

## **A PRESIDÊNCIA DE PROVÍNCIA NO IMPÉRIO**

**Carlos Humberto P. Corrêa – UFSC**

### **1. Introdução**

O estudo da história político-administrativa do Brasil tem sido comumente deixada de lado pelos historiadores contemporâneos quase que como reação inconsciente à existência de períodos políticos mais recentes da República, cuja formação apoiou-se, incontestavelmente, na formação de governos de arbítrio. Em consequência, uma necessária e mais apropriada análise dos períodos anteriores tem ficado prejudicada pelo desinteresse dos estudiosos. A história institucional das várias formas de administração regional, tanto no período Colonial quanto no Imperial, passaram ao esquecimento e, quando citados, eles freqüentemente aparecem sob o manto envolvente dos fortes preconceitos próprios da República, existentes desde as suas origens.

Os feitos políticos geralmente estão por trás dos administrativos que, por sua vez, fornecem estrutura necessária ao sistema institucional. Os primeiros, por envolverem diretamente interesses públicos ou particulares e figuras de maior ou menor porte, estão sempre frontais aos analistas que esquecem as estruturas institucionais, mais tradicionais e, portanto, difíceis de serem modificadas. Em consequência, quanto menos o sistema institucional é alterado, mais são criticados os políticos pela inoperância natural de suas funções.

O conhecimento das estruturas institucionais, por mais que elas se apresentem como consolidadas e irremovíveis, é mais que necessário para a compreensão de determinadas formas políticas.

A temática deste estudo desenvolve-se em torno das origens institucionais e da análise política da Presidência de Província, no Império brasileiro.

Criado em 1823 para substituir as Juntas Provisórias de Governo, o cargo de Presidente de Província, nomeado pelo Imperador e com a indicação do Conselho de Ministros, representava o Poder central como executor de sua política e administração. Os presidentes, geralmente forasteiros às províncias que deveriam administrar e com curtos mandatos temporários, não podiam desenvolver qualquer tipo de planejamento administrativo, mesmo porque eram totalmente desconhecedores dos problemas locais e das reivindicações naturais de suas populações. O sistema de nomeações se caracterizava pela freqüente mobilidade dos titulares, em muitas províncias sucessivamente, formando verdadeiros profissionais do cargo. A proposta deste trabalho é mostrar as características e consequências da estrutura tanto na área administrativa quanto na política, mostrando a fragilidade do cargo diante da impossibilidade do exercício da função e dos conflitos normais com as lideranças locais consolidadas.

### **2. As Juntas Provisórias de Governo**

Logo após a instituição do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, o rei D. João VI, através de Decreto de 29 de setembro de 1821, instituiu Juntas Provisórias de Governo nas províncias brasilei-

ras. Esta forma de administração regional iria substituir o sistema do governo das capitânicas gerais que mudavam seus nomes para províncias. O caráter provisório das Juntas prendia-se ao término da discussão e publicação da Constituição Política da Monarquia Portuguesa, ainda em estudo na época. Entretanto, mesmo após a aprovação da Constituição Portuguesa, as Juntas permaneceram atuantes em todas as províncias brasileiras por durante dois anos e oito meses, período que abrangeu um ano, precisamente, antes da Independência, e vinte meses depois, durante os primeiros anos do governo de D. Pedro I. Esta forma de administração havia sido adotada em Pernambuco, a partir de 1º de setembro daquele ano de 1821, e o monarca português não fazia mais do que estender o sistema para todo o Brasil, visto o acertado procedimento naquela província nordestina.

As Juntas Provisórias de Governo eram compostas de sete membros para algumas províncias e cinco para outras, todos escolhidos pelos eleitores de paróquias, que não passavam de vinte ou trinta no máximo, nas maiores províncias. A este respeito, atente-se sobre a representatividade dos votos em desacordo com a pouca importância da sua individualidade, pois cabia a cada vila da província eleger tantos eleitores quantas centenas de fogos possuísse, isso é, cada trezentos fogos permitiam que fossem eleitos três eleitores, o que era raro, visto a existência de poucas vilas no território brasileiro e a diminuta população existente fora das vilas-capitais.<sup>1</sup>

As aglomerações urbanas, se assim pode-se dizer, eram incomuns, e aquelas que possuíam o título de vilas, com câmaras municipais constituídas, eram ainda mais raras.

Poderiam se candidatar a membros das Juntas de Governo os cidadãos mais ilustres pelos seus conhecimentos, probos e respeitosos às leis vigentes do reino, sendo maiores de idade e estando nos seus plenos direitos políticos.<sup>2</sup> Além do mais, os candidatos deveriam ter suficientes meios de subsistência e ter bens de raiz ou de comércio, indústria ou qualquer emprego.

A variação do número dos membros das Juntas provinha da importância e grandeza das extintas capitânicas, divididas, que eram, em Capitânicas Gerais e Capitânicas Subalternas até pouco antes de 1822. Esta classificação em províncias de primeira e segunda importância, se bem que não houvesse oficialmente com esta designação, constituiu-se numa política que foi transferida para as províncias e permaneceu até o fim do Império, em 1889. As províncias que podiam ser rotuladas de primeira grandeza, no início do Império, eram dez, a saber: Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás. Em todas as demais províncias, as de segunda grandeza, as Juntas Provisórias de Governo seriam compostas de somente cinco membros.

As atribuições dos governadores das “grandes capitânicas” eram quase que as mesmas dos vice-reis. Em raros pontos os regimentos dos governadores diferiam dos estatutos dos vice-reis. O mesmo não acontecia com as capitânicas menores ou subalternas, daí concluir-se que a força dos governadores das grandes capitânicas não era somente teórica, mas ela existia na prática, tendo sido

passada para as províncias, posteriormente.<sup>3</sup> Por outro lado, também é válido afirmar que existiam dois tipos de normas administrativas, valendo para cada categoria de capitania.

Nas Juntas, as eleições eram separadas e individuais para cada cargo, isto é, primeiro seria escolhido o Presidente, depois o secretário e posteriormente os demais cinco ou três membros, dependendo da qualificação da província. Desta maneira, esta prática permitia que o Presidente fosse escolhido e nomeado mesmo que tivesse votação inferior a quaisquer um dos outros membros. Por outro lado, e seguindo a norma da qualificação das províncias, a remuneração de cada componente da Junta também variava, sendo de 1.000\$ anuais naquelas em que até então tinham capitães-generais e de 6000\$ para as demais.

O decreto que instituiu as Juntas de Governo extinguiu os cargos de Governadores de capitania, que passaram a ser denominados de Presidentes, pois o poder deixava de ser individual para ser coletivo, apesar da chefia das Juntas não ser escolhida pelos seus membros, mas através de eleição.

O sistema de administração provincial através das Juntas, como foi visto, subsistiu até mais de um ano depois da Independência, sem qualquer solução de continuidade, adquirindo importância seus pronunciamentos em algumas províncias de maior relevo, tanto nos períodos que antecederam o 7 de Setembro, quanto os que o sucederam. Por outro lado, a maioria das Juntas permaneceu sem mudança de seus membros durante todo o período, pois, somente algumas se sublevaram contra a separação do Brasil de Portugal.

O conhecimento do funcionamento das Juntas é indispensável ao historiador que quer conhecer os reflexos da Independência nas administrações e na política provinciais.<sup>4</sup>

### **3. Os Presidentes e a Independência**

Esta estrutura administrativa provincial permaneceu até 20 de outubro de 1823, quando Lei aprovada pela Assembléia Geral Constituinte do Império concedeu nova forma ao governo das províncias. O novo documento legal aboliu as Juntas Provisórias e criou o cargo de Presidente de província, além de instituir um Conselho de Governo. Nada diz na legislação que o Conselho fosse um órgão legislativo na sua essência, porém, na forma como era constituído, através de eleição igual a que foram eleitos os deputados da Assembléia Geral Constituinte, faz crer na sua similaridade provincial. Por outro lado, parece também que o Conselho era verdadeiramente um órgão consultor, pois o Artigo 15 da Lei que o criou, autorizava ao Presidente da província convocá-lo extraordinariamente para consulta.<sup>5</sup>

Enquanto que os Presidentes dos Conselhos eram cargos eletivos em cada província e com mandato fixo, os Presidentes das províncias, de acordo com esta Lei, passava a ser de nomeação exclusiva do Imperador e de caráter amovível, isto é, podendo ser demitido em qualquer momento, de acordo com as necessidades do Estado e interesses políticos. Leia-se, nestes *interesses políticos*,

a influência direta do Conselho de Ministros. Esta prática permaneceu até os fins do Império. Entretanto, a idéia amplamente divulgada e defendida por alguns historiadores de que as substituições dos presidentes coincidiam com as ascensões e quedas dos Gabinetes de Ministros parece não ter fundamento, se bem que à primeira vista possa parecer lógica. Na verdade, o número de Gabinetes do Império foi substancialmente inferior à média dos presidentes na maioria das províncias brasileiras.

Os Conselhos eram compostos de seis membros, independentemente de cada província, e não podia ser eleito Conselheiro o cidadão com idade inferior a trinta anos e com residência na província por menos de seis anos. Este órgão reunia-se somente uma vez em cada ano, durante dois meses, salvo se houvesse algum motivo superior para ser convocado extraordinariamente pelo presidente da província. A exigência da residência obrigatória na província foi importante historicamente para caracterizar a composição das Assembléias Legislativas criadas posteriormente, como poderes de origem genuinamente local, em contraponto com os presidentes da província, representantes da Coroa.

A ordem de poder nas províncias era: Presidente, vice-presidente, conselheiros - dos mais votados aos menos, e, finalmente Presidente da Câmara Municipal da capital.

O governo imperial do Brasil herdou do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, quando da criação das Juntas Provisórias do Governo, a qualificação das províncias em duas categorias, o que refletia igualmente no pagamento do ordenado do Presidente e do seu secretário. Assim, os presidentes das províncias de São Pedro do Sul, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará recebiam, anualmente, 3:200\$000 e os das outras províncias, isto é, Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Piauí, Rio Grane do Norte, Santa Catarina e Sergipe, recebiam 2:400\$000; uma diferença gritante de 2:200\$000 em somente dois anos. Observe-se que o número de províncias de primeira categoria diminuiu de dez, que eram na época de D. João VI, para nove, pois o Rio de Janeiro, por ser sede da coroa, deixou de ser província. O Paraná, por sua vez, ainda não existia, sendo seu território pertencente a São Paulo.

Os membros do Conselho, porém, não tinham ordenado fixo, mas uma gratificação diária pelo tempo de cada reunião, de 3\$200 por dia.

Diferentemente do Decreto de 29 de setembro de 1821 que criou as Juntas Provisórias de Governo nas províncias, a Lei de 20 de outubro de 1823 regulamentava os assuntos que deveriam ser discutidos no Conselho. Assim, cabia ao Presidente da província e ao Conselho, tratarem do fomento da agricultura, comércio, indústria, artes e salubridade em geral, promover a educação na mocidade, vigiar os hospitais e prisões, propor a execução e reforma de obras civis, cuidar dos abusos na arrecadação das rendas, agenciar o censo e a estatística na província, promover a catequese dos índios, a colonização dos estrangeiros e o bom tratamento dos escravos, além de facilitar a sua

lenta emancipação, decidir sobre os conflitos de jurisdição das autoridades, a suspensão dos magistrados e das autoridades militares e, finalmente, atender às queixas contra os funcionários públicos, mormente quanto à liberdade de imprensa<sup>6</sup> e segurança pessoal, remetendo-as às autoridades superiores.

#### **4. Os Presidentes e as Assembléias com o Ato Adicional de 1834**

A Constituição do Império do Brasil, de 1824, pouco definiu sobre o governo das províncias, apenas afirmando em seu artigo 165 que haveria em cada uma delas um Presidente, nomeado pelo Imperador, que poderia ser removido quando entendesse que assim conviesse ao bom serviço do Estado e, naturalmente aos interesses políticos. Entretanto, definiu melhor os Conselhos Gerais de Província e lhes deu atribuições mais específicas.

Pela Lei que extinguiu as Juntas do Governo, do ano anterior, 1823, e criou os Conselhos Gerais, as províncias estavam divididas em duas categorias, como foi visto. Pela Constituição de 1824, continuavam as duas categorias, sendo reduzida a primeira, de nove para oito províncias, tendo sido excluídas as de Goiás e Mato Grosso, e acrescentada a do Ceará. Se antes os Conselhos eram compostos de seis membros, independentemente de cada província, com a Constituição de 1824, eles passaram a se constituir de vinte e um e membros para as províncias de primeira e treze para as de segunda categoria. A idade mínima de seus membros foi reduzida de trinta para vinte e cinco anos, ampliando o universo de candidatos à participação política em geral e proporcionado uma melhor qualificação dos eleitos.

Esta situação administrativa permaneceu durante todo o reinado de D. Pedro I, sendo reformado somente em 1834, na Regência, pelo Ato Adicional de 12 de agosto que definiu melhor as atribuições dos Presidentes das províncias e criou as Assembléias Legislativas provinciais em substituição aos Conselhos Gerais.

A criação das Assembléias Legislativas vai ser de grande importância para a definição dos poderes do Presidente de província, durante todo o Império que se seguiu.

Novamente a Lei de 1834 divide as províncias, só que em três categorias: Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo, onde as Assembléias seriam compostas de 36 membros; Pará, Maranhão, Ceará, Paraíba, Alagoas e Rio Grande, com 28, e as demais, Amazonas, Espírito Santo, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe, com somente vinte deputados, estando o critério de população mais acentuado na qualificação.

Como com os Conselhos Gerais, também o período legislativo, ou legislaturas das Assembléias, tinha duração de somente dois anos, com dois meses em cada ano. Seus membros eram eleitos como foram os deputados à Assembléia Geral Legislativa e pelos mesmos eleitores.

A competência das Assembléias Legislativas passou a ser cada vez mais expressiva, proporcionando-lhe, como herdeira dos Conselhos Gerais anteriores, a representação genuína do povo em cada província, e uma adequada representação política.

### **5. A Presidência da Província no Segundo Império**

A estruturadas das Assembléias Legislativas provinciais e as funções dos presidentes de província em nada mudaram até 1889, quando da Proclamação da República, fazendo com que a Constituição de 1824, até aquela data, sobrevivesse como a mais duradoura Carta política vigente em toda a história do Brasil. Entretanto, com o passar dos tempos, ambos os poderes provinciais, Executivo e Legislativo, foram gradativamente se amoldando a determinadas condições de forma a passarem a ter certas características que, se não foram definidas por Leis, o direito popular e as práticas administrativas, os costumes em geral, em todo o território brasileiro definiram certos contornos que permitiram, por um lado, uma convivência pacífica entre os poderes regionais e, por outro, a conseqüente castração do Executivo provincial.

As bases deste acerto se assentavam na prática da eleição do Legislativo e na nomeação no Executivo provincial diante da herança da precariedade de quadros competentes necessários para o preenchimento dos cargos políticos e administrativos, na exigência de residência dos eleitores e na mobilidade dos presidentes.

O Governo central, contudo, tanto o Regencial quanto os primeiros Conselhos de Ministros de D. Pedro II ficaram de mãos cada vez mais amarradas diante da impossibilidade de nomear administradores estrangeiros mais experientes, mesmo que tivessem oferecido irrestrita sustentação política à Independência e à Coroa Brasileira, mas, principalmente, como conseqüência do período de rejeição à permanência em todos os cargos, de funcionários portugueses. Em decorrência, o Governo central passou a usar dos poucos brasileiros com formação universitária européia, que tivessem estudado em Portugal ou predominantemente na França, para ocuparem os mais diversos cargos políticos e administrativos no território brasileiro. D. Pedro I sentiu este problema de carência quando ela mais acentuada, e o demonstrou quando permitiu a permanência dos membros das Juntas após a Independência e mesmo porque, parece, nada via de anormal na conservação de portugueses à frente das administrações provinciais brasileiras mesmo porque ele também era luso.

No Segundo Império, entretanto, a situação já era outra, se bem que a carência de quadros ainda existisse. Entretanto, o aumento de cargos e postos necessários à administração central e provincial foi considerável.

### **6. Conclusão**

Um número de 919 presidentes governaram as vinte províncias brasileiras da Independência até a Proclamação da República. A média, por província, foi de 48, dentro de um extremo de 60 presidentes que governaram Alagoas, a 28 para o Amazonas. Quase que a metade, para o mesmo

período de quase sessenta e sete anos ou 802 meses. O tempo de administração média foi de 17 meses por presidente, para cada província. Na faixa das províncias que foram administradas por uma média de 14 a 16 meses por presidente, portanto, que tiveram mais presidentes em todo o período dos dois impérios, incluíram-se Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe. No Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Santa Catarina, a média de meses de administração de cada presidente variou de 20, para as duas últimas províncias, a 28, para o Amazonas. Conclui-se que a qualificação em primeira e segunda categorias para as províncias, de acordo com o Ato Adicional de 1834, o último que tratou do assunto, em nada influenciou no tempo de administração dos presidentes. Veja-se, por exemplo, os casos de Santa Catarina e Rio de Janeiro: a primeira, uma das menores províncias do Império, e esta última sede da Coroa, com a mesma média de tempo de administração por presidente.

Entretanto, o que não se pode deixar de assinalar é o reduzido tempo médio de administração: dezessete meses, isto é, um ano de cinco meses, o que demonstra uma excessiva frequência de substituições. Em Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe, para as quais foram nomeados mais presidentes em todo o império (de 54 a 60), eles governaram somente por 14 meses, ou, simplesmente um ano de dois meses. Observe-se que estes números além de não passarem de simples referências matemáticas, também não correspondem a verdadeiros períodos administrativos, pois seus limites são as datas de nomeação, isto é, não contam os períodos de deslocavam de uma província para outra – muitas vezes quase dois meses, quando então eram substituídos por um ou mais dos cinco vice-presidentes escolhidos pelas Assembléias Legislativas. Além do mais, também havia a possibilidade dos presidentes exercerem legalmente o cargo de Deputados Gerais, concomitantemente, o que também os afastava da administração provincial pelo menos dois meses por legislatura.

Desta maneira, conclui-se que era quase que impossível qualquer administração operosa, pois o titular teria conhecimento das necessidades da província que iria governar, suas reivindicações junto ao Governo Central (e não sabia por quanto tempo) somente depois de tomar posse. Caso ele tivesse a sorte de a maioria da Assembléia Legislativa local ser constituída de deputados do seu partido político – Conservador ou Liberal, esta poderia aprovar alguma verba para sua administração; caso contrário, além de não ter conhecimento, não tinha tempo nem dinheiro. Por outro lado, também se a Assembléia não fosse do seu Partido, nomearia vice-presidentes igualmente contrários ao titular, o que dificultava todo e qualquer afastamento.

Outro aspecto que deve ser considerado é o fato de muitos presidentes terem governado muitas províncias. Dos 919 presidentes, 124 deles governaram duas províncias; 46 governaram três; 28 estiveram à testa de quatro províncias; um somente governou cinco províncias, e dois - o padre

Vicente Pires da Mota e Herculano Ferreira Pena, governaram respectivamente, sete e oito províncias, sucessivamente, durante o Império. Como a qualificação das províncias em duas categorias permaneceu durante todo o período imperial, permitindo com isto que também variassem os vencimentos dos presidentes, a ascensão de segunda para primeira categoria era praticamente um prêmio concedido pelo Gabinete àqueles que mais se projetassem dentro do seu Partido político. Portanto, além da necessidade dos políticos governarem pela falta absoluta de quadros competentes, acumulando cargos sucessiva ou concomitantemente, eles próprios aceitavam tal jogo, o que lhes permitia uma melhor remuneração. Acrescente-se a isto, o interesse pela régia cobertura das despesas de viagens, apesar de serem pagas alguns meses depois do deslocamento e diante de insistentes pedidos de indenizações por parte dos presidentes e depois de muitas andanças nas repartições públicas competentes.

Os presidentes das províncias brasileiras, no Império, em raríssimos casos, principalmente os de caráter militar, não tinham condições de administrarem a terra que lhes era confiada pelo Governo central que os nomeou. Apesar de representantes da coroa e dos gabinetes ministeriais, seus nomes passaram, via de regra, em pleno desconhecimento do público e da História.

Com o advento da República, os primeiros governadores, também nomeados pelo Governo Provisório, cheios de esperanças de mudanças, foram recebidos da mesma maneira que qualquer presidente recém deposto. O sistema parlamentar, que privilegiava as Assembléias Legislativas provinciais, verdadeiras representações do povo regional, deixou de existir, dando lugar ao presidencialismo, tirando dos eleitores o poder político que gradualmente haviam adquirido desde os inícios do Império.

---

Notas:

<sup>1</sup> OMEGA, Nelson. *As Juntas Governativas e a Independência*, in Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, n° 319 – abril/junho, 1978. Rio de Janeiro, IHGB, Departamento de Imprensa Nacional, 1979. p. 384

<sup>2</sup> Decreto das Cortes Reais e Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, de 29 de setembro de 1821, item 3°.

<sup>3</sup> WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil de Pombal a D. João (1777-1808)*. História Administrativa do Brasil, vol 6. Brasília-DF: FUNCEP – Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986. p. 49.

<sup>4</sup> Arquivo Nacional. *As Juntas Governativas e a Independência...* Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Conselho Federal de Cultura. 1973. p.VI.

<sup>5</sup> Lei da Assembléia Geral Constitutiva e Legislativa de 20 de outubro de 1823, que dá nova forma aos governos das províncias, criando para cada uma delas um Presidente e Conselho.

<sup>6</sup> Registre-se que em 1823 a grande maioria das províncias não possuía qualquer tipo de imprensa.