

MANOEL RODRIGUES FERREIRA

Em Portugal existiu o município, ao tempo da presença do Império Romano na península. Mas, com a sua queda, e com o advento da chamada Idade Média, surgiram na Europa os governos locais das vilas e cidades, chamados repúblicas, que nada tinham em comum com os antigos municípios romanos. Essas repúblicas foram uma criação das burguesias das cidades, que ansiavam por dirigir seus próprios destinos. Os reis, que desejavam enfraquecer as nobrezas feudais, começaram a fazer, contra elas, pactos com as repúblicas nascentes. Os monarcas apoiavam-se nas repúblicas locais, e estas apoiavam-se neles. Não deixava de ser um paradoxo que as monarquias fossem formadas de repúblicas. Em Portugal tudo também se passou exatamente assim. E quando, após o Descobrimento em 1500, o rei d. João III resolveu criar instituições político-administrativas no Brasil, começou antes da instituição do governo geral. Assim, em 1532 Martim Afonso de Sousa desembarcou em São Vicente, com pouco mais de quatrocentas pessoas, para estabelecer as duas primeiras vilas no Brasil, as de São Vicente e de Piratininga (mais tarde São Paulo de Piratininga). Não se sabe exatamente qual foi fundada primeiro, mas admite-se, sem provas, que teria sido São Vicente. O documento "Diário" de Pero Lopes de Sousa, que descreve o modo como foram fundadas, é, depois da carta de Pero Vaz de Caminha, um dos mais belos da nossa história. Tudo nele se encontra, desde o estabelecimento da nossa sociedade, até os seus desígnios cívicos que a norteavam. Assim, a partir de 1532, cada vila e cidade que surgia no Brasil era uma república que se instalava, dirigida pelos respectivos habitantes. Esse sistema de repúblicas locais estava consubstanciado nas Ordenações do Reino, o livro máximo das leis da Monarquia Portuguesa. Não havia, pois, diferença alguma entre as repúblicas das vilas e cidades de Portugal, e as do Brasil. Com a diferença de que nas do Brasil só podiam ocupar cargos eletivos, os aqui nascidos. Exclusivamente. Ora, esse regime de governos locais, que eram as repúblicas das nossas vilas e cidades, só foi abolido após a Independência, quando o Império Brasileiro criou o município, estabelecido na Constituição de 1824 por inspiração da legislação francesa da Revolução.

Nessas condições, a república local vigorou no Brasil de 1532 a 1824, durante exatamente 292 anos. Quase três séculos! A nossa formação político-administrativa foi fundamentalmente a dos governos locais. Com a Independência surgiu a administração nacional brasileira, isto é, representantes do povo (deputados e senadores) formando o governo central. Mas, o processo de eleição desses representantes do povo baseava-se, geograficamente, no antigo sistema das repúblicas locais, ou seja, foi instituído o sistema distrital. Predominou no processo eleitoral do Império o respeito ao tradicional sistema local de representantes do povo. Aí estava, no Império, o respeito à tradição: se nas antigas repúblicas locais o povo elegia seus representantes aos governos das vilas e cidades, agora, no novo regime, o mesmo povo, além de continuar elegendo seus representantes às recém-criadas câmaras municipais, passou a eleger nas mesmas circunscrições eleitorais (os distritos eleitorais) seus deputados às assembleias provinciais e nacional.

Na República continuou-se a adotar o sistema distrital. Somente com a Constituição de 1946 é que se introduziu no Brasil o sistema proporcional de eleições, ainda existente. É interessante rápida dissertação sobre o sistema proporcional.

Em meados do século passado, o matemático inglês Hare inventou o sistema proporcional, um meio racional de se garantir representatividade às minorias. Mas, como a sociedade não se rege por teoremas matemáticos, ingleses e americanos tiveram o bom senso de não tomar conhecimento da invenção do voto proporcional e continuaram a manter o seu sistema distrital, que permanece até hoje. Durante o Império brasileiro, pensou-se em adotar o voto proporcional. Em 1873, o assunto foi exaustivamente debatido na Câmara dos Deputados, que teve, como ingleses e norte-americanos, o bom senso de não adotar o sistema proporcional, mantendo o sistema distrital.

Hoje, a sociedade brasileira, embora submetida à lei do sistema proporcional, adota, por sua própria conta, o sistema distrital. Basta ver o resultado das últimas eleições ao Congresso: nos municípios, foram os candidatos locais, os mais votados. O significado profundo desse fenômeno é que o inconsciente coletivo está se manifestando coerente com a nossa tradição eleitoral, que se iniciou em 1532, com Martim Afonso de Sousa fundando as duas primeiras repúblicas locais no Brasil, as vilas de São Vicente e Piratininga (hoje a cidade de São Paulo), e que continuou ao longo dos séculos, com a formação político-administrativa do Brasil.

Mas, desde que as repúblicas locais foram assim tão importantes na nossa vida político-administrativa, a ponto de se fixar

tão profundamente no inconsciente coletivo, é justo que delas seja feito um retrospecto, embora em rápidas palavras, pois o espaço de que aqui disponho não me permite apresentar os respectivos documentos históricos comprobatórios, que aliás se acham nos livros e artigos especializados sobre o assunto, que já publiquei.

AS REPÚBLICAS LOCAIS

A compreensão do nosso passado exige que reformulemos alguns conceitos históricos depreciativos que sobre ele surgiram após a Independência, em 1822. Nessas condições, o Brasil não era denominado "colônia", mas sim, Estado do Brasil, um Estado membro da Monarquia de Portugal, cujos reis, como todos das monarquias absolutistas da Europa, recebiam seu poder de Deus. Daí os povos — inclusive o do Brasil — dedicarem aos seus soberanos os mais profundos sentimentos de respeito, iguais àqueles que dedicavam a Deus. O povo do Brasil não era chamado de "colono", mas sim, tinha a nacionalidade portuguesa, pois ainda nem o vocabulário "brasileiro" existia.

A vida política do nosso povo, como já vimos, restringia-se às suas vilas e cidades, as chamadas repúblicas. Erroneamente, por desconhecimento do nosso passado, tem-se atribuído à estrutura político-administrativa das nossas vilas e cidades, a denominação "município", que na realidade nunca existiu, só surgindo na Constituição de 1824. Esse foi um descobrimento que fiz há pouco mais de dois anos. Aliás, o historiador é um homem que vai à aventura nos documentos do passado humano, à procura de surpresas, que são os novos conhecimentos.

Do que já dissemos conclui-se que é um erro falar-se genericamente em "administração colonial". Pois eram duas as administrações: uma, a do rei de Portugal através dos governadores gerais do Estado do Brasil e dos governadores das capitânicas; outra, a do povo, através dos seus representantes no governo das repúblicas das vilas e cidades, também chamado de concelho (com c) e câmara (mas não municipal).

AS CLASSES SOCIAIS

Fala-se genericamente de "sociedade colonial", o que é um erro, pois em realidade a sociedade do Brasil estava rigorosamente dividida em dois grandes grupos, nobreza e povo, como qualquer sociedade absolutista europeia. Essa nobreza não era titulada, mas regia-se pelos estatutos da nobreza de Portugal europeu. Era formada pelos descendentes dos antigos "homens bons", assim chamados desde a Idade Média. Essa nobreza era adquirida no Brasil pelos primeiros conquistadores da terra, ao serem fundadas as primeiras vilas, com suas repúblicas. Essa nobreza formava a classe política dirigente, única que podia ser votada pelo povo, para os cargos da câmara (conselho) da república. A massa, que só tinha o direito de votar, constituía o outro estado social, formado pelos oficiais mecânicos. Era a plebe. Os oficiais mecânicos eram os que exerciam ofícios mecânicos, isto é, trabalhos manuais ou braçais. Até recentemente ainda se usava no Brasil a denominação oficial, como por exemplo oficial de farmácia, oficial torneiro, etc.

O elemento da nobreza que passasse a exercer trabalho manual ou braçal, deixava de pertencer à sua classe e tornava-se um oficial mecânico, isto é, passava a pertencer à plebe.

A esta altura é conveniente esclarecer como surgiu a lenda de que os nossos antepassados não gostavam de exercer trabalhos manuais, razão porque o Brasil é hoje materialmente subdesenvolvido, como se costuma dizer. Um elemento da nobreza podia exercer trabalhos manuais e braçais — e na verdade o fazia — desde que não fosse para vendê-los. Isto é, podia ser proprietário de uma casa de negócios, mas não podia ficar no balcão atendendo os fregueses. Em suma, devia conservar o seu "status" de nobre. Nas vilas e cidades, a nobreza era em número muito reduzido, sendo a grande massa da população formada de oficiais mecânicos. Assim, todos trabalhavam, nobreza e povo, mas cada qual conservando o seu "status". A documentação a respeito é abundante, mas os historiadores do século passado, não a entendendo, concluíram apressadamente que ninguém trabalhava no Brasil, que era proibido trabalhar. Infelizmente, essa interpretação errônea tornou-se verdade e é hoje o ponto principal em que se baseiam os ensaístas do nosso desenvolvimento econômico, e que lhe dão o nome de "herança cultural".

O FUNCIONAMENTO DAS REPÚBLICAS

Como já vimos, as repúblicas das vilas e cidades constituíam autênticos estados locais que formavam um estado maior, a nação portuguesa, chamada Monarquia de Portugal. Assim, o rei que diretamente, quer pelos seus delegados no Brasil, não interferia de maneira alguma nas administrações das nossas vilas e cidades, que gozavam de uma soberania, de uma independência, que dificilmente hoje podemos avaliar ou conceber, já que estamos dominados pela idéia errônea de "jugo colonial". Basta

dizer que nos 292 anos desse regime, jamais uma câmara (ou conselho) das nossas repúblicas das vilas e cidades foi fechada pelo rei ou seus delegados. Nunca, nesses quase três séculos, houve por parte dos reis ou seus delegados qualquer ato de violência contra qualquer república das nossas vilas e cidades. Nem mesmo contra qualquer dos seus integrantes, isoladamente. É que os reis de Portugal reconheciam a soberania dessas repúblicas, evitando qualquer conflito com elas, o que poderia levar à própria ruptura do pacto existente.

A lei eleitoral constava, em suas minúcias, das Ordenações do Reino. O processo de eleições era em dois graus: os oficiais mecânicos mais a nobreza elegiam os dirigentes da república, as pessoas nobres, que seriam os oficiais da câmara. As eleições realizavam-se de três em três anos, mas os mandatos eram de um ano. Isto é, os eleitores de primeiro grau elegiam os de segundo grau, que por sua vez elegiam um número triplo de mandatários, e aqui cabia ao juiz ou ouvidor dividir o número total de eleitos em três mandatos, um para cada ano, dispondo Ordenações que "o juiz juntará os mais convenientes, assim por não serem parentes". Esta proibição de os eleitos não serem parentes, constava também de uma conhecida república, a de Veneza, cuja lei eleitoral dizia que ficavam eleitos "uno per familia, che non vi sia Parentella alcuna" (Alvise Zorzi, "Una città una Republica un Impero, Veneza 697-1797", Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1980, pág. 29). Pode parecer simples coincidência, mas não é, pois as origens da República de Veneza e as de Portugal foram as mesmas, na Idade Média. Mas não é só aí que encontramos coincidência. Tanto na lei eleitoral da república de Veneza quanto na das Ordenações do Reino, havia a exigência de um menino (símbolo da inocência) retirar da urna (por sorteio) os eleitos para determinado mandato. Na obra de Alvise Zorzi, já citada, vemos uma ilustração da época, mostrando esse menino no ato de retirar da urna os nomes dos eleitos. E nas atas das nossas câmaras são comuns as referências a esses meninos, durante o processo eleitoral.

Mas, se quisermos, podemos achar mais uma coincidência entre a república de Veneza e a república de São Paulo: a sua vocação para o imperialismo. Assim, a cidade de São Paulo conquistou e dominou, no século XVIII, todo o Sul do Brasil, mais Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso.

O mandato dos dirigentes da República (câmara ou concelho) era de um ano. Eleitos, não podiam esquivar-se, e nada recebiam pelo exercício de suas funções. Eram diversos os cargos e funções das pessoas eleitas pelo povo: juiz ordinário, vereadores, procurador, oficiais das ordenanças e almotacé. Todos eram denominados "oficiais da câmara" e constituíam um concelho (com c), daí a cas onde davam suas audiências e se reuniam, ser chamada "paços do concelho", ou "casa da câmara". Todos esses membros da câmara constituíam um colegiado, isto é, reuniam-se para resolver sobre as questões da República. É fácil verificar que esse colegiado constituía os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. As atribuições de cada um se achavam bem explícitas nas Ordenações do Reino. A justiça era exercida pelo "juiz ordinário", que trazia consigo uma vara vermelha; essa era a justiça do povo, isto é, o "juiz ordinário" era eleito pelo povo, juntamente com todos os outros oficiais da República (local). Existia, por outro lado, a justiça do rei, exercida por um "juiz de fora", que levava consigo uma vara branca (essas varas, vermelha e branca, deram seus nomes às atuais varas do civil e do crime). Os condenados pelo juiz ordinário cumpriam suas penas na cadeia da República, a qual se localizava no mesmo edifício onde funcionava a câmara: na parte inferior achava-se a cadeia, e, na superior, a câmara. Por isso, o edifício se chamava "casa da câmara e cadeia".

A MILÍCIA POPULAR

Vejamos agora a tropa ou milícia popular, da república. Em 1570, o rei Dom Sebastião, verificando que o Reino de Portugal não dispunha de gente e dinheiro suficiente para constituir uma força militar regular que defendesse seus Estados e territórios ultramarinos, resolveu que estes deveriam defender a si próprios, isto é, as populações das vilas e cidades e seus termos deveriam organizar-se em forças armadas terrestres. Era uma verdadeira tropa popular, uma milícia popular, um exército popular, falando em termos atuais. A organização do povo, militarmente, cabia às respectivas repúblicas. O "Regimento dos capitães-mores e mais capitães e oficiais das companhias da gente de cavalo, e de pé, e da ordem que terão em se exercitarem", foi assinado por D. Sebastião no dia 10 de dezembro de 1570. A organização hierárquica era a seguinte: capitão-mor, capitão da companhia, alferes, sargento-mor, cabomor e a massa da população, que era tropa. Todos eram eleitos pelo próprio povo ou pelos oficiais da câmara. A população constituía a milícia popular, ninguém podia recusar-se de servir e todos deveriam ter armas próprias, além de se exercitarem perio-

dicamente. Duzentos e cinquenta homens constituíam uma "bandeira". Existiam, pois, "bandeiras" em todas as vilas e cidades do Brasil. Essas "bandeiras" em São Paulo saíam aos sertões, mas, no litoral, ajudaram decisivamente a expulsar os estrangeiros e piratas invasores. É de se notar que foi Portugal, na Europa, a primeira nação a criar essas milícias populares, das quais se encarregavam as repúblicas (locais). Havia, do lado do rei, a sua própria tropa, mas paga e reduzida. Nessas condições, o Brasil constituía-se em um exército formado pelos naturais da terra e que declararia a independência, separando-se da Monarquia portuguesa quando quisesse. Se nunca o fez é porque os seus habitantes dedicavam aos reis de Portugal os mais puros sentimentos de fidelidade, lealdade e zelo, expressões estas que encontramos a cada passo nos documentos históricos. Aliás, no século passado, Alexis de Tocqueville interpretou muito bem esses sentimentos do povo francês, antes da Revolução de 1789, justificando-os.

Mas, por seu lado, o rei de Portugal dedicava a essas repúblicas das vilas e cidades o maior respeito e consideração. Assim, quando o rei nomeava o governador de uma capitania, disso informava a câmara da capital, apresentando o currículo do mesmo e solicitando que ela lhe desse posse no cargo. Quando o capitão-general chegava à capital da capitania, ia à câmara (república) tomar posse do cargo de governador. Essas repúblicas gozavam de uma soberania e uma independência, que hoje estamos longe de adivinhar. E utilizavam tanto dessas prerrogativas que chegavam a estabelecer políticas protecionistas, proibindo a entrada ou saída de produtos no termo das vilas e cidades.

De tudo o que dissemos (e ainda é muito pouco), conclui-se que existiam duas admirações no Brasil: a das repúblicas (locais), e a do rei. A das repúblicas era dirigida pelos naturais do lugar, e a do rei, através dos seus representantes. De tudo que aqui expusemos, é difícil dizer qual era a mais importante. De qualquer maneira, é um erro dizer-se genericamente "administração colonial", considerando-a uma única, quando na realidade eram duas, bem distintas.

SURGE O MUNICÍPIO

Como já assinalamos, existiam no Brasil, como em Portugal, duas grandes classes sociais: a nobreza (local), única que podia ser eleita para os cargos da república (local), e a plebe, que só podia votar. Mas a partir do século XVIII começou a estruturar-se nova classe, a dos negociantes e intelectuais, que se elevava na sociedade, vivia à lei da nobreza, mas não possuía os direitos e privilégios políticos dela. Essa nova classe, que hoje chamamos burguesia, à época era denominada "estado do meio", conforme registrou o dicionarista português Bluteau, em 1720. Estado do meio significava um estado intermediário entre a nobreza e a plebe (oficiais mecânicos). Foi essa burguesia que introduziu a Maçonaria no Brasil em meados do século XVIII, sociedade secreta essa, que lutava pelo liberalismo político, e que desencadeou a Inconfidência Mineira, movimento que teve contra ele, a nobreza de todo o Brasil.

A Revolução Liberal no Porto (Portugal), em 24 de agosto de 1820, derrubou a monarquia absolutista e instalou um parlamento de representantes do povo, chamado Cortes de Lisboa. A revolução liberal acabou por eclodir também no Brasil, do que resultou a Independência em 7 de setembro de 1822. A Revolução Liberal e a Independência foram uma vitória da burguesia (ou "estado do meio"). Estavam abolidos os direitos e privilégios políticos das nobrezas locais. Toda a vida política seria agora baseada em critérios burgueses. Assim, para ser eleitor ou candidatar-se aos cargos eletivos, os cidadãos deviam provar que possuíam determinadas rendas anuais. Pela primeira vez, e na Constituição de 1824, o povo ouviu um vocábulo novo: "município". Aliás essa Constituição nem sabia exatamente o que era um município, ao criá-lo. A transformação das repúblicas das vilas e cidades em municípios foi regulamentada pela lei de 1828. Entretanto, não aconteceu uma simples mudança de nome, pois na realidade a república local foi abolida, surgindo em seu lugar o município. Assim, grande parte das atribuições das antigas repúblicas foram transferidas para o estado nacional imperial, como por exemplo, a justiça ordinária e a milícia local, esta transformada em guarda nacional, por Feijó. Dessa maneira, com a Independência no plano nacional, as vilas e cidades perderam a independência e soberania de que gozaram durante quase três séculos.

CONCLUSÃO

Com o Império Brasileiro, o povo, além de votar nos seus candidatos aos cargos da administração municipal, passou também a eleger seus deputados às assembleias provinciais e nacional. Esta nova atribuição não lhe causou muita estranheza, pois se as eleições municipais eram locais, as eleições às assembleias tinham também

um sentido local, com a criação dos distritos eleitorais. O povo sentia as assembleias das províncias e do Império como prolongamentos da sua vida municipal. Daí a importância dos distritos eleitorais: para o povo, eram os Parlamentos uma constituição direta dos municípios, através dos seus representantes. Esse liame entre municípios e províncias, entre municípios e governo central não surgiu como súbito ato de criação, mas veio sendo formado ao longo de

séculos e séculos desde a Idade Média. A Constituição de 1946 quebrou essa tradição, ao instituir o sistema do voto proporcional. Mas aquela tradição muitas vezes secular do regime de eleições locais e distritais continuou permanecendo no inconsciente coletivo, daí por que o povo faz a sua própria lei ao adotar candidatos locais, ignorando a lei do regime eleitoral proporcional. O problema é demais grave para ser ignorado na Assembleia Constituinte.