



ARTIGO
ARTICLE

Os caminhos da comunicação: uma análise da administração provincial a partir dos circuitos comunicacionais dos presidentes de província.

The paths of communication: an analysis of the provincial administration from the communication circuits of the presidents of province.

Amanda Chiamenti Both 

Pós-doutoranda, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

amaboth@hotmail.com

BOTH, Amanda Chiamenti. Os caminhos da comunicação: uma análise da administração provincial a partir dos circuitos comunicacionais dos presidentes de província. *História, histórias*, vol. 9, nº 18, jul./dez. 2021.

<http://dx.doi.org/10.26512/rhh.v9i18.37604>

Resumo: Uma das questões centrais sobre a construção e manutenção do Estado imperial brasileiro diz respeito a como foi possível governá-lo mantendo a unidade territorial. Com o objetivo de contribuir com esse debate, investiguei os mecanismos governativos empregados na administração do Estado monárquico, enfocando a atuação institucional dos presidentes de província. A partir da análise das comunicações expedidas pelos presidentes para autoridades da província e para Corte, constatei a existência de um poder executivo provincial que tinha um papel importante na governação, ao operacionalizar circuitos comunicacionais essenciais à administração do império brasileiro.

Palavras-chave: administração imperial, presidentes de província, circuitos comunicacionais.

Abstract: One of the central questions about the construction and maintenance of the Brazilian empire state concerns how it was possible to govern it by maintaining territorial unity. In order to contribute to this debate, I investigated the governmental mechanisms employed in the administration of the monarchic state, focusing on the institutional performance of provincial presidents. Through the analysis of the communications issued by the presidents to provincial authorities and to the Court, I noticed the existence of a provincial executive power that had an important role in governance. Presidents operated communication circuits essential to the administration of the Brazilian empire.

Keywords: province presidents, communication circuits, administrative practices.

A construção do Estado nacional brasileiro ao longo do século XIX é um dos temas mais abordados pelos historiadores oitocentistas. O debate é justificado, afinal trata-se de um processo complexo e que abarca múltiplos fatores. Um dos elementos que continua a suscitar muitas investigações diz respeito a como foi possível, após a emancipação política, em 1822, manter a integridade territorial de um império tão extenso e composto por espaços regionais que possuíam dinâmicas próprias.

Um dos caminhos bastante profícuos trilhado pelos historiadores consiste em direcionar o olhar para as províncias, analisando as sociedades regionais, bem como as formas de interação entre elas e delas com a Corte. As pesquisas que se dedicam ao tema concentram-se principalmente em duas abordagens. A primeira examina a institucionalização dos espaços provinciais de poder após a Independência, especialmente a criação e atuação das assembleias provinciais¹. Ao passo que a segunda abordagem estuda os perfis e as estratégias das elites locais e provinciais e a inserção destas nos espaços de poder².

Em que pese se tratar de perspectivas extremamente relevantes e contributivas ao debate historiográfico, um componente essencial desse debate tem recebido pouca atenção, a saber, quais eram e como operavam os mecanismos administrativos do Estado nacional. Posto de outra forma, como o império era administrado da maneira a garantir a governabilidade do território? A investigação da atuação do executivo provincial e central, bem como a relação entre ambas pode concorrer substancialmente para compreensão o fenômeno da manutenção do Estado brasileiro no século XIX.

¹SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Hucitec, 2009.; FERNANDES, Renata Silva. *As províncias do Império e o "governo por conselhos": o Conselho de Governo e o Conselho Geral de Minas Gerais (1825-1834)*. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.; GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2008.; DOLHNIKOFF, O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

²Conselho de Estado (1842-1889). Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.; VARGAS, Jonas M. *Entre a Paróquia e a Corte: a elite política do Rio Grande do Sul (1850-1889)*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2010. MUGGE, Miquéias Henrique. *Senhores da Guerra: Elites militares no Sul do Império do Brasil (Comandantes Superiores da Guarda Nacional – 1845-1873)*. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.; CIRINO, Raissa Gabrielle Vieira. *Pela boa ordem da província e pela glória do Império: famílias, estratégias e suas tramas na administração imperial do Maranhão (c.18750-c. 1840)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

Um objeto privilegiado para observar os mecanismos de governação das províncias, assim como a forma pela qual elas interagem com o centro de poder situado na Corte são os presidentes de província. O presidente era o chefe do poder executivo provincial e figurou como o principal canal institucional de comunicação entre os grupos provinciais e nacionais, devido a sua posição intermediária entre o governo central e as esferas locais de poder.

À vista disso, o escopo deste artigo consiste em analisar a atuação institucional dos presidentes de província, através das comunicações produzidas por estes no cotidiano da governação. Para tanto, elegi a província do Rio Grande do Sul e analisei a administração de um presidente desta província.

O cargo de presidente da província foi criado em 1823, pela lei que dava forma provisória ao governo das províncias. Os presidentes eram nomeados e amovíveis pelo Imperador, não possuíam um período de mandato, tampouco precisavam atender a pré-requisitos, como uma idade mínima ou uma renda anual. A lei de outubro de 1823 também criou nas províncias os Conselhos de presidências, que tinham por função auxiliar o presidente a arbitrar acerca das matérias definidas pela lei³, possuindo voto deliberativo nessas questões. Nos demais casos, o presidente poderia deliberar por si só. Posteriormente, a constituição outorgada em 1824 estabeleceu a criação de um conselho geral em cada província, os quais tinham por atribuição “propor, discutir, e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias; formando projetos peculiares, e acomodados às suas localidades, e urgências”⁴.

Essa organização dos poderes provinciais manteve-se até o Ato Adicional de 1834, que aboliu os conselhos gerais e criou as assembleias provinciais. Diferentes dos

³Era de competência do presidente de província em conselho arbitrar sobre: “1º Fomento da agricultura, comércio, indústria, artes, salubridade, e comodidade geral; 2º Promoção da educação da mocidade, 3º Vigiar sobre estabelecimentos de caridade, prisões, e casas de correção e trabalho, 3º Propor que se estabeleçam Câmaras, onde as deve haver, 5º Propor obras novas, 6º Dar parte ao governo dos abusos que notar na arrecadação das rendas [...] 10º Cuidar em promover o bom tratamento dos escravos, e propor arbitrios para facilitar sua lenta emancipação [...], 12º Decidir temporariamente os conflitos de jurisdição entra as Autoridades. Mas se o conflito aparecer entre o Presidente e outra qualquer Autoridade, será decidido pela Relação do Distrito; 13º Suspender Magistrados; 14º, Suspender o Comandante Militar do Comando da Força Armada [...] 16º Determinar despesas extraordinárias”. Lei de 20 de Outubro de 1823. Coleção das Leis do Império. Disponível em file:///D:/textos%20doc/collecao_leis_1823_parte1.pdf

⁴BRASIL, Constituição Política do Império do Brasil de 1824. *Coleção das leis do Império do Brasil de 1824*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886.

seus predecessores, as assembleias não precisavam submeter à câmara dos deputados as leis que elaboravam. Dessa forma, as províncias passaram a contar com um órgão representativo com competências para legislar sobre os negócios provinciais. O Ato Adicional também extinguiu os conselhos de presidência, resultando que, a partir de então, o presidente era o único administrador da província.

No mesmo ano, foi aprovado um regimento que regulamentava as atribuições dos presidentes, dentre as quais estavam:

1º Executar e fazer executar as Leis.

2º Exigir dos empregados as informações e participações que julgar convenientes para a boa execução das Leis.

3º. Inspeccionar todas as Repartições, para conhecer o estado delas, e dar as providencias necessárias para que estejam, e se conservem segundo as Leis.

4º Dispor da força a bem da segurança e tranquilidade da Província. Somente porém nos casos extraordinários, e indispensáveis, fará remover as Guardas Nacionais para fora dos seus municípios [...]

[...] 9º. Cumprir e mandar cumprir todas as ordens e Decretos do Governo sobre qualquer objeto da administração da Província, para o que lhe serão diretamente remetidos.

[...]11º. Decidir temporariamente os conflitos de jurisdição [...]

12º. Participar ao Governo os embaraços, que encontrar na execução das Leis, e todos os acontecimentos notáveis, que tiverem lugar a Província ou suas imediações, ajuntando-lhes as reflexões sobre a origem, circunstancias e resultados das mesmas.

13º. Informar com brevidade os requerimentos ou prestações, que por seu intermédio se fizerem ao Governo [...] ⁵.

Como se pode observar, as competências do presidente abrangiam diversas matérias e sua atuação era voltada principalmente à fiscalização das instituições e dos empregados públicos ou ligados ao Estado, e à intermediação entre o governo central e a sociedade provincial. Na década de 1840 e 1850 uma série de reformas que visavam centralizar a administração dos empregados da justiça e das instituições que dispunham da prerrogativa do emprego da força foram empreendidas. Foram alvo dessas reformas principalmente a guarda nacional, a polícia e os juizes municipais e promotores, que passaram a ter o provimento de seus postos realizado pelo governo central ou pelo presidente de província, e seus desempenhos fiscalizados. A execução dessas alterações tornou-se competência dos presidentes de província, responsáveis por recolher as informações das respectivas autoridades e remetê-las ao governo. No entanto, apesar

⁵BRASIL, Lei N. 40 de 3 de outubro de 1834.

do aumento do número de tarefas, a atuação do presidente continuou orientada pela obrigação de fiscalizar, através do armazenamento de informações.

Portanto, a arquitetura institucional do governo das províncias inaugurada pelas leis do período pós-emancipação passou por mudanças ao longo da primeira metade do século XIX, resultantes das pressões de grupos que possuíam visões díspares sobre o funcionamento do Estado. Não obstante essas modificações, o cargo de presidente da província nunca foi extinto, figurando como uma das instituições mais duradouras do império, e as características essenciais desse cargo mantiveram-se as mesmas. A longevidade do cargo de presidente deve-se, sobretudo, ao entendimento bastante difundido de que estes constituíam-se em peças fundamentais para a conservação da unidade territorial⁶.

Lançando mão da análise das comunicações políticas produzidas pelos presidentes, constatamos a existência de rotas comunicacionais institucionalizadas nas quais os presidentes estavam inseridos e que acabavam por conformar as dinâmicas governativas. Ao observarmos os presidentes de província operacionalizando essas rotas comunicacionais, evidencia-se a existência de um poder executivo provincial consolidado, atuante e essencial para a manutenção da administração imperial como um todo. No entanto, a constatação da existência e da relevância dessas engrenagens institucionais não significa que os canais administrativos funcionassem alheios às tensões políticas. O funcionamento da máquina administrativa possuía, como se verá, mecanismos próprios para demonstrar insatisfações, contrariedades e resistências.

Das comunicações que partem do presidente de província.

O centro político e administrativo do império brasileiro estava situado no Rio de Janeiro, onde se encontrava o imperador, sua Corte e os principais órgãos do governo, como os ministérios e o conselho de Estado. Para os personagens que circulavam na Corte, a vida política e as decisões governamentais se desenrolavam rapidamente. Contudo, essa era uma pequena porção do vasto império brasileiro, então como o

⁶Autores de diferentes vertentes interpretativas acerca do Estado imperial apontaram o destacado papel dos presidentes para a unidade territorial, dos quais são exemplos DOHLNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.; SLEMIAN, *Sob o Império das Leis*, op. cit.; MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

imperador, seus conselheiros de Estado e os ministros arbitravam acerca das demandas advindas das províncias? A historiografia demonstrou, por exemplo, que muitas informações moviam-se através de redes de sociabilidade costuradas entre políticos da elite imperial e membros das elites regionais e locais forjadas nas diversas províncias⁷. As ligações entre agentes comerciais, as trocas de correspondências entre membros de ordens religiosas, bem como a mobilidade de pessoas pelo território também representavam formas de transmissão de informação.

Todavia, essas rotas de comunicação eram intermitentes e imprevisíveis, e o governo central necessitava dispor de informações regulares e sistematizadas sobre seu território. A solução utilizada foi a articulação de rotas institucionais através das quais a comunicação escrita circulava, transportando todo tipo de conhecimentos necessários à atividade governativa. Dessa maneira, as possibilidades de interação entre as partes acabavam por condicionar as formas de governar, e as formas de interação no Brasil do século XIX estavam invariavelmente ligadas à comunicação escrita⁸.

A Corte, contudo, não era o único centro de decisão do império. Ao longo do século XVIII, as instâncias intermediárias de poder, como os governadores de capitania, foram obtendo cada vez mais relevância na organização dos poderes do império português⁹. Após a independência, o crescimento das estruturas administrativas nas

⁷MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.; VARGAS, *Entre a paróquia e a Corte: a elite política do Rio Grande do Sul (1850-1889)*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2010.; FARINATTI, Luís Augusto e VARGAS, Jonas Moreira. *Alargados horizontes: estratégias familiares da elite política regional entre a Fronteira, a Corte e a Europa (Rio Grande do Sul c.1830 - c. 1850)*. *Locus: Revista de História*, v. 23, n. 1, 2017, pp. 123-147.

⁸Segundo Francisco Cosentino e Nuno Monteiro “a comunicação escrita está indissociavelmente ligada à ampliação dos territórios de algum modo sujeitos a uma autoridade política e ao seu centro, mais ou menos configurado no plano geográfico”. COSENTINO, Francisco e MONTEIRO, Nuno Gonçalo. Grupos corporativos e comunicação política. In: MONTEIRO, Nuno Gonçalo e FRAGOSO, João (orgs). *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, p. 443.

⁹Esse movimento de fortalecimento de instâncias intermédias, concentrando, sobretudo, a comunicação entre as conquististas e o centro do império português começa a ser percebido nos séculos XVII e XVIII. Cf. CURVELO, Arthur. Circuitos internos de comunicação política: Os Governadores de Pernambuco e as Capitânicas do Norte (1654-1746). In: ALMEIDA, Carla Maria de C. (org.) *Diálogos com o império: câmaras ultramarinas e comunicação política na monarquia pluricontinental portuguesa (séculos XVII e XVIII)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2019.; FRAGOSO e MONTEIRO, *Um reino e suas repúblicas no Atlântico*, op. cit. Outra dimensão dessa questão foi apontada por Jancsó e Pimenta, que destacaram como o sentimento de pertencimento estava ligado à província. JANCÓS, István e PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000)*. Formação: histórias. São Paulo: Senac, 2000.

províncias, bem como a criação de espaços regionais de representação política, dotou a instância provincial de crescente importância e tornou a presidência um centro decisório, redimensionando o ordenamento institucional e as formas de controle sobre os canais de comunicação¹⁰. Diante disso, coloca-se, na esteira do questionamento enunciado acima sobre como o governo central governava as províncias, a questão de como a presidência da província governava a unidade territorial sob sua jurisdição.

A fim de responder a essas questões investiguei a maneira pela qual as informações circulavam através das vias institucionais do Estado imperial brasileiro, tendo como ponto de partida as rotas comunicacionais que tinham no presidente da província o seu ponto de interseção, buscamos compreender como se dava a dinâmica governativa da província de uma perspectiva regional e imperial.

Na organização institucional do império brasileiro, os presidentes eram figuras estratégicas para mediar o fluxo da comunicação, dado seu posicionamento intermediário entre as autoridades centrais e aquelas de atuação provincial e local. Caso contrário, uma comunicação direta das províncias com o centro geraria ao governo imperial um fluxo demasiado volumoso de correspondências, que dificultariam a seleção das questões de maior interesse do governo ou daquelas que demandavam arbitrações urgentes. Assim, sustentamos que a presidência da província foi a principal responsável pelo recolhimento, armazenamento e sistematização das informações acerca da província – incluindo a estrutura estatal, os ocupantes dos postos e os acontecimentos –, que circulavam através das comunicações e que se constituíram em uma ferramenta para a governação, posto que o controle da comunicação e da informação eram vitais para a sustentação dos Estados¹¹.

Os estudos de impérios transoceânicos tributam às comunicações políticas um lugar de destaque, como ferramenta imprescindível para manejar o problema da

¹⁰Adriano Comissoli assinala esse reordenamento das rotas comunicacionais afirmando que “Se outrora a comunicação entre periferias e centro se manifestava majoritariamente pelas Câmaras e pelos comandantes militares, capazes de influenciar as requisições dos vassallos, a partir de 1820 percebe-se o surgimento de novo escalonamento institucional. Até então qualquer Câmara de qualquer parte da monarquia portuguesa escrevia diretamente ao rei”. COMISSOLI, Adriano. *A serviço de Sua Majestade: administração, elites e poderes no extremo meridional brasileiro (1808c. – 1831c.)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 321.

¹¹BANKS, Kenneth J. *Chasing empire across the sea: communications and the French State in the French Atlantic, 1713-1763*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2006, p. 10.

distância entre o centro na monarquia e os territórios dominados. A obra de Arndt Brendecke acerca da expansão e da administração do império espanhol nos séculos XVI e XVII representa uma referência teórica basilar deste artigo¹². O autor analisou os mecanismos de recolhimento e repasse de informação que foram construídos a partir dos desafios impostos à Coroa espanhola para a administração do “novo mundo” e identificou aspectos interessantes, como a “cegueira do Rei”. Segundo Brendecke, à medida que o rei expandia seu domínio sobre novos territórios, crescia sua dependência de intermediários que repassassem informações sobre os mesmos.

Da necessidade de governar aquilo que não se podia ver com os próprios olhos, surgiram e foram aperfeiçoados diversos meios de adquirir informação, como questionários enviados às autoridades situadas nos domínios, os quais possuíam o intuito de obter informações padronizadas e objetivas. A relevância desses mecanismos residia na função que a informação e o saber tinham como fontes de legitimidade do poder do soberano, posto que este apenas podia governar de forma justa se dispusesse de informações de qualidade. Disso decorreu a importância crescente que adquiriram as pessoas e os suportes – como listas, mapas e relatórios – capazes de entregar e controlar a informação¹³.

Parte das conclusões, mas, sobretudo, das perguntas colocadas por Brendecke, podem ser adaptadas ao estudo da administração do império do Brasil. Como as informações eram recolhidas e organizadas? Quem era responsável por enviá-las? De que forma isso deveria ser feito? Obviamente, alguns aspectos diferem do império espanhol, como a existência, no Brasil oitocentista, de uma estrutura institucional hierarquizada e bem definida através da qual o fluxo comunicacional deveria deslocar-se de acordo com caminhos e periodicidades pré-definidos. Se, por um lado, é verdade

¹²BRENDECKE, Arndt. *Imperio e información: funciones del saber en el dominio colonial español*. Madrid: Iberoamericana, 2016.

¹³No caso do império português destacam-se as investigações apresentadas na obra *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*, organizado por Nuno Monteiro e João Fragoso, na qual vários artigos veicularam novas propostas teóricas e metodológicas para o estudo das comunicações políticas, de seus temas e interlocutores, além de apresentarem resultados instigantes, consequência da análise comparada de diferentes territórios. Os historiadores que se dedicam ao estudo da América portuguesa igualmente têm se beneficiado dessa perspectiva teórico-metodológica e produziram trabalhos que avançaram na compreensão da governança do império português na América. No que tange à historiografia do império brasileiro, o terreno das comunicações políticas permanece praticamente inexplorado. FRAGOSO e MONTEIRO, *Um reino e suas repúblicas no Atlântico*, op. cit.

que nem sempre essas definições eram respeitadas, por outro, elas existiram e moldaram os meios de governar. Também cabe ressaltar que as comunicações políticas não circulavam exclusivamente por circuitos institucionais, mas acabavam por cruzar-se com eles, e o presidente de província era um dos principais pontos dessa intersecção, como demonstramos em trabalho anterior¹⁴.

Seguindo essas proposições teórico-metodológica, analisei a administração de Antônio da Costa Pinto e Silva (setembro/1868 – maio/1869) à frente do governo do Rio Grande do Sul. Considerando o perfil dos presidentes de província do Rio Grande do Sul¹⁵, Pinto e Silva pode ser apontado como um indivíduo representativo desse conjunto. Como a maioria dos presidentes, Pinto e Silva não era natural da província, havia nascido no Rio de Janeiro e era bacharel em direito pela academia de São Paulo. Quando foi nomeado para a presidência da província rio-grandense Pinto e Silva já detinha prática administrativa como fiscal da Repartição Geral de Terras Públicas (1857), secretário da Caixa econômica do Rio de Janeiro (1859) e membro do conselho diretor da Inspeção Geral da Instrução Pública do Rio de Janeiro, além da experiência política adquirida como deputado provincial no Rio de Janeiro e como deputado geral por São Paulo (1857-1876)¹⁶, sempre como integrante do Partido Conservador.

Contudo, poderíamos nos perguntar qual validade de abordar um único presidente, como saber se as análises construídas a partir dos dados de uma única administração são representativas e podem ser extrapoladas para outros recortes temporais ou espaciais? A resposta atravessa dois aspectos: o primeiro diz respeito ao escopo do artigo, que consiste em perscrutar os mecanismos da governança, ficando em segundo plano, desse modo, as atuações individuais dos presidentes, as quais se

¹⁴BOTH, Amanda C. Administração provincial e governabilidade no império brasileiro: um estudo a partir do perfil de recrutamento e da comunicação política dos presidentes de província do Rio Grande do Sul (1845-1889). Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

¹⁵Os presidentes da província do Rio Grande do Sul eram majoritariamente naturais de outras províncias, sendo o Rio de Janeiro a província onde nasceram 20,5% deles. A formação em direito foi a característica mais comum dentro do grupo, abrangendo 77% dos presidentes. Atuaram predominantemente na política (82%), mas as incursões no meio jurídico também foram comuns (39%). Por fim, no que diz respeito à rotatividade, 50% dos presidentes permaneceram de seis a dez meses no cargo. Convém salientar que esses dados se referem exclusivamente aos presidentes nomeados, não àqueles que assumiram interinamente o cargo. BOTH, *Administração provincial e governabilidade no império brasileiro*, op. cit.

¹⁶Posteriormente foi presidente das províncias de São Paulo (1870-71), Paraíba (1885) e Rio de Janeiro (1885), acumulando com o mandato de deputado geral.

manifestavam em torno dos mesmos padrões de governabilidade ou nas suas brechas¹⁷; e o segundo está relacionado às fontes que embasam a investigação. Uma administração relativamente curta produzia um volume expressivo de documentos.

Em um período de aproximadamente nove meses, Antônio da Costa Pinto e Silva produziu pelo menos 3885 registros documentais. Essa documentação inclui apenas as comunicações encaminhadas pelo presidente, uma vez que, como ocorre com a maioria dos registros administrativos, as documentações recebidas não são armazenadas de forma tão sistemática quanto as expedidas¹⁸.

Examinei essas comunicações separando-as em dois conjuntos: o primeiro corresponde aos circuitos de comunicação internos, que incluíam as autoridades, instituições e particulares da província sob a alçada do presidente; e o segundo corresponde aos circuitos de comunicação externos, compostos pelos ministérios, pelos presidentes de outras províncias, por instituições e pessoas da Corte, bem como por autoridades que se encontravam na província, mas não respondiam diretamente ao presidente, como ocorria com os cônsules.

Os fluxos comunicacionais internos

O total de comunicações enviadas pelo presidente para o circuito comunicacional interno da província foi de 3223, das quais pouco mais de 90% eram destinadas a *autoridades* ou *agentes vinculados ao governo*¹⁹. Essas comunicações transitavam por caminhos pré-estabelecidos, que, necessariamente, passavam pela presidência da província. Nesse sentido, duas rotas principais foram identificadas: 1)

¹⁷Segundo o historiador italiano Giovanni Levi, os sistemas normativos que atuam em uma formação social não são totalmente coerentes entre si, sendo, eventualmente, contraditórios em alguns aspectos. Dessa contradição decorre a formação de fissuras nos sistemas normativos que se apresentam como um caminho alternativo aos indivíduos. LIMA, Henrique Espada. *A micro-história italiana – Escalas, indícios e singularidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 260.

¹⁸Araújo aponta a mesma questão com relação às correspondências dos governadores-gerais: “Essa opção [pelas correspondências emitidas] é também uma imposição da própria massa documental, afinal ao longo da pesquisa encontramos um número muito baixo de cartas destinadas aos governadores-gerais, o que inviabiliza a reconstrução e análise sobre a troca de correspondências entre as várias partes da América Portuguesa”. ARAÚJO, Hugo André Flores. *A construção da governabilidade no Estado do Brasil: perfil social, dinâmicas políticas e redes governativas do governo-geral (1642-1682)*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

¹⁹Doravante, quando nos referirmos às autoridades provinciais estarão incluídos também os agentes ligados ao governo, ainda que estes não detivessem poder de decisão sobre alguma área, como no caso dos professores, guardas nacionais e policiais.

quando subordinados enviavam uma comunicação aos superiores que, por sua vez, enviavam ofício ao presidente, fosse para comunicá-lo, fosse para que ele arbitrasse a respeito ou, ainda, para que ele encaminhasse à autoridade competente; 2) quando uma autoridade necessitava comunicar-se com outra, de âmbito diferente, e encaminhava ofício ao presidente que iniciava o diálogo ou então mediava-o totalmente. Essas situações estão diretamente relacionadas à atuação do presidente concernente à fiscalização das repartições, instituições e autoridades, bem como ao desempenho de uma “mediação horizontal”²⁰ entre as mesmas.

O caminho percorrido pela comunicação era o mesmo em todos os casos, tanto das comunicações que iam em direção ao presidente, quanto das que partiam dele. O contato direto do presidente se dava com as autoridades que ocupavam o topo da cadeia de comando de cada área, quando essas existiam. No caso do circuito comunicacional interno seriam exemplos dessas autoridades o comandante das armas, o chefe de polícia, o agente da colonização, o comandante do exército, o inspetor geral da instrução pública. Assim, caso o presidente necessitasse encaminhar uma ordem a um subdelegado, ele repassaria a ordem ao chefe de polícia, que por sua vez daria o “cumpra-se” ao subdelegado. Essas situações constituíram uma parcela significativa das ordens proferidas pelo presidente.

Houve ocasiões, bem menos numerosas, em que o presidente se dirigia diretamente aos subordinados. De maneira geral, era com o intuito de comunicar nomeações ou exonerações para algum cargo, o que pode ser verificado especialmente nos ofícios expedidos a professores e subdelegados. Excepcionais foram as vezes em que essa comunicação direta ocorreu em razão de eventos críticos que exigiam urgência na transmissão das informações e instruções. Qualquer que fosse a razão que levava o presidente a ignorar os circuitos convencionais, a autoridade sob a qual o empregado alvo da comunicação estava subordinado era sempre notificada que uma comunicação direta havia sido feita, bem como do seu conteúdo.

Por outro lado, caso um empregado ou agente subordinado desejasse algo que carecia de aprovação da presidência, ele primeiro enviava ao seu superior imediato,

²⁰Expressão utilizada por Renata Fernandes para caracterizar a atuação do presidente de província em conselho, no período após a independência até a extinção desse órgão, em 1834. FERNANDES, As *províncias do Império*, op. cit., p. 180.

fazendo a comunicação percorrer uma cadeia hierárquica até atingir a presidência da província. Desse modo, se um guarda nacional quisesse pedir dispensa do serviço de destacamento em um município por motivos de saúde, ele fazia o pedido ao comandante superior, que o repassava ao comandante das armas, que só então enviava ao presidente, o qual arbitrava se e onde seria feita a inspeção de saúde para definir o destino daquele guarda. Uma vez realizada a inspeção, o relatório era enviado ao presidente que, juntamente com sua decisão o encaminhava ao comandante das armas ou comandante superior responsável pelo guarda, de maneira que a comunicação percorria o caminho inverso.

Eventualmente, os habitantes da província também encaminhavam petições ou, mais comumente, denúncias ao presidente. Porém, ao que tudo indica, o envio de petições era predominantemente mediado por autoridades e corporações, como a câmara municipal, os juízes de paz, os comandantes superiores da guarda nacional, etc. De maneira geral, as petições abarcavam pedidos de dispensa ou de isenção do serviço no exército ou na guarda nacional.

Esses fluxos comunicacionais produziam uma quantidade expressiva de documentos. Em um único dia a presidência podia expedir até 56 ofícios. Os intervalos entre as comunicações estavam relacionados à proximidade e à relevância que determinado interlocutor detinha na arquitetura de poderes da província. Não à toa, a maior parte dessa comunicação se dirigia às autoridades que residiam na capital da província, como o Comandante das Armas e o Chefe de polícia, que foram os interlocutores de nada menos que 54% das comunicações emitidas pelo presidente.

A celeridade na resolução de questões mais urgentes passava pelo trabalho da secretaria de governo. Organizada em seções encarregadas dos assuntos internos e externos à província, os oficiais selecionavam as questões mais urgentes, apresentavam ao chefe da sua seção, que apenas após conferir o trabalho dos seus oficiais levava ao secretário, que por fim apresentaria ao presidente.

Em muitos casos, as leis que regulavam a atuação das autoridades provinciais estipulavam a obrigatoriedade da comunicação com a presidência da província, por meio da qual deveriam participar ao presidente não apenas as ocorrências excepcionais, mas prestar informações periodicamente sobre o estado da instituição a qual estavam

à frente. Nesse sentido, importa destacar o impacto das leis aprovadas entre 1840 e 1850 na dinâmica da administração provincial, na medida em que traduziram o esforço do governo central em vigiar as áreas sob sua competência.

A aprovação de medidas que centralizavam a gestão de áreas importantes em uma cadeia de comando diretamente vinculada ao governo central, como a distribuição da justiça e o direito ao uso legal da força, modificou a forma como diversas instituições eram administradas, dentre outras coisas, instituindo a existência de um fluxo regular de comunicação entre autoridades da província e o presidente, estipulando, inclusive, quais informações deveriam ser relatadas e, em muitos casos, em quais épocas do ano. Esse fator constitui um indicativo do papel que a presidência desempenhou no segundo reinado como um polo receptor das demandas advindas da estrutura institucional da província.

À título de exemplo, podemos observar o caso da Guarda Nacional. A milícia, criada em 1831, foi reorganizada e teve sua administração centralizada pela lei n. 602 de 1850, a qual instituiu que todas as unidades da guarda nacional estavam vinculadas ao ministro da justiça, através do presidente de província. Em abril de 1854 foi publicado o decreto que regulamentava as atribuições de comandantes superiores e oficiais. De acordo com André Fertig

A partir, portanto, da lei de 1854, havia uma intenção explícita do governo imperial em vigiar mais de perto as ações das guardas nacionais ao nível local. Com tal finalidade, vários parágrafos do artigo que tratava das atribuições dos comandantes superiores prescreviam que cabia a estes manter uma comunicação constante com as autoridades do Estado imperial responsáveis pela milícia. [...] Entre as obrigações [...] estava a de enviar ao governo imperial ou ao presidente de província, a cada trimestre, o mapa geral da força sob seu comando e remeter as folhas mensais de vencimento daqueles cargos da milícia que eram remunerados. Além disso, deveria, a cada semestre informar [...] o grau de instrução de seus Corpos, Companhias e Seções avulsas, bem como remeter, também a cada seis meses, um mapa de todo armamento, correame, munições de guerra e mais objetos fornecidos pelo Estado imperial²¹.

Como acertadamente assinala o autor, a nova organização tinha a finalidade de “vigiar mais de perto” a guarda. A centralização da administração dessa instituição tão relevante e capilarizada na sociedade imperial não implicava a subjugação de seus membros, mas passava, essencialmente, pelo acúmulo de informações por parte do

²¹FERTIG, André. *Clientelismo político em tempos belicosos*. A Guarda Nacional da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul na defesa do Império do Brasil (1850-1873). Santa Maria: Ed UFSM, 2010, p. 23.

governo acerca dos membros e da operacionalização da milícia, que, assim, detinha os saberes estratégicos necessários para quando necessitasse mobilizar essa força. Além disso, a ampla margem de ação dos comandantes superiores para atuarem manejando essas normas ou nas fissuras delas é bem documentada²².

Da perspectiva do desenho institucional, a presidência da província figurava, portanto, como a instância responsável pela mediação da comunicação no interior da província e para fora dela. Todavia, ainda persiste a necessidade de avaliar se delineação de relação entre as autoridades projetada pela legislação de fato condicionava a governação da província. Ou seja, se a presidência era a única destinatária das comunicações expedidas pelas autoridades provinciais ou se elas comunicavam-se diretamente com outras autoridades, dispensando essa mediação.

A alternativa óbvia seria quantificar os destinatários dos ofícios expedidos por essas autoridades. Esse caminho, entretanto, revelou-se impossível de ser trilhado, posto que ao selecionamos os fundos documentais de duas das autoridades que mais receberam comunicações da presidência, a saber, o chefe de polícia e o comandante das armas da província, constatamos que todos os documentos expedidos eram destinados à presidência. Contudo, isso não se deu necessariamente porque o presidente era o único interlocutor dessas autoridades, mas porque esses fundos foram constituídos pelos documentos que foram recebidos na secretaria da presidência, o que é facilmente identificável pelas anotações nas margens dos ofícios. Essas anotações registravam a data em que o ofício havia sido respondido, sempre um dia após a sua expedição, e a data em que havia sido encaminhado às instâncias superiores, quando necessário.

Apesar dessa documentação não ser capaz de responder à pergunta anteriormente lançada, todas as evidências apontam para a presidência da província como o principal, embora provavelmente não o único, interlocutor das autoridades provinciais. Mas as comunicações expedidas por essas autoridades revelaram outro ponto, qual seja, o volume de ofícios encaminhados à presidência era superior à quantidade de respostas que a mesma emitia. Para exemplificar é pertinente mencionar

²²Cf.: MUGGE, Miquéias Henrique. *Senhores da Guerra: Elites militares no Sul do Império do Brasil (Comandantes Superiores da Guarda Nacional – 1845-1873)*. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.; FERTIG, *Clientelismo político em tempos belicosos*, op. cit.

que, apenas nos meses de setembro e outubro de 1868, o chefe de polícia encaminhou 159 ofícios à presidência. Ao passo que, entre 16 de setembro, quando Pinto e Silva assumiu a administração, à 31 de outubro, a presidência emitiu 89 ofícios. A diferença só seria compensada se nos 15 primeiros dias do mês de setembro o vice-presidente Israel Rodrigues Barcelos houvesse destinado 70 ofícios ao chefe de polícia.

Mas as anotações de resposta nos próprios ofícios oferecem pistas. Algumas que traziam escrita na margem apenas a palavra “*archivo*” podem indicar que esses ofícios não eram respondidos. Além disso, constatou-se que muitos ofícios enviados pelo chefe de polícia não informavam nenhum acontecimento, apenas afirmavam que cabia “*informar que nada de notável*” havia ocorrido na província. Não observei nenhum registro dessas comunicações sendo respondidas pela presidência, nem mesmo com a fórmula “*acuso o recebimento do ofício de Vossa Excelência*”, que usualmente precedia comunicações com informações pouco relevantes. Importa sublinhar nesse caso que a obrigação de comunicar era seguida à risca pela autoridade policial, mesmo quando nada havia a ser comunicado. Para além disso, pode-se supor, com razoável segurança, que o volume diário de papéis recebidos na secretaria da presidência era superior ao que logurei reconstituir.

Essa descrição pode nos levar a imaginar um quadro bastante pacífico do cotidiano administrativo, o que não corresponderia ao cenário que o conteúdo dessas comunicações informa. Diversas foram as vezes nas quais o presidente cobrou reiteradamente uma autoridade para que enviasse informações previamente requeridas ou, ainda, que reelaborasse uma comunicação, a fim de enviar as informações solicitadas de uma maneira específica. Foi nesses termos que o presidente Antônio da Costa Pinto se dirigiu a um subdelegado de polícia:

O mapa que lhe cumpre remeter e que lhe foi exigido é o dos crimes julgados por essa subdelegacia durante o ano passado, com o qual nada tem que ver os Inspectores de quarteirão de que trata Vm^{ce} em seu ofício [...]. Assim pois de novo lhe determino que quanto antes envie o mapa em questão, organizado pelo modelo que incluso achará.²³

Esse ofício transparece uma certa impaciência do presidente com as atitudes do subdelegado, afinal, ele havia transmitido ordens precisas sobre a informação e o mapa

²³Ofício enviado pelo presidente da província do Rio Grande do Sul ao Subdelegado de Polícia de Arroio Grande. Porto Alegre, 20 de Outubro de 1868. AHRS – A5-55.

que o mesmo deveria encaminhar à presidência, mas não obteve o resultado esperado. Esse breve episódio assinala como a existência de uma estrutura administrativa não garantia por si só a governabilidade.

Portanto, o fato de as autoridades utilizarem esses circuitos com regularidade, respondendo às exigências estipuladas pelas leis que as regiam, não implicava que os circuitos comunicacionais não fossem lugares de tensão e disputas. Nesses casos a distância do centro do poder executivo poderia inclusive permitir uma maior autonomia às autoridades locais. Não obstante existisse uma cadeia de supervisores sobre essas autoridades, o fato de as autoridades provinciais não estarem *in loco* abria margem para a elaboração de estratégias²⁴.

Por fim, convém destacar que mesmo as comunicações do chefe de polícia que informavam não haver nenhuma ocorrência na província não devem ser assumidas como necessariamente verdadeiras. O cumprimento da obrigatoriedade de prestar informações sobre as ocorrências na província, não significa que essas informações não pudessem ser manipuladas ou ocultadas.

Os fluxos comunicacionais externos

Ao longo de seus nove meses à frente da presidência do Rio Grande do Sul, Antônio Pinto e Silva enviou 662 comunicações em direção ao circuito comunicacional externo à província. Para análise desse circuito, construí um banco de dados composto de dois fundos documentais, quais sejam: o registro dos ofícios expedidos pela presidência e correspondências recebidas da presidência da província do Rio Grande do Sul no ministério da Justiça, depositadas no Arquivo Nacional, em razão de não haver no AHRs o livro de registros da comunicação expedida para esse ministério no período em foco.

Os documentos recebidos por uma instituição tendiam a ser arquivados de forma menos sistemática se comparada ao registro de documentos expedidos, uma vez que se tratavam de papéis avulsos que transitavam por diversos oficiais das secretarias dos ministérios. As anotações feitas nas margens dos ofícios recebidos na pasta da justiça

²⁴ALMEIDA BORGES, Graça. Resistir pela distância: a autonomia do Estado da Índia no governo do império, séculos 16-17. *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, n.38, 2018.

revelam vestígios do caminho percorrido por esses documentos. Em um ofício da presidência do Rio Grande do Sul que acompanhava o envio de um mapa dos crimes ocorridos na província, encontram-se cinco comentários correspondente a um diálogo entre empregados da secretaria e talvez com o próprio ministro da Justiça, que tem início com a indagação de por que o presidente estava remetendo aqueles documentos, a qual um empregado responde:

Anotação 2: São remetidos para a estatística, que pertence à 2ª seção.

Anotação 3: Perguntei por que, e não para que. Sei que servem para a estatística, mas em virtude de que lei, regulamento, circular, ordem ou determinação vem eles.

Anotação 3: São remetidos em virtude de 29 de Dezembro de 1855 para a confecção do mapa mensal, que presentemente se acha abolido por força do novo Regulamento desta secretaria de Estado. E pois tais mapas nenhuma serventia tem, e por isto quase todos os Presidentes de Província deixaram de remete-los em face do mesmo Regulamento, que deu nova forma à estatística. Devem, portanto, ir para o arquivo.

Anotação 4: Expeça Aviso declarando que não remete em vista do Art. 27 do decreto Nº 3572 de 30 de 1865, apenas os dispense²⁵.

Como se pode ver, não apenas um documento passava pelas mãos de diversas pessoas, como também podia circular várias vezes até que houvesse uma decisão a seu respeito. Movimentação essa que favorecia o extravio de documentos e a falha em arquivá-los da forma adequada.

Em que pese essas possíveis lacunas na documentação, é evidente que os circuitos externos de comunicação concentravam-se principalmente na interlocução com autoridades e instituições situadas na Corte, que foi o destino de nada menos que 83% da comunicação enviada pelo presidente da província, ainda que incluíssem outras províncias e até autoridades estrangeiras.

A interlocução mais intensa no circuito externo deu-se com as secretarias de Estado, as quais o presidente estava subordinado. Se em relação às autoridades provinciais o presidente ocupava uma posição superior na hierarquia de poderes, em relação ao governo ele estava diretamente subordinado às secretarias de Estado, também denominadas de ministérios. O conjunto de ministérios era a cabeça do poder executivo imperial. Os ministros eram escolhidos diretamente pelo Imperador e, a partir de 1847, o monarca nomeava o presidente do conselho de ministros, que então escolhia

²⁵Anotação no ofício do presidente da província do Rio Grande do Sul ao ministério da justiça. 29/12/1868. AN. IJ1 - 591 Justiça.

os ocupantes das demais pastas ministeriais²⁶. Além de ocuparem as posições cimeiras do poder executivo imperial, o que garantia ampla possibilidade de intervenção nos assuntos concernentes às suas respectivas pastas, os ministros logravam muita influência política e social por circularem no mais prestigioso círculo da Corte, próximos ao imperador²⁷.

Existiam oito secretarias de Estado à época da administração de Pinto e Silva: das Relações Exteriores, dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, dos Negócios da Fazenda, dos Negócios da Guerra, dos Negócios da Justiça, dos Negócios da Marinha, dos Negócios do Império e dos Negócios Estrangeiros. Desses, não possuímos apenas a documentação enviada pelo presidente ao ministério dos Negócios da Fazenda.

Assim como ocorreu nas províncias, os órgãos do poder executivo central também passaram por reformulações no decorrer do segundo reinado. No que diz respeito às pastas ministeriais, a maioria das reformas concentrou-se na década de 1840 e tinham o intuito de dar maior celeridade às decisões ministeriais. Para essa finalidade, os ministérios passaram por alterações quanto ao número de funcionários e a quantidade de seções em que estavam divididos. Isso foi necessário porque cada ministério era responsável por determinadas matérias e recebiam as questões relativas a essas matérias de todas as províncias.

Cotejando os dois circuitos comunicacionais, chama atenção a discrepância entre o volume de comunicações emitidas pelo presidente no sentido ascendente e descendente²⁸. Se no primeiro caso o presidente chegava a enviar 56 ofícios em um único dia, o total de documentos no sentido ascendente não ultrapassava 20 ofícios diários, mais comumente girando entre 5 a 8 ofícios. Alguns fatores explicam essa diferença. O primeiro consiste na reduzida quantidade de órgãos (secretarias e demais

²⁶BARBOSA, Silvana Mota. O Conselho de Ministros no Império do Brasil. *Locus: Revista de História*, v. 13, n.1, 2007.

²⁷Segundo Carvalho, os ministros, ao lado dos senadores, deputados, conselheiros de Estado e do próprio imperador, compunham a elite política nacional. CARVALHO, 2011, Op. cit., p. 51.

²⁸Arthur Curvelo emprega os termos ascendente e descendente para referir-se ao posicionamento dos interlocutores na hierarquia institucional. Nesta tese esses termos foram apropriados da perspectiva do posicionamento do presidente da província, configurando o sentido “ascendente” as autoridades superiores e “descendentes” aqueles interlocutores que integravam o circuito comunicacional interno da província. CURVELO, *Governar Pernambuco e as “capitanias anexas”*, op. cit., p. 42-51.

repartições) aos quais o presidente deveria se dirigir, se comparada à gama de interlocutores do circuito comunicacional interno.

O segundo fator que contribuía para essa diferença de volume era a característica das comunicações. Ao passo que uma única questão ocorrida na província suscitava que o presidente encaminhasse diversos ofícios a fim de apurar o ocorrido e, se fosse o caso, definisse instruções para resolvê-lo, quando era o caso de essa questão ser encaminhada aos ministérios, isso era feito com toda a apuração já empreendida, de modo que ao ofício do presidente eram anexadas todas as cópias das averiguações realizadas junto às pessoas envolvidas. Ilustra bem esse ponto uma contenda que se deu no município de Jaguarão, entre a câmara municipal e o juiz de direito da respectiva comarca. Segundo a representação feita pela referida câmara à presidência da província, o juiz Severino Alves de Carvalho teria obrigado o secretário da câmara a entregar-lhe documentos, a fim de averiguar uma denúncia de irregularidades praticadas pelos vereadores na demissão do ex-secretário da casa.

Quando o presidente encaminhou a representação ao ministério da justiça, ela estava acompanhada das informações prestadas pelo juiz, que afirmou ter recebido denúncia do promotor público de

[...] ter sido aquela indicação [da demissão] feita por pessoa alheia à Câmara e dar-se portanto o crime de suborno, cuja existência cumpria investigar, por isso oficiou à câmara pedindo a remessa da mesma indicação em próprio original, e, sabendo que ela a isto se negava, oficiou-lhe por segunda vez prevenindo-a de que se passava a ir pessoalmente ao seu arquivo examinar o documento[...]. Com efeito ali se dirigiu, conseguindo depois de grande relutância por parte daquela corporação efetuar o tal exame, pelo qual verifico ser real o fato denunciado por isso que era a citada indicação escrita pelo bacharel Henrique Francisco d'Ávila, em consequência mandou autua-la e instaurou a este um processo por crime de responsabilidade²⁹.

Pinto e Silva também informava já ter tomado algumas providências para acalmar os ânimos no município. Na resposta do ministério constava, além do ofício do juiz, a representação da câmara municipal, documentos que foram remetidos juntamente com o ofício do presidente, para que o ministro pudesse “a respeito resolver como entender de justiça”. As averiguações que precediam o encaminhamento de uma questão ao governo central produziam uma troca de comunicação que explica o maior volume constatado no circuito interno.

²⁹Presidente da província ao ministro da Justiça. 07/01/1869. AN. IJ1 - 592 Justiça.

Por fim, um fator essencial diz respeito à distância. A comunicação do presidente com seus interlocutores, fossem eles do circuito interno ou externo, somente se efetivava quando o suporte que carregava essa comunicação, no caso, o papel, era transportado e entregue às mãos do destinatário. Em meados do século XIX, uma viagem em um navio a vapor saindo do porto do Rio de Janeiro até o porto de Rio Grande, na porção mais ao sul da província do Rio Grande do Sul, levava cerca de cinco dias, tempo que podia se estender dependendo das condições climáticas. Chegada a embarcação na cidade de Rio Grande, os documentos ainda precisavam ser conduzidos até Porto Alegre, trajeto que demorava mais 22 horas³⁰. Dessa forma, o tempo entre o presidente emitir uma comunicação e ela chegar a um interlocutor na Corte era de, pelo menos, seis dias. É bem verdade que o acesso a alguns pontos da província também podiam ser bem demorados. Por outro lado, os principais interlocutores do presidente no circuito interno estavam situados na capital da província.

Ainda que essas variáveis expliquem a dimensão reduzida do fluxo comunicacional externo, é pertinente o questionamento se, de fato, eram os presidentes os principais interlocutores do governo central na província ou se outras autoridades provinciais se dirigiam diretamente às autoridades cimeiras da administração imperial. A fim de avaliar o peso dos presidentes como interlocutores do governo central, buscou-se identificar quais outras autoridades provinciais poderiam também integrar esse circuito comunicacional originado na Corte. Para isso, localizamos nos documentos expedidos pelos ministros, chamados de *Avisos Ministeriais*, quais foram os remetentes da comunicação à qual o aviso dava solução e a quem esse aviso era destinado³¹.

Os avisos eram o principal instrumento de comunicação do executivo imperial com todas as demais autoridades do território nacional. O envio de qualquer informação

³⁰As informações sobre o tempo de viagem foram retiradas do manuscrito “A Província do Rio Grande do Sul – descrição e viagens”, de autoria do milanês Henrique Schutel Ambauer (1840-1899), que realizou uma viagem pela província no ano de 1858. Esse documento foi analisado no artigo de Valter Filho. FILHO, Valter Antônio Noal. A viagem de Ambauer pela Província do Rio Grande. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 38, 2012, pp. S223-S239. A cidade de Rio Grande, onde ficava o principal porto do Rio Grande do Sul, ficava na porção sul da província. A distância entre Porto Alegre, que era a capital da província, e Rio Grande pode ser observada no mapa constante no Anexo III, ao final da tese.

³¹Utilizamos um conjunto de publicações denominado Coleção das Leis do Império do Brasil, no qual eram publicados os avisos ministeriais, bem como leis aprovadas pelas casas legislativas.

ou ordem, as respostas às dúvidas encaminhadas, a aprovação ou desaprovação de qualquer ato era comunicado através da expedição de um aviso. Fernando Coelho, referindo-se especificamente aos avisos do ministério da justiça, afirma que

Ao se analisar a produção doutrinária e a publicação de obras vinculadas à prática jurídica durante o Império – especialmente a partir dos anos de 1840 – pode-se verificar que as fontes jurídicas indicavam a importância dos avisos ministeriais para a interpretação das leis. Em especial, chamava atenção a interpretação determinada pelos avisos sendo entendida como obrigatória e especificando a “correta interpretação” de importantes transformações legislativas, como o Código de Processo Criminal³².

Essa função dos avisos como instrumentos de interpretação e explicação da lei perpassa a emissão de avisos de outros ministérios. Infelizmente, nem todos os avisos expedidos eram publicados nessa coleção, o que é facilmente constado pelos próprios ofícios da presidência, que por vezes mencionam ser aquele documento uma resposta a um determinado aviso que não se encontra publicado. Observando os avisos incluídos na coleção, é difícil identificar um critério seletivo que justificasse a edição desse conjunto de avisos. Coelho observou o mesmo. Segundo ele “não é possível reconhecer um padrão consistente sobre a publicação dos avisos de acordo com a importância concreta ou pelo seu conteúdo geral”³³.

Apesar destas lacunas, a observação desses avisos publicados no interstício de 1868 a 1871, abrangendo, portanto, anos de guerra e de paz, explicitou algumas características da comunicação. Existem 111 avisos publicados que se destinavam à província do Rio Grande do Sul que correspondem a esse período, dos quais 54 não tiveram como destinatário o presidente. Contudo, com apenas uma exceção, todos esses casos eram de avisos expedidos pelo ministério da fazenda enviados à tesouraria provincial. A comunicação direta entre executivo nacional e repartições provinciais parece ter ficado restrito aos órgãos constitutivos do tesouro nacional.

Além disso, mesmo quando alguma autoridade provincial enviava uma comunicação diretamente aos ministérios, esquivando-se da intermediação da presidência da província, a resposta dos ministérios era encaminhada ao presidente, para que este desse o devido encaminhamento, o que ocorreu em três avisos. O aviso

³²COELHO, Fernando Nagib Marcos. Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial na regência (1831-1840). Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 160.

³³COELHO, *Tipos normativos e separação dos poderes*, op. cit., p. 162.

N. 479 expedido pelo ministério da agricultura, comércio e obras públicas em seis de novembro de 1868 ilustra o caso. Nele, o ministro enunciava ao presidente: “Ilmo. e Exm. Sr. – Em ofício de 8 de julho do corrente ano, consultou Ernesto Diniz Street, Comissário Especial do Governo em S. Leopoldo” e, após expor a questão em consulta, bem como a resposta a mesma, concluía “[...] assim o comunico à V. Ex. para seu conhecimento e para que o faça constar aquele Comissário”³⁴.

Considerações finais

Os presidentes de província tinham diversas atribuições. Deviam administrar a província, fazer executar as leis provinciais e imperiais e fiscalizar a atuação das autoridades provinciais. A concretização de todas essas ações dependia da comunicação do presidente com as autoridades e com a sociedade provincial e com o governo geral. Eram muitas as informações contidas nesses atos comunicativos, os quais circulavam através de circuitos comunicacionais que tinham na presidência da província o seu ponto nevrálgico.

A operacionalização desses circuitos pressupunha a existência de um poder executivo na província que dispunha de uma organização capaz de garantir a continuidade da administração. Isso porque o fluxo comunicacional entre essas partes apenas raramente se dava de forma direta. Ou seja, a comunicação entre as partes do império e seu centro era mediada pelos presidentes de província, que eram o elo institucional responsável por movimentar as engrenagens administrativas. Essa intermediação também marcava as comunicações intraprovinciais. Nesse caso, a intermediação das relações entre autoridades por parte do presidente tinha um propósito claro: apenas este teria acesso à totalidade da informação e das ações que sucediam à ciência de determinada informação. Assim, do ponto de vista institucional, o objetivo era que as autoridades provinciais detivessem apenas um conhecimento parcial do que se passava na província e fora dela, o que limitaria a margem de ação que dispunham.

³⁴BRASIL, Coleção das Leis do Império do Brasil. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/doimperio/colecao6.html> Acessado em 13/08/2019.

O desenho desses circuitos comunicacionais foi alterado pelas leis aprovadas nas décadas de 1840 e 1850. Nesse sentido, Ivan Vellasco arguiu que a centralização da administração judiciária resultante da aprovação da lei de interpretação do ato adicional (1840) e da reforma do código do processo criminal (1841) foi capital nesse processo de intensificação de controle e vigilância, aludindo ao fato de que os presidentes, até então, tentavam “exercer o controle sobre o estado das coisas”, mas não conseguiam ser efetivos:

Toda a correspondência mantida e sua regularidade definida pelo movimento do correio, toda essa permanente troca de informações, enfim, acusa o intento centralizador. Entretanto, essa linha de transmissão de informações e solicitações ininterrupta entre o presidente e as autoridades locais nos mais ínfimos lugarejos revelava todos os óbices ao implemento desse controle. Transmitiam-se e centralizavam-se informações. Demandando providências acerca de presos fugitivos em outras vilas e comarcas, informações sobre o recrutamento para o cumprimento da “cota da vila”, procedimentos administrativos e de polícia, cobranças de mapas estatísticos da criminalidade, o presidente de província repassava ordens e informações aos juizes de direito, que repassavam aos juizes de paz, que lhes respondia ou fazia diretamente ao presidente, reclamando dificuldades em cumpri-las por falta de pedestres, pela indisciplina da Guarda Nacional ou outro problema qualquer³⁵.

Esse excerto no qual o autor refere-se ao contexto pré-Reforma do Código do Processo Criminal em Minas Gerais, apresenta um quadro bastante apurado dos assuntos que pautavam a comunicação com as autoridades ligadas ao exercício da justiça e da força ainda décadas depois, no Rio Grande do Sul. De fato, tomadas isoladamente, essas comunicações podem transmitir a ideia de que pouco se fazia com relação à administração da província, de que se tratava de “uma comunicação burocrática e vazia de conteúdo”³⁶. Não obstante, defendemos que era exatamente nessa dimensão de agente capitalizador dos fluxos comunicacionais entre as autoridades da província e dessas com o governo no Rio de Janeiro que residia centralidade do presidente de província para a conformação e sustentação do Estado imperial.

A atuação institucional dos presidentes de província não apenas atesta a existência de um poder executivo provincial ainda pouco conhecido, mas também a

³⁵VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais – século 19*. 1ª ed. Bauru/São Paulo: EDUSC/ANPOCS, 2004, p.134. Grifo nosso.

³⁶Explicando as fontes utilizadas para analisar o período após a aprovação do Código do Processo Criminal (1832) na comarca do Rio das Mortes (Minas Gerais), Vellasco aponta que “[...] a correspondência com o Presidente da província começa a diminuir em volume a partir de 1836, passando a caracterizar-se por uma comunicação burocrática e vazia de conteúdo (“acusos o recebimento do ofício...”). VELLASCO, *As seduções da ordem*, op. cit., p. 123.

centralidade de estudarmos a estrutura e os mecanismos da administração do Estado imperial. Esta senda de investigação certamente contribuirá para uma explicação mais satisfatória da questão que introduziu esse artigo: como foi possível governar o Estado imperial de modo a manter a unidade territorial? Não tenho dúvida de que uma das chaves explicativas reside nos mecanismos administrativos, ou seja, nos modos de governar.

Referências bibliográficas

Fontes

Códices de documentos emanados dos Governadores do Rio Grande do Sul – Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul

A – 2 06, Ministro da Agricultura, Comércio e Obras públicas, Caixa 83.

A – 2 13, Ministro dos Estrangeiros, Caixa 70.

A – 2 45, Ministro da Guerra, Caixa 42.

A – 2 54, Ministro do Império, Caixa 71.

A – 2 59, Ministro da Marinha, Caixa 72.

A – 3 06, Cônsules, Vice-cônsules e Encarregados dos negócios brasileiros no exterior, Caixa 78.

A – 4 08, Arsenal de Guerra, Caixa 76.

A-4 35, Comando das Armas, Caixa 53.

A-4 44, Comando de Guarnição e Fronteira, Caixa 74.

A – 4 74, Comandos Superiores da Guarda Nacional, Caixa 136.

A – 4 75, Comando Superior da Guarda Nacional de Quaraí e Livramento, caixa 137.

A – 4 76, Comando Superior da Guarda Nacional de Bagé 138.

A – 4 77, Comando Superior da Guarda Nacional de Cachoeira e Caçapava, caixa 138.

A – 4 79, Comando Superior da Guarda Nacional de Cruz Alta, caixa 138.

A – 4 80, Comando Superior da Guarda Nacional de Jaguarão, caixa 138.

A – 4 81, Comando Superior da Guarda Nacional de Quaraí e Livramento, caixa 137.

A – 4 82, Comando Superior da Guarda Nacional de Passo Fundo, caixa 138.

A – 4 83, Comando Superior da Guarda Nacional de Pelotas, caixa 138.

A – 4 84, Comando Superior da Guarda Nacional de Piratini e Canguçu, caixa 137.

A – 4 85, Comando Superior da Guarda Nacional de Rio Grande e São José do Norte, caixa 137.

A – 4 86, Comando Superior da Guarda Nacional de Rio Grande e São José do Norte, caixa 137.

- A – 4 87, Comando Superior da Guarda Nacional de Rio Pardo e Encruzilhada, caixa 138.
- A – 4 88, Comando Superior da Guarda Nacional de Santa Maria da Boca do Monte e São Martinho, caixa 137.
- A – 4 89, Comando Superior da Guarda Nacional de Santo Antônio da Patrulha, caixa 138.
- A – 4 90, Comando Superior da Guarda Nacional de São Borja e Itaqui, caixa 138
- A – 5 15, Câmaras Municipais, caixa 70.
- A – 5 32, Comissário Especial do Governo em São Leopoldo.
- A – 5 35, Diretores de Colônias.
- A – 5 40, Inspetoria Geral da Instrução Pública.
- A – 52, Chefe de Polícia, caixa 121.
- A – 5 55, Delegados de Polícia, caixa 121.
- A – 5 116, Diversas Autoridades, caixa 85.
- A – 5 117 Diversas Autoridades, caixa 65.
- A – 6 14, Ordens e Portarias, caixa 67.
- A – 6 23, Provisões passadas pela Secretaria de Governo, caixa 84.

Arquivo Nacional

Fundo IJJ9 – Série Interior: Negócios de províncias e estados (Rio Grande do Sul), Nº 451, 455

Fundo IJ1 – Série Justiça – Gabinete do Ministro: Ofícios do presidente da província (Rio Grande do Sul), Nº 856, 591, 592.

Fundo IG1 – Série Guerra – Nº 196.

Referências

ALMEIDA BORGES, Graça. Resistir pela distância: a autonomia do Estado da Índia no governo do império, séculos 16-17. *Investigaciones Históricas, época moderna y contemporánea*, n.38, 2018.

ARAÚJO, Hugo André Flores. *A construção da governabilidade no Estado do Brasil: perfil social, dinâmicas políticas e redes governativas do governo-geral (1642-1682)*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BANG, Henrik. Governance as political communication. In.: *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press, 2003.

BANKS, Kenneth J. *Chasing empire across the sea: communications and the French State in the French Atlantic, 1713-1763*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

BARBOSA, Silvana Mota. O Conselho de Ministros no Império do Brasil. *Locus: Revista de História*, v. 13, n.1, 2007.

BERBEL, Márcia Regina. Os apelos nacionais nas cortes constituintes de Lisboa (1821/1822). In: MALERBA, Jurandir (org.). *A Independência brasileira: novas dimensões*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BOTH, Amanda C. *Administração provincial e governabilidade no império brasileiro: um estudo a partir do perfil de recrutamento e da comunicação política dos presidentes de província do Rio Grande do Sul (1845-1889)*. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

BRENDECKE, Arndt. *Imperio e información: funciones del saber en el dominio colonial español*. Madrid: Iberoamericana, 2016.

CIRINO, Raissa Gabrielle Vieira. *Pela boa ordem da província e pela glória do Império: famílias, estratégias e suas tramas na administração imperial do Maranhão (c.18750-c.1840)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2019.

COELHO, Fernando Nagib Marcos. *Tipos normativos e separação dos poderes: a função política do aviso ministerial na regência (1831-1840)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

COMISSOLI, Adriano. *A serviço de Sua Majestade: administração, elites e poderes no extremo meridional brasileiro (1808c. – 1831c.)*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

COMISSOLI, Adriano; MEDEIROS, Clarissa Prestes. Governadores e gerais: comunicação, inteligência e defesa no Rio Grande de São Pedro Português. *Revista Navigator: subsídios para a história marítima do Brasil*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, 2017.

CURVELO, Arthur. Circuitos internos de comunicação política: Os Governadores de Pernambuco e as Capitanias do Norte (1654-1746). In: ALMEIDA, Carla Maria de C. (org.) *Diálogos com o império: câmaras ultramarinas e comunicação política na monarquia pluricontinental portuguesa (séculos XVII e XVIII)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2019.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.

FARINATTI, Luís Augusto e VARGAS, Jonas Moreira. Alargados horizontes: estratégias familiares da elite política regional entre a Fronteira, a Corte e a Europa (Rio Grande do Sul c.1830 - c. 1850). *Locus: Revista de História*, v. 23, n. 1, 2017.

FERNANDES, Renata Silva. *As províncias do Império e o “governo por conselhos”: o Conselho de Governo e o Conselho Geral de Minas Gerais (1825-1834)*. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

FERTIG, André. *Clientelismo político em tempos belicosos. A Guarda Nacional da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul na defesa do Império do Brasil (1850-1873)*. Santa Maria: Ed UFSM, 2010.

FILHO, Valter Antônio Noal. A viagem de Ambauer pela Província do Rio Grande. *Estudos Ibero-Americanos*, v. 38, 2012.

FLORES, Moacyr. *Revolução Farroupilha*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1985.

GOUVÊA, Maria de Fátima. *O Império das Províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2008.

GRAHAM, *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

IZECKSOHN, Vitor; MÜGGE, Miquéias Henrique. A criação do Terceiro Corpo do Exército na província do Rio Grande do Sul: conflitos políticos resultantes da administração militar nos anos críticos da Guerra do Paraguai (1866-1867). *Revista Brasileira de História*, v. 36, n. 73, 2016.

JANCSÓ, István e PIMENTA, João Paulo. Peças de um mosaico (ou apontamentos para o estudo da emergência da identidade nacional brasileira). In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Viagem incompleta: A experiência brasileira (1500-2000)*. Formação: histórias. São Paulo: Senac, 2000.

LIMA, Henrique Espada. *A micro-história italiana – Escalas, indícios e singularidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MARTINS, Maria Fernanda Vieira. Os tempos da mudança: elites, poder e redes familiares no Brasil, séculos XVIII e XIX. In: FRAGOSO, João Luís Ribeiro; SAMPAIO, Antônio Carlos Jucá de; ALMEIDA, Carla Maria Carvalho de. (Org.). *Conquistadores e negociantes: histórias de elites no Antigo Regime nos Trópicos*. América Lusa, séculos XVI a XVIII. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 403-434.

MIRANDA, Marcia Eckert. Ao Sul das Cortes: a Independência na Província do Rio Grande de São Pedro do Sul. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, v. 1, 2013.

MONTEIRO, Nuno Gonçalo e FRAGOSO, João (orgs). *Um reino e suas repúblicas no Atlântico: comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola nos séculos XVII e XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

MUGGE, Miquéias Henrique. *Senhores da Guerra: Elites militares no Sul do Império do Brasil (Comandantes Superiores da Guarda Nacional – 1845-1873)*. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo França de. *Construtores do Império, defensores da província: São Paulo e Minas Gerais na formação do Estado nacional e dos poderes locais, 1823-1834*. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SLEMIAN, Andréa. *Sob o Império das Leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)*. São Paulo: Hucitec, 2009.

VARGAS, *Entre a paróquia e a Corte: os mediadores e as estratégias familiares da elite política no Rio Grande do Sul. (1850-1889)*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2010.

VELLASCO, Ivan de Andrade. *As seduções da ordem: violência, criminalidade e administração da justiça: Minas Gerais – século 19*. 1ª. ed. Bauru/São Paulo: EDUSC/ANPOCS, 2004.

Recebido em 15 de abril de 2021
Aprovado em 18 de janeiro de 2022