

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
(ASCES-UNITA)
CURSO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O PAPEL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DURANTE O PERÍODO COLONIAL NO BRASIL: Um estudo sobre as câmaras municipais do Brasil sobre um determinado período(1532-1822).

MURILO HENRIQUE ASSUNÇÃO

ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR E TÉCNICO
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
(ASCES-UNITA)
CURSO: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MURILO HENRIQUE ASSUNÇÃO

**O PAPEL DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DURANTE O PERÍODO
COLONIAL NO BRASIL:** Um estudo sobre as câmaras municipais do
Brasil sobre um determinado período(1532-1822).

Trabalho apresentado ao NTCC do Centro
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES
UNITA, como requisito para obtenção do
título de bacharel em Administração Pública.
Orientador (a): Fernando Lima.

RESUMO

Essa pesquisa tem como escopo retomar a história colonial brasileira no que se refere ao surgimento do seu espaço de política, por meio das câmaras municipais, ainda em 1532, em São Vicente. O objetivo é entender o surgimento das câmaras municipais e seu papel no contexto do capitalismo mercantil e a submissão à Coroa Portuguesa. A metodologia desse trabalho é a pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica. A teoria utilizada para interpretação dos dados é o neoinstitucionalismo histórico, por meio do conceito de *path dependence*. A base teórica nos possibilitará entender de que forma a trajetória da construção da política no Brasil, submetida a interesses externos e ao capitalismo agroexportador, trouxe uma institucionalização elitista, autoritária, patrimonialista, clientelista e personalista, que trouxe pouca ruptura dentro da estrutura política brasileira.

Palavras-chave: Câmaras municipais, colônia, path dependence, neoinstitucionalismo histórico, capitalismo mercantil.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo retomar la historia colonial brasileña con respecto al surgimiento de su espacio político, a través de los Consejos Municipales, todavía en 1532, en São Vicente. El objetivo es comprender el surgimiento de los Consejos Municipales y su papel en el contexto del capitalismo mercantil y la sumisión a la Corona portuguesa. La metodología de este trabajo es una investigación cualitativa, de carácter bibliográfico. La teoría utilizada para interpretar los datos es el neoinstitucionalismo histórico, a través del concepto de dependencia del camino. La base teórica nos permitirá comprender cómo la trayectoria de construcción de la política en Brasil, sujeta a intereses externos y al capitalismo agroexportador, trajo una institucionalización elitista, autoritaria, patrimonialista, clientelista y personalista, que trajo poca ruptura dentro de la estructura política brasileña.

Palabras clave: Ayuntamientos, colonia, trayectoria dependiente, neoinstitucionalismo histórico, capitalismo mercantil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. O PODER LOCAL E A COROPORTUGUESA.....	6
3. O PODER LOCAL E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DA POLÍTICA NO BRASIL.....	8
4. O CAPITALISMO MERCANTIL E O PAPEL DO PODER LOCAL COLONIAL.....	9
5. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O PODER LOCAL COLONIAL.....	12
6. O PODER LOCAL COLONIAL E O PODER LOCAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI.....	16
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	18
8. REFERÊNCIAS	

1. INTRODUÇÃO

O tema de estudos dessa pesquisa é o papel das câmaras municipais durante o período colonial e tem como foco pensar como se estruturaram as relações de poder local na consolidação do projeto colonial português no Brasil. Essa pesquisa vai mostrar como a construção do poder local no Brasil se consolida desde a colônia de maneira patrimonialista, com o poder político sendo cooptado pelo poder econômico.

Essa pesquisa visa mostrar que a consolidação das instituições políticas brasileiras segue uma trajetória histórica na qual as elites econômicas se acomodam no poder e que nossa história política tem poucas rupturas institucionais, no sentido de romper com as elites que ocupam o poder por conta da capacidade econômica.

Os estudos realizados aqui mostrarão que um olhar para as instituições políticas brasileiras hoje é um claro reflexo da formação histórica da nossa classe política, formada sempre por privilegiados do capitalismo agroexportador internacional. Dessa forma, nossas instituições políticas se fundaram na égide do elitismo e do patrimonialismo.

Dessa forma, essa pesquisa tem como objetivo geral estudar as câmaras municipais durante o período colonial brasileiro e indicar como a poder local se institucionalizou no Brasil, de forma elitista e patrimonialista.

O embasamento teórico dessa pesquisa é o neoinstitucionalismo histórico, que recupera a trajetória histórica de um país para entender sua formação política. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de cunho qualitativo, de revisão bibliográfica.

Essa pesquisa se justifica por suprir uma lacuna na bibliografia. Há muitos estudos, como mostraremos ao longo do desenvolvimento, sobre as câmaras municipais durante o período colonial brasileiro, mas esse estudo é original porque tem uma proposta teórica ainda não explorada, que é pensar o neoinstitucionalismo como paradigma teórico para entender as câmaras municipais na colônia como o início de um processo que se mantém até hoje, que são as instituições políticas locais elitizadas e patrimonialista. Com essa pesquisa, podemos colaborar com a literatura na área de administração pública propondo estratégias de consolidação democrática do poder local no país, rompendo com o passado autoritário.

2. O PODER LOCAL E A COROA PORTUGUESA

O projeto civilizatório da coroa portuguesa no Brasil foi a construção aqui de uma economia agroexportadora, no contexto do capitalismo mercantil, que garantisse o enriquecimento de Portugal. Não há um projeto de consolidação de uma nação. Por isso, as vilas e, posteriormente, as cidades, foram espontâneas, consolidadas por escravos, indígenas e outros europeus sem posses que aqui estavam. Contudo, nunca foi interesse da coroa portuguesa perder o controle da sua colônia, que tanto a enriquecia. Por isso, o fortalecimento do poder legal era uma medida para não perder o controle do território colonial. (FURTADO, 2009).

O que é fundamental perceber é que o espaço da política não nasce no Brasil como uma *res publica*, como queriam os gregos. Não é o espaço da comunidade, do diálogo e da participação. O espaço da política surge no Brasil como estratégia de controle da metrópole. A política deveria ser o espaço do diálogo público, mas, no Brasil, nasce como o espaço do privilégio. O Poder “deve estar nas mãos de um monarca, porque esta parte do governo, que precisa quase sempre de uma ação mais instantânea, é mais bem administrada por um do que por vários” (MONTESQUIEU, 2000, p. 172). Fica claro e compreendido que a metrópole teria que concentrar poder para que a colônia exercesse seu papel principal, que era o de fornecer recursos de forma abrangente, beneficiando a coroa portuguesa.

Entender o poder local e as câmaras municipais no nascimento do Brasil é entender a gênese do poder político aqui e das instituições políticas. Esse espaço que é iniciado por meio de privilégios é hoje ainda um espaço de privilegiados. Por isso, não há rupturas institucionais, mas sim elites se sucedendo no poder, usando o espaço público como espaço de concretização de interesses pessoais. Segundo Aristóteles:

O maior bem é o fim da política, que supera todos os outros. O bem político é a justiça, da qual é inseparável o interesse comum, e muitos concordam em considerar a justiça, como dissemos em nossa Ética, como uma espécie de igualdade. Se há, dizem os filósofos, algo de justo entre os homens é a igualdade de tratamento entre as pessoas iguais. (ARISTÓTELES. 2001, P. 146).

A chegada dos portugueses às terras hoje chamadas de Brasil foi um processo de genocídio e dominação. A Coroa portuguesa se coloca como proprietária legítima da terra, porque a teria “descoberto” e se coloca como poder central e absoluta da mesma. Contudo, em que medida é viável manter a terra sem representantes da metrópole presentes na terra? Com o tempo, a falta de um poder centralizado, dentro da colônia, se tornaria um problema. Por isso é que foi preciso criar um Brasil com instituições políticas. É claro que a chegada da família real portuguesa é certamente um momento de institucionalização do Estado no Brasil, contudo, a coroa sabia que a posse daquela terra demandava poder local e, ainda durante o período colonial, criou a instituição da câmara municipal. Note-se que essas instituições não surgem em um vácuo histórico. Pelo contrário, em Portugal já existiam câmaras municipais.

Segundo Honorato (2018) a primeira câmara municipal no Brasil foi instituída em 1532, em São Vicente. Importante lembrar a importância do papel dessa cidade para a metrópole, devido ao porto ali criado. As regras de funcionamento dessas câmaras eram as ordenações do reino (Manuelinas até 1603 e Filipinas até a Independência). Segundo Honorato:

E de acordo com o que prevê as Ordenações, durante esse período a administração municipal era toda concentrada nas câmaras municipais, que naturalmente exerciam um número bem maior de funções do que atualmente, concentrando os poderes executivo, legislativo e judiciário. Todos os municípios deveriam ter um Presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéis, um escrivão, um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos juntamente com os vereadores. Eram as responsáveis pela coleta de impostos, regular o exercício de profissões e ofícios, regular o comércio, cuidar da preservação do patrimônio público, criar e gerenciar prisões, etc. Na câmara municipal, era onde ocorriam todas as leis e ordens e era o lugar onde trabalhavam os políticos da época. (HONORATO, 2018, N/P).

Dessa forma, ainda em 1532, as câmaras inauguram uma forma de poder político no Brasil, fundado sobre os interesses da metrópole, não da colônia. Ainda, é importante lembrar que a autonomia das câmaras foi reduzida com a Constituição de 1824 e, com a publicação da Lei de 1º de outubro de 1828, que dá nova formas a elas,

determinando a diminuição de seus poderes. Agora havia um imperador no Brasil e o poder moderador, que o torna um ditador no país.

É fundamental considerar a importância de 1532 para o Brasil. Em tribos e grupos clânicos, o nascimento do poder é espontâneo e é um contrato social entre sociedade e poder em potencial. Sendo ele autoritário ou democrático, ele surge a partir de uma comunidade, que percebe a necessidade do poder. Nas sociedades coloniais não foi assim. O poder não nasce fruto da decisão coletiva, mas de uma esfera de poder externa – a metrópole – que impõe uma institucionalidade política que serve a seus interesses. Esse é o projeto colonial: a dominação em todos os aspectos na vida da colônia, de acordo com seus interesses. Justamente por isso as câmaras eram criadas por meio de um decreto da corte portuguesa. Nunca foi algo espontâneo da sociedade que vivia na colônia.

3. O PODER LOCAL E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO DA POLÍTICA NO BRASIL

Com base no que foi dito acima, a política nunca foi no Brasil o espaço da comunidade, mas de grupos privilegiados que chegaram ao poder porque tem capital econômico e capital político. Para entender isso, vamos pensar em três conceitos centrais para entender a institucionalização do espaço da política no Brasil: patrimonialismo, clientelismo e personalismo. Vejamos no quadro as primeiras definições dos conceitos:

Esquema 1: Patrimonialismo, personalismo e clientelismo.

Patrimonialismo:

- Uso do público para atender interesses privados.

Personalismo:

- O candidato eleito assume o cargo como se fosse seu proprietário, não como algo temporário e exerce o cargo em seu próprio nome, não pelos interesses da comunidade.

Clientelismo:

- Utilização do cargo público para atender interesses de pessoas próximas.

Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

O patrimonialismo é o uso do público para fins privados. Quando pensamos, por exemplo nos diversos papéis que exerciam os vereados do período colonial, como criar regras para o comércio e gerenciar os gastos da administração pública, não há como negar que serviam a interesse próprio. Souza (2021) narra o caso de Pernambuco, cujas câmaras em diversos municípios criaram contribuições extraordinárias, de forma que o povo pagasse por matrimônios de nobres portugueses. Esse é um notório exemplo de um poder local que serve aos interesses da coroa e se usa do público e do poder local para interesses que são da ordem do privado. Sobre isso Souza explica:

As mesmas câmaras que estiveram diretamente envolvidas no processo de implementação das contribuições extraordinárias, atuaram como espaços de resistência e negociação frente aos novos tributos. De fato, no momento de discussão sobre os montantes e a forma de arrecadação dos donativos dos casamentos reais de 1727, já se nota que há interferências dos interesses locais. (SOUZA, 2021, P.98).

Outro exemplo claro da apropriação do público pelo privado, é a tributação exercida pelo poder local na Colônia. Souza (2021) explica que a tributação era para a coroa portuguesa, não para o bem público. Dessa forma, há um claro clientelismo aqui, porque os vereadores estavam a serviço da coroa e não da população. O autor explica que as câmaras municipais podiam inclusive ser acionadas pela coroa para a criação de novos tributos ou de contribuições surgidas no cotidiano no reino.

Souza (2021) explica que os homens que ocupavam os cargos de vereadores nas câmaras eram chamados de homens bons, que mostra o personalismo da posição. Dessa forma o cargo público não era exercido por conta do comprometimento comunitário, mas sim pelos privilégios possuídos, especialmente ligado à economia agroexportadora. Justamente por isso os vereadores eram sempre latifundiários. Para entender melhor isso, vamos entender agora o capitalismo mercantil.

4. O CAPITALISMO MERCANTIL E O PAPEL DO PODER LOCAL COLONIAL

O poder local na colônia e o papel cumprido pelos vereadores só pode ser compreendido a partir do capitalismo mercantil. As grandes navegações, que levaram os portugueses até o Brasil, fazem parte de um processo de acumulação de capital,

fruto do fim do feudalismo. O capitalismo mercantil é aquele no qual os Estados nações europeus enriqueciam às custas do processo colonial e da exploração das terras além-mar. Segundo Pires e Costa:

(...) o isolamento propiciado pelo capital comercial e pelas práticas mercantilistas possibilitou à economia europeia beneficiar-se dos efeitos dinâmicos oriundos do Novo Mundo e garantiu a solidez e a robustez que informaram o escravismo moderno, elementos estes de mais alta relevância para o pleno funcionamento e permanência no tempo da exploração desenvolvida pelo capital escravista-mercantil. Por fim, dado o referido isolamento, o capital escravista-mercantil não só comportou, no âmbito de sua dominância, a existência de articulações que iam muito além dos estreitos limites do capital comercial, mas também propiciou o surgimento de muitas de tais articulações, as quais operavam de sorte a garantir a persistência do capital escravista-mercantil e enriqueciam e diversificavam o quadro econômico e social no qual se movimentavam as populações do Brasil escravista. (PIRES E COSTA, 2000, P. 94).

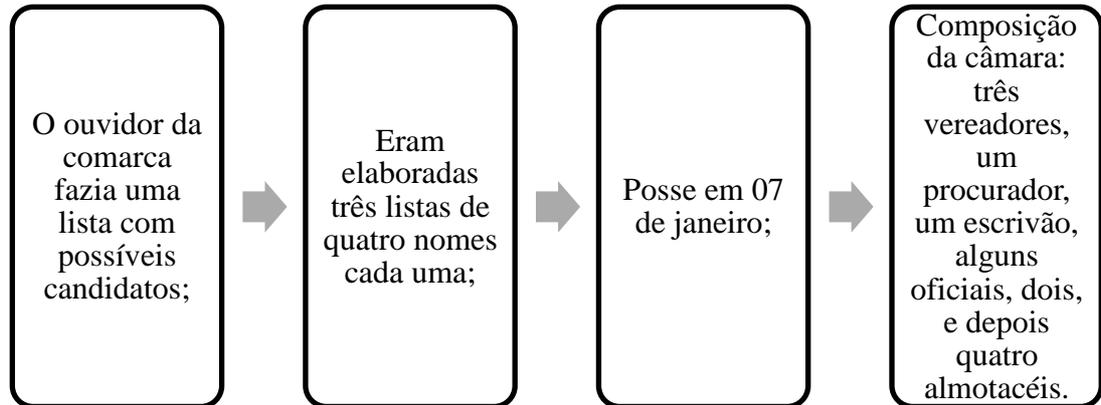
Uma das articulações mencionadas na citação é justamente o poder local e as câmaras de vereadores. Ao controlar em diversos aspectos as populações das vilas, povoados e cidades que se formavam, a metrópole garantia o domínio irrestrito à colônia e à sua população. O Brasil não poderia se urbanizar e multiplicar a sua democracia sem que em cada vila a metrópole não tivesse alguém que controlasse tudo isso em seu nome. Essa primeira elite política brasileira tinha justamente a missão de atender às demandas da metrópole por controle e pagamento de tributos.

O nascimento de uma esfera pública no Brasil, de caráter elitista nasce, portanto, a partir de interesses de acumulação do capital. Portugal, em seu ímpeto de acumulação de capital, faz criar as câmaras municipais, para gerarem as receitas que precisavam. Não podemos deixar de lembrar que foi o dinheiro acumulado durante o período colonial que, mais tarde, financiou a Revolução Industrial.

A criação de uma nação passa pela criação de uma administração pública. No Brasil, esse pseudoprojeto de nação atendia aos interesses do capitalismo. Uma das forças de garantia de que os vereadores atendessem os interesses da metrópole é que os chamados homens bons tinham necessariamente que ter sangue português e poderem formalmente ser identificados como descendentes de portugueses. (GOUVÊA, 1998).

No esquema a seguir podemos ver como eram eleitos esses primeiros políticos do Brasil:

Esquema 2: As eleições dos homens bons.



Fonte: adaptado de Gouvêa (1998).

A lógica por trás da escolha dos homens bons garantia que esses fossem pessoas cujos interesses fossem alinhados aos da metrópole, porque não poderiam agir contra o interesse da coroa e da manutenção da economia agroexportadora, que servia aos objetivos do capitalismo mercantil.

Interessante observar mais uma vez a manutenção da lógica da acumulação de capital e da política voltada aos interesses da economia agroexportadora que se mantém no Brasil até os dias de hoje. O Brasil se constitui como país dependente justamente porque nunca superou sua condição de colônia do capitalismo central e nos mantemos com uma elite política que protege os interesses do agronegócio, inclusive flexibilizando leis ambientais e leis de uso de agrotóxicos para atender aos interesses do mercado agroexportador.

Dessa forma, quando esse trabalho se propõe a analisar o papel das câmaras municipais dentro do processo colonial é para mostrar que o surgimento do espaço público no Brasil ocorreu dentro da lógica da acumulação do capitalismo e isso nunca foi superado, porque nos mantemos até hoje nessa lógica. As elites no poder mudaram, obviamente, ao longo dos séculos, mas a lógica de reprodução do capitalismo agroexportador se mantém. Fato é que o agronegócio mantém o PIB (produto interno bruto) no Brasil, mas a falta de investimentos em outras áreas, especialmente, ciência, inovação e tecnologia, é que nos mantém dentro da lógica de capitalismo periférico e dependente. Por isso também a nossa democracia é tão fragilizada.

A nossa história política se inicia dentro de um cenário autoritário e arbitrário. A metrópole definia os direcionamentos a serem dados para manter seu controle sobre o território, por meio de vereadores que eram proprietários de terra e eram agroexportadores. Nada mudou, quando pensamos que há uma bancada do agronegócio dentro do Congresso Nacional. Sobre isso explica Gouvea:

Isto se justifica porque eram esses homens atores ativos localizados no interior das transformações em curso na região. Sua conduta encontrava-se vinculada à permanente necessidade de realizar escolhas, de defender determinados interesses e de reivindicar determinados privilégios. Enfim, a todo instante, eles imprimiam a sua marca de variadas maneiras em todo o processo. Pensar as relações de poder então travadas a partir desse ponto de vista, potencializa a construção de uma análise mais rica e atenta tanto à dinâmica local quanto àquela mais ampla, relacionada ao Império colonial português como um todo no período enfocado. (GOUVEA, 1998, P. 330).

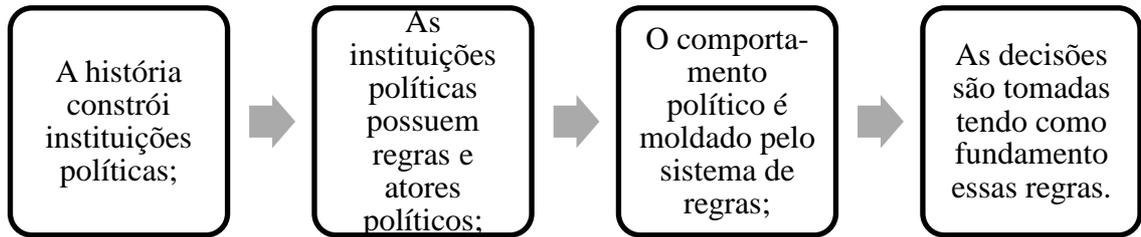
Um sistema político é sempre pensado a partir dos atores políticos que ocupam cargos eletivos e administrativos. Um sistema que serve aos interesses de uma classe específica certamente é um sistema patrimonialista, porque a política é usada para que seus interesses sejam atendidos. No próximo tópico, vamos utilizar a teoria neoinstitucionalista histórica para entender as câmaras municipais na colônia e o papel que exerciam.

5. NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O PODER LOCAL COLONIAL

O neoinstitucionalismo histórico é uma corrente da ciência política que estuda o âmbito da política e do Estado a partir das instituições políticas, que são entendidas como regras, formais e informais, do jogo político. No contexto dessa teoria, uma câmara municipal é uma instituição política e os vereadores são atores políticos, que tomam decisões que afetam a si mesmos e à comunidade. (MARCH e OLSEN, 2008).

No esquema a seguir podemos ver a lógica dessa corrente teórica:

Esquema 3: O neoinstitucionalismo histórico.



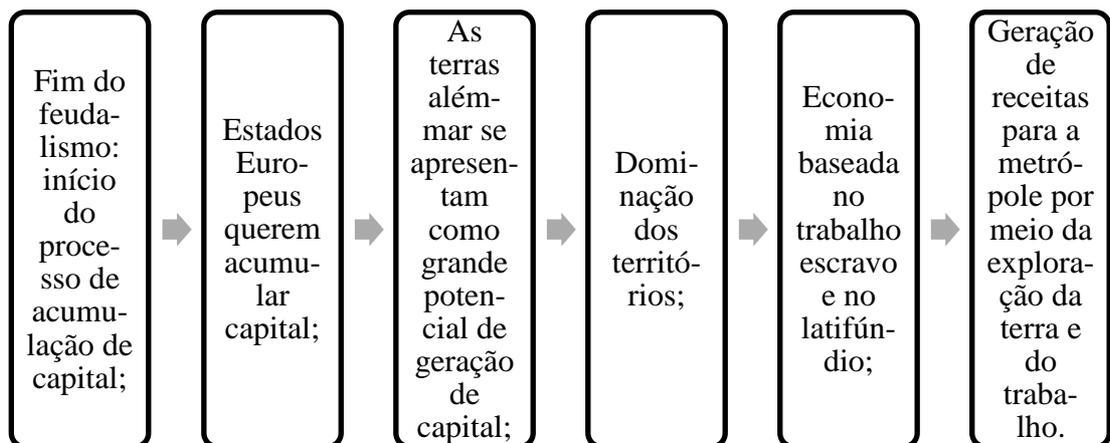
Fonte: elaborado pelo autor, 2023.

Os teóricos dessa corrente defendem que para entender as instituições políticas de um país e as decisões tomadas pelos atores – que eles chamam de comportamento político – construir a trajetória histórica da instituição. Dessa forma, para compreender o papel das câmaras municipais na colônia, precisamos conhecer o *path dependence*, ou seja, seu processo de construção histórica. March e Olsen explicam sobre o papel da história:

Uma teoria institucional especificaria como os processos históricos são afetados pelas características específicas de instituições políticas e proveria um entendimento teórico mais amplo quanto às ineficiências da história, isto é, processos históricos que não possuem equilíbrios, que ocorrem por longos períodos de tempo, que conduzem a equilíbrios não-singulares ou que têm resultados singulares, porém menos favoráveis. (MARCH E OLSEN, 2008, P.123).

Dessa forma, para entender a criação das câmaras e seu papel, é preciso recuperar o que os autores chamam de *path dependence*, ou seja, a trajetória histórica que nos permite chegar até elas. E essa trajetória é justamente a do projeto colonial europeu, com o fim do feudalismo, que podemos acompanhar no esquema a seguir:

Esquema 4: O projeto colonial Europeu.



Fonte: adaptado de Gouvêa (1998).

Do ponto de vista do neoinstitucionalismo histórico, a criação das câmaras municipais na Colônia e desse primeiro espaço público, da política e da tomada de decisão é dependente do processo histórico mencionado. A institucionalização das mesmas e, portanto, o conjunto de regras criadas, é path dependence. O que os teóricos dessa corrente foram tão bons em explicar é que as instituições políticas não nascem em um vazio histórico. Pelo contrário, elas são resultado explícitos das trajetórias que levam à sua criação. Por isso mesmo que elas surgem para atender aos interesses da metrópole.

Hall e Taylor (2003) explicam que o neoinstitucionalismo histórico percebe as instituições políticas como parte que interagem e, nesse contexto, vemos claramente a Coroa Portuguesa, como instituição política, interagir com o poder local da colônia.

A reflexão que o neoinstitucionalismo histórico nos traz, ao olhar as câmaras coloniais, é a falta de ruptura histórica que observamos no Brasil. Não há efetivamente um momento em que claramente observamos a ruptura com o capitalismo internacional. O Brasil é por excelência um exportador de commodities, exatamente como queria Portugal, e continua sendo. Dessa forma, sem a ruptura com a economia agroexportadora, o Brasil dificilmente consegue mudar as elites políticas que ocupam o poder e os interesses que perseguem.

Hall e Taylor (2003) enfatizam que a lógica do neoinstitucionalismo histórico é perceber como as regras, ou seja, as instituições, moldam o comportamento dos atores políticos e, com isso, suas decisões. Dessa forma, se as câmaras foram institucionalizadas no contexto dos interesses da metrópole, por controle e receitas, então as decisões serão tomadas para atender a esses objetivos. Hall e Taylor explicam sobre isso:

As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de "trajetos". Em consequência, os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. (HALL E TAYLOR, 2003, N.P).

O que é perceptível aqui é que a ruptura com os espaços políticos elitistas e personalistas criados na colônia dependem da mudança do Brasil de país da periferia

do capitalismo para país do capitalismo central, que seja exportador de tecnologia, com uma balança comercial equilibrada e população menos desigual.

No contexto do neoinstitucionalismo, o estudo das câmaras municipais no Brasil nos remete ao contexto do nascimento do município e do surgimento de estruturas de poder dentro deles. Wehling explica:

No Antigo Regime, sob cuja égide atuou o município colonial, dava-se o contrário da especialização pós-iluminista das funções do Estado: assim como a monarquia enfeixava as funções executivas, legislativas e judiciais, também o poder local se organizava, no microcosmo, à semelhança do poder central. Cabia ao município colonial atuar executiva, normativa e judicialmente em todos os espaços institucionais que lhe eram atribuídos no quadro da monarquia. (WEHLING, 2018, P. 62).

Dessa forma, a câmara colonial era, em si mesma, toda a administração pública e sua institucionalidade era generalizada. Essa configuração, obviamente atípica a qualquer democracia, era comum à monarquia absolutista, que não é pautada na separação de poderes defendida por vários historiadores e filósofos. Segundo Locke:

Não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo. (LOCKE, 1994, P. 170).

Para fins do que pretendia a coroa portuguesa, fazer a divisão dos poderes e desconcentrar decisões, não era interessante visto a necessidade de beneficiar apenas pessoas da elite.

É importante então perceber que o conceito de município, tão importante na gestão pública hoje, nasce por decisão régia. Não é uma criação social espontânea. O município pressupõe um governo, que administre, legisle e julgue. No Brasil, isso era feito por meio de decreto real.

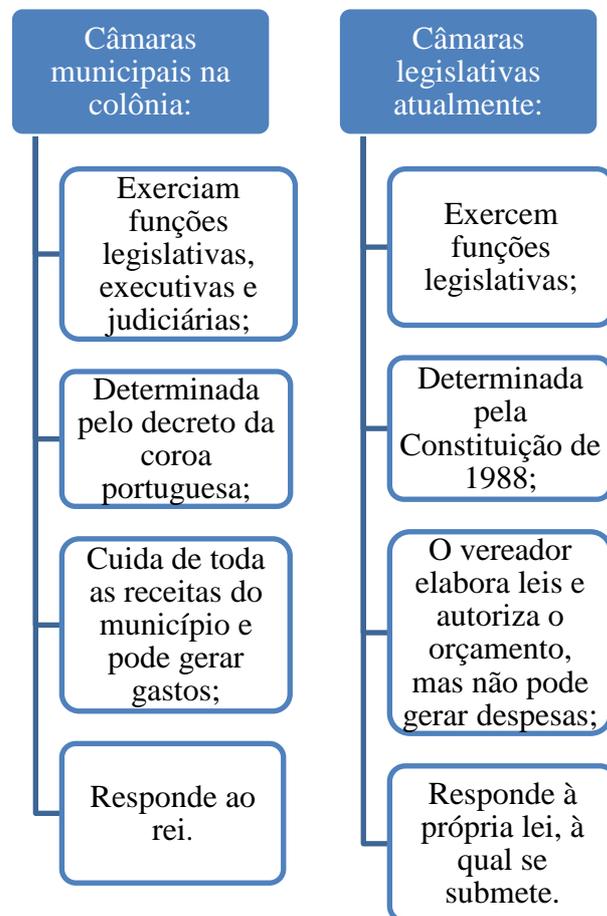
Nasce, portanto, com a câmaras, a tradição autoritária da política brasileira, que exclui a população dos espaços públicos, que acabam por ser ocupados pela elite

econômica e política. O capital político e econômico foi e continua a ser mais importante do que a capacidade de articulação comunitária e o envolvimento com as questões sociais.

6. O PODER LOCAL COLONIAL E O PODER LOCAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI

No esquema a seguir trazemos, a título de reflexão, uma reflexão sobre o papel das câmaras municipais coloniais e a da democracia brasileira do século XXI.

Esquema 5: O papel das câmaras municipais coloniais e a da democracia brasileira do século XXI.



Fonte: adaptado de Gouvêa (1998)

Há uma ampla discussão na literatura sobre o Brasil legal e o Brasil real. O Brasil legal, no que se refere ao esquema colocado, é esse de um legislativo independente, autônomo e democrático. Contudo, quando vemos notícias de

vereados que usam o carro da prefeitura para viajar, que usam dinheiro público para si, que empregam familiares e amigos, vemos que o Brasil ainda não passou pelo processo chamada de descolonização, ou seja, o fim dos nós e práticas coloniais. São processos de tirar toda a legitimidade da democracia e de crise institucional. Além disso, é comum que os vereadores sejam das elites econômicas municipais e suas famílias se veem perpetuando no poder há décadas. Sobre essas contradições, explica Kerbauy:

O governo municipal vive hoje, em decorrência das novas regras sobre as relações intergovernamentais e das novas funções que deve exercer, um período de reconfiguração da arena decisória e dos processos de tomada de decisão, convivendo com duas lógicas distintas e contraditórias: (1) o tradicionalismo e as ações clientelistas que sempre caracterizaram o poder local e (2) os procedimentos universais que caracterizariam ações mais inovadoras das lideranças locais. (KERBAUY, 2005, P. 338).

Como podemos ver, há muitas contradições nos processos que envolvem o legislativo local, que mostram marcas coloniais. A política brasileira é marcada justamente por esses continuísmos e poucas rupturas: o tradicional e o moderno em conflito, mas o tradicional sempre com um passo à frente. Pereira explica:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (PEREIRA, 1996, P.10-11).

A administração do patrimônio público no Brasil viveu diversas fases e enfrenta problemas até os dias atuais, essa questão podemos considerar como algo enraizado que é bem difícil de solucionar. Durante a história é nitida a implementação de diversos mecanismos na tentativa de melhorar o funcionalismo e de descentralização do poder. Abrucio explica:

Princípio basilar da administração pública, o ciclo orçamento-planejamento-gestão teve avanços nos últimos anos, especialmente na melhoria orçamentária e no incremento do PPA. Todavia, a pesquisa Pnage detectou dois aspectos que dificultam a integração sistêmica entre esses elementos: os problemas de coordenação setorial e regional e, sobretudo, a falta de instrumentos de avaliação institucional. (Abrucio, 2005, p.15).

A mudança na estrutura, na forma de exercer funções e na maneira como se relaciona com o sociedade, é algo árduo, que custa muito a funcionar e, baseado nos grandes obstáculos que existem, podemos dizer que temos uma grande herança do período colonial que seguirá por muito tempo vivo no estado brasileiro.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como pensar a trajetória política brasileira como parte do projeto colonial europeu e não conseguimos pensar como continuamos colonizados. O projeto colonial foi tornar o Brasil uma colônia de exportação agrícola e tínhamos enorme potencial para isso. O capitalismo mercantil se pautava na lógica do enriquecimento da metrópole pela exploração de terras além-mar. E assim nasce nosso país.

As câmaras municipais são fruto do projeto colonial, porque imitavam a institucionalidade das câmaras portuguesas. Elas nascem porque Portugal precisava controlar seu território e retirar deles as receitas que precisava para acumulação de capital. Dessa forma, esse estudo propiciou compreender a criação do espaço da política no Brasil e avaliar como ela surge a parte de uma proposta de uso do poder elitista, patrimonialista, personalista e clientelista. O homem bom, que ocupava o cargo de vereador, era o latifundiário agroexportador, que utilizava a exploração da mão-de-obra escrava para enriquecer a si mesmo e ao rei.

Esse trabalho, a partir do conceito de *path dependence*, do neoinstitucionalismo histórico, trouxe à tona uma reflexão mais ampla, que diz respeito à trajetória da política brasileira. Uma análise das nossas instituições políticas nos mostra claramente que continuamos com elites políticas que detêm o poder econômico e que boa parte dela é defensora do agronegócio. Vemos o

patrimonialismo em todos os escândalos de corrupção que estão nas redes sociais e na televisão, percebemos que os interesses das elites que ocupam o poder são aqueles do capitalismo financeiro. Da mesma forma que na colônia o vereador se sujeitava à vontade do rei e não do povo faminto e escravizado, nossa elite política continua mantendo essa população faminta e escrava do capital.

Sem pretender propor uma solução para o problema, mas à guisa de reflexão, propomos que a ruptura com esse modelo excludente de política passa pela saída do Brasil de capitalismo dependente e de emancipação da sociedade civil, no sentido de que a população entenda que a política é o espaço da comunidade, não de uma elite excludente.

A política nasce no Brasil com as câmaras, excluindo qualquer possibilidade de participação popular ou de atenção às demandas populares. Uma ruptura institucional passa pela maior participação da sociedade das instituições políticas democráticas e na menor servidão do Estado aos interesses do capitalismo financeiro.

Dessa forma, concluímos que essa pesquisa cumpre seus objetivos iniciais, que é entender o papel das câmaras municipais coloniais e como elas estão atreladas ao projeto colonizador português e à consolidação da acumulação de capital em Portugal. Também cumprimos nosso objetivo de repensar as instituições políticas brasileiras a partir de nosso histórico colonial e apontar as contradições da manutenção de instituições patrimonialistas, clientelistas e personalistas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais**, 2005. Disponível em: [http://www.ernestoamaral.com/docs/dcp033-101/Abrucio\(2005\).pdf](http://www.ernestoamaral.com/docs/dcp033-101/Abrucio(2005).pdf). Acesso em: 18 abril 2023.
- ARISTOTELES. **Ética a Nicômacos**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Acesso em: 18 abril 2023.
- FURTADO, Júnia Ferreira. **As câmaras municipais e o poder local: Vila Rica - um estudo de caso na produção acadêmica de Maria de Fátima Silva Gouvêa**. Tempo [online]. 2009, v. 14, n. 27, pp. 6-22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042009000200002>. Acesso em: 01 dez.2022.
- GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **Redes de poder na América Portuguesa: O caso dos homens bons do Rio de Janeiro, ca. 1790-1822**. Revista Brasileira de História [online]. 1998, v. 18, n. 36, pp. 297-330. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-01881998000200013>. Acesso em: 01 dez.2022.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 2003, n. 58 pp. 193-223. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 01 dez.2022.
- HONORATO, Marcos. **História das Câmaras Municipais no Brasil**. Câmara Municipal de Quirinópolis, 2018. Disponível em: <https://www.quirinopolis.go.leg.br/institucional/historia/historia-das-camara-municipais-no-brasil>. Acesso em: 01 dez.2022.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local**. Opinião Pública [online]. 2005, v. 11, n. 2, pp. 337-365. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762005000200003>. Acesso em: 01 dez.2022.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Petrópolis: Vozes, 1994. Acesso em: 18 abril 2023.
- MARCH, James G e OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2008, v. 16, n. 31 pp. 121-142. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>. Acesso em: 01 dez.2022.
- MONTESQUIEU, Charles de. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Acesso em: 18 abril 2023.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público [online]. 1996, v. 120, n. 1. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.07-40.pdf>. Acesso em: 18 abril 2023.
- PIRES, Julio Manuel e COSTA, Iraci Del Nero da. **O capital escravista-mercantil: caracterização teórica e causas históricas de sua superação**. Estudos Avançados [online]. 2000, v. 14, n. 38, pp. 87-120. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000100006>. Acesso em: 01 dez.2022.
- SOUZA, George Felix Cabral de. **Câmaras municipais e fiscalidade: Negociação, resistência e conflito (Pernambuco, primeira metade do século XVIII)**. Varia História [online]. 2021, v. 37, n. 73, pp. 85-118. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-87752021000100004>. Acesso em: 01 dez.2022.

WEHLING, Arno. **O município no Brasil-Colônia, expressões e limites do poder local.** Revista Interdisciplinar de Direito. v. 16, n. 2, pp.61-73, jul./dez. 2018.DOI: 10.24859/fdv.2018.2.004. Acesso em: 01 dez.2022.