

CADERNO DISCENTE ESUDA

Volume 4, Número, 1

Fiscalidade e práticas burocráticas na Fazenda da Capitania de Pernambuco durante a administração pombalina

Bruna Gabriela Dias Mangueira¹

Camila da Silva Pedrosa²

Jéssika Pereira de Freitas³

Artur Gilberto Garcéa de Lacerda Rocha⁴

Estudar a fiscalidade de um Estado é estudar sua formação ou sua reconstrução como entidade detentora de um fim social. E este momento a ser abordado por esta pesquisa é importante para a reordenação das burocracias no que concerne o serviço público da arrecadação e da administração do erário estatal no período pombalino. Este artigo é fruto de pesquisas realizadas durante o ano letivo de 2018 do grupo de Iniciação Científica vinculado ao Grupo ESUDA de Interlocução Acadêmica da Faculdade de Ciências Humanas ESUDA.

Para a realização de seus objetivos básicos, o Estado precisa cumprir suas funções econômicas, como alocar e distribuir os recursos arrecadados, assim como pôr em prática a função estabilizadora. As duas primeiras funções (alocativa e distributiva) o Estado usa da fiscalidade, e de acordo com Maria Auxiliadora Pessoa (2007) a fiscalidade diz respeito ao uso do poder de império de um Estado, criando um complexo de leis e regulamentos administrativos que objetivam atender o abastecimento dos cofres públicos. Porém, para a realização de sua última função (estabilizadora) a maioria dos Estados usam a

1Graduanda em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Humanas - ESUDA e bolsista de Iniciação Científica pela mesma Instituição.

2Bacharela em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Humanas - ESUDA e Pós-Graduanda e bolsista de Iniciação Científica pela mesma Instituição.

3Graduanda em Ciências Contábeis da Faculdade de Ciências Humanas - ESUDA e bolsista de Iniciação Científica pela mesma Instituição.

4Mestre em História pelo PPG em História da UFPE, licenciado em História pela UFPE, bacharel em Ciências Econômicas pela UNICAP. Professor, orientador e coordenador do Caderno Discente da Faculdade de Ciências Humanas - ESUDA.

extrafiscalidade, quando seus objetivos são alheios aos princípios meramente arrecadatários (PESSOA, 2007). Ou seja, utiliza de fins extras fiscais para aumentar as reservas dos cofres públicos.

1 Contexto histórico

Quando D. João V faleceu, em 1750, ainda que seu reinado tenha sido marcado pelas magníficas construções e da riqueza em ouro, diamantes pedras preciosas que provinham do outro lado do Atlântico do riquíssimo território brasileiro, o país estava numa gravíssima situação econômica e financeira, agrícola e populacional. Diversos problemas urgiam solução, pelo excesso de fraudes, usos e especulações de toda espécie nas organizações dependentes do Estado, pela estagnação da indústria em Portugal; e a decadência do comércio que em sua maioria estava no poder de mercadores estrangeiros (GOMES, 1999).

O período do reinado de D. José I de Portugal é marcado por inúmeras reformas, e a reforma do Estado português passa por análises e também por construção de ideia de um Estado Fiscal, que passa pelo descarte de um Estado patrimonialista, como nos apresenta Sérgio Buarque de Holanda em seu Raízes do Brasil, e a construção de um sistema burocrático administrativo mais profissional.

Com a ascensão ao trono de D. José I, logo se tomou a decisão de criar um gabinete ministerial com indivíduos que lhe parecessem capazes de reagir a esta situação nefasta e que conseguissem tomar providências severas e capazes de erguer nova estrutura administrativa necessária para que Portugal saísse daquele caos financeiro. Escolhido para ocupar cargo de Secretário das finanças do Reino, Sebastião José de Carvalho e Melo, Conde de Oeiras – Marques de Pombal – na função de reaparelhar as antigas estruturas, robustecendo a centralidade do poder dos soberanos.

Do ponto de vista financeiro, o sistema tributário encontrado pelo Marquês de Pombal era confuso tendendo a sobrecarregar os menos favorecidos e não se alcançando o objetivo principal que era o equilíbrio financeiro das contas públicas, principalmente pelos gastos excessivos com

mordomias das casas reais, tão característico dos Estados Patrimonialistas (PESSOA, 2007).

2 Marquês de Pombal e suas influências

A figura do Sebastião José de Carvalho e Melo na história Portuguesa no século XVIII é inquestionável por várias razões, dentre elas a tentativa de modernização da indústria e do comércio, a implacável supressão dos Jesuítas, a drástica reforma do sistema educacional, ter conseguido elevar o poder do Estado ao seu mais alto grau até então e por realizar o consequente controle das forças nacionais e sua ativa participação na evolução da Contabilidade.

O Marquês de Pombal traz na ação governativa a preocupação com a política mercantil e as práticas envolvidas neste circuito comercial, com os mecanismos de arrecadação de tributos desenvolvendo ações voltadas para a aplicação da legislação econômica, sempre com interesse de reafirmar a centralidade do poder, aliado à potencialidade iluminista. Convergência de diferentes teorias o tornaram um dos expoentes máximos do despotismo esclarecido ou também chamado Absolutismo Iluminado.

A reforma proposta por Pombal visava o desenvolvimento das iniciativas individuais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços, assim como a preservação da propriedade privada. Apesar de alguns desses ideais já apontarem para a construção das bases da primeira escola econômica propriamente dita, o liberalismo clássico, o uso dos monopólios a partir das fundações das companhias de comércio mostram o caminho escolhido do Cameralismo, tipo de mercantilismo de origem alemã e austríaca. “É um termo aplicado a todo o corpo das práticas políticas e econômicas a monarquia absoluta nos estados alemão e austríaco” (BELL. 1976:104).

O cameralismo como ciência está intimamente ligado ao desenvolvimento da burocracia no início do período moderno, pois era um método destinado a aumentar a eficiência dos cameralistas - não se referindo apenas aos acadêmicos dedicados à ciência, mas também àqueles

empregados no Kammer, a administração do estado. Além disso, o cameralismo tinha um significado mais amplo do que o termo moderno de economia, pois implicava a administração de todas as finanças, tanto públicas, quanto privadas e por extensão do próprio estado. Em sentido amplo, o cameralismo é visto mais como uma política que uma prática econômica, sendo incorporadas orientações políticas, medidas tributárias, leis reguladoras, medidas técnicas relativas à produção, venda e distribuição de mercadorias, bem como políticas econômicas gerais.

Muitas das medidas se destinaram à autodefesa, mas todas visavam ao mesmo fim que o mercantilismo, isto é, ao aumento do poder do Estado. Os cidadãos foram adestrados nos deveres dos servidores públicos, devendo contribuir para o bem-estar do Estado através dos impostos. Foram subsidiadas cátedras universitárias com o propósito de ensinar os princípios cameralistas. [...]. Foi no interesse da consolidação permanente do Estado que se desenvolveram a maioria das práticas cameralistas. As leis foram orientadas no sentido da centralização da administração financeira, bem como da administração de todas as medidas pelas quais se interessava um Estado. (BELL. 1976:105)

As reformas implantadas por Pombal buscavam alicerces em várias frentes, a burocrática como exposta acima, necessitaria de reformas anteriores, para novos funcionários públicos com novas funções e objetivos, novos princípios e formação, assim a reforma na educação foi colocada. Os postos de comando foram assumidos em parte por uma burocracia com maior grau de escolaridade, o que, na concepção de Delfina Gomes (2007), é exposto até na qualidade da letra das cartas e das anotações de prestações de conta.

3 O Terremoto de 1755 e o Erário Régio

O Marquês de Pombal aproveitou a completa desarrumação da sede da Casa dos Contos devido ao terremoto de 1755 para reestruturar os contos do Reino e Casa, criando o Erário Régio mediante a Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761, com uma estrutura diferente da instituição anterior. A referida disposição constitui uma referência importante, na medida em que se fizeram presentes normas exaustivas sobre a organização e o funcionamento

da Fazenda Real, salientando-se o fato inovador do método da escrita contabilística deste novo organismo ser o método digráfico (ESTEVENS, 2000).

O objetivo da criação do Erário Régio era organizar as finanças do Estado e combater a corrupção existente entre os funcionários públicos, pois na Casa dos Contos proliferavam os abusos, fraudes e incompetência que vinham consumindo a Contabilidade do Reino. Oficiais do Fisco seguros da tamanha impunidade, fraudavam o erário, retardando o mais possível a sua entrada os cofres do Estado.

Para uma maior regulamentação, controle e conhecimento do erário público, as reformas pombalinas adotam a institucionalização das partidas dobradas como técnica e prática contabilística do Erário Régio e consequentemente difusão para as colônias. Portugal segue reformas similares e contemporâneas de outros países da Europa (GOMES. 2007).

A reação a estas reformas fiscal, administrativa e burocrática é que se debruça este estudo, pois compreender quais os motivos da administração local manter uma distância do posto pelo legal e do efetivo exercício da prática na Capitania de Pernambuco, em específico, e no Império português, no geral, podendo levar a crer que haveria certo caráter de resistência.

Esta resistência estaria assentada apenas na fobia pelo novo, apego as tradições medievais de um estado patrimonialista onde os cargos estariam ligados a interdependências? Ou ainda, a resistência à adoção dessas novas técnicas estaria ligada a um passado de motivação menos nobre, pois como a fiscalidade estaria ligada aos próprios interesses de comerciantes e de seus lucros, a fraude e a sonegação seriam a linha de frente do desinteresse?

No período imediatamente ao processo de independência do Brasil, no que concerne à administração pública provincial permanece a questão do uso das técnicas usadas por Pombal como fator legal, porém como se estabeleceram os procedimentos burocráticos, os funcionamentos na arrecadação, o financiamento e planejamento de gastos da Província de Pernambuco?

“O processo de independência introduziu alternativas variadas em termos de organização da nova nação. República ou monarquia, Estado

unitário ou federação, a unidade da América portuguesa ou sua fragmentação” (DOLHNIKOFF: 2005a, p.12). E entre as várias percepções sobre a formação do Estado brasileiro e a vitória do centralismo em detrimento do federalismo, podemos destacar a visão mais tradicional que coloca a unidade nacional em mãos de elites que tinham uma unidade ideológica, ou outra visão em que o federalismo saiu vencido deriva da outorga da Constituição de 1824.

O que a documentação em guarda no APEJE nos mostra em pesquisas anteriores, realizadas pelo já citado grupo de iniciação científica, é que houve um retrocesso na técnica de anotação e prestação de conta, reforçando a dúvida sobre a falta de conhecimento das técnicas ou motivação fraudulenta. A questão política não era centralização do poder político ou mesmo econômico nas mãos reais lisboeta, mas as autonomias locais em função do Rio de Janeiro.

O centralismo e o federalismo e o debate da forma a ser assumida no Império do Brasil foi relevante na questão tributária. A formação da Tesouraria da Fazenda em primeiro momento, centralizando em mãos reais a tarefa da fiscalidade e com a posterior criação das Tesourarias Provinciais e federalização após Ato Adicional de 1834 colocam dois órgãos com estruturas e interesses diferentes, porém realizando a mesma atividade.

Por um período estas tesourarias coexistiram em mesmo prédio, até a separação, porém não para muito longe, pois continuariam a coabitar a mesma atual Praça da República. Dois procedimentos e uma legislação eram apresentados, como demonstradas nas documentações dos respectivos órgãos. O que herdamos ou o que construímos ou destruímos? O que foi português, o que foi brasileiro, o que foi pernambucano nas burocracias e administração da fazenda e erário públicos?

São os exemplos do cotidiano, das cartas, das prestações de contas, dos debates políticos legislativos, das práxis das mesas de consulados, das alfândegas que este estudo pretende retirar o conhecimento das transformações do procedimento burocrático e administrativo durante este período de profundas mudanças para o mundo luso-brasileiro e para o pernambucano.

Os usos das documentações que abordam o tema proposto montam uma rede de histórias, de narrativas de realidades testemunhadas de formas involuntárias, incontroladas sobre usos e costumes, sobre verdades que criam e dão vozes a histórias em miniatura (GINZBURG. 2007), que tecem a malha do cotidiano a ser exposto, que mostram a imperiosidade da descoberta do que o texto fala, e do que ele não fala, pois “o que está fora do texto, está também dentro dele, abriga-se entre as suas dobras; é preciso descobri-lo e fazê-lo falar” (GINZBURG. 2002:43). É preciso desvendar o familiar no estrangeiro, e retirar deste o familiar (GINZBURG. 2001) do tempo, do espaço, do indivíduo, do institucional e construir a narrativa possível sobre os procedimentos sobre fiscalidade e economia política na transição política administrativa em Pernambuco.

Este projeto se propõe a estudar os usos e práticas burocráticas cotidianas dos órgãos na Capitania e Província de Pernambuco entre os períodos de implantação de novas formas e técnicas de prestação de conta, administração e procedimentos nas coisas das fazendas públicas e suas relações com o pensamento da economia política do período pombalino até a formação da Tesouraria da Fazenda Provincial após a promulgação do Ato Adicional de 1834.

A pesquisa sobre a fiscalidade, aqui compreendida como um conjunto de tributos vigentes em um espaço e tempo determinado, bem como suas leis e regulamentos administrativos (PESSOA, 2007), e das ideias da economia política dos meados do século XVIII até início do XIX, vem se desenvolvendo nos últimos três anos em estudos em programa de iniciação científica e com cooperação de bolsistas remunerados realizado em Instituição de Ensino Superior (IES) privada e com capital próprio desta IES.

Este estudo sobre a história fiscal de Pernambuco é originado, em parte, da pesquisa realizada no transcurso do mestrado cursado na Universidade Federal de Pernambuco defendido em 2003 com o título “Discursos de uma Modernidade: as transformações urbanas na Freguesia de São José (1860-1880)”, que em seu terceiro capítulo abordou o procedimento de arrecadação tributária do Município do Recife. E em outra parte, com o contato com a

abundante documentação sobre a Tesouraria da Fazenda e a Tesouraria Provincial em guarda no Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano (APEJE), local onde estou lotado como servidor público do Estado, documentação esta que será exposta com maiores detalhes mais adiante.

O retorno a um período anterior a documentação das Tesourarias fez-se necessário para uma melhor compreensão dos comportamentos dos funcionários desses órgãos, dos usos procedimentais nas prestações de contas e das demonstrações dos gastos e das receitas, como também das resistências e dos espaços em branco (GINZBURG, 2002), representado pelas ausências de anotações e usos daquilo previsto por lei.

Desta forma, depara-se este estudo com o período pombalino, período marco nas transformações burocráticas da administração estatal do Império português. Até aquele momento o estado português tinha como parâmetro fiscal o Estado Patrimonial, fase esta “em que o Estado vive das rendas do Príncipe e convive periféricamente com a fiscalidade da nobreza e do clero (séc. XVII e início do séc. XVIII)” (PESSOA, 2007:49).

Porém, com o advento da Revolução Industrial do século XVIII, a atividade financeira fundamentada no mercantilismo e nos monopólios reais começa a demonstrar suas fragilidades, e longe de ser uma unidade amalgamada, o mercantilismo sofre variações de necessidades deste estado fiscal, levando o Marquês de Pombal a implantar a prática do cameralismo.

O cameralismo não deve ser considerado uma filosofia ou mesmo uma doutrina econômica, mas sim uma tecnologia administrativa, um complemento a uma técnica política ou governamental (BELL, 1976. 115). Este pensamento teutônico colocava na centralização tributária e financeira estatal como elemento construtor do bem-estar social e o servidor público como membro executor e facilitador deste objetivo social maior.

O corpo burocrático, que estaria à frente estabelecendo normas e procedimentos, necessitava de formação educacional diferente daqueles que realizavam estas mesmas funções estatais no controle e feitura das anotações contábeis da administração pública, principalmente no que concerne ao Reino de Portugal. Assim, entre outras mudanças realizadas pelo Marques de Pombal

está a reforma educacional, pois caberia a este corpo burocrático capitanear estas mudanças, precisando ter uma maior qualificação e nível educacional, não deixando de alinhar-se com as mais importantes questões abordadas pelo iluminismo.

“O Estudo do devir econômico no período pombalino é, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um desafio para o historiador econômico” (SAMPAIO, 2015. 31). Oportunidade por ser um período rico em transformações, e desafiador por ser um período de historiografia consolidada para um diálogo em que o enxerga como um momento de crise, onde as questões da decadência da produção do ouro, da diminuição do comércio com a Inglaterra e conseqüentemente da diminuição da arrecadação da Coroa.

Desta forma, podemos incluir as políticas de Pombal neste contexto de reação as dificuldades que ele encontra ao longo de sua administração. É neste cenário de crise que as reformas implantadas pelo Marquês de Pombal tentam impulsionar a atividade econômica e a arrecadação, no mínimo controlá-la.

A política pombalina integra-se a um movimento em andamento e que a Europa, como um todo, estava atravessando, transformavam-se não apenas as estruturas econômicas, transplantavam-se ideias e ações, e mesmo que estas reestruturações no *modus operandi* do governo de D. José I não tenham sido extirpadas pela chamada viradeira do período de D. Maria I, como muito é professado, uma negativa ao pombalismo não conseguiria ser um não aos novos ventos do iluminismo.

Naquele momento, Portugal, em pleno governo de D. José I, recebia influência de modelos políticos, social e cultural, e essas novas concepções sobre a educação, o corpo burocrático, a tecnologia administrativa, também eram observados em outros países da Europa.

Entre meados do século XVIII a política do mercantilismo cameralista e as ideias iluministas moldaram as ações e decisões econômicas do governo pombalino. “*Models such as mercantilism, enlightenment and absolutism prevailed in Europe for the time period of this study, and exerted influence*

throughout the European nation-states. Portugal was no exception.” (GOMES, 2007. 104)

Práticas mercantilistas associadas a ideais ilustrados ganham destaques em Portugal no reinado de D. José I, na administração de Pombal, influenciando, redefinindo, controlando e ampliando as ações do Estado. Foi o uso das ideias ilustradas que a burocracia portuguesa passou da teoria à prática, da crítica a reforma, com o intuito de melhorar a sociedade como um todo, desde a educação, política e em vários setores sociais (GOMES, 2007).

Foi a partir destas mudanças pombalinas que se buscou, na administração pública do império português, a distinção entre o público e o privado, do Estado Patrimonial para o Estado burocrático weberiano, do ponto de vista social, (HOLANDA, 1995) e do econômico de J. A. Schumpeter (1961). Assim, perante o olhar burocrático, administrativo e fiscal, o governo de D. José I foi marcado pelo crescimento da intervenção estatal, aperfeiçoando e modernizando a economia e sociedade portuguesa.

Apesar de visar uma melhoria para o Estado observou-se dificuldades e resistências de algumas regiões do reino em aderir por completo ou mesmo de pronto às reformas, principalmente no que concernem as anotações de caráter contábil. Este desrespeito pode ser visto, por vezes, apenas por falta de conhecimento dos funcionários destinados ao serviço, às vezes por má fé no cumprimento de suas atividades (GOMES, 2007).

Podemos destacar a preocupação estatal com os destinos da arrecadação e do rendimento da Coroa quando em meados do século XVIII a exportação aurífera para o Reino começa a diminuir de forma significativa, não tendo uma contrapartida na amoedação na capital da Colônia. Este relativo descompasso entre produção e exportação pode ter resposta pela necessidade do mercado colonial de maior quantidade de moeda em circulação ou pode representar apenas os descaminhos. Ambos observáveis por anotações contábeis mais claras e minuciosas. (SAMPAIO, 2015).

Durante o século XVIII o império português vê crescer a importância da economia de suas possessões americanas, e, por conseguinte a decadência da asiática. Tanto pelo ouro das Minas Gerais, como pela diminuição do

comércio com as Praças da Índia. Com o primeiro ponto, a atlantização do império português muito se dá pelas descobertas auríferas que atrai novo fluxo de imigração para a região, tanto de reinóis, quanto de africanos, que aprofundavam o comércio e a participação do comércio negreiro que ficavam, em maior número, nas mãos dos colonos.

“A autêntica explosão das rotas de comércio e principalmente as crescentes torrentes de ouro que chegavam não só ao Reino como também ao restante do império tornavam o Brasil simplesmente essencial para a própria sobrevivência de Portugal” (SAMPAIO, 2015. 34). Mesmo o comércio com as Índias e desta com a África se intensificaram devido ao ouro brasileiro, o que demonstra a dependência da economia reinol do Brasil.

O uso da partida dobrada nas anotações contábeis e prestação de contas ao erário público passam, com Pombal, a ser obrigatório no intuito de um maior controle estatal. O início do uso da partida dobrada em Portugal difere do início de outros países europeus, pois nestes países tal método foi incorporado a uma estrutura administrativa e burocrática preexistente. Em Portugal este novo método foi implantado em uma organização completamente nova e sob circunstâncias singulares, como o já citado terremoto e a necessidade de superação da corrupção das anotações em tempos da Casa dos Contos.

Mediante este cenário, Portugal se prepara para impor medidas que fortaleceram o controle sobre o comércio, afastando a concorrência ao comércio, como também o contrabando. Nestes pontos ressaltam-se a criação das companhias de comércio e o uso de nova padronização de procedimentos contábeis, como abordado anteriormente. Em ambos os casos, a alteração da arquitetura do sistema comercial e fiscal lusitano enfrenta forte resistência, tanto reinol quanto colonial.

No Brasil após a independência fica claro o retorno a práticas administrativas, burocráticas e contábeis anteriores as implantadas por Pombal, como demonstram as documentações das Tesourarias da Fazenda e da Provincial em posse do APEJE. Deixando-nos com alguns caminhos possíveis para a compreensão desta situação. O primeiro admite-se que o

corpo burocrático que permanece no Brasil não detinha uma formalização cultural nesses procedimentos, levando-os a um retrocesso contábil. Ainda pode-se admitir o retorno a estas práticas de forma deliberada, pois se aproveitando de uma ausência de legislação mais forte, conduziu-se as contabilizações para a fraude. Ou ambas.

Os procedimentos burocráticos práticos e carentes de legislação própria das Casas das Fazendas, a Tesouraria da Fazenda e a Tesouraria Provincial, são diretamente influenciados pelas disputas políticas que passam a prevalecer no território independente do Brasil. O centralismo de 1824 e o federalismo de 1837 dão o tom na arrecadação, destinação e usos das receitas tributárias e nas práticas burocráticas dessas casas.

A construção da ideia de Independência do Brasil é, sem sombra de dúvidas, um dos períodos de maior interesse na historiografia brasileira e que vem atraindo uma boa quantidade de estudos. Por isso, várias vezes abordada e revisitada, no que concerne o ponto de vista político e ideológico, porém se deixando algumas lacunas no que diz respeito aos exercícios e atividades fiscais e extrafiscais.

Da mesma forma que a construção política do Brasil não se encerra durante a vigência do Primeiro Reinado, a perspectiva econômico-fiscal estende-se para o período regencial, colocando face a face novos e antigos confrontos entre as elites provinciais e centrais, suas burocracias e entendimentos sobre a administração pública do Império e de suas unidades provinciais.

O confronto político entre centralismo e federalismo ganha destaque nos estudos acadêmicos, porém, tal embate não deve apenas deter-se ao político, deve entrar no campo do cotidiano administrativo e institucional, e invadir outros nichos poucos estudados em nossa historiografia. Exemplo disso são o campo tributário, seus funcionamentos e sua distribuição sobre as esferas administrativas do Estado do Império do Brasil (DOLHNIKOFF; 2005a), pois “o tributo como fator social constitui-se em um traço importante para entender a evolução dos povos, das instituições políticas e de suas transformações.” (FALCÃO, 2012, p.39).

Dessa forma, o estudo das transformações ocorridas no Brasil e, conseqüentemente, na Capitania e Província de Pernambuco durante o período que engloba o estudo, no que concerne à história fiscal, mostra-se como parte construtora para compreensão e consolidação do entendimento de Estado e das suas estruturas institucionais.

Dessa forma, pensar a fiscalidade e a formação do pensamento de economia política em tempos de Império luso-brasileiro é buscar entender como os órgãos arrecadadores trabalhavam, se transformaram e se consolidaram, é perscrutar 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. E também compreender e rastrear como resolviam suas necessidades de financiamento de seus déficits públicos.

Estudar a tributação, sua arrecadação e a formulação dos orçamentos requer uma compreensão da burocracia estatal para estes fins. Observar o fisco e o funcionamento do órgão que fazia o seu andamento, assim como o entendimento desses diversos órgãos da Capitania e Província de Pernambuco, é parte importante da análise a ser realizada por este projeto observando as contas públicas e construindo uma investigação sobre o desenvolvimento do processo burocrático da fiscalidade, desenvolvimento não no sentido de evolução, mas na acepção de andamento.

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 (CARRARA, 2016).

E desde que os estudos de sociologia econômica introduziram o termo Estado Fiscal (SOARES, 2013; CARRARA, 2016), o estudo sobre as contas públicas passou a constituir em investigação fundamental sobre o processo de formação dos Estados modernos.

A formação do Estado moderno consistiu num processo cujo estágio inicial correspondeu à transição do “Estado senhorial” (Domänenstaat; domain state) ao “Estado fiscal” (Steuerstaat; tax state), decorrente da incapacidade de os senhorios régios fazerem frente às necessidades crescentes do Estado, principalmente com as guerras. Do estágio original em que os recursos fiscais provinham dos domínios régios, chega-se a outro, no qual todo o reino é chamado a prover fundos aos príncipes: um estado fiscal (“tax state”)(CARRARA, 2016. p 17).

O economista austríaco Joseph A. Schumpeter afirmou em sua obra **A Crise do Estado Fiscal**, publicada primeiro em 1918, que o tributo tem ação generativa para o estado, cria e molda as instituições e serviços (SOARES, 2013). Isso porque aos regimes fiscais veem-se um caráter mutante, já que se transformam em decorrência de crises, revoluções, ou ainda em crescimento autossustentado (CARRARA, 2016), e que

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, 1991. *Apud* SOARES, 2013. p. 128).

A legitimação do poder de atribuir e criar tributos do Estado decorreu da relação de fatos políticos e razões de ordem econômica e social. Esse processo teria sido construído segundo as variáveis econômicas, políticas e sociais dos Estados em um determinado momento. Pode-se, a partir daí, falar em sistema tributário, uma vez que o elemento da soberania garantiu a autonomia técnica e a exclusividade de aplicação de um conjunto de normas em um determinado espaço territorial (FALCÃO, 2012).

Assim, ao se pensar na construção de um Estado a partir das concepções sociais, econômicas e políticas do século XIX, vê-se a emergência do Estado moderno inaugurando o Estado Fiscal. A partir de então, estabeleceu-se a supremacia absoluta do tributo como pedra angular da organização administrativa, econômica, política e social das sociedades contemporâneas, não havendo mais como viver em uma sociedade sem tributo (FALCÃO, 2012).

Miriam Dolhnikoff (2005a), ao abordar a formação do federalismo no Brasil, coloca o estudo das atribuições tributárias como fator decisivo e central

desse processo. Assim, após a promulgação do Ato Adicional de 1834, as províncias assumem a competência tributária de impostos já existentes e antes recolhida pelo poder central, excetuando-se aqueles referentes ao grande comércio, às exportações e importações. Ou mesmo, como versava o texto do mesmo Ato Adicional, aqueles tributos que não ferissem os interesses do Império.

Neste sentido, a autonomia tributária provincial tornava-se condição para a eficácia na cobrança dos impostos internos, pois os governos das províncias estavam mais bem aparelhados para efetuarla em localidades das quais estavam mais próximos do que o Rio de Janeiro. (DOLHNIKOFF.2005a. 157)

Naquele momento da década de 1830 poderia ter muitas dúvidas a respeito de quem era a competência tributária. A quem caberia, a partir daquelas novas leituras legais, legislar sobre o assunto, quem iria cobrar efetivamente e o que isso poderia gerar para o Império. As respostas não poderiam ter respaldo nas questões de volume de arrecadação, pois, dessa forma, o poder central seria o caminho, mas sim na capacidade administrativa de arrecadação.

A autonomia, contudo, não pode ser medida pela comparação dos volumes de arrecadação entre o centro e província. A existência de autonomia tributária está na capacidade dos governos regionais de arrecadar tributos por eles criados e com os rendimentos obtidos investir em determinados itens que considerem prioritários. Se é incontestável a vantagem do governo central no que se refere ao volume da arrecadação, isso não impedia que a elite provincial, através da Assembleia Legislativa, dispusesse de instrumentos para elaborar uma política econômica de acordo com suas prioridades” (DOLHNIKOFF.2005a.158).

Esse período também foi importante por dar relativa estabilidade institucional ao governo de d. Pedro II e estabelecer elementos que garantiram a sua governabilidade (VILELA, 2005). Entre eles, as novas regras de participação e representação política; sistema unificado de moeda; a Guarda Nacional, como responsável pela ordem nacional; eo “ordenamento da dívida pública e a estruturação de um sistema tributário unificado, comum a todo o território nacional, sob a responsabilidade de um órgão dotado de maior

eficiência administrativa e, por consequência, com maior controle sobre a gestão dos recursos públicos” (CARRARA, 2016. 07).

No que tange ao problema da unidade nacional, muito abordado como tema de estudo, e como afirma Evaldo Cabral de Mello em seu **A Outra Independência**, “não foi [esta unidade] um ‘destino manifesto’ [...], a formação de um Estado unitário não foi desejada em todo o Brasil, nem sua criação beneficiou todos os territórios que o compunham” (MELLO. 2004, p. 11-12).

Esse debate entre centralismo e federalismo é bastante profícuo na historiografia nacional, sendo abordado e algumas obras aqui mencionadas, como as de Mello (1999; 2004) e Dolhnikoff (2005a; 2005b).

É clara a importância desse tema quando se procura estudar as questões de competência tributária, pois o desdobramento administrativo-burocrático traz novos questionamentos a respeito do cotidiano das instituições, cargos e efetivos entrelaces legais e também profissionais, no que concerne à competência do funcionalismo público diretamente ligado aos problemas fiscais. No que se refere à burocracia das fazendas públicas e da tentativa de reorganizar a partir do Ato Adicional de 1834, não podemos prescindir da ideia de que os procedimentos burocráticos no Brasil Imperial são herdados, em grande parte, da época colonial. (CAMPELLO, 2013).

A burocracia brasileira, durante o período estudado não demonstrava uma forte profissionalização. Uma exceção talvez seja a da burocracia fiscal, merecendo um estudo mais aprofundado desse setor responsável pela formulação das políticas financeiras dos níveis estatais (CARVALHO, 2003).

Pode-se afirmar que esta burocracia fiscal era uma das mais organizadas e profissionais, à medida que representava a própria presença do Estado e do poder público. “A predominância das atividades de controle e extração, que se reproduziam também nas províncias, correspondia à fase do processo de construção do Estado [...], e que no Brasil se estendeu até em torno de 1850” (CARVALHO. 2003, p. 154).

As relações econômicas exercidas pelos órgãos que controlavam a arrecadação e a elaboração de como os recursos serão usados, colocam duas forças estatais em choque. De um lado, o executivo que age e coloca seus

funcionários na atividade de captação dos recursos através dos coletores, como também na etapa final da execução dos destinos orçamentários; por seu turno, o legislativo com a atividade constitucional, no âmbito central, e após o Ato Adicional de 1834, no âmbito provincial, de elaboração da lei de orçamento. Ou seja, dos destinos parlamentares daquilo que a máquina do executivo conseguira arrecadar. “O ritual de discussão do orçamento era seguido com rigor e constituía arma poderosa na mão do Legislativo que podia negar ao Executivo os meios de governar” (CARVALHO. 2003, p. 263).

REFERÊNCIAS

ARQUIVO PÚBLICO ESTADUAL JORDÃO EMERENCIANO. **Tesouraria da Fazenda**. Recife: APEJE, 1817 a 1893. Volumes 1 ao 3.

_____. **Tesouraria Provincial**. Recife: APEJE, 1839 a 1889. Volumes 1 ao 3.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acessado em: 10/05/2016 09:36:14.

_____. Lei Nº 16 de 12 de Agosto de 1834. Ato Adicional de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império. Rio de Janeiro, 12/08/1834. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acessado em: 10/05/2016 09:44:34

BELL, John Fred. **História do Pensamento Econômico**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1976.

CAMARGO, Angélica Ricci. **Juntas da Real Fazenda**. Memória da Administração Pública Brasileira - MAPA. Coordenação-Geral de Gestão de Documentos – Coged. Arquivo Nacional, 2013. Disponível em: <http://www.linux.an.gov.br/mapa/?p=4304>. Acessado em: 29/08/2016 08:25:47.

CAMPELLO, André E. B. Barreto. **Direito Constitucional tributário no Império do Brasil**. SINPROFAZ, 2013. <http://www.sinprofaz.org.br/artigos/direito-constitucional-tributario-no-imperio-do-brasil/>. Acessado em: 10/05/2016 09:30:41

CARRARA, Angelo Alves. **Fiscalidade e Finanças do Estado Brasileiro, 1808-1889**. V Congresso Latinoamericano de História Econômica FEA/USP (19 – 23 de julho de 2016. (Simpósio Temático).

CARREIRA, António. **As Companhias Pombalinas de Grão-Pará e Maranhão e Pernambuco e Paraíba**. Porto. Editorial Presença. 1983.

CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: a elite política Imperial. **Teatro das Sombras**: a política imperial. 4ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasília. 2003.

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

_____. **Entre o Centro e a Província**: as elites e o poder legislativo no Brasil oitocentista. *Almack braziliense* nº01. Maio 2005b. pp 80-92. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1808-8139.v0i1p80-92>. Acessado em: 10/05/2016 09:24:35.

FALCÃO, Maurin A. **A Teoria do Fato Social em Dukheim e os elementos de Conexão para uma Análise Sociológica do Tributo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Ano 49. Nº 196. Out/nov, 2012. (p. 39-52).

GINZBURG, Carlo. **O Fio e os Rastros**: verdadeiro, falso, fictício. São Paulo. Companhia das Letras, 2007.

_____. **Relações de Força**: história, retórica, prova. São Paulo. Companhia das Letras, 2002.

_____. **Olhos de Madeira**: nove reflexões sobre a distância. São Paulo. Companhia das Letras, 2001.

GOMES, Delfina Rosa da Rocha. **Accounting Change in Centrl Goverment: the institutionalization of double entry bookkeeping at the Portuguese Royal Treasure (1761-1777)**. Tese de doutoramento em Ciências Empresariais, Especialização em Contabilidade. Universidade do Minho. Portugal. 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

MELLO, Evaldo Cabral de. **O Norte Agrário e o Império, 1871-1889**. 2ª edição revistae aumentada. Topbooks. Rio de Janeiro, 1999.

_____. **A Outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824**. Editora 34. São Paulo, 2004.

MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **O Marquês de Pombal e o Brasil**. São Paulo. Companhia Editora Nacional. 1960.

PESSOA, Maria Auxiliadora P. P. **Estado Fiscal e Tributário**: perspectivas educativas. Fortaleza. UECE, 2007.

ROCHA, Artur G. G. de L. **Discursos de uma Modernidade**: as transformações urbanas na freguesia de São José (1860-1880). Recife. UFPE, 2003.

SAMPAIO, Antonio Carlos Jucá de. A Economia do império português no período pombalino. (31-58). In, FALCON, Francisco; RODRIGUES, Cláudia (Orgs.). **A “Época Pombalina” no mundo luso-brasileiro**. Rio de Janeiro. FGV. 2015

SCHUMPETER, J.A. **Imperialismo e Classes Sociais**. Rio de Janeiro. Zahar. 1961

SOARES, Donitília; MARQUES, Rafael. **A Sociologia Fiscal**: um esboço histórico. pp. 115-162. In, SANTOS, A.C.; LOPES, C. M^a da Mota (Coord.). **Fiscalidade – outros olhares**. Vida Económica. Porto, Portugal, 2013.

VILELA, André. Política Tarifária no II reinado: evolução e impactos, 1850-1889. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte. N^o 15. Vol. 1 (jan-abril), 2005. pp 35-68. Disponível em: <http://www.revistas.face.ufmg.br/articles/download>. Acessado em 13/09/2016 às 15:27.