

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

O REINO E O IMPÉRIO: ADMINISTRAÇÃO E FISCALIDADE NA PROVÍNCIA DE PERNAMBUCO (1821-1834)

Artur Gilberto Garcéa de Lacerda Rocha
Universidade Federal Rural de Pernambuco
arturgarcea@gmail.com

1. A Fiscalidade Como Fonte

As documentações das tesourarias que funcionaram em Pernambuco durante as décadas de 20 e 30 do século XIX, a da Fazenda, de âmbito nacional e da Província, demonstram as narrativas dos contemporâneos aos acontecimentos cotidianos, suas necessidades, comunicações entre órgãos públicos e seus funcionários, consultas sobre dúvidas a respeito de quais legislações a usar, a quem responder, qual a hierarquia a seguir, assim como ambiguidades dos contribuintes, demonstrações de balanços, indicações para ocupações de cargos, de pareceres sobre consultas e de inúmeras tentativas de burlar as leis vigentes, mas não se pode deixar de observar que são também narrativas de imposições das visões dos homens que faziam o fisco.

Os documentos das tesourarias das fazendas em Pernambuco não são apenas narrativas de balanços, leis, edifícios ou cargos, são relatos de obrigações daqueles servidores, de suas atribuições, de como formularam e adaptaram as leis às realidades e tempos, buscando o melhor caminho para de sua execução. Mas, estas documentações que falam dos sujeitos em suas ações públicas e privadas encontram refazenda quando coabitam com outros documentos, com outras fontes e narrativas, quando se ajuntam medidas e procedimentos quantitativos.

Longe de serem mostrados como totalidades, os olhares sobre a formação institucionais e fiscais do Brasil entre o início da década de 1820 até o final da 1830, mostram possibilidades de ampliação de entendimento do período. O fragmento tempo, em conjunto com os fragmentos fontes, continuam como parte do todo da fiscalidade daqueles Brasil e Pernambuco.

Naquele Brasil em formação começava-se a ser posto em campo o debate sobre o controle das finanças, dos orçamentos públicos, em outras palavras, a quem deveria caber, com maior justiça, o direito de controlar a chave do cofre, este sendo real, físico ou referencial, se o poder imperial centrado no Rio de Janeiro ou o federalismo

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

defendido pela provinciais. Se haveria ou não coparticipação nas decisões e dos destinos das receitas, despesas e responsabilidades orçamentárias.

A Fazenda de Pernambuco em algumas ocasiões mostrou sua oposição sobre as ordens vindas da corte no Rio de Janeiro no que se referia ao erário público, por vezes mostrava sua preferência pela legislação mais liberal sobre as administrações e hierarquias das cortes portuguesas, que davam maior autonomia local sobre as decisões e controle das receitas e despesas. Em outros momentos, Pernambuco expunha sua indignação e oposição sobre o sistema adotado, sobre a forma assumida pela legislação em seus primeiros anos de independência.

Em seu livro *Liberais & Liberais* a professora Socorro Ferraz afirma que as razões das revoltas, revoluções, rebeliões e motins da primeira metade do século XIX em Pernambuco “podem ser encontradas nas queixas contra os impostos, na falta e, ou aumento dos preços dos alimentos, na falsificação das moedas e nas denúncias frequentes sobre a ausência da liberdade” (1996, p. 19), mas estas queixas não eram diretamente dirigidas a figura do Rei, mas às autoridades e instituições, pois o rei representava a imagem da justiça em sua concepção maior de igualdade, temperança e prudência.

O debate sobre a justiça e competência dos usos dos frutos da arrecadação e o sistema de repasse das receitas pode ser observado em uma série de correspondências entre as Juntas do Tesouro Nacional e da Província de Pernambuco em que ficava evidente o descontentamento provincial de enviar as receitas para o poder central no Rio de Janeiro antes mesmo de solucionar as demandas locais.

Em algumas folhas do volume segundo do fundo Tesouraria da Fazenda observa-se que as juntas das fazendas públicas das províncias eram obrigadas a realizar provisões de alguns gêneros, Pau Brasil era o especificamente posto na documentação à Província de Pernambuco, em caráter de consignação, para o tesouro nacional, com o objetivo de realização de subsídios mensais para o sustento da família real e das cortes presentes no Rio de Janeiro desde o período joanino. Ou seja, o Pau Brasil serviria de renda para Pernambuco que tinha o dever de antecipar o ganho para o governo central.

Além de Pernambuco, várias províncias, como a de Alagoas e Rio Grande do Norte, relatavam que tais obrigações as sobrecarregavam em demasia, o que

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

terminavam a levar à suspensão dos pagamentos dos ditos subsídios, como mostra a seguir o fragmento do documento assinado por Isidoro Martins Soriano membro da Junta Provisória da Fazenda de Pernambuco.

Nestas circunstâncias pois a continuação do pagamento das consignações sobreditas era sumamente onerosa para esta província, e superior as facultades do cofre, sobre o qual pesava uma quantiosa dívida pública, a qual havia aumentado progressivamente na proporção que continuassem os pagamentos das ditas consignações, e dos saques extraordinários desse tesouro sobre esta junta. (APEJE, TF vol. 2, 1823, fl. 95)

Estas ações unilaterais tomadas pelas tesourarias locais eram sempre acompanhadas de cobranças e retaliações creditícias e de remessas nacionais, o que forçavam províncias menos favorecidas a buscar empréstimos com as outras, aparentemente mais afortunadas, como mostra a correspondência abaixo entre as juntas provisórias das fazendas das províncias do Rio Grande do Norte e Pernambuco.

Ilustríssimos senhores presidente e deputados da junta da fazenda pública da província do Rio Grande do Norte o presidente e deputados da junta da província pública da província de Pernambuco. Recebeu esta junta os officios que [...] solicitam vossas senhorias o empréstimo de 50 contos de réis para suprir a maior despesa dessa província no corrente ano por conta do qual exigiram vossas senhorias que se lhes remetesse desde logo 30 contos de réis para pagamento de certas despesas correntes e já vencidas. (APEJE, TF vol. 2, 1823, fl. 52)

Este empréstimo solicitado foi também originado pelas cobranças do pagamento das parcelas dos subsídios supracitados, porém a resposta da Junta da Fazenda da Província de Pernambuco, linhas abaixo do mesmo documento, esclarece o motivo da negativa e expõe as necessidades e reivindicações locais sobre a pertença, ou direção da chave do cofre público.

Mal podendo a receita desta província suprir as indispensáveis despesas dela que as ocorrências do tempo e as suas circunstâncias tem tornado cada vez mais urgente também por que as diversas receitas têm sofrido alterações filhas das mesmas circunstâncias não pode esta junta consequentemente e bem a seu pesar ando ir a requisição de vossas senhorias de maneira. (APEJE, TF vol. 2, 1823, fl. 52)

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

E em ofício anterior a supracitada correspondência, a junta de Pernambuco antecipava a resposta “e por que as necessidades que apontávamos a vossas excelências de dia em dia se aumentam chegando ao ponto de não haver ao menos com qual se pagar o vencimento da tropa da primeira linha no presente mês” (APEJE, TF vol. 2, 1823, fl. 51).

O assunto levantado pelos provinciais apenas sofreu modificações dentro do período imediatamente posterior a abdicação de D. Pedro I quando da ocasião da nova organização do Tesouro Público Nacional e das tesourarias provinciais, que já apontavam para as divisões das receitas e despesas entre geral e provincial, até a consolidação com a única reforma constitucional do Império do Brasil, o Ato Adicional de 1834, que orientou o debate fiscal entre o que deve ser central e o que deve ser provincial.

Não buscando uma identidade para a história como um todo ou mesmo para seu fragmento fiscalidade como fonte narrativa ou de apreensão de uma sociedade, mas

As finanças públicas constituem um dos melhores pontos de partidas para um estudo aprofundado da sociedade, e não apenas da sua vida política [...] o espírito de um povo, o seu nível cultural, a sua estrutura social, as ações de que a sua política é capaz, tudo isso e muito mais, está escrito na sua história orçamental (SCHUMPETER, 2000, p. 147)

É neste ponto de partida, na busca de um outro olhar, de outra narrativa sobre indivíduos, sociedade e instituições que formaram os atributos fiscais daquele Brasil de dois séculos atrás que este estudo se debruça de maneira central sobre a documentação das duas tesourarias que estavam em funcionamento no período proposto em Pernambuco.

O estudo da fiscalidade pode não ser uma das áreas mais atrativas para a maioria dos historiadores, mas a burocracia fiscal transborda a mera finalidade de arrecadar e desprender recursos, ela administra recursos. O Estudo das finanças públicas é um conjunto de ideias que reúnem não apenas o ordenamento jurídico de natureza fiscal, mas sua efetiva manifestação nas sociedades, as receitas e despesas, os sistemas de arrecadação, a eficiência fiscal, e, claro, a pressão fiscal sobre a sociedade.

Pelo estudo da fiscalidade podemos entender as finalidades que direcionaram a instituição dos tributos, assim como sua extrafiscalidade. Quando há exclusivamente o

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

objetivo de abastecer os cofres públicos, ou seja, com interesse arrecadatário, fala-se de fiscalidade. Ao se direcionar o arrecadado e formar suas políticas públicas, o Estado institui o uso extrafiscal em suas funções, direcionando, incentivando ou inibindo comportamentos da sociedade. (SIMÕES, 2019)

Dessa forma, pensar a fiscalidade e a formação do pensamento de economia política em tempos de Império é buscar entender como os órgãos do fisco trabalhavam, se transformaram e se consolidaram, é analisar o que cada um tinha de específico no trato fiscal, quais as semelhanças, como pensavam e como arrecadavam suas receitas, como agiam para a elaboração dos orçamentos, e como estas instituições efetivamente colocavam em prática suas ordens tributárias, compreender e rastrear como resolviam suas necessidades de financiamento de seus déficits públicos.

O estudo da fiscalidade, sua formação e desenvolvimento, quando tratado como assunto limite entre conhecimentos variados, permite a observação do fluxo de recursos financeiros e políticos convergindo para um centro, e como já dito anteriormente, também é campo de negociações entre as partes.

Desta forma, o estudo da formação fiscal do Brasil Imperial permite entender as negociações extrativas e políticas no poder central, em um país nascente em que a estrutura fiscal é herdada e estendida de sua experiência colonial e permanece de decreto em decreto, provisoriamente, adaptando-se às necessidades governamentais até sua reestruturação mais aprofundada no Ato Adicional em 1834.

2. Princípio da Provisoriedade: um passeio entre as leis do Reino e Império do Brasil

A característica principal das leis, decretos, alvarás e regulamentos que vigoraram no Brasil desde princípios de 1821, com a pretensão de aprovação de uma futura constituição pelas cortes portuguesas por parte de D. João VI até a outorga de nossa primeira Carta Magna em 1824 e suas respectivas leis de regulamentação, foram suas provisoriedades. Este caráter de transição foi tomado por profundo debate entre políticos de ambos os lados do Atlântico na busca de manutenção de uma suposta tranquilidade dos reinos.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Quando o debate constitucional tomou conta do parlamento do Império do Brasil em 1823, as leis não perderam de imediato o mesmo ar de provisoriedade. A continuidade do caráter provisório pode ter sido uma estratégia encontrada pelas províncias para adiantar ou atrasar a concretude das leis, já que a ideia da manutenção, em alguns casos, deste caráter provisório, também deve ser visto como tentativa de manutenção do ganho de poder, tanto político quanto fiscal, que a localidade passou a ter a partir das Cortes Gerais em Portugal, como já levantado anteriormente com o debate sobre a cobrança das remessas mensais à corte no Rio de Janeiro para seu sustento.

No Reino do Brasil, primeiramente, e posterior Império do Brasil, na Espanha, ou em Portugal com a Revolução do Porto não se buscou destituir suas monarquias, mas com ideal liberal, pretenderam limitar os privilégios e poderes reais. Foi neste afã que a corte de Lisboa provisoriamente colocou em vigor em Portugal e Algarves, ainda em 1820, com algumas adaptações, a Constituição de Espanha de 1812, estendendo-se ao Brasil no princípio do ano seguinte.

As representações na condução da administração e do erário nas províncias, tanto as Cortes de Espanha quanto de Portugal, tiveram um caráter bem mais liberal que nossos representantes que conduziram às mãos imperiais a nomeação dos presidentes das províncias, tanto no decreto provisório de 20 de outubro de 1823 quanto na regulamentação da lei constitucional em 1828.

Os meses seguintes a Revolução do Porto foram conturbados não apenas em Portugal. A ideia de construção de uma constituição que limitasse os privilégios e poderes da casa real portuguesa tornou imperiosa a tomada de decisões sobre o acompanhamento dos trabalhos das cortes, o que tornou inadiável o retorno de D. João VI e de sua família para Portugal.

Apesar das tentativas da família real portuguesa de influenciar a administração do Reino do Brasil, as cortes portuguesas antes do final daquele ano de 1821, e sob o decreto de 1º de outubro determinou, vale salientar que em caráter provisório, a forma de administração política e militar das províncias do Brasil.

Neste decreto a administração das províncias do reino do Brasil destacava-se a autoridade e jurisdição das juntas provisórias de governo provinciais no que concerne à

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

parte civil, econômica, fiscal, administrativa e da polícia, que eram inteiramente subordinadas às leis gerais, ou seja, sem autoridade política para qualquer assunto exposto, apontando a dependência a Lisboa.

Sobre a administração das juntas das fazendas, o formato fixado por tal decreto acatou muitas das reivindicações das localidades provinciais, principalmente as do norte do Brasil, pois deram a elas alguma autonomia em relação ao suposto centro político-administrativo no Rio de Janeiro, apesar de não ter esta função oficialmente apontada pelas cortes portuguesas. De uma forma geral, este decreto que determinou provisoriamente a forma de administração política e militar das províncias do Brasil veio limitar os poderes da regência no Brasil que foi dada por D. João VI ao Príncipe por ocasião de seu retorno à Portugal.

Em Pernambuco e sua Casa de Fazenda, este decreto suscitou mais dúvidas que aversão, e apesar das divergências iniciais sobre sua interpretação, as províncias, de uma forma geral, ao longo do ano de 1822 foram, aos poucos, aderindo ao Rio de Janeiro. Com esta adesão passou a ser de interesse dos adeptos a maior autonomia provincial nos comandos dos negócios internos. O tema da administração das províncias no Brasil não encerrou com a independência, apenas Portugal foi retirado do processo, ganhando nova conotação entre os representantes do novo Estado brasileiro.

Com a reunião dos constituintes em 1823 a substituição do decreto de 1821 que tratava dos governos provinciais ganhou caráter de urgência, pois alguns representantes acreditavam que era tal decreto que era o ponto central das discórdias e as agitações nas províncias, principalmente as do Norte, e que uma vez corridos, principalmente o elemento eletivo e de convenção. Desta forma, em 20 de outubro deste mesmo ano promulgaram um novo decreto que tratava das administrações provinciais, sendo este menos liberal que o anterior.

Sobre ambos os decretos, de 1821 e 1823, o caráter de provisoriedade marcadamente resistiu a necessidade de urgência e perenidade de suas implementações, pois nos momentos de suas respectivas publicações, o Brasil e as províncias encontravam-se em turbulências; em 1821 as cortes portuguesas enfrentavam as revoltas provinciais, principalmente a de Pernambuco (Convenção de Beberibe), que deu origem

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

ao decreto, e em 1823 a assembleia constituinte, que costurava um novo tecido social, tinham as crises de aderência ao projeto de nação com centralidade no Rio de Janeiro.

No que diz respeito especificamente sobre a fazenda, o decreto de 1821 é direto ao afirmar que as fazendas públicas provinciais continuavam a ser administrada como até aquele momento e que o exercício da presidência da junta da fazenda recaía sobre o membro mais velho do conselho eleito. Em contraposição, o decreto de 1823 coloca apenas, em divergência, a presidência da junta da fazenda sob o comando do presidente da província, que também presidirá as juntas de justiça.

De forma geral o decreto de 20 de outubro de 1823 além da presidência de província, também criou um conselho de estado, mas estes não denotavam a formação de um legislativo provincial, sendo apenas agentes deliberativos de um executivo que não representavam nenhum corpo eleitoral das províncias, já que o cargo de presidente era preenchido por nomeação direta do Imperador, o que demonstrou um claro recuo diante as ideias liberais das cortes portuguesas que tinha previsto uma eleição para o preenchimento dos cargos de presidente e conselheiros das províncias. A proibição de uso de eleições para os presidentes de províncias, secretários e comandantes das armas teve posterior confirmação com a outorga da Constituição Imperial em 1824.

A centralização fiscal caracterizada pela Constituição do Império do Brasil e pelas suas leis regulamentadoras criaram um formato burocrático de arrecadação, de construção e distribuição de dotações orçamentária onde as províncias não tinham autonomia, apesar de serem elas as mais equipadas para o desempenho das funções fiscais.

Em relação ao tema Fazenda Nacional e Provinciais, a Constituição Imperial do Brasil seguiu de forma bastante similar as interpretações das cortes constituintes de Portugal e Espanha, mostrando uma dança de influências das constituições ibéricas na brasileira, em alguns momentos, fazendo uma aproximação de rumos, e em outros, afastando-se, como por exemplo as partes que dizem respeito a concentração de poderes em mãos reais brasileiras.

Sobre a administração e economia das províncias, a Constituição Imperial dispensou apenas 5 artigos, os 165 e 166 relativos à administração e os 170 a 172 referentes à fazenda nacional. Todos eles necessitavam de leis posteriores que

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

regulassem estes pontos levantados. No que diz respeito a administração e as atribuições dos presidentes de províncias esta lei reguladora só surgiu para revogar o decreto provisório de 1823 em 03 outubro de 1834, a lei inclusive é posterior a abdicação e ao Ato Adicional de mesmo ano que a lei supracitada.

Com a outorga da Constituição Imperial em 1824 poderia se pensar que as atribuições e atritos entre os poderes executivo e legislativo teriam sido sanados ou mesmo que seguiriam um certo alinhamento, principalmente devido a forma de sua implementação, a outorga. Neste sentido, pode-se entender que alguns artigos da carta de 1824 poderiam indicar tais caminhos, particularmente o artigo 15 que versa sobre as atribuições da Assembleia Geral, dando a ela meios para exercer uma condução política com certa autonomia. Permitia, o artigo, a elaboração, interpretação, suspensão e revogação de leis.

Especificamente, é na questão da administração financeira que este artigo 15 acenava com possibilidade de paz entre o executivo e o legislativo, e sendo importante este ponto, não se descarta ter sido ele um aprofundador das desavenças entre os poderes. Em seus incisos 10, 13 e seguintes dava o poder à assembleia de fixar as despesas e encaminhar as receitas, autorizar o governo a contrair empréstimos, trata-se da questão da extrafiscalidade, estabelecer os meios para seus pagamentos e criar os empregos públicos. Estas mesmas atribuições com o advento do Ato Adicional em 1834 serão estendidas às assembleias provinciais.

Porém, na primeira legislatura, em 1826, os deputados e senadores achavam que eram eles os verdadeiros guardiões da constituição e reorganizaram a administração estatal extinguindo decretos e ordens que remontavam ao período colonial, também criaram leis e regulamentos adicionais, como se previa na Carta de 1824, ou seja, foram aprofundados os ideais liberais, levando, inevitavelmente, a um confronto entre a Câmara e o Imperador.

Apesar de várias tentativas de contornar as crises e os enfrentamentos entre os poderes legislativo e executivo, em abril de 1831 as tramas políticas esgaçaram-se, e na madrugada do dia 07, D. Pedro I apresentou às casas legislativas o Ato de Abdicação que finalizava as ações de sua retirada do trono e que fora iniciada em dia anterior com

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

o decreto de tutoria de seus filhos. Tal ato foi lido em sessão extraordinária no Paço do Senado reuniu os representantes das duas casas.

A partir da abdicação de D. Pedro I os ânimos e discursos dos Representantes da Nação anunciavam a vitória de uma revolução gloriosa sobre “um príncipe mal aconselhado, trazido ao precipício por paixões violentas [...] cedeu a força da opinião pública [...], e reconheceu que não podia ser mais o Imperador dos brasileiros.” (BRASIL, 1831, p. 127)

Para muitos desses representantes legislativos brasileiros o dia 7 de abril de 1831 equivaleria ao começo de nossa verdadeira existência nacional, e para a Regência Provisória a abdicação foi interpretada como encerramento do “primeiro e mais perigoso período da nossa tão necessária como gloriosa revolução” (BRASIL, 1831, p. 9-10). Desta forma, abriu-se espaço para várias reformas e mudanças de rumos, tanto da política como da administração públicas. No período regencial se viu as oportunidades até então negadas de reordenação e remodelamento das forças políticas entre o centro e as províncias. Com a abdicação, o Brasil se livrou de sua maior provisoriedade, o primeiro Imperador.

Assim, com este novo cenário, e “por Carta de lei de 04 de outubro de 1831 foram extintos o Tesouro Nacional, o Conselho de Fazenda e as Juntas Provinciais, sendo criado o tribunal do Tesouro Público Nacional e as tesourarias nas províncias” (CARREIRA, 1889, p. 158), dando atribuições aos seus respectivos cargos e divisões na administração, nas realizações das despesas e da arrecadação geral e local.

Esta lei deu organização ao tesouro público nacional e as tesourarias das províncias subordinando estas àquela, mas possibilitando as repartições provinciais a administração, arrecadação, distribuição, contabilidade e fiscalização de todas as rendas públicas, inclusive permitindo a administração da província, na pessoa de seu presidente, chamar funcionários da tesouraria a prestar esclarecimentos de seus atos e da tesouraria.

O reflexo prático desta lei não foi imediatamente sentido na elaboração da lei orçamentária daquele mesmo ano, apesar da supracitada reforma no tesouro nacional, e naquele mesmo ano de 1831 em 15 de dezembro foi sancionada a lei orçamentária para o exercício do ano financeiro de 1831-1832 conservando-se ainda o mesmo formato da

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

pagadoria e da recebedoria, assim como a estrutura física de todo o documento orçamentário.

Somente com a elaboração da lei orçamentária de 24 de outubro de 1832 que é possível verificar a exposição da nova estrutura da administração fiscal, percebendo-se a repartição das responsabilidades orçamentária de receitas e despesas entre as tesourarias nacional e provinciais. Destacando-se as abolições de imposições sobre a importação e exportação de gêneros e mercadorias de uma província para outra.

A diferença substancial observada na estrutura desta lei orçamentária é a divisão dos títulos de despesas e receitas geral e provincial e suas indicações na primeira dos ministérios, apenas com os apontamentos gerais, o que distinguiu das anteriores, pois elas discriminavam as despesas e receitas de cada ministério inclusas por província

As reorganizações legais que a Regência estava a promover deveriam ter um respaldo mais sólido, e para tal seria necessária uma emenda à Constituição Imperial. Para a realização deste feito a constituição manda que uma legislatura indique os artigos que pretende reformar, e que apenas a legislatura seguinte, sendo especialmente autorizada pelos eleitores sabedores, que esta seria eleita para este fim.

Em linhas gerais a única emenda que sofreu a Constituição Imperial transformou a regência trina em regência uma, deu as competências constitucionais anteriores dos conselhos gerais de Estado para as Assembleias Legislativas, o que proporcionou uma maior autonomia às províncias, tanto do ponto de vista político-administrativo, como pelo lado da fiscalidade.

Na Província de Pernambuco a assembleia legislativa teve sua primeira legislatura já no ano seguinte a promulgação do Ato Adicional. Nesta primeira legislatura 11 leis foram publicadas, onde 3 delas aborda a respeito dos procedimentos internos, vencimentos e tempo de funcionamento, 2 outras sobre obras públicas e as restantes sobre emprego de juiz de órfãos; a quem pertence as estradas construídas com o dinheiro provincial; assuntos eclesiásticos; e a criação da Mesa das Diversas Rendas da Província. Ou seja, todos os assuntos tratados neta primeira legislatura foram assuntos pautados como reformistas pelo Ato Adicional e que se mostram de interesse imediato pelos políticos locais.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

A primeira lei orçamentária da Província de Pernambuco foi sancionada pelo Presidente de Província Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque no dia 10 de junho de 1836, e apenas dois dias após criou-se uma contadoria e uma tesouraria na província. Para Dolhnikoff (2005), eram nas assembleias provinciais que se teciam as redes de negociações e se forjavam as elites locais como elites políticas articuladas ao Estado Nacional. Eram nas suas representatividades na Câmara dos Deputados que estas elites exerciam suas participações, encontrando os espaços de decisões para conflitos e negociações.

As assembleias provinciais constituíram-se em espaços essenciais para consideração e a acomodação da multiplicidade de interesses vindos dos muitos microespaços que coexistiam no macroespaço provincial. Eram nesses espaços provinciais que as elites eram capazes de inter-relacionar os vários desejos e objetivos dos grupos políticos, econômicos e sociais em apoio à definição e à implementação de programas, como os de defesa da *plantation* agrícola, baseada no uso intensivo da mão de obra escrava, na grande extensão de terra, na monocultura e em sua produção voltada para exportação. (GOUVÊA, 2008)

Especificamente sobre o caso das tesourarias provinciais foi necessário o estabelecimento de novos espaços no momento da separação das atividades da arrecadação e controle das despesas e receitas. Foi imprescindível apaziguar os conflitos de interesses entre as elites no comando do erário.

Não era raro que algumas das mais importantes províncias, como Pernambuco e Bahia, por exemplo, tinham a obrigação de enviar recursos para solucionar problemas de caráter financeiro nacional, mesmo antes de realizá-los em suas origens. Negociações desse tipo deixaram clara a importância da delimitação dos espaços de comando e controle das atividades fiscais.

Da mesma forma que a política orçamentária, a política tributária também tinha suas áreas de congruência entre as elites central e local. A quem pertencia o dinheiro e quem dotava e destinava o orçamento era de alta relevância, podendo levar a inviabilidades nacionais, intra e interprovinciais.

Em análise sobre as leis orçamentárias do período imediatamente anterior a abdicação de D. Pedro I e o início das reformas, até o final da década de 1830, e

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

observando tanto as vindas do governo central, como as elaboradas na Província de Pernambuco, pode-se perceber um aumento percentual da fixação das despesas destinadas a Província de Pernambuco, o que poderia representar um dos fatores que levaram as províncias a iniciar as tais reformas e negociar com o governo nacional sobre o quanto cada uma deviam administrar do erário do Império.

O conjunto de leis orçamentárias do período dos anos financeiros que compreendem 1831 a 1840 expõe que a Província de Pernambuco detinha a terceira maior dotação orçamentária para suas despesas até a elaboração própria da lei orçamentária. Com uma grande oscilação percentual de participação no orçamento geral do Império do Brasil, a fixação de suas próprias receitas e despesas leva a crer que a Província de Pernambuco retomou sua posição do período do Primeiro Reinado com patamares de participação em torno de 5% do relativo ao total nacional, como mostra a tabela 1.

TABELA 1 – DESPESAS NACIONAIS E DE PERNAMBUCO

ANO FINANCEIRO	DESPESAS NACIONAIS	DESPESAS DE PERNAMBUCO	(%)
1831-1832	12.836:826\$800	683:164\$930	5,32
1832-1833	12.641:198\$468	236:000\$000	1,87
1833-1834	12.978:968\$000	270:617\$000	2,09
1834-1835	13.879:589\$640	378:422\$000	2,73
1835-1836	13.879:589\$640	378:422\$000	2,73
1836-1837 ¹	11.498:079\$850	582:532\$570	5,07
1837-1838 ²	12.814:666\$836	563:292\$495	4,40
1838-1839	12.730:691\$217	692:364\$900	5,44
1839-1840	15.867:102\$756	661:822\$620	4,17

Elaboração própria

Em relação aos valores absolutos das despesas orçadas a partir da elaboração provincial, pode-se notar que houve um acréscimo significativo já em seu primeiro ano

1 A análise da tabela 1 cabe um esclarecimento sobre a Lei Nº 38 de 03 de outubro de 1834, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro do 1º de julho de 1835 a 30 de junho de 1836, já que ela diz em seu artigo 1º que as despesas geradas e fixadas são as mesmas do ano anterior. As alterações orçamentárias sofridas por esta lei são apenas referentes as subcontas, não alterando o valor final.

2 Os anos financeiros a partir de 1836 são resultantes da compilação entre as leis orçamentárias destinadas aos Ministérios do Império do Brasil e as leis orçamentárias da Província de Pernambuco. A partir da lei Nº 38, a Assembleia Geral Legislativa não mais elabora as leis orçamentárias com as divisões entre as despesas e receitas geral e provincial, como realizadas nos anos anteriores.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

financeiro, alcançando um aumento percentual de 53,94%, e mesmo com alguns recuos percentuais na participação geral de destinos orçamentários, Pernambuco termina o período em análise com 74,89% a mais de dotação orçamentária que a última elaborada pela Assembleia Geral.

Outra observação feita nas leis orçamentárias é a constante e consecutiva dotação de receitas e despesas em valores diferentes, quebrando assim um dos princípios que regem a elaboração de uma lei orçamentária, o princípio do equilíbrio orçamentário, ponto este já debatido e estudado pelos economistas clássicos, como o escocês Adam Smith, grande defensor dos princípios orçamentários por pregar uma menor participação do Estado nas atividades econômicas. (SMITH, 1996)

De forma geral, ao se elaborar a lei orçamentária, os gestores públicos buscam destinar as receitas para uma maior quantidade de prestação de serviços aos contribuintes, pois quando em um orçamento a dotação de receitas é maior que os gastos, este orçamento se caracteriza, já em sua elaboração, por propor menos serviços à sociedade que este Estado poderia realizar. Cabe aqui a lembrança que o Estado não tem a intenção de obter lucro. O gasto não realizado em um ano financeiro, simplesmente é levado para o ano subsequente.

Porém, o que mais chamou atenção foi o desequilíbrio apresentado pela Lei Nº 60 de 20 de outubro de 1838 que fixou a despesa em 15.867:107\$756 (quinze mil, oitocentos e sessenta e sete contos, cento e sete mil, setecentos e cinquenta e seis réis) e orçou a receita no valor de 15.145:944\$000 (quinze mil, cento e quarenta e cinco contos, novecentos e quarenta e quatro mil réis) para o ano financeiro de 1839-1840, o que já demonstra um déficit na elaboração da lei orçamentária, sem indicação de solução extrafiscal para tal estranha situação.

3. Considerações Finais

O caráter de provisoriedade das leis, decretos, assim como das instituições dos tempos de transição entre o período do Brasil Reino, ainda ligado a nação portuguesa, e o Império independente foi a marca de um governo, e de um governante que também se mostrou provisório, talvez pelo momento de transição, talvez por suas maneiras e ações

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

imprecisas e duvidosas no que concerne aos ideais liberais, ora promulgados, ora outorgados.

Seguindo o mesmo caminho, as legislações e questões ligadas a fiscalidade, os embates entre os interesses dos diversos grupos envolvidos no comando e controle dos destinos daquilo que era arrecadado pelas localidades, alternaram maior centralização ou autonomia para as províncias, como vistos nos decretos das cortes portuguesas de 1821 e da constituinte brasileira em 1823.

De postura menos liberal que as ordens portuguesas, as primeiras leis brasileiras que versavam sobre os usos das receitas e ordenações das despesas apenas ganharam solidez com a abdicação de D. Pedro I, e com as mudanças promovidas nas leis orçamentárias, atingindo maior estabilidade com a consolidação do texto do Ato Adicional em 1834, lei esta que dividiu as tesourarias em geral e provinciais ligadas politicamente às suas respectivas assembleias legislativas, que passaram a organizar seus próprios orçamentos, com visível mudança nos montantes destinados ou mesmo retidos pelas localidades, como em específico a este olhar sobre Pernambuco.

A desobediência da Junta da Fazenda da Província de Pernambuco, como mostrado em alguns documentos, o apoio a mudanças mais liberalizantes, podem ser indícios de um sentimento de profunda injustiça administrativa e fiscal o que resultaria em uma resistência local ao centralismo imposto pela Constituição Imperial de 1824, o que levou, ainda na primeira metade do século XIX, a reconstrução/reformulação do que hoje chamamos de pacto federativo.

No geral, o que importava não era tanto o grau de centralização ou descentralização, mas sim a existência de uma divisão de competências negociáveis entre o espaço destinado ao nacional e à localidade, e, respondendo às questões iniciais, qual a parcela dos recursos financeiros que caberia a cada um. No jogo representativo do parlamento, coube as provinciais a negociação de suas demandas específicas ao mesmo tempo das negociações referentes ao funcionamento do Estado nacional.

O Estado constituído a partir das relações intrínsecas dos diversos grupos necessitava de um aparelho burocrático e administrativo que fosse capaz de impor uma hegemonia sobre todo o território, e a criação de governos autônomos provinciais significava a organização de um aparato administrativo local que poderia e deveria

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

servir como braço do Estado central na província. Uma condição estrutural importante para a elaboração de uma coexistência de níveis administrativos que garantiram uma representação autônoma do poder local sem revogar o poder do governo central, construindo um federalismo e um Estado nacional viável.

REFERÊNCIAS

ARUIVO PÚBLICO ESTADUAL JORDÃO EMERENCIANO (APEJE). **Tesouraria Provincial**. Livro 2. Recife, 1823.

BRASIL. **Decreto de 18 de setembro de 1822**. Câmara dos Deputados [1822]. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte2.pdf?sequence=2&isAllowed=y

_____. **Lei de 20 de outubro de 1823**. Câmara dos Deputados [1823]. disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/antioresa1824/lei-40951-20-outubro-1823-574564-publicacaooriginal-97677-pe.html. acesso em 24 de julho de 2019.

_____. **Lei de 04 de outubro de 1831**. Câmara dos Deputados [1831]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37687-15-novembro-1831-564851-publicacaooriginal-88758-pl.html. Acesso em 24 de julho de 2019

_____. **Lei Nº 16 de 12 de agosto de 1834**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acesso em: 24 de julho de 2019

CARREIRA, Liberato de Castro. **História Financeira e Orçamentária do Império do Brasil**: desde a sua fundação. Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1889.

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

FERRAZ, Socorro. **Liberais & Liberais**: guerras civis em Pernambuco no século XIX. Editora Universitária da UFPE. Recife, 1996.

GOUVÊA, M^a de Fátima Silva. **O Império das Províncias**: Rio de Janeiro, 1822-1889. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2008.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 26 de 10 de junho de 1836**. Coleção de Leis, Decretos e Resoluções da Província de Pernambuco dos anos de 1835 e 1836 Tomo I. Tipografia M F. de Faria. Recife, 1836.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

SCHUMPETER, J.A. La Crisis del Estado Fiscal. **Revista Española de Control Externo**. Vol. 2, N° 5, 2000, pp 147-192. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1068736.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2020.

SIMÕES, Bernardo Branches. Fiscalidade e Extrafiscalidade: os fins dos tributos. **Revista Jus Navigandi**. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/76560/fiscalidade-e-extrafiscalidade-os-fins-dos-tributos#:~:text=Entende%2Dse%20por%20fiscalidade%20e,%2C%20Munic%C3%A4Dpios%20e%20Distrito%20Federal.)). Acesso em 27 de novembro de 2020.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Editora Nova Cultural. São Paulo, 1996.