

**O Legislativo municipal e a cidade: um lugar de intensa negociação (Rio de Janeiro, 1892-1902)**

Marcelo de Souza Magalhães - UERJ

Uma historiografia sobre a cidade do Rio de Janeiro dos primeiros anos republicanos tem insistido na existência de uma dissociação entre o Estado e a sociedade. José Murilo de Carvalho, em *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*<sup>1</sup>, identifica uma espécie de pacto de convivência sem interferência, em que não haveria relação entre os poderes municipais e os habitantes da cidade no dia-a-dia. Isto é, na capital federal, de um lado estariam os políticos e do outro os demais habitantes. Nessa interpretação, o único momento em que a população carioca se relacionaria com os poderes constituídos seria o da revolta. Em tal situação, muito mais do que agir, a população reagia a uma ação promovida pelo Estado, considerada como indevida.

Os poucos estudos feitos na década de 1980 sobre as instituições municipais no âmbito da capital federal terminaram analisando-as de forma bastante negativa, reforçando com isso, a impressão de existir uma dissociação em relação à sociedade. No caso da Prefeitura do Distrito Federal, é sempre lembrado que o prefeito era indicado pelo presidente da República, ao invés de possuir delegação pela via do voto. Devido a esse problema, Elisabeth von der Weid afirma ser o prefeito uma figura de ligação entre o Executivo federal e o Conselho Municipal<sup>2</sup>. Isto é, esperava-se da pessoa indicada para ocupar o cargo de Prefeito ser capaz de desempenhar o papel de intermediário entre os poderes federal e municipal. A autora ressalta que o fato de o prefeito corresponder ou não à expectativa de quem lhe delegou o poder era decisivo para sua permanência no cargo.

Outra interpretação sobre a atuação dos prefeitos está presente no livro *Os bestializados*. A condição singular da cidade do Rio de Janeiro – acumulando duas instâncias de poder num mesmo espaço, capital federal e sede do município –, teria gerado um conflito de

competências com relação à resolução dos problemas da cidade. Nessa disputa entre instâncias de poder, o governo federal teria conseguido despolitizar o poder municipal, tanto que o prefeito Pereira Passos, nomeado pelo presidente da República, governara ditatorialmente, com o Conselho Municipal fechado. Logo, surge a imagem do prefeito como um interventor federal.

No caso do Poder Legislativo, não há estudos na historiografia acerca do Rio de Janeiro sobre os primeiros anos dessa instituição. Na produção historiográfica em geral, o Conselho Municipal só entra em cena no momento em que é fechado por seis meses, quando Passos assume a Prefeitura. O Conselho que surge dessa interpretação é fraco, sendo incapaz de se rebelar contra as determinações do Executivo municipal e estando dissociado da representação dos cidadãos. O que se consagra é a existência de um fosso entre essa instituição e a cidade. Tal instituição seria vista pelos habitantes de maneira negativa. Os seus membros estariam basicamente preocupados em defender seus próprios interesses. Era uma casa distante das questões que afligiam a grande parte da população, como: abastecimentos de água e carne, calçamento, iluminação pública, transporte público etc.

A análise da documentação produzida pelos poderes municipais permite questionar essas interpretações sobre o papel do prefeito e do Conselho Municipal.<sup>3</sup> Pelas mensagens dos prefeitos proferidas nas cerimônias de abertura das sessões legislativas municipais e pela atuação dos mesmos quando da oposição de vetos às resoluções do Conselho, verifica-se que as interpretações que simplificam suas ações, ao considerá-los como intermediários ou interventores, não se sustentam. Os prefeitos, não importando tanto a origem da delegação de seus poderes, atuaram de forma relativamente autônoma, por vezes indo de encontro aos interesses do governo da União.

Com relação à casa legislativa municipal, percebe-se que seus membros produziam uma quantidade considerável de projetos de lei, que versavam sobre problemas caros a população da cidade.

Através da análise dos abaixo-assinados, dos requerimentos, das representações e das petições apresentados ao Conselho Municipal, de 1892 a 1902, propõe-se demonstrar a existência de um rico trânsito entre os vereadores e os demais habitantes da cidade. Ao invés de um Legislativo pairando no ar, com seus políticos governando apenas para si, percebe-se a instituição como um espaço de acesso da população ao poderes municipais.

A tramitação dos requerimentos, dos abaixo-assinados, das representações e das petições dentro do Conselho Municipal dividia-se em, no máximo, três etapas. Recebidas pelo Conselho, tais demandas eram lidas na parte inicial das sessões legislativas pelo 1º Secretário da Mesa. Terminada a leitura, elas eram imediatamente distribuídas entre as comissões permanentes da casa, de acordo com o assunto de cada demanda, para emissão de parecer. A segunda etapa transcorria na comissão competente. Essa era uma fase em que se podia finalizar a tramitação. Havia duas grandes possibilidades de parecer. A comissão podia emitir um parecer conclusivo, ou seja, tomando uma decisão acerca da demanda: deferindo, indeferindo, não tomando conhecimento, mandando tanto arquivar, como aguardar melhor oportunidade para o despacho. Além disso, ao invés de decidir, o parecer podia ter um caráter de encaminhamento da demanda, mandando: ouvir a opinião de outra comissão permanente da casa legislativa, ouvir a repartição da Prefeitura competente no assunto ou encaminhar à Prefeitura para obter despacho. Por fim, a demanda deferida por uma comissão tinha ainda uma terceira e última etapa a cumprir. Ela era transformada em projeto de lei, tendo como autoria a própria comissão permanente que emitiu o seu parecer. Em seguida, passava a cumprir as etapas de tramitação de um projeto de lei. Isso implica dizer que demandas formais, encaminhadas por pessoas da cidade (individual ou coletivamente), podiam ser respondidas positivamente pelos membros do Conselho pelo meio mais próprio de atuação de uma instituição legislativa, que consiste na produção de uma lei.

Exatamente por isso, é possível constatar que os projetos apresentados pelas comissões do Conselho Municipal possuíam geralmente duas origens: as mensagens ordinárias

do prefeito e as demandas formais vindas de pessoas ou grupos da cidade. Esses projetos de lei possuíam uma tramitação especial na casa legislativa, pois dispensavam a etapa inicial de envio a uma comissão permanente, com o objetivo de emitir parecer. Ou seja, eram encaminhados imediatamente para as três discussões em plenário.

Entre 1892 e 1902, foram apresentados 2153 demandas formais ao Conselho Municipal do Distrito Federal, assim divididas entre as quatro legislaturas: 541, 455, 583 e 574, respectivamente. A grande maioria dessas demandas adquiriu a forma de requerimento. As representações, os abaixo-assinados e as petições apareceram de maneira muito menos freqüente ao longo da década. Porém, para os objetivos deste texto, as diferenças entre as formas de demandar não são tão importantes, o que importa ressaltar é o fato de que alguns habitantes consideravam o Conselho como um lugar de escuta e de resolução de problemas da cidade.

Mas quem eram esses habitantes? Os requerimentos, os abaixo-assinados, as representações e as petições podem ser divididos, grosso modo, entre quatro tipos de demandantes: associações, prestadores de serviço, funcionários municipais e demais moradores da cidade.

Entre 1892 e 1902 era muito comum o encaminhamento de demandas formais ao Conselho Municipal, tanto por parte de associações – incluindo as confrarias religiosas –, como pela Igreja. Tais demandas consistiam, sobretudo, em pedidos quase sempre relacionados a algum tipo de renúncia fiscal – como a isenção de impostos e de taxas – e de incentivo financeiro – como a subvenção municipal e a concessão para extrair loterias. Em 1893, por exemplo, a Associação Tipográfica Fluminense requereu dispensa do imposto de transmissão de propriedade para o prédio que tencionava adquirir.<sup>4</sup>

Além dessas demandas, havia também as que reclamavam do excesso de impostos e taxas pagas à municipalidade. Em 1896, o abade do Mosteiro de São Bento reclamou contra o imposto predial em dobro a que estavam sujeitos os prédios do mosteiro.<sup>5</sup>

Ao longo dos dez anos iniciais de funcionamento do Conselho Municipal, os requerimentos da influente Irmandade do Santíssimo Sacramento da Candelária se destacam, principalmente pelo número, chegando ao total de oito, sendo que cinco tratavam da questão de extrair loterias. Tais pedidos para extrair loterias municipais não se constituíram numa exclusividade das associações laicas e religiosas, muito pelo contrário. Entre 1892 e 1902, uma quantidade razoável de requerimentos com esse teor foram apresentados por indivíduos e firmas.

Além das associações laicas e religiosas, existiam as demandas vinculadas aos possíveis prestadores de serviços da municipalidade. Entre 1892 e 1902, a grande maioria dos requerimentos apresentados ao Conselho Municipal equivalia a pedidos de concessão de serviços públicos. Tal concentração de requerimentos certamente estava relacionada à maneira como o poder público se fazia presente à época, não importando tanto a esfera, seja federal, estadual ou municipal. No início da República, ao invés de assumir por si a realização dos serviços públicos, o Estado, na maioria das vezes, atuava, sobretudo, como poder concedente, cabendo-lhe, no máximo, o papel de fiscalizar os serviços prestados por agentes privados.

Os requerimentos formulados pelos candidatos a prestar serviços à municipalidade versavam sobre os mais variados pedidos de concessão e licença ao poder público. A lista de pedidos é quase infindável, abrangendo um amplo leque de ações. Porém, sem correr grandes riscos de simplificação, pode-se dividi-la em quatro grupos principais. Havia os pedidos relacionados a algum tipo de intervenção no logradouro público, visando conseguir autorização para calçar, abrir, prolongar, alargar e rebaixar ruas da cidade. Além desses, havia os pedidos para instalar “divertimentos” nas praças e nos jardins públicos. O terceiro grupo de pedidos era relativo à questão do transporte público, em especial, a construção e administração de linhas de bonde na cidade. Para além da proposição de novas linhas, existiam muitos requerimentos versando sobre a renovação dos contratos com as principais companhias de bondes cariocas. Por fim, o último grupo de pedidos dizia respeito ao abastecimento de carne fresca, questão

cara às administrações da cidade do Rio de Janeiro desde os tempos coloniais. Até 1902, a questão do abastecimento de carne bovina foi bastante discutida entre os intendentess do Conselho Municipal.

Uma das características desses requerimentos, compartilhada com os que foram apresentados pelos funcionários municipais, era o grau de acompanhamento de suas tramitações no interior da casa legislativa. O cuidado no acompanhamento por parte dos requerentes provavelmente relacionava-se ao jogo de interesses envolvidos nas disputas por concessões públicas. Vários pedidos terminaram se entrecruzando ao longo desses dez anos, ou seja, diferentes candidatos à prestação de um serviço público disputavam concessões similares. Por vezes, tal fato acabava por gerar um diálogo tanto com os intendentess, como com os seus concorrentes, via requerimentos.

Como dito, os funcionários municipais também acompanhavam de perto a tramitação de seus requerimentos dentro do Conselho Municipal. Tais requerimentos foram em grande parte apresentados individualmente, devido ao fato de tratarem de aspectos muito particulares da vida funcional de cada servidor. Eram muito comuns os pedidos de licença, de contagem de tempo de serviço, de aposentadoria, de equiparação de vencimentos, de gratificação etc. Além dos requerimentos relacionados à vida funcional, havia também os pedidos de incorporação no quadro burocrático, tais como: reintegração no cargo e nomeação sem concurso público.

O último tipo de demandante é composto pelos moradores e proprietários da cidade. Esse grupo faz pedidos relativos aos serviços municipais – iluminação e abastecimento de água – e às obras públicas – calçamento de ruas e melhoramentos diversos. Em sua maioria consistem em representações e abaixo-assinados demandando alguma forma de melhoramento para determinado local da cidade. Em 1892, por exemplo, diversos moradores e proprietários da rua Dr. Agra pediram o calçamento dessa rua. Em 1894, diversos moradores da rua Silva fizeram um abaixo-assinado reclamando da falta d'água.

Os quatro tipos de demandantes estavam envolvidos em esferas distintas de atuação do poder público. Os requerimentos, as representações, os abaixo-assinados e as petições feitos pelos candidatos a prestação de serviço e pelas associações religiosas e laicas, tinham relação direta com o poder regulador do Estado, ou seja, as demandas circulavam no âmbito da concessão pública. Já no caso dos funcionários municipais e dos moradores e proprietários da cidade, as demandas estavam mais ligadas ao poder de decisão do Estado, tratando de questões que envolviam uma resposta simples: sim ou não. Em caso de não atendimento ao que era solicitado, o recurso utilizado era pedir novamente, até, quem sabe, conseguir.

Através da análise dessas demandas é possível perceber como as pessoas que recorriam ao Conselho identificavam tal instituição. No caso dos funcionários públicos, a casa legislativa municipal era percebida e utilizada como uma instância de recurso, ou melhor, era reconhecida como um lugar eficaz para conseguirem obter suas reivindicações perante os poderes públicos (aposentadoria, licença, pensão etc). Era bastante comum insistir no pedido, mesmo tendo sido negado várias vezes.

Os requerimentos, os abaixo-assinados, as petições e as representações eram as maneiras formais com que pessoas da cidade, individual ou coletivamente, se comunicavam com o Conselho Municipal. Grande parte do cotidiano político da casa legislativa era dispensado a responder esses tipos de demanda.

Essa mobilização para responder a um número considerável de demandas permite ter uma idéia da utilização e da importância desse canal de comunicação para a população e para os membros do Conselho. O ato de requerer, não importando, a princípio, tanto o que se pede, é o reconhecimento de que a instituição legislativa municipal era vista por muitos cidadãos como um lugar apropriado para alcançar o que se requer. Já o esforço de responder demonstra, minimamente, a existência de intendentess preocupados em manter comunicação com grupos da cidade.

De alguma forma os intendentess eram sensíveis às demandas vindas da cidade. Por vezes, atuavam flexibilizando leis, isentando impostos, autorizando exceções à regra de construção na cidade etc. Outras vezes, atuavam como defensores de grupos da cidade contra a atuação de outros poderes, em especial, o Executivo municipal. Além disso, muitas outras formas de agir dos intendentess existiram à época. O importante a frisar é que a permeabilidade entre o Conselho Municipal e a cidade talvez ajude a compreender o porquê do fechamento dessa instituição por seis meses, quando da posse do prefeito Pereira Passos.

---

<sup>1</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

<sup>2</sup> WEID, Elisabeth von der. *O prefeito como intermediário entre o poder federal e o poder municipal na capital da República*. Rio de Janeiro: CEH-FCRB, 1984, mimeo.

<sup>3</sup> Uma análise mais densa da documentação dos poderes municipais foi feita em: MAGALHÃES, Marcelo de Souza. *Ecos da Política: a capital federal, 1892-1902*. Niterói: PPGH-UFF, 2004, tese de Doutorado.

<sup>4</sup> *Anais do Conselho Municipal*, 1ª sessão extraordinária de 04/11/1893 a 06/02/1894, p. 175; *idem*, 1ª sessão ordinária de 01/03 a 29/04/1901, p. 99, respectivamente.

<sup>5</sup> *Idem*, 1ª sessão ordinária de 27/02 a 09/05/1896, p. 59.