções de caudilhos, são os próprios moradores que
13 solicitam a fundação de uma vila e a instalação de um governo municipal com seus
14 aparelhos de administração pública, mas, mesmo nesses casos, é o governo geral que irá
15 criá-los, não as comunidades locais. A criação espontânea de núcleos urbanos como o
16 de Parati em 1660 e da Vila de Campos de Goitacazes em 1673 é considerada uma
17 atitude revolucionária, punida com repressão e prisões.

18

19 Vianna afirma, enfaticamente, que não há entre nós nenhuma instituição, nenhuma
20 autoridade, nenhum poder que tenha sua origem nos próprios núcleos locais. Todas as
21 nossas instituições emanam do poder real. As câmaras nada mais são do que centros do
22 caudilhismo fazendeiro, não se constituindo em órgãos de utilidade coletiva
23 direcionados para a comunidade. As lutas travadas entre capitães-mores, ouvidores e

1 governadores, não significam reações do espírito local, do sentimento autóctone, elas
2 exprimem apenas rivalidades facciosas de potentados. Para o autor, esses aspectos
3 diferenciam, de forma cabal, as comunidades brasileiras das medievais ocidentais. Nas
4 comunidades feudais européias, quando um barão procura intervir na sua economia
5 administrativa, ele encontra um complexo de instituições políticas organizadas, cuja
6 emancipação se constrói mediante cartas e privilégios foraleiros que as amparam contra
7 a intromissão do poder feudal em suas instituições.

8

9 O colonizador saxão que desce com a invasão dos bárbaros para a Europa central traz
10 consigo uma organização social caracterizada pelo predomínio da vida privada sobre a
11 vida pública. A vida pública só aparece nas suas populações para realizar um interesse
12 coletivo emergente, onde a cooperação dos moradores se torna absolutamente
13 necessária. A cada interesse coletivo que aflora, um órgão privativo é constituído.
14 Vianna cita como exemplo as experiências destas comunidades na Alemanha do Norte,
15 Inglaterra, e as “towns” americanas, onde necessidades locais são enfrentadas via
16 solidariedade dos moradores, e os órgãos administrativos locais se constituem quando
17 há base de uma necessidade comunitária. Já entre nós, não há uma instituição de
18 *selfgovernment* em que o poder central não tenha sido fator primacial e exclusivo.

19

20 Pequeno espaço, excesso de gente, e pobreza dos recursos de subsistência é o que se
21 constitui, para o autor, na força motriz dos costumes de cooperação vicinal, de
22 solidariedade local, de espírito comunal e de auto-governo nas populações, tanto do
23 Oriente quanto no Ocidente. As “Cortes de Pastores” da província de Castela na

1 Espanha, os “Tribunais de Águas” da província de Valência, as “Câmaras de Comércio”
2 e as assembléias gerais de vizinhos presentes nas tradições das aldeias setentrionais
3 espanholas, por exemplo, são dotadas de função legislativa, executiva e judicial, o que
4 só se verificam em povos com estreitas relações vicinais.

5

6 Outra escola de educação jurídica e de solidariedade comunal é a propriedade coletiva,
7 que sobrevive ao lado da propriedade individual nas aldeias européias. Esta propriedade
8 comum de terras força os moradores a se entenderem com o objetivo de regular e
9 fiscalizar seu uso. As assembléias dos homens bons, dos camponeses, do aldeão, dos
10 conselhos e os tribunais de vizinhos, bem como os arbitradores, os guardas campestres,
11 etc., tecem a teia de poderes oficiosos em torno dos poderes legais. Nessas sociedades,
12 em que a terra é inteiramente ocupada e dividida, tudo deve ser regulado e previsto no
13 tocante à utilização dos bens comuns para fazer face à necessidade de equilíbrio entre as
14 necessidades sociais e a disponibilidade de recursos. Já entre nós, dada à abundância de
15 terras férteis, os conflitos locais de utilização de recursos naturais não existem.

16

17 Não menos relevante é o fato de que a concentração das populações em núcleos
18 comunais, de caráter urbano e semi-urbano, é um fato geral no mundo europeu.
19 Segundo ele, a constituição de populações exclusivamente rurais é um fato
20 relativamente recente na história. No passado, o homem do campo não é o que mora no
21 campo, mas sim o que lavra o campo, como o romano, o grego e o morador dos antigos
22 concelhos lusitanos. O lavrador romano não conhece a moradia rústica e isolada à nossa
23 maneira. Ele mora dentro dos muros da cidade, o mesmo que se dá com o cultivador

1 grego da Antigüidade, onde

2 “[...] todas as plantações se estenderam para além dos muros fortificados. Na
3 Lusitânia, nos primeiros anos da monarquia, a sociedade rural, no sentido
4 moderno, não existe. Só quando as garantias de segurança se fortalecem é
5 que surgem as casas isoladas e dispersas pelas terras dos castelos e conselhos
6 (Vianna: 1982: p.234).

7

8 Para o autor, nunca tivemos tirocínio urbano. Ao contrário, desde as feitorias, temos
9 vivido a vida independente dentro de amplos latifúndios. Desde os primeiros séculos de
10 nossa história conhecemos a dispersão das sesmarias, dos vastos currais e das fazendas,
11 separadas por imensas faixas inabitadas. Os “burgos”, os “castelos”, as “cidades
12 fortificadas” do mundo europeu é substituído pelo potentado fazendeiro no Brasil. É a
13 partir dessa realidade, da dispersão do homem em um vastíssimo território, que se
14 verifica a importância vital que o domínio do fazendeiro exerce sobre a organização das
15 nossas instituições municipais.

16

17 Não menos importante é que na base de toda organização comunal europeia estão as
18 instituições de defesa coletiva, e essas corporações, nada mais representam do que uma
19 solidariedade dos moradores para a defesa comum. A evolução desta conjuração de
20 “comuns” se transforma na organização de poderes públicos nas cidades medievais do
21 século XII e XIII, pois

22 [...] o que constitui a ‘comuna’, nos seus primórdios, não é outra coisa senão
23 uma espécie de sociedade secreta, pactuada entre moradores de um dado
24 burgo contra o assalto do potentado feudal. É essa sorte de conjura de
25 burgueses o germe de todas as instituições comunais (Vianna: 1982, 235).

26

1 No Brasil, a defesa da população contra os índios e o quilombola é feita pelo caudilho
2 territorial, impedindo o desenvolvimento de um dos mais importantes fatores de
3 integração comunal, que é a cooperação dos moradores contra a agressão externa. O
4 papel que o grande proprietário exerce como defensor da população contra os dois
5 inimigos em comum faz com que os “arraias”, as “vilas” e os “municípios” se tornem
6 partes integrantes do seu clã e não centros de oposição ao seu prestígio. As investidas
7 dos capangas do potentado no perímetro dos núcleos populacionais da colônia, não são
8 contra a aldeia e vilas, mas contra o poder municipal, com o intuito de conquistá-lo,
9 sendo as povoações apenas o palco onde se dá o combate entre as potências rurais.

10

11 Viana esclarece que a palavra burgo é corruptela de “buhr”, que significa fortificado e a
12 palavra “town”, a aldeia cercada por uma paliçada defensiva. Ambas são erguidas para a
13 luta contra o inimigo, e desses núcleos rudimentares é que germina o espírito de
14 *selfgovernment*. Os peninsulares denominavam de “apelido” a obrigação do morador do
15 conselho de se colocar em prontidão contra o ataque mouro. Já o “fossado” tem um
16 caráter ofensivo, significando a obrigação de se juntar aos cavaleiros nas incursões
17 contra os sarracenos. “Azaria”, por sua vez, era como chamavam as incursões no
18 campo inimigo para saquear ou buscar lenha. O que o autor procura demonstrar é que
19 esses núcleos de povoação europeus se organizam sob a iminência do ataque e do saque.
20 Assim, a necessidade constante de defesa revela, nas instituições européias, a tradição
21 cavaleiresca e guerreira. No Brasil colônia, são os soldados de linha que exercem a
22 defesa dos ataques estrangeiros, já os capangas do grande senhor territorial fazem a
23 defesa contra os ataques dos índios e quadrilheiros negros. Nada obriga as populações a
24 fundarem quaisquer instituições de defesa coletiva local. Viana diz que o ocorre entre

1 nós é o que Spencer chama de ‘falsa membrana do organismo social’, pois a consciência
2 comunal dos grupos locais europeus não encontra terreno para seu desenvolvimento no
3 Brasil.

4

5 Essa consciência comunal encontrada nos grupos locais europeus não se desenvolve
6 entre nós por falta de um plasma formador, que é o sentimento de solidariedade dos
7 interesses comunitários, e

8 [...] sem essa base psicológica, sem essa tradição social, a organização
9 política local ... como expressão autônoma de uma consciência local, deixa
10 de ser uma realidade viva e sangüínea, como na Inglaterra e na América, para
11 ser apenas, como tem sido até agora, uma justaposição, uma enxertia, uma
12 adaptação legislativa, que não encontra na psicologia da nossa sociedade
13 condições vitais de funcionamento e eficiência (Vianna: 1982, 237).

14

15 Essas são as causas que, segundo Vianna, explicam porque o brasileiro só desenvolve
16 uma espécie de solidariedade social, que é a solidariedade do clã rural em torno do
17 grande senhor de terra. Todas outras formas de solidariedade social e política, tais como
18 os partidos, corporações, sindicatos, associações, bem como as comunas, a província, a
19 Nação não passam de entidades artificiais e exógenas, sem realidade efetiva na
20 psicologia subconsciente do povo.

21

22 **3.2 A função simplificadora do grande domínio rural**

23 A compreensão do pensamento de Viana sobre a origem e desenvolvimento do
24 município no Brasil passa, necessariamente, pelas suas explicações sobre o a função
25 desintegrada do grande domínio rural. O grande domínio territorial que se estabelece

1 num primeiro momento pelo sistema de sesmarias e, posteriormente, pelos latifúndios
2 agrícolas e pecuários vão concentrar nas mãos dos senhores os grandes domínios rurais.
3 Para as lavouras de cana e de café eram destinadas “duas, três ou mais léguas de terra”,
4 e para as fazendas de criação, a média era de “nove léguas em quadra”.

5

6 São essas grandes extensões de terras que vão traçar a fisionomia do nosso interior;
7 características essas que impressionavam os viajantes do começo do IV século. Vianna
8 cita Schwege, que admirado afirma que “não há aqui obras de artes, campos
9 florescentes; é como estivesse atravessando um deserto”, ou Saint-Hilaire que pergunta
10 a si mesmo ao percorrer o interior do país: ‘onde está o homem?’. Mas ele afirma que
11 essa solidão era, na verdade, de uma certa forma, apenas aparente, pois o homem estava
12 nas fazendas de engenho, no grande domínio senhorial. É dentro do domínio senhorial
13 que se concentra toda atividade econômica e social do mundo rural brasileiro. Os
14 potentados funcionavam como autarquias, independentes e auto-suficientes,
15 desenvolvendo uma agricultura não só para fins comerciais, mas também para todas as
16 suas necessidades de subsistência, produzindo tudo de que necessitavam e importavam
17 apenas o sal, o ferro, a pólvora e o chumbo. Além do alimento para seu consumo,
18 produziam tecidos, possuíam olarias, moinhos, a casa de farinha, as máquinas de
19 descascar arroz, enfim, toda a infra-estrutura que o tornava independente, autônomo.
20 Num meio social com essa autonomia não floresce nem o comércio nem a indústria,
21 impedindo o surgimento de um burguesia comercial capaz de fazer frente a hegemonia
22 dos grandes latifundiários, e da mesma forma “[...] essa mesma capacidade poliforme de
23 produção das fazendas, não permite a formação, nas zonas dos grandes domínios
24 agrícolas, de uma classe industrial” (Vianna, 1982:137).

1 Esse modelo produz amesquinamento das cidades de um modo geral e, exceto algumas
2 capitais e cidades, as coletividades urbanas nada representam, faltando-lhes o espírito
3 corporativo, que não chega a se formar e, como resultado, não há um desenvolvimento
4 das classes sociais como o experimentado pelas cidades européias medievais.

5

6 **3.3 O grande latifúndio e seu vínculo com as demais classes sociais**

7 Uma outra conseqüência da estrutura fundiária baseada no grande latifúndio é o
8 desenvolvimento de uma solidariedade hierarquizada entre os grandes proprietários
9 rurais e os demais segmentos sociais. Se a ação simplificadora dos municípios sobre os
10 nossos núcleos populacionais cria um enorme obstáculo ao desenvolvimento de uma
11 solidariedade horizontal, ou vicinal como prefere Vianna, por outro lado ela vai levar a
12 um outro tipo de solidariedade, que é a solidariedade vertical, que se estabelece entre o
13 caudilho rural e as demais classes sociais que vivem no interior ou mesmo nas áreas de
14 influência do grande domínio rural. Esses grupos sociais periféricos possuem um
15 relativo grau de dependência com o senhor rural, sendo eles formados pelos operários
16 agrícolas, foreiros, sitiantes e por pequenos proprietários.

17

18 Entre o grande fazendeiro e as demais classes sociais, as relações de solidariedade não
19 têm permanência nem estabilidade. Conforme Vianna, até 1888 o fazendeiro
20 latifundiário não precisava de trabalhadores livres, pois eles tinham os escravos e os
21 poucos trabalhadores assalariados existentes não criavam uma vinculação patronal com
22 o latifundiário. Vianna afirma ainda que o salário para o trabalhador rural não é um

1 meio essencial de manutenção de sua vida material, pois o homem brasileiro do campo
2 pode garantir o mínimo necessário para sua existência sem o esforço despendido pelo
3 homem europeu, dada à prodigalidade da própria natureza tropical. Deve-se observar
4 que essa polêmica afirmação, na verdade, é encontrada em muitos os relatos de
5 viajantes, que diziam que tudo estava ao alcance do homem tropical sem necessidade de
6 grande esforço. O que é relevante para nós são os seus argumentos de que

7 [...] nem o fazendeiro precisa do lavrador braçal, nem este depende
8 necessariamente do fazendeiro. Entre as duas classes os laços de
9 solidariedade que existem são puramente voluntários. Não os formam o
10 imperativo de nenhuma fatalidade natural ou social (Vianna: 1982, 139).

11

12 De forma semelhante é o que verifica nos domínios cafeeiros e pastoris, onde a
13 “insolidariedade” é por si só evidente. O sitiante em nada serve ao senhorio e este, por
14 seu turno, não precisa dele para as tarefas do seu domínio e não o obriga a uma
15 vinculação de caráter patronal. Tudo concorre para torná-los independentes uns dos
16 outros. Os foros são pagos anualmente e nada mais, uma vez que entre as partes
17 envolvidas há apenas um precário contrato de arrendamento, pois o proprietário pode
18 expulsar o sitiante de suas terras quando assim bem entender.

19

20 Nos domínios cerealistas a prática de meação é generalizada. Nesse regime, os terrenos
21 são cedidos por apenas um ano, podendo ou não esse prazo ser prorrogado por mais um
22 período. Ao invés da meação, alguns recorrem ao sistema do “dia por semana”, a velha
23 instituição de corveja medieval, contudo, via de regra, o sitiante prefere o foro, e se o
24 senhor recusa, ele se desloca em busca de novas terras.

1

2 Nas fazendas de cana de açúcar, as relações entre proprietário e trabalhadores diferem
3 um pouco na forma, mas, em essência, as relações estabelecidas entre eles não se
4 alteram quando comparadas com as diferentes culturas. Nas fazendas de engenho, o
5 proprietário loca a terra mediante a obrigação de o locatário moer no engenho do
6 domínio a cana que plantar, em troca da meia do açúcar apurado, uma relação que se
7 chama “ter a cana obrigada”. Nesses casos, o contrato é de nove anos e um de despejo,
8 ou de dezoito anos, com obrigação de um mínimo de tarefas previamente acordadas
9 conforme o costume da localidade. O contrato, como todos os demais nas diversas
10 atividades agrícolas, é revogável, não implicando, objetivamente, em qualquer garantia
11 para o locatário.

12

13 **3.4 A pequena propriedade e a ausência de uma classe média**

14 Para Vianna, a inexistência de uma classe média, no sentido europeu da expressão é
15 uma das falhas mais graves de nossa organização coletiva, sendo esse traço outra
16 consequência da simplificação da estrutura da sociedade rural brasileira. A cultura da
17 cana de açúcar e a cafeeira não favorecem o florescimento da pequena propriedade. O
18 pequeno agricultor não trabalha com certas culturas, como a do trigo ou da vinha, que
19 são a base de prosperidade das classes médias européias, sendo que essas culturas
20 apresentam a particularidade de serem rendosas em pequenos espaços e, ao mesmo
21 tempo, não necessitam de equipamentos dispendiosos, como ocorre com o café e a cana
22 de açúcar.

1

2 Outra característica marcante da nossa pequena propriedade é que nela só se pratica a
3 cultura extensiva, que necessita de rotação, o que torna difícil de ser feito em áreas
4 pequenas. É por esta razão que muitas propriedades menores acabam absorvidas pelos
5 latifúndios. O sistema de partilhas é outro ponto que não favorece à pequena
6 propriedade. Ele fragmenta ainda mais o pequeno domínio, tornando-o inviável, sendo
7 adquirido pelos grandes proprietários para “arredondarem” suas terras. Viana, afirma
8 que só este regime legal é suficiente para não permitir o surgimento de uma classe de
9 pequenos proprietários próspera, independente e organizada. Apenas a vitalidade dos
10 pequenos domínios resultaria a constituição de uma classe média forte e independente,
11 capaz de exercer, defronte da grande propriedade, a ação dos yomem saxônios ou dos
12 burgueses da Idade Média. O grande domínio, envolvendo a pequena propriedade num
13 ambiente muito desfavorável, impede a sua vitalidade e expansão. Esse quadro, para ele,
14 justifica a afirmação de Luiz Couty feita em 1882 de que “o Brasil não tem povo”.

15

16 Há ainda as implicações da organização escravista, que age sobre a estrutura social de
17 uma maneira profunda, pois desvincula a classe superior dos agregados e foreiros,
18 despovoando e atrofiando as vilas e as cidades e empobrecendo as classes urbanas. Há
19 ausência de classes sociais definidas, de hierarquia social organizada, classe média,
20 classe industrial, comercial e urbana em geral. Viana é enfático ao observar que “a
21 nossa sociedade rural lembra um vasto e imponente edifício, em arcabouço, incompleto,
22 insólido, com os travejamentos mal ajustados e ainda sem pontos firmes de apoio”
23 (Vianna: 1982, 146).

1

2 **3.5 Gênese dos Clãs e do espírito de Clã**

3 Segundo Vianna, a sociedade brasileira é em sua essência uma sociedade clânica e a
4 história política brasileira está diretamente relacionada à dinâmica e evolução do clã.
5 Os senhores de engenhos ou donos de latifúndios cafeeiros aparecem sempre como
6 chefes de clãs, acaudilhando um bando de sócios, de amigos, camaradas e capangas
7 durante os quatro séculos de história. O nosso clã rural, segundo ele, não possui forte
8 organização quanto o clã europeu ou do Céltico antigo. Seu caráter é mais patrimonial
9 do que guerreiro, mais defensivo do que agressivo, de estrutura menos estável, mais
10 fluída. Nos dois primeiros séculos da colonização esse grupo se destaca pela
11 combatividade e mobilidade, parecendo ser dotado de vida própria, diferenciado da
12 massa anônima da população. Contudo, não se trata de um organismo à parte, uma
13 formação anômala e extravagante, mas sim de um sintoma de nosso arranjo social. O
14 regime é um só. Ele abarca todos de uma mesma maneira, e todos estão agrupados em
15 torno de chefes territoriais.

16

17 O clã é a porção visível de um agrupamento maior, a sua face militante. A porção
18 pacífica se agrupa sob a direção suprema do grande proprietário, e a população interior
19 se agrega em torno da nobreza rural. A natureza dessa concentração em torno do nobre
20 não é de natureza patronal, religiosa ou militar. Do ponto de vista religioso não há
21 nenhum espírito de solidariedade das nossas populações. Do ponto de vista militar
22 também não, pois as populações nunca tiveram necessidade de prover sua própria
23 defesa contra os inimigos estrangeiros, que são combatidos pelos governadores e

1 comandantes de tropas de linha. Tampouco é de natureza econômica, pois a população
2 livre não exige do senhor territorial nada além do foro, onde não há relação patronal,
3 portanto, não é a patronagem econômica a base dessa solidariedade. O vínculo que
4 Viana apresenta como aquele que congrega a população com o senhor de terra é a
5 necessidade de defesa contra a “anarquia branca”. Essa anarquia branca está nos
6 aparelhos da política, que não são capazes de assegurar a integridade dos moradores e a
7 intangibilidade do seu patrimônio jurídico. A corrupção é uma chaga aberta no seio das
8 instituições, e a parcialidade e a venalidade dos magistrados afligem a todos. A justiça
9 possui poderes amplos, inclusive a faculdade de “tirar residências” e proceder
10 “devassa”, prerrogativas só abolidas em 1821. Esse arbítrio é o campo aberto a todas as
11 facções que se digladiam. Domina todo mecanismo legal e ignora formalidades e
12 preceitos jurídicos.

13

14 Para o governador militar ou algum alto personagem praticamente não há punições, pois
15 os capitães-mores podem, arbitrariamente, revogar sentenças legitimamente proferidas.
16 Arrendamento de cargos públicos é prática costumeira, o que abre possibilidades para
17 todas as espécies de extorsão. São providos de eleição o cargo de juiz ordinário, que
18 exercia suas atribuições nas vilas e povoações pouco densas, e o de juiz de vintena, que
19 atende as aldeias distantes da cidade ou vila a que pertencem. Esses juízes são os das
20 gentes rurais, eleitos pelos “homens bons” das cidades e vilas. Essa elegibilidade é que
21 os tornam caudatários dos potentados locais e é a facção de caudilhos que controla a
22 câmara municipal e o aparelho eleitoral, que têm o poder de escolher os ocupantes
23 desses cargos entre os principais de seu clã.

1

2 Somente o juiz de fora é imune às manobras dos potentados locais, pois a sua escolha se
3 dá pelo governo central. Ele se torna, portanto, seu agente, tendo liberdade de ação para
4 se opor aos interesses locais. Assim, com essa independência, ele pode se apresentar
5 como protetor dos pequenos e fracos. Já o juiz ordinário se transforma em criatura da
6 facção, exerce sua função com parcialidade, serve de instrumento de vingança, torna-se
7 um violador da lei legalmente instituído e faz a “justiça de compadres”. Viana cita
8 Saint-Hilaire, que observa que ‘os ministros da justiça, como trazem varas muito
9 delgadas, como lhes punham os delinquentes nas pontas quadro caixas de açúcar, logo
10 dobravam; e assim era a justiça de compadres’ (Vianna: 1982, 151).

11

12 Os tribunais de segunda instância não se constituíam em instrumentos de defesa para os
13 litigantes, pois ficavam a grande distância dos povoados e vilas, sendo que o
14 desembargador dos Paços, por exemplo, residia em Lisboa. A grande distância física
15 desses tribunais tornava os recursos de segunda instância inacessíveis à população em
16 geral. Os cargos providos localmente, por seu turno, eram ocupados por pequenos
17 ditadores, como os de capitães mores, que ficavam fora da ação das autoridades
18 superiores. Os capitães mores tinham as funções de delegado de polícia das aldeias, com
19 atribuições judiciárias, administrativas, executivas, policiais e militares, sendo ainda
20 chefes do serviço de recrutamento. Eram pequenos ditadores da localidade. Como eram
21 eleitos pela câmara municipal, tornavam-se homens de facção, embora eventualmente
22 entrassem em disputas contra os potentados.

23

1 Os magistrados eleitos e os capitães mores, desde a colonização, são uma das maiores
2 causas da formação do espírito gregário. Seus poderes conseguem manter todas as
3 classes, urbanas e rurais, sob sua dependência, na medida em que taxam o mercado,
4 estabelecem posturas, lançam fintas, julgam injúrias verbais, nomeiam funcionários
5 locais, policiais administradores, militares e judiciários, sendo ainda avaliadores de bens
6 penhorados e recebedores de sizas. Com todos esses poderes eles se tornam centro da
7 agitação dos partidos locais.

8

9 É nesse cenário que a população colonial, que não tem independência econômica, nem
10 força material ou prestígio, procura abrigo na oligarquia que domina a câmara. Os
11 homens de bem que elegem a câmara são da nobreza territorial, o que exclui todos os
12 demais segmentos sociais. O caminho natural da população é se recolher às sombras dos
13 potentados. É sob a força exercida pela câmara municipal que se intensifica a tendência
14 da plebe rural à solidariedade e ao espírito de clã gregário.

15

16 Um dos expedientes mais odiados pela população em geral é o do recrutamento, pois
17 representa uma convocação compulsória e arbitrária para uma atividade de risco.
18 Vianna afirma que o brasileiro é um refratário histórico ao serviço militar, pois ele ama
19 apenas o fardão vistoso, os chapéus de bico e tudo aquilo que há de mais ornamental,
20 porém, não aceita o ônus dos trabalhos perigosos. Ele não é um combatente nato, mas
21 sim um eterno candidato ao coronelado da guarda cívica. A plebe dos cabras, composta
22 pelos cafuzos, mamelucos, produto da mestiçagem cabocla, que parece mostrar certo
23 pendor para as armas. Ele se militariza, não por amor ao exército, mas por não se

1 enquadrar ao trabalho sério e duro dos campos e das minas. Já as classes superiores só
2 são seduzidas pelos altos postos e fogem dos serviços das praças.

3

4 Um dado esclarecedor e importante nos seus argumentos é que os nobres livram não só
5 seus filhos do serviço militar como também seus protegidos, que a eles recorrem na
6 eminência do recrutamento. A repulsa e o medo do recrutamento tornam-se, assim, uma
7 outra força eficiente na consolidação dos clãs rurais. Para o autor, essa convergência da
8 população aos clãs decorre pelo fato de que,

9 [...] em todas as sociedades regularmente formadas, sejam bárbaras ou
10 civilizadas, existem, com efeito, certas instituições sociais no auxílio das
11 quais encontram os indivíduos fracos ou inermes meios de proteção ou
12 reação contra a anarquia circundante. São, nas sociedades bárbaras, o 'clã'
13 familiar, ou a 'comunidade' de tribo ou de aldeia. É, no mundo romano e
14 grego, a 'gens'. No mundo medieval, são as 'corporações', as 'comunas' e a
15 'cavalaria'. São os 'trade-unions', as 'confederações trabalhistas', ou os
16 'sindicatos', poderosos, no mundo industrial moderno [...] o nosso moderno
17 campônio, como o antigo peão colonial, não goza de nenhuma proteção desta
18 natureza (Vianna: 1982, 155).

19

20 Desde o início da colonização, os privilégios legais concedidos aos fazendeiros, como a
21 isenção dos serviços de guerra da gente empregada em sua casa e de todas as pessoas
22 que vivam em sua órbita: os boiadeiros, tropeiros etc., serviam para desenvolver em
23 torno deles essa "movimentação centrípeta" das classes inferiores. O segmento mais
24 fluído em relação ao núcleo central do clã, formado pelos vendeiros, os comerciantes da
25 aldeia, os mestres de ofício, chefes de oficina, o pequeno proprietário, entre outros,
26 refugia para junto dos grandes senhores em busca de amparo. Assim, o clã fazendeiro é
27 a única forma militante da solidariedade social em nosso povo, na medida em que "entre
28 o chefe o seu clã se forma aquilo que Joaquim Nabuco chamou, uma vez, de 'tribo

1 patriarcal isolada do mundo'. Tamanha é entre um e outro a comunidade de sentimentos
2 e o espírito de obediência e união" (Vianna: 1982, 158).

3

4 O clã é constituído de um espírito de corpo, com obrigações mútuas. Ao senhor cabe
5 rebater as injúrias feitas aos seus agregados. O ataque a eles é considerado uma afronta
6 à sua própria pessoa. Da parte de sua clientela, há o dever de fidelidade absoluta,
7 cabendo também a prestação de serviços ao chefe, o que envolve tanto a defesa do
8 patrono como também a obrigação de votar no seu candidato. É por instinto de
9 conservação, segundo ele, que o nosso homem do povo é, essencialmente, o homem do
10 clã.

11

12 O resumo das idéias de Oliveira Vianna descrito acima contém em seu bojo os
13 elementos que entendemos como necessários para a compreensão do surgimento do
14 município no Brasil na sua perspectiva analítica. A ausência de características
15 particulares verificadas no desenvolvimento histórico das sociedades européias e da
16 América saxônia, aliada às especificidades do processo colonizador lusitano, foi gerador
17 de um modelo municipal que se afasta das instituições municipais que inspiraram a sua
18 criação, como veremos a seguir.

4 Considerações finais

Aproximações e distanciamentos entre de Faoro e Viana

Um estudo comparativo do pensamento de Oliveira Vianna e de Raymundo Faoro quanto ao desenvolvimento do município no Brasil, quando feito de forma pontual como é a nossa proposta nesse trabalho monográfico, certamente limita o campo de análise, não permitindo elaborar comentários mais abrangentes que abarquem o conjunto de idéias de cada autor sobre a formação política brasileira. Entretanto, apesar das limitações impostas por esse recorte, são significativos os pontos de encontro e os distanciamentos encontrados nas leituras que nos serviram de base para esse estudo sobre o desenvolvimento de nossas instituições municipais.

A diferença metodológica entre eles é de grande relevância, e embora já tenhamos nos referido a ela, voltaremos a esse ponto ampliando e reforçando os argumentos apresentados inicialmente. Faoro explica o desenvolvimento de nossas instituições municipais a partir do Estado enquanto Vianna interpreta o processo de formação dos nossos municípios através da ordem social vigente no Brasil, com destaque para a influência do grande latifúndio e dos clãs rurais sobre o desenvolvimento de solidariedade entre o grande proprietário rural e os demais segmentos sociais.

Faoro, utilizando-se dos conceitos weberianos de patrimonialismo e estamento, explica o surgimento e a conformação do município a partir de uma política deliberada da Coroa portuguesa, onde o Estado patrimonial e estamental lusitano impôs uma forma

1 de organização política que se constituiu em um prolongamento da ideologia e do
2 arcabouço jurídico e institucional da Metrópole. Segundo Faoro, essa ordem política,
3 entretanto esteve dissociada da sociedade, pois essas instituições “exógenas”, “dativas”,
4 não encontraram correspondência nas nossas comunidades locais. O município se
5 constituiu, em última instância, como um núcleo social e administrativo, voltado para
6 atender aos interesses de um capitalismo de Estado praticado por Portugal, e não
7 evoluiu para a construção de um sistema representativo, autônomo, detentor da
8 prerrogativa de *selfgovernment*.

9

10 Vianna por sua vez atribuiu a ausência de *selfgovernment* de nossas comunidades locais
11 ao meio social que, dada sua feição cívica, era hostil tanto à solidariedade privada
12 quanto à pública. A grande propriedade, autárquica, auto-suficiente, atuou sobre os
13 núcleos populacionais de forma “dissolvente”, exercendo uma força centrífuga sobre
14 estes, impedindo-os, dessa forma, de se desenvolverem. A força motriz da vida social
15 brasileira não esteve na vida urbana, como nos núcleos comunais americanos e ingleses
16 que serviram de modelo para as nossas organizações municipais. Os núcleos comunais
17 anglo-saxônicos estão assentados na democracia de pequenos domínios que apresentam
18 elevada densidade populacional e acentuada divisão do trabalho, levando a criação de
19 instituições públicas para regular a vida em comunidade. Vianna afirma que essas
20 características são desconhecidas nos nossos grupos locais, pois são as grandes
21 extensões de terras que vão traçar a fisionomia do nosso interior, onde matutos e
22 sertanejos vivem disseminados em um vasto território, dispendo de terras excedentes
23 para suas necessidades.

1

2 Para Faoro é o Estado patrimonialista estamental que vai moldar a nossa vida política e
3 social, e essa herança lusitana pode ser detectada em nossas instituições ainda no final
4 da década de 1950, época da publicação de sua obra *Os Donos do Poder*. Seguindo
5 outro viés analítico, Vianna descreve a sociedade brasileira como uma sociedade
6 clânica, onde a vida política e social vão se estruturar em torno do grande latifúndio e
7 do clã rural. Essa forma de estruturação da vida comunitária leva ao desenvolvimento de
8 uma solidariedade social verticalizada e hierarquizada entre a população em geral e os
9 grandes latifundiários, chefes dos clãs rurais. Entre os fatores apontados como
10 formadores desse tipo de solidariedade estão o recrutamento compulsório para prestação
11 de serviço militar e a “anarquia branca”, expressão usada por ele para designar a
12 arbitrariedade e parcialidade que dominam os aparelhos da política.

13 Segundo Vianna a população colonial não dispunha de independência econômica, nem
14 de força material ou prestígio, nem de outras formas de solidariedade social e política,
15 tais como os partidos, corporações, sindicatos, associações e comunas. Essa condição
16 levou essa população a procurar abrigo na oligarquia dominante no município,
17 intensificando a tendência da plebe rural à solidariedade vertical e ao espírito de clã
18 gregário, trazendo como consequência dessa forma de solidariedade a privatização do
19 espaço público por parte da oligarquia rural.

20

21 Nota-se que tanto Vianna quanto Faoro procuram demonstrar a ausência de
22 *selfgovernment* de nossas comunidades e o caráter exógeno de nossas instituições
23 locais. É relevante para nosso estudo o fato de Faoro recorrer aos argumentos de

1 Vianna, em sua obra *Populações Meridionais do Brasil*, para dar sustentação a sua tese
2 de que as nossas instituições municipais são estranhas ao nosso meio social, ou ainda
3 que em determinadas regiões, a criação de vilas tinha como objetivo reunir os
4 moradores dispersos, conforme mencionamos no segundo capítulo. Da mesma forma é
5 também significativo que Faoro se refira a São Vicente e a Piratininga como exemplos
6 de criação de municípios que precederam o povoamento, ou a Campos de Goitacazes e
7 Parati como exemplo de municípios criados pela população, que em seguida pede
8 reconhecimento por parte da Coroa. Embora Faoro não faça referência a Vianna nessas
9 passagens, são exatamente esses os municípios citados por Vianna em *Populações*
10 *Meridionais do Brasil* para explicar essas mesmas práticas. Embora não possamos
11 afirmar de forma categórica a influência de Vianna na interpretação de Faoro no que
12 tange à questão pontuais relativas ao município, existem fortes indícios que nos
13 apontam essa direção.

14

15 Encontramos também uma grande proximidade entre Faoro e Vianna no tocante ao
16 modelo ideal de democracia, que para ambos é a democracia construída a partir da
17 comuna. Embora não haja nenhuma referência direta, existem fortes indícios de que
18 esse modelo ideal é o da democracia toquevilliana, cujo processo de construção das
19 instituições tem sua base na vida comunal. Tocqueville (1987) em sua obra clássica
20 *Democracia na América* ao comentar suas observações acerca da democracia americana
21 afirma que nos Estados Unidos o condado é organizado pela comuna, o Estado é
22 organizado pelo condado e a União organizada pelos Estados. Não há como fazer
23 afirmações taxativas sobre essa questão, entretanto, mais uma vez, temos um forte
24 indicativo de que essa concepção de democracia é compartilhada por ambos. Essa

1 questão merece uma investigação mais aprofundada em um outro estudo sobre o tema.

2

3 A ausência das classes sociais no conjunto das forças políticas é também uma
4 preocupação presente nas análises dos dois autores, embora cada qual apresente essa
5 questão de forma distinta. Para Faoro, a burguesia comercial lusitana e as demais
6 classes sociais, embora economicamente condicionadas, não dispunham de poder
7 político, sendo apenas agentes do rei, pois acima das classes, de seus grupos e de seus
8 interesses havia uma comunidade que comandava e dirigia, que era o estamento. Para
9 Vianna, o não desenvolvimento de uma classe média forte foi outra consequência da
10 simplificação da estrutura da sociedade rural brasileira. O grande latifúndio autárquico,
11 que atrofia vilas e cidades, aliado à cultura extensiva e à organização escravista são as
12 causas apontadas para o não desenvolvimento da classe industrial, comercial e urbana
13 em geral. Para Vianna, a ausência dessas classes sociais fazia a sociedade brasileira
14 lembrar um imponente edifício sem pontos firmes de apoio.

15

16 Finalizando, é importante ressaltar que a sociedade brasileira analisada pelos autores é a
17 sociedade rural, pré-industrial, que perdurou até meados da década de sessenta do
18 século passado. Dados do IBGE indicam que só a partir desse período a população
19 urbana se torna majoritária. Em 1940, portanto duas décadas após a publicação de
20 Populações Meridionais do Brasil a população rural representava sessenta e oito por
21 cento da população nacional, e somente no senso demográfico de 1970, doze anos após
22 a publicação da obra Os Donos do Poder, é que a população urbana aparece equiparada
23 a população rural, quando passa a representar cinquenta e cinco por cento do total da

1 população, ou seja, com apenas cinco por cento a mais que a rural. O Brasil chega no
2 século XXI com os centros urbanos abrigando oitenta e um por cento do total da sua
3 população. A indústria brasileira, após os surtos de expansão em alguns períodos do
4 século passado, assumiu um papel de grande importância no arranjo produtivo nacional,
5 constituindo-se em um setor dinâmico e moderno, mesmo quando comparada às das
6 nações industriais mais desenvolvidas.

7

8 Uma questão que se coloca é saber até que ponto as grandes transformações ocorridas a
9 partir da segunda metade do século passado na sociedade brasileira, no nosso meio
10 social como diria Vianna, implicaram em mudanças substantivas no papel do município
11 dentro do conjunto das instituições políticas atuais. Uma outra interrogação é se o
12 princípio da impessoalidade e generalidade das leis está consolidado em nossa
13 sociedade ou se a “anarquia branca”, que é a privatização do poder público por parte das
14 nossas elites políticas e econômicas, permanece nos ‘usos e costumes” e a troca de
15 benefícios continua a ser uma das bases da atividade pública. O patrimonialismo que
16 Faoro dizia estar ainda presente no Brasil no final da década de 1950 foi superado ou
17 permanece nas práticas dos homens públicos dos nossos dias? Essas questões, entre
18 outras, ficam como possibilidades de investigações acerca da história social brasileira
19 que este estudo nos permite formular.

1 **Referências Bibliográficas**

- 2 ABREU, Capistrano de. *Capítulos de História Colonial*. 7. ed. São Paulo: Editora
3 Itatiaia, 2000.
- 4 ABREU, Capistrano. *Caminhos antigos e povoamento do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro:
5 Editora Civilização Brasileira, 1975.
- 6 ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do Poder: bacharelismo liberal na política*
7 *brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.
- 8 BAHIA, Paulo. *Raymundo Faoro: o embaixador da cidadania*. Rio de Janeiro: Achegas,
9 2003. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/dez/bahia_faoro_10.ht>. Acesso
10 em: 08 jan 2008.
- 11 BASTOS, Elide Rugai, João Quartim de Moraes (Orgs). *O pensamento de Oliveira*
12 *Vianna*. Campinas: Editora Unicamp, 1993
- 13 CAMMACK, Paul. *O “coronelismo” e o “compromisso coronelista”*. Cadernos do
14 Departamento de Ciência Política n° 5. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1979.
- 15 CARONE, Edgard. *A República Velha*. Rio de Janeiro/SP: Editora Diefel, 1978.
- 16 CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e Bordados: Escritos de História Política*. Belo
17 Horizonte: Editora UFMG. 1998.
- 18 CARVALHO, José Murilo de. *A Formação das Almas*. 12. ed. São Paulo: Editora Cia
19 das Letras, 2002.
- 20 CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial*,

- 1 *Teatro das Sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira,
2 2003.
- 3 CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora
4 Companhia das Letras, 2003.
- 5 SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paradoxos do Liberalismo*. 1 ed. Rio de Janeiro:
6 Co-edição Edições Vértice e IUPERJ, 1988.
- 7 CARVALHO, Orlando M. *Política do Município*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora
8 Livraria Agir, 1946.
- 9 FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do patronato brasileiro*. 3.ed. São
10 Paulo: Ed. Globo, 2001.
- 11 FORO, Raynundo. *Existe um Pensamento Político Brasileiro?* São Paulo: Editora
12 Ática, 1994.
- 13 FENELON, Dea Ribeiro (Org.). *50 Textos de História do Brasil*. São Paulo: Editora
14 Hucitec, 1974.
- 15 FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e Descentralização no Império*. São Paulo:
16 Editora 34, 1999.
- 17 FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 15. ed. São Paulo: Editora
18 Nacional, 1977.
- 19 HERKENHOFF, João Batista. Município e Democracia. **A Gazeta**, Vitória, p.5, 15 jun
20 2004.

- 1 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora José
2 Olympio, 1978.
- 3 HOLANDA, Sérgio Buarque de. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 7. ed.
4 São Paulo: Editora Difel, 1985.
- 5 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova
6 Fronteira, 1997.
- 7 LIMA, Oliveira. *Formação Histórica da Nacionalidade Brasileira*. 3^a ed. Rio de
8 Janeiro: Editora Topbooks; São Paulo: Publifolha, 2000
- 9 MACÊDO, Ubiratan Jorge. *A liberdade no Império*. São Paulo: Editora Convívio, 1977
- 10 MERQUIOR, José Guilherme, *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Tradução Henrique
11 de Araújo Mesquita. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1991.
- 12 MORAES, José Geraldo V. de. *Cidade e cultura urbana na Primeira República*. São
13 Paulo: Editora Atual, 1994.
- 14 NABUCO, Joaquim. *Minha Formação*. 6. ed. São Paulo: Ed. Ediouro, 1997
- 15 PORTO, Manoel Ernesto Campos. *Apontamentos para a História da República*. São
16 Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.
- 17 PRADO, Paulo. *Retrato do Brasil*. 2^aed. São Paulo: Ibrasa, 1981.
- 18 PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense,
19 1972.
- 20 PRADO JR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 42. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

- 1 PRADO JR, Caio. *Evolução Política do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979).
- 2 QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O mandonismo local na vida política brasileira e
3 outros ensaios. Editora Alfa-Omega. São Paulo. 1976.
- 4 QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. O
5 Brasil Republicano, Tomo III da História Geral da Civilização Brasileira. Diefel. São
6 Paulo. 1975.
- 7 LESSA, Renato. *A Invenção Republicana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 1999.
- 8 SCHWARTZMAN, Simon. A atualidade de Raymundo Faoro. Dados – Revista de
9 Ciências Sociais, Vol 46, n 2, 2003, pp207 a 213.
- 10 SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro. 3. ed. São Paulo:
11 Editora Campus, 1982
- 12 TOCQUEVILLE, Alexis. A Democracia na América. 3. ed. São Paulo: Itatiaia/Edusp,
13 1987
- 14 REIS, José Carlos de. As identidades do Brasil. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV,
15 2002.
- 16 SODRÉ, Nelson Werneck. *Panorama do Segundo Império*. 2. ed. Rio de Janeiro:
17 Editora Grafia, 1998.
- 18 SANTOS, Estilaque Ferreira dos. A monarquia no Brasil. Vitória: Edufes, 1999.
- 19 TAVARES, Nilo José. *Autoritarismo e Dependência: Oliveira Vianna e Alberto Torres*.
20 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Achimé/Socil, 1979.

- 1 VASCONCELLOS, João Gualberto M. *A invenção do coronel*. Vitória: Edufes, 1995.
- 2 VIANNA, Oliveira. *Ensaio Inéditos*. Campinas: Ed. Unicamp, 1991.
- 3 VIANNA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Monteiro Lobato e &
- 4 C. Editores João Paulo, 1923.
- 5 VIANNA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil e Instituições Políticas*. Brasília:
- 6 Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 1982.
- 7 VIANNA, Oliveira. *O ocaso do Império*. Editora Massangana. PE. 1990.
- 8 VIANNA, Oliveira. *Problemas de organização e problemas de direção*. 2. ed. Rio de
- 9 Janeiro: José Olympio, 1974.
- 10 VIANNA, Oliveira. *Problemas de Política Objetiva*. 2. ed. São Paulo: Cia Ed.
- 11 Nacional, 1947.
- 12 VIEIRA, Evaldo. *Autoritarismo e Corporativismo no Brasil: Oliveira Vianna e*
- 13 *Companhia*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1981.
- 14 WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Ed. UNB,
- 15 WERNET, Augustin. *Sociedades Políticas (1831-1832)*. São Paulo: Cultrix, 1978.
- 16 XAVIER, Leopoldo Bibiano. *Revivendo o Brasil Império*. São Paulo: Artpress, 1991.
- 17 ZENHA, Edmundo. *O Município no Brasil (1532-1700)*. 1ª ed. São Paulo: Editora Ipê,
- 18 1948.