

## **OS DELEGADOS RÉGIOS NAS PROVÍNCIAS: Considerações sobre a atuação dos Presidentes de Províncias**

Arnaldo Soares Serra Júnior<sup>1</sup>

### **Considerações iniciais**

No decorrer do século XIX o mundo ocidental passava por embates entre visões de mundo antagônicas - Antigo Regime e as chamadas “Luzes”. Neste contexto aparece o liberalismo, se respaldando em princípios como direitos individuais e civis; igualdade da lei e de direitos para todos os cidadãos; governo baseado no livre consentimento dos governados e na representatividade, estabelecido através de eleições livres. Originado na Europa, este liberalismo se difunde através dos movimentos como a Revolução Inglesa, a Revolução Francesa e a expansão do modelo industrial. É neste cenário o Brasil passa a sofrer os seus impactos, refletindo, por exemplo, nas suas dinâmicas políticas e sociais.

Na primeira metade do século XIX, o Brasil entra em um processo de releitura de seus modelos políticos, uma vez que este pensamento liberal é incorporado por uma elite intelectual e política, que identificam no absolutismo um despotismo que não combina com o “caminho da civilização”, uma vez que uma monarquia sem liberdade seria escravidão de seus súditos. Esta “liberdade” só poderia ser garantida através de Leis que afirmassem os direitos individuais dos cidadãos. Então, esta elite dirigente passa a defender uma monarquia constitucionalista, que toma a Lei como meio de garantir esses direitos e deveres do cidadão, juntamente com a permanência da existência do cativo.

Uma vez difundido na sociedade brasileira este liberalismo altera também a ordem social, inspirando as lutas de Independência, o sentimento anti-lusitano, insurreições populares e uma tendência centrífuga por parte de movimentos separatistas. Ele transformou o conjunto de cidadãos em autêntica esfera pública de poder, pois concedeu-lhes certos direitos que até então não tinham, o que poderia se converter em manifestações públicas e colocar em risco a ordem e tranquilidade pública.

Entra em pauta na política brasileira a necessidade do estabelecimento de um governo que ao mesmo tempo conseguisse manter a ordem e unidade do território do Brasil, fosse capaz de instaurar um modelo representativo de governo e de consolidar o Estado Nacional. Entre em cena então o Presidente de Província, uma espécie de delegado régio, que incorpora

---

<sup>1</sup> Mestrando em História Social pela Universidade Federal do Maranhão.

tais preocupações do governo central e atua, através das Assembleias Províncias, em defesa do Estado Imperial.

Neste trabalho propomos uma análise sobre esses presidentes de províncias, na tentativa de observar tanto as dinâmicas e estratégias políticas pelas quais estes agentes passavam no exercício de seu cargo, quanto fazer algumas considerações teóricas acerca do processo de construção do Estado Nacional, apontando para a necessidade de considerar o papel ativo das elites provinciais e locais neste processo.

### **Visões historiográficas sobre a construção do Estado Nacional**

Ao longo do século XIX o Brasil passa por um momento de construção do Estado Imperial, mas que se resvalava em embates políticos que defendiam visões distintas de Estado monárquico. Podemos demarcá-los em dois projetos: um projeto monarquista federalista (tendo como um dos principais elementos a defesa de um governo descentralizado, com a participação política das elites provinciais nas decisões do Estado, resultando na coexistência dos dois níveis de poder definidos pela Constituição) e outro projeto reformista centralizador (mais próximo dos moldes absolutistas, no qual o governo central monopoliza as decisões).

Sobre esta temática, a historiografia brasileira já possui um vasto catálogo de trabalhos que abordam através diferentes olhares esta questão da formação do Estado brasileiro. Tomemos como exemplo a interpretação de Estado Imperial defendido por Raymundo Faoro<sup>2</sup>. Segundo ele, durante o processo de consolidação deste Estado, o projeto centralizador, que toma como base o modelo administrativo português, sai vencedor, esmagando as forças locais e provinciais, ou seja, o governo central funcionava como um meio de domínio do monarca.

Outro exemplo de interpretação considerada clássica, que defende a tese do centralismo político, é aquela contida na obra de José Murilo de Carvalho<sup>3</sup>, que inova ao tentar observar as relações políticas entre duas esferas (governo central e governo provincial) neste processo de implantação do governo monárquico brasileiro independente. Na necessidade de manter a unidade interna e combater o modelo republicano de governo, aparece uma elite política, homogeneizada ideologicamente, treinada e educada na metrópole que defende e consolida uma monarquia centralizada. Este mesma elite política se opondo à autonomia provincial, consegue anular os seus poderes, que antes ameaçava a unidade territorial. Murilo de Carvalho se assemelha a Raymundo Faoro ao destacar o papel do Estado

---

<sup>2</sup> FAORO, 2001.

<sup>3</sup> CARVALHO, 2008.

neste processo, diminuído a participação de setores privados, como os proprietários de terras e suas famílias, neste processo.

Contrariando as ideias de José Murilo de Carvalho, mas defendendo a tese do centralismo político, temos Ilmar Rohloff de Mattos<sup>4</sup>. Ele discorda que esta homogeneidade das elites políticas fosse determinante para a construção do Estado brasileiro, pois este mesmo Estado tinha uma tendência de atender os interesses da “classe senhorial”. Nesta análise, esta classe emerge enquanto elite dirigente, através do partido Saquarema, defendendo o escravismo e o projeto civilizador. Para que seus interesses fossem validados e implantados, esta classe senhorial procurou orientar seus pares a defenderem seus interesses, o que só foi possível a partir da centralização política da Corte através das reformas da década de 1840 (momento conhecido como o *regresso conservador*). Porém, o autor reduz este processo aos saquaremas, em especial os cafeicultores fluminenses.

Torna-se difícil observar esta transformação política, que afeta de maneira significativa todas as Províncias do Brasil, se respaldando em apenas uma única região, seja por meios de um Estado burocrático e de uma elite de ideias homogeneizada, seja por uma classe econômica específica, colocando as demais regiões como mero espectadores passivos. Cremos que a proximidade geográfica entre uma região e a Corte, assim como o destaque de uma economia no cenário nacional, não são fatores suficientes para esquecermos das daquelas Províncias mais distantes do Brasil, assim como as elites e os demais setores sociais, como os pobres livres, que ali residem, pois estes também são peças atuantes na dinâmica política que se desenvolve no século XIX.

Esta precaução é adotada por Miriam Dolhnikoff<sup>5</sup>. Observando que o projeto monarquista federalista sai vencedor, ela parte da premissa de que as reformas da década de 1830, em especial o Ato Adicional, trouxeram mudanças de natureza federalista no aparato político-institucional no Império, que permanecem mesmo após o regresso conservador da década de 1840. Destaca o papel das elites provinciais, uma vez que estas se classificam também enquanto elite política – contrariando a tese de José Murilo de Carvalho – e mostra que seus desejos de autonomia estavam relacionados a um projeto que acomodava as reivindicações regionais, de modo que a influência desse grupo era decisiva no jogo político nacional, por garantir a unidade interna do Brasil. Deste modo, houve neste período um arranjo institucional, resultante dos embates e negociações entre várias elites provinciais que deveriam integrar a nova nação. O arranjo do tipo federalista teria sido implantando,

---

<sup>4</sup> MATTOS, 1987.

<sup>5</sup> DOLHNIKOFF, 2005.

coexistindo de dois níveis de poderes autônomos: os governos provinciais (responsáveis pelos assuntos locais) e o governo central (assumindo as responsabilidades do governo nacional).

Abordagens como esta consideram o papel das Assembleias Províncias decisiva ao mostrar que a formação do Estado Nacional não seria obra única de uma elite nacional, mas também dos poderes provinciais que ali se acomodavam, pois estas instituições se mostravam como espaços de concessões e aquisições de favores entre os diferentes grupos envolvidos.

Podemos observar então um significativo avanço nos modelos teóricos e interpretativo sobre a participação da Província no jogo político imperial. Contudo, Dolhnikoff considera as forças políticas provinciais se opondo às forças locais, ou seja, a autonomia política local atingia apenas a elite provincial, no qual esta elite não entrava em negociações com os potentados locais. Isto se torna problemático, uma vez que militares de alta patentes, grandes senhores de escravos e terras, religiosos entre outros tinham significativa influência na vida social e política municipal, como por exemplo em tempos de eleição, conseguiam angariar votos para os seus pares políticos, seja através da violência seja através de concessão de favores. Richard Graham<sup>6</sup> atenta para a participação das elites políticas provinciais neste período de formação do Estado Nacional, mas observando-as inseridas em um contexto de redes clientelistas e articulações políticas entre homens da Corte e fazendeiros locais. Seguindo a mesma perspectiva de interpretação, Jonas Moreira Vargas<sup>7</sup> aponta que a ocupação de cargos do governo central, como senadores e ministros, é viabilizado pela interferência das famílias ricas, que, através de sua influência política e social em escala paroquial, conseguem construir uma significativa rede clientelista e de sociabilidade, dando possibilidade para seus pares políticos ascenderem na carreira política. Desta forma, temos os poderes locais, representados por estas famílias, acomodando seus diferentes projetos políticos na Corte, através de seus clientes.

Assim, afirmamos a necessidade de considerar a participação destes grupos locais no processo de construção e consolidação do Estado Nacional, pois se inseriam em extensas redes sociais, por meio de práticas clientelistas e de apadrinhamento que abriam portas para adentrar no universo da Corte.

---

<sup>6</sup> GRAHAM, 2001.

<sup>7</sup> VARGAS, 2007.

## Os presidentes na província: construindo uma carreira e viabilizando uma nação

Como exposto acima, dentre as transformações políticas pelo qual o Brasil passava, temos a construção do Estado Nacional. Contudo, o cenário deste não era favorável, uma vez que o passado colonial deixou como herança mais contradições do que semelhanças entre as Províncias, não sendo nada fácil acomodar em uma mesma nação territórios tão distintos, com poucos laços de integração e cujas elites apresentavam demandas muitas vezes contraditórias entre si. Além disso, o liberalismo que adentrava cada vez mais no Brasil repercutia na vida política local, inspirando uma tendência centrífuga por parte dos movimentos separatistas, tal como a Confederação do Equador, defendendo o liberalismo se sobrepondo ao despotismo de Dom Pedro I. Contudo, outorga-se a Constituição de 1824, estabelecendo a supremacia da Corte, mas tentando conciliar absolutistas e liberais, criando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, por exemplo, mas convivendo com sob o Poder Moderador que fortalecia o papel do imperador no cenário político brasileiro.

A nível provincial temos os presidentes de províncias. Este cargo foi criado através de um decreto em 1823, mas a partir da Constituição de 1824 o imperador passa a deter o controle da sua nomeação e remoção<sup>8</sup>. Os presidentes seriam chefes do Poder Executivo nas Províncias, atuando sob a égide do discurso de “defesa dos interesses do Estado”, pois, como podemos concluir, estavam suscetíveis de serem destituídos do cargo quando não apresentasse um “bom serviço” para o Imperador.

Durante o século XIX, a vida política brasileira foi sendo caracterizada cada vez mais pela participação de pessoas graduadas em cursos superiores, e os presidentes provinciais não fugiam deste contexto. Analisando estudos, como a dissertação de Jonas Moreira, notamos que os espaços acadêmicos proporcionavam ao indivíduo contatos com diferentes famílias ricas e influentes, o que possibilitavam a criação de *redes sociais*<sup>9</sup> significativas que influiria na sua carreira política. Os presidentes faziam parte deste seleto grupo, geralmente formados geralmente em Direito e Coimbra<sup>10</sup>, que geralmente estavam no início de suas carreiras

---

<sup>8</sup> Art.165 – Haverá em cada Província um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado.

<sup>9</sup> As redes sociais são permeadas pela relação de reciprocidades pessoais. Elas estabelecem normas e pressões informais e constantes uns sobre os outros, para que estes se adequem à determinada rede social. Diferente do que se pode pensar, elas não possuem uma coesão de classe ou homogeneidade ideológica entre os indivíduos envolvidos, podendo integrar amigos, parentes ou pessoas em situações políticas e econômicas desiguais. Esta categoria nos ajuda a entender como os políticos se relacionavam com diferentes grupos sociais, dentro de uma lógica clientelista, ou seja, na troca de favores que se convertia em ganhos políticos pessoais, como a ascensão de suas carreiras.

<sup>10</sup> Analisando o caso do Maranhão, entre os anos de 1834 a 1850 isto procede. Na presidência provincial passaram várias pessoas com formação jurídica, sendo poucos aqueles com formação em outras áreas, como em

políticas e que conseguiram as nomeações através destes “laços de amizades”, resultantes das uniões familiares e/ou dos apadrinhamentos pelos quais se envolviam. Dependendo das suas “amizades” e da posição sócio-econômica em que se encontravam, esses administradores poderiam conseguir, além de bons cargos, uma boa localização<sup>11</sup> para atuarem. Esta localização influiria na sua carreira política, pois, ao contribuírem com os interesses do governo central e com a tessitura de novas redes sociais, eles tinham a possibilidade de alavancar e acelerar sua ascensão política, dentro da lógica do apadrinhamento e do clientelismo, conquistando cargos mais importantes e próximos àqueles que rondam a Corte. Naquelas Províncias menos importantes, a performance dos presidentes servia também como forma de *treinamento*<sup>12</sup> na administração pública.

Durante o avanço liberal, após o Ato Adicional de 1834, as atividades dos presidentes estavam ligados às Assembleias Legislativas Provinciais (antigos Conselhos Gerais das Províncias), que foram instaladas em 1835. Aqui eram tratados assuntos importantes como: educação pública, orçamentos municipais e provinciais, culto religioso e tranquilidade pública. Através dos relatórios, os presidentes identificavam a situação da Província, propondo mudanças de ordem material e moral. As mudanças de ordem material relacionam-se à melhoria do aspecto físico das cidades e à estruturação dos setores produtivos. As de ordem moral eram expressas por um discurso que tem como finalidade provocar modificações na maneira de pensar e agir para construir um (novo) meio social.

Observando para além de suas atribuições legais. Estas instituições serviam como ambientes para acomodações de diversas elites e interesses, promovendo a conexão entre estes grupos e a expressão de seus desejos, o que transforma estas Assembleias em espaços de estratégias políticas e negociações desses grupos. Neste sentido, os presidentes, ao representarem o poder político da Corte nas diversas localidades, estavam envolvidos com as elites econômicas e políticas provinciais e municipais, tendo que deixar de lado um posicionamento unilateral de suas práticas políticas, que favoreceria apenas o governo central,

---

matemática e agronomia. Eram quase sempre funcionários públicos atrelados à esfera judiciária, almejando melhores posições da administração imperial, ligados a um dos partidos da época, na busca de ascensão política. No em um contexto mais geral, durante o século XIX o diploma de direito foi se tornando cada vez mais necessário para ingresso e acessão na carreira política, induzindo muitas famílias ricas, que possuíam um projeto político próprio, a investirem na formação superior da sua prole.

<sup>11</sup> José Murilo de Carvalho aponta que a “qualidade” da localização era definida de acordo com a relevância econômico da Província para o Império. Se fosse uma região que tivesse uma forte economia, maior seria a contribuição desta com o poder central, e ao mesmo tempo seus presidentes tinham a possibilidade de acumular novas amizades com as famílias mais influentes da localidade. Desta forma, além dos presidentes atuarem como uma extensão do poder do governo central nas regiões do país (fazendo com que os interesses provinciais e imperiais andassem em sintonia), eles construíam novas redes de amizades, o que era essencial para o seu futuro político.

<sup>12</sup> CARVALHO, 2008.

para ter que considerar a interferência dessas elites locais para viabilizar o seu papel enquanto agente régio e tecer sua carreira política.

Destacamos então que o cargo de presidente provincial tinha uma importância estratégica para os grupos políticos locais, uma vez que este tinha as atribuições de controlar, por exemplo, a nomeação de delegados e subdelegados de polícia, de promotores, tornando-o em peça valiosa na aquisição e concessão de favores. Como exemplo de concessão feita pelos presidentes, destaquemos a nomeação dos vice-presidentes de província. Inicialmente, a partir do Ato Adicional de 1834, eram das Assembleias que saíam as listas dos vice-presidentes, mas após o regresso conservador da década de 1840 passaram a ser indicado também pelo governo central. Ao contrário dos presidentes de províncias, que eram oriundos de outras regiões, os vices eram políticos da própria província que ocupava este cargo. Contudo, no processo de escolha desses vices haviam embates e discórdias sobre as listas de candidatos elaborada e votadas na Câmara Provincial, entre os presidentes e as elites locais. Por serem escolhidos entre essas elites, e com pouca ou nenhuma influência dos presidentes, o vice poderia ficar no governo por tempo suficiente para promover seus aliados em cargos e mesmo beneficia-los com bens públicos. Neste cenário os presidentes, e o governo central, geralmente preferiam mantê-los no seu posto e não intervir em suas ações, fosse para não se chocar com a elite provincial, fosse para não perder apoio político local – o que destaca a influência dessas elites políticas províncias no cenário político do século XIX

Além disso, se observamos através dentro da noção de *mediadores políticos*<sup>13</sup>, os presidentes se destacavam por sua capacidade de interagir com o sistema político local e nacional, devido as suas atribuições legais, o que, mais uma vez, leva aos poderes locais buscarem seu apoio para poder levar as suas necessidades ao governo central, ou, quem sabe, possibilitar uma aproximação com o ciclo político da Corte. Desta forma, além de servir como um prolongamento do poder central para o âmbito local, os presidentes se tornavam importantes no jogo político local, no qual os poderes que ali residiam procuravam obter o seu apoio para fazer valer as suas vontades.

Mas não só as elites locais buscavam a aliança dos presidentes, o contrário também é verdade. Por estarem num processo de formação de carreira política, podendo perder seu cargo caso não garantissem as vontades do governo central, os presidentes buscavam também construir redes de amizades entre esses poderes políticos provinciais e municipais, atuando de

---

<sup>13</sup> Os mediadores seriam uma espécie de ponte entre dois universos, a Corte e a Província por exemplo. Estes dominavam os códigos de conduta destes universos, e, uma vez incorporado pela elite política, passavam a reconverter seus esforços materiais e imateriais para ampliar as suas redes de sociabilidade e captar recursos para aqueles que os tem como clientes e/ou dependentes políticos.

forma a garantir um elo entre os grupos políticos locais e regionais, sendo “capaz de ligar vários níveis institucionais administrativos sob o uma capa de identidade comum, fundada no projeto político de uma monarquia constitucional”<sup>14</sup>. Mas, com os avanços liberais da década de 1830, os presidentes passaram a ter uma certa “dependência” dos deputados provinciais. Podemos apontar como exemplo a questão do veto às leis aprovadas nas Assembleias. Um direito garantido pelo Ato Adicional, este era o principal instrumento que os presidentes tinham de cercear o poder de decisão dos deputados provinciais, quando estes tentavam aprovar alguma lei que não condizia com as necessidades do governo central. Mas este veto poderia ser derrubado caso dois terço dos deputados votassem contra. Mesmo sendo um quórum alto e difícil de atingir, os presidentes tinham que ser capaz de negociar com um terço da elite provincial assentada na Assembleia, fazendo-lhe concessões para poder exercer seu deveres constitucional.

Os presidentes buscavam também apoio das elites paroquiais, as quais tinham grande poder de influência, por exemplo, em momentos de eleições e nos seus resultados. Por estarem mais próximos da população, fazendeiros, padres, chefes militares entre outros, buscavam se aliar àqueles que estavam em uma posição social inferior, ou seja, os pobres livres. Estes pobres livres entravam em uma relação clientelistas<sup>15</sup> com tal força local, garantindo votos para candidatos que estivessem atrelados com a mesma elite, o que poderia favorecer ou não os presidentes provinciais na eleição de seus candidatos. Vemos assim que agentes da Cortes também criavam um elo com grupos locais, uma vez que este relacionamento envolvia interesses de ambos os lados, em que os presidentes elegeriam os candidatos que estavam afinado com o seu projeto político assim como estas elites paroquiais poderiam, por exemplo, conseguir atos presidenciais que manteria a sua influência local e conquistar cargos públicos para serem distribuídos entre seus pares.

Em suma, consideramos que não podemos afirmar que, durante o processo de construção e consolidação do Estado Nacional, o governo central trabalhou de maneira isolada e autônoma em relação às forças provinciais e paroquiais. Ao estudarmos este processo de transformação política, que envolvia interesses todas as regiões do Brasil e as elites que ali se encontravam, através de um agente do governo central, podemos entender

---

<sup>14</sup> GOUVÊA, 2008, p. 75.

<sup>15</sup> Devemos destacar que estes pobres livres eram também agentes ativos nestas relação clientelista, pois neste contexto político a prática do voto era restrita àqueles que possuíam uma determinada renda. Contudo, através de seus “patrões”, os pobres livres conseguiam a qualificação necessária para votar, mesmo de que maneira ilícita, o que lhe rendia uma *distinção social* entre os seus pares. Por isso não podemos considerar esta camada social como agentes passivos nas relações clientelistas, pois eles agiam com muita racionalidade no momento em que barganhavam o seu voto.



como a Corte moldava as suas ações, uma vez que a legitimação deste Estado só foi possível através de negociações e interações permanentes com os poderes já enraizados nas províncias, cidades e vilas.

## Referências

CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. 4º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

DOLHNIKOFF, Miriam. O pacto imperial: as origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3º ed. Porto Alegre: Globo, 2001.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

GRAHAM, Richard. Construindo uma nação no Brasil do século XIX: visões novas e antigas sobre classe, cultura e Estado. Disponível em: [http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol5\\_mesa1.html](http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol5_mesa1.html). Acesso em 20 de abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Clientelismo na cultura brasileira: toma lá dá cá. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/15.php>. Acesso em 22 de abr. 1996.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

GUIMARÃES, Lúcia Maria Paschoal (org.); PRADO, Maria Emília (org.). O liberalismo no Brasil imperial: origens, conceitos e práticas. Rio de Janeiro: Ed. Revan: UERJ, 2001.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. O Tempo Saquarema: a formação do Estado Imperial. São Paulo: HUCITEC, 1987.

SENA, Ernesto Cerveira de. Além de eventual substituto – a trama política e os vice-presidentes em Mato Grosso (1834-1857). Disponível em: <http://www.almanack.unifesp.br/index.php/almanack/article/view/824>. Acesso em 10 de abr. 2013.

SOARES, Flávio José Silva. Barbárie e simulacro no jornal de Timon de João Francisco Lisboa. 132 p. 2002. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife, 2002.

VARGAS, Jonas Moreira. Entre a Paróquia e a Corte: uma análise da elite política do Rio Grande do Sul (1868-1889). 276 p. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS, Porto Alegre, 2007.