

# Os Poderes regionais e a construção política do espaço: as complexas jurisdições da administração fazendária no Brasil entre 1821-1823

**Claudia Chaves\***

Universidade Federal de Ouro Preto  
Ouro Preto – Minas Gerais – Brasil

182

## Resumo

O período das Juntas Provisórias de Governo provincial foi um período de transformações liberais-constitucionais e de recomposição dos poderes regionais. Nosso objetivo aqui é demonstrar como as Juntas da Real Fazenda, formas tradicionais e jurisdicionais de administração fazendária, se tornam a base dos novos poderes políticos e econômicos regionais.

## Palavras-chave

Província, Juntas de governo, Juntas da Real Fazenda, administração fazendária, jurisdições

\* Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1992), mestrado em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995), doutorado em História pela Universidade Federal Fluminense (2001) e Pós-doutorado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009-10). Atualmente é professora Adjunta da Universidade Federal de Ouro Preto e do Programa de Pós-Graduação em História da UFOP. Contato: [claudiachavesmg@gmail.com](mailto:claudiachavesmg@gmail.com).

## Abstract

The period of the governing juntas was a liberal-constitutional transformation period and rearrangement and of the regional powers. Our goal here is to demonstrate how the boards of the royal treasury, traditional and jurisdictional forms of tax administration, become the basis of new political and economic regional powers.

## Key-words

Province, governing boards, board of the royal treasury, tax administration, jurisdiction

As Juntas Provisórias de Governo provinciais tiveram uma curta, mas intensa existência, entre os anos de 1821 a 1823. Elas foram significativas para os desdobramentos políticos e institucionais da Independência e da construção do Império do Brasil a partir dos princípios constitucionais e de representatividade política. Elas foram a base para as rearticulações entre poderes locais e regionais dentro da nova organização espacial política das províncias. Neste texto pretendemos analisar esse período tendo como foco não apenas a composição dessas Juntas de governo, mas sobretudo a recomposição do novo modelo de governo que se separa de suas funções econômico/fazendárias e conseqüentemente sua jurisdição. Nossa argumentação se baseia principalmente na análise dos debates das Cortes de Lisboa, na correspondência das Juntas provinciais e na legislação do período.

As Juntas Provinciais de Governo, iniciadas ainda em janeiro de 1821 na província do Pará, foram ratificadas pelo decreto de 29 de setembro, do mesmo ano, pelas Cortes de Lisboa e estendidas a todas as demais capitanias remanescentes. Este decreto significava uma regulamentação e ordenamento para àquelas Juntas que já haviam sido criadas e para a constituição das demais Juntas e províncias no Brasil<sup>1</sup>. Significava, sobretudo, o reconhecimento, por parte das Cortes, da legitimação das novas formas de governar e da busca pela manutenção da adesão políticas ao império Luso-brasileiro, uma vez que o risco de autonomias seria uma possibilidade iminente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Decreto provisório descrevendo o sistema de governo e administração pública nas Províncias do Brasil, n. 322, de 29 de setembro, In: COLEÇÃO dos Decretos, Resoluções e Ordens das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação portuguesa desde a sua instalação em 26 de janeiro de 1821. Parte I, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1822. p. 225-226. Antes desse decreto, as Juntas já criadas contavam apenas com o aval da casa legislativa portuguesa através do decreto de 18 de abril (Decreto n. 45, publicado em 05 de maio, as Cortes determinaram as providências em relação “As eleições no Ultramar e demais providências sobre os povos que abracem a Regeneração política, o que se opuserem” (p. 49).

<sup>2</sup> Essa é uma questão muito bem retratada na obra de Roderick Barman, isto é, o risco e as possibilidades de uma iminente ruptura entre as elites políticas regionais buscando autonomias ou divididas entre as áreas de influência da Corte de Lisboa e do Rio de Janeiro. BARMAN, Roderick. *Brazil: The forging of a Nation – 1798-1852*. Stanford, Stanford University Pres, 1988. Ver também:

Tais autonomias, contudo, não eram desejáveis para a manutenção de tal império. Neste sentido, o Decreto das Cortes em Lisboa buscava garantir a estabilidade e ao mesmo tempo limitar os poderes do príncipe regente no Brasil, que fora convocado, na mesma data, para regressar à Lisboa. Isso não significou, no entanto, que muitas das novas Juntas fossem hostis ou contrárias à permanência de d. Pedro<sup>3</sup>. Ao contrário, as disputas em torno do reconhecimento da legitimidade do Rio de Janeiro foi a base das articulações políticas em algumas das novas províncias.

Através do referido decreto determinava-se o número de representantes que deveriam ser eleitos nas províncias, suas atribuições, remuneração, formas de eleição, e “toda a autoridade e jurisdição na parte civil, econômica, administrativa e de política em conformidade com as leis existentes”. Entretanto haviam ressalvas em relação ao governo militar e ao controle da Junta da Fazenda. Em primeiro lugar, porque seriam criados os postos de Governador de Armas, preenchidos por oficiais de patente militar, independentes das Juntas Provisórias e subordinados ao governo do Reino. Em segundo lugar, porque a administração da fazenda havia modificado a sua composição anterior e também ficava subordinada ao governo em Portugal, naquele período, mais especificamente ao Erário Régio e à Comissão de Fazenda, ambos no reino. Neste caso, as Juntas da Fazenda, até então presididas pelos governadores/capitães gerais, passariam a ser presididas por seu membro mais antigo, excetuando tesoureiros e escrivães. O decreto das Cortes não proibia expressamente, mas impedia, na prática, a coincidência entre a presidência das Juntas Provisórias de Governo e das Juntas da Fazenda. Isso atendia ao interesse de preservar o controle econômico e militar da Coroa sobre todos os territórios do Império.

---

CARVALHO, Iara L. *A Pátria Coroada: O Brasil como corpo político Autônomo, 1780-1831*, Campinas: Ed. Unesp, 1997; BERBEL, Márcia, *A Nação como Artefato: Deputados do Brasil nas Cortes portuguesas (1821-1822)*, São Paulo: Hucitec, 1999; BERNARDES, Denis. *O patriotismo constitucional*: Pernambuco, 1820-1822. São Paulo: Hucitec, 2006.

<sup>3</sup> BARMAN, R. Op. cit, pp. 75, 88 e 120.



Entretanto, o governo do Rio de Janeiro, atendendo às reivindicações de lideranças provinciais, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais, alterava essa interpretação e tornava possível esse realinhamento<sup>4</sup>, como iremos discutir a seguir.

A nova correlação de forças jurisdicionais no interior das províncias e entre as Cortes de Lisboa e do Rio de Janeiro criou um novo xadrez na política americana, tanto no sentido dos novos arranjos de poder nas províncias como dos novos pactos e articulação de interesses interprovinciais. Queremos discutir aqui como esses novos arranjos foram particularmente sensíveis à reestruturação da administração da Fazenda e como o debate em torno dessa reestruturação fizeram parte das disputas abertas.

## Os governos provinciais e a administração da fazenda

186

Ao definir o governo das juntas provisórias e provinciais de governo na Espanha do século XIX, Juan Francisco Fuentes diz que elas foram os meios empregados para substituir o Estado em momentos de crise ou de vazio de poder, revestidas ao mesmo tempo de um caráter tradicional e revolucionário<sup>5</sup>. Tradicional por seus precedentes medie-

<sup>4</sup> Consideramos aqui, sobretudo, as ações de d. Pedro em intervir nas disputas geradas entre as câmaras, o governo provincial e as Juntas de Fazenda, particularmente nas províncias de Minas Gerais e São Paulo, como discutiremos melhor ao longo do texto. Consideramos que a comemoração por parte das Juntas Provisórias de Governo de São Paulo e Minas Gerais à Provisão do Tesouro Público em 15 de janeiro de 1823, acontecem em resposta ao atendimento de suas demandas em se ter maior “liberdade” para composição de seus governos. Isso acontecia pouco antes ao fim desses governos provisórios. Segundo os membros do Governo Provisório de São Paulo, a Provisão atendia uma representação do desembargador e ouvidor geral da Comarca de São Paulo e por ela se determinava que a Junta de Fazenda seria presidida por um dos membros ou deputados indicados pelo mesmo Governo Provisório. Ver: *As Juntas Governativas e a Independência*. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura/Arquivo Nacional, v. 3, 1973, p. 1135 (doc. 455A).

<sup>5</sup> FUENTES, Juan F. “Juntas”, In: SEBASTIAN, Javier F. & FUENTES, Juan F. (dirs.). *Diccionario Político y Social del siglo XIX español*. Madrid: Alianza Editorial, 2003. P. 390. Ver Também: CHUST, Manuel, 1808: *La Eclósión Juntera en el Mundo Hispanico*, Madrid: S.L. Fondo de Cultura Economica de España, 2008.



vais que precedia e ao mesmo tempo definia marcos institucionais do próprio Estado além de composições vagamente representativas. Revolucionárias por incorporarem, no século XIX, a defesa da soberania popular e de governos constitucionais. Tal natureza dual, segundo Fuentes, marcaria a origem e trajetória das guerras de independência ao derrubarem instituições tradicionais, embora invocando, ao mesmo tempo, o rei e a religião como inspirações. Com a constituição da Junta Central em 1808 foram elaboradas as regras para as Juntas provinciais e levantavam-se as seguintes questões: seriam aquelas novas Juntas a “hidra del federalismo”? Como garantir a submissão dos poderes locais e regionais aos poderes centrais? Essas certamente não seriam questões fáceis para as elites políticas espanholas as quais teriam perdurado até o último movimento “juntero” de 1873<sup>6</sup>, confrontando forças, jurisdições e modelos de soberanias.

Essa experiência não foi, em muitos aspectos, muito diferente no Império Luso-brasileiro. As Cortes Gerais em Lisboa tentaram ao máximo evitar a fragmentação de poderes e o desmantelamento da monarquia. E, nesse sentido, o decreto de 29 de setembro de 1821 tentava criar, através de regras e padronizações, uma maior coerência e harmonia entre os anseios dos “povos” e os objetivos da “regeneração” política de Portugal. Através dele distinguia-se os governos que não mais possuíam capitães gerais daquelas capitânias onde ainda existiam e que deveriam ser substituí-los por novas Juntas de governo. Naquelas o número de representantes deveria ser de sete membros, enquanto nas demais o governo seria composto de cinco membros. Buscava-se adaptar os arranjos prévios - das Juntas administrativas já criadas - com as demais formas de governo remanescentes das capitânias do Brasil. Além disso, o decreto n. 323, expedido na mesma data e que ordenava o regresso do Príncipe Regente, buscava “pacificar” e

<sup>6</sup> Idem, p. 394.



criar regras para um processo já iniciado e, ao mesmo tempo, revelava as tensões e ameaças ao plano de unidade português<sup>7</sup>.

Como sabemos, tais decretos não foram inteiramente observados, nem em relação à determinação de criação e ou padronização das Juntas governativas, nem em relação à separação da administração da fazenda e muito menos em relação ao retorno de d. Pedro<sup>8</sup>. No início de julho de 1822, os deputados das Cortes, no âmbito da Comissão Especial para os Negócios Políticos do Brasil<sup>9</sup>, ainda discutiam a questão e aprovaram a permanência do Príncipe Regente com a ponderação de que a Junta do Rio de Janeiro deveria ser obrigatoriamente criada e que a mesma não deveria ser distinta das demais. Sobre isso o deputado Lino Coutinho, eleito pela Bahia, indagava: “O Príncipe é regente ou capitão general? Ele ficou sendo Tenente-Rei do Brasil, ele ficou com a inspeção geral e não com a particular daquela única província”<sup>10</sup>. Ele lembrava que a província de São Paulo não tinha obedecido o decreto de 29 de setembro e nem por isso o Rio de Janeiro deveria seguir o mesmo caminho. Estava claro que sabiam que a situação estava mesmo fora de controle. Razão pela qual seu colega eleito pela Beira, o deputado Fernandes Thomaz, não acreditava em uma solução e dizia que “...lá farão como entenderem. Tudo o que fazemos pelo Brasil nada vale...”<sup>11</sup>.

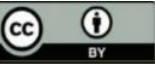
<sup>7</sup> Por esse decreto, definia-se que a permanência de d. Pedro na América, uma vez estabelecidas as novas formas de governo subordinadas ao Reino de Portugal, seria não “só desnecessária, mas indecorosa à sua alta hierarquia” in: COLEÇÃO de decretos, op. cit. p. 227

<sup>8</sup> Após o decreto, com exceção do Rio de Janeiro, treze juntas foram eleitas, em três províncias manteve-se o governo das capitanias, sendo que no Maranhão o governador foi mantido com uma junta e Sergipe perdeu sua autonomia para a junta da Bahia. Ver: CARVALHO, M. E. Gomes de. *Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821*. Brasília: Senado Federal, 2003; TOMAZ, Fernando. *Brasileiros nas Cortes Constituintes de 1821-1822*. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *1822: Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972; NIZZA, Maria Beatriz Nizza da Silva, *Movimento constitucional e separatismo no Brasil: 1821-1823*, Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

<sup>9</sup> Também referida nas Cortes como Comissão Especial para os Problemas do Brasil.

<sup>10</sup> DIÁRIO das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, segundo ano da legislatura. Lisboa: Imprensa Nacional, T. 06, 1822. P. 661.

<sup>11</sup> Idem. p. 662



A apresentação dos resultados da Comissão tinha sido realizada no dia 2 de julho de 1822<sup>12</sup> e trazia dez proposições a serem votadas com o intuito de dirimir os maiores conflitos observados entre os representantes portugueses e brasileiros no que dizia respeito aos projetos referentes ao Brasil. A Comissão dizia que tais conflitos eram frutos da conduta perigosa dos habitantes das províncias do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, além das insatisfações dos pernambucanos. Entretanto, elas seriam enganosas porque pelas Cortes “aos povos do Brasil nada se negou do que se concedeu aos de Portugal; igualdade de direitos, de cômodos e de vantagens (...)”<sup>13</sup>. Mesmo assim, haviam se debruçado sobre aquelas matérias e elaborado um parecer com propostas de modificações ao projeto original, seriam os artigos adicionais. Dos dez artigos, interessa-nos, mais especificamente, os cinco primeiros discutidos. Todos eles relacionavam-se às mudanças provocadas pela nova forma de governar e o peso político decisivo da regência no Brasil e das Juntas governativas. 1- O primeiro artigo dizia respeito à permanência de d. Pedro no Rio de Janeiro enquanto se organizaria aquele governo. Foi aprovado sem grandes oposições; 2 - O segundo definia que não deveria haver uma província no Rio de Janeiro pelo fato de lá residir o príncipe regente. Após os debates não houve consenso sobre o assunto; 3 - o terceiro artigo solicitava a execução de decreto que abolia os tribunais no Brasil. Apesar das defesas em contrário, sobretudo pelo fato de terem aprovado a permanência de d. Pedro, o artigo também foi aprovado; 4 - o quarto, que discutiremos mais detalhadamente abaixo, indicava a necessidade de manter a Junta da Fazenda subordinada ao governo provincial, mais especificamente naquelas circunstâncias, às Juntas governativas. Após longo debate, o artigo foi aprovado com uma importante modificação. A administração da fazenda não seria simplesmente subordinada às novas Juntas governativas, mas seriam subordinadas da mesma forma que antes eram aos capitães gerais; 5 - o quinto artigo, também referente

<sup>12</sup> A Comissão havia sido formada em 18 de março de 1822.

<sup>13</sup> DIÁRIO do Governo, 1822. Edições 152-230. Lisboa: Imprensa Nacional, 1822. p. 1105





às Juntas governativas, indicava a necessidade de subordinar-lhes o governo de armas. Considerado mais polêmico que os antecedentes pelo potencial de autonomia militar que ele concedia naquele momento de transformações, o artigo, junto com os demais restantes foi adiado.

Os debates naquela seção de 2 de julho foram longos e tumultuados. Estava na mesa as alternativas para restabelecer os ânimos dos descontentes no Brasil. A saída seria uma modificação do que ficara anteriormente determinado pelo decreto de setembro. Os deputados, particularmente os brasileiros, viam nos desentendimentos entre as Juntas governativas e as Juntas de Fazenda o principal “pomo da discórdia”. Entendiam que a maior resistência dos brasileiros derivava de uma ameaça à autonomia fazendária. Por outro lado, avaliavam que a presença de um governador de armas, exterior àquelas Juntas, não oferecia grandes obstáculos por parte das elites políticas americanas. Essas duas matérias discutidas em relação ao quarto e ao quinto artigos também trouxeram resultados distintos. Pelo menos houve um aparente consenso em relação à questão fazendária. O deputado José A. Guerreiro, eleito pelo Minho, dizia que:

A maior parte dos deputados do Brasil sabem as grandes queixas que ali se tem feito a respeito da independência em que as juntas da fazenda estavam das juntas provinciais do Brasil: à Comissão pareceu-lhe que estas queixas eram de razão, *porque estando aqueles dois corpos independentes era impossível que deixassem de chocar-se muitas vezes*, e eis a razão porque a Comissão propôs assim o presente artigo (quarto). Eu estou persuadido além disso, que quanto mais poderes tiverem as juntas, mais ativo será o governo, e mais dados terão para desempenhar se encargo.<sup>14</sup> (grifos nossos)

Enquanto esse debate acontecia em Lisboa, o príncipe regente já havia, desde o mês de março, minimizado os efeitos do decreto de 29 de setembro no que dizia respeito à possibilidade de fazer coincidir os mesmos membros das duas Juntas, como veremos adiante. Isso, na

<sup>14</sup> DIÁRIO das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, segundo ano da legislatura. Lisboa: Imprensa Nacional, T. 06, 1822. p. 665



prática, restituía aos membros delas os poderes locais e regionais sobre o governo e administração da fazenda e ao mesmo tempo, ampliava a adesão à Corte do Rio de Janeiro. A ausência de sincronia e/ou a urgência da pressão política na América tornava sempre mais difícil o realinhamento entre as partes. Desinformados sobre essas mudanças no Brasil, mesmo os deputados brasileiros em Lisboa continuavam debruçados sobre a solução de problemas aqui já encaminhados. O baiano Lino Coutinho assim defendia nas Cortes:

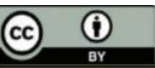
As desordens que tem acontecido no Brasil foram todas originadas pela desmembração dos poderes das juntas e é o mesmo que aqui se tem dito muitas vezes. Depois que este decreto teve seu devido efeito é que começaram a aparecer as desordens e desgostos no Brasil, e isto é tão claro como a luz do meio dia; e como não sucederia assim? Ficando da mesma maneira que ordena o decreto separado das juntas todos os diversos ramos da pública administração, como poderão elas dar a tempo as providências necessárias e úteis, não tendo à sua disposição a fazenda e a força armada, únicas molas com que se põem em movimento os negócios do Estado. É indispensável, portanto que a Junta da Fazenda fique dependente das juntas provinciais.<sup>15</sup>

191

Em meio ao acalorado debate e com concordância entre a maioria dos presentes sobre a necessidade de se modificar o decreto de 29 de setembro ainda haviam os discordantes, como era o caso do deputado Serpa Machado, eleito pela Beira. Ele dizia que nenhum órgão administrativo deveria deter tantos poderes e por isso estavam fazendo as devidas modificações através das Cortes e como projeto constitucional. Não considerava que isso devesse ser distinto para o Brasil, mesmo porque não via como pudesse, através de um novo decreto delimitar as autoridades entre as duas Juntas. Preferia, por outro lado, que os dois corpos ficassem extintos uma vez que já finalizavam os trabalhos da constituição e isso seria uma obviedade<sup>16</sup>. Tal perspectiva, de certa forma, se reforçava com a intervenção do deputado José de Alencar, eleito pelo Ceará. Mesmo discordando de Serpa Ma-

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Idem.

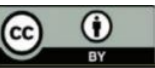


chado, ele indicava que o que estavam propondo em restituir o poder fazendário às Juntas administrativas, faria retroagir a mesma condição das antigas capitanias e dos poderes dos capitães gerais<sup>17</sup>. Mesmo assim ele se declarava totalmente favorável a esse “retorno” e encaminhava a sua sugestão de redação final para o artigo em questão: “... que se declare que a Junta Provincial tenha sobre a Junta da Fazenda a mesma inspeção que tinham antigamente os capitães gerais e governadores independentes, sendo um dos seus membros presidente da mesma Junta da Fazenda”<sup>18</sup>. De forma semelhante o deputado Lino Coutinho sugeria uma redação bastante parecida, mas sem o “antigamente” de Alencar. Além dos dois, uma terceira proposta de redação, do deputado por Lisboa, Francisco Trigoso, indicava redação que, ainda que admitisse a submissão da Junta de Fazenda às Juntas administrativas, estabelecia que ambas fossem reguladas pelo governo do Reino. Esta sugestão, reiterada pelo Presidente, foi rejeitada e na sequência aprovada a sugestão de Lino Coutinho. A proposta vitoriosa dos brasileiros solicitava, portanto, a inserção de retorno à forma de governo que se praticava com os capitães gerais<sup>19</sup>. Mesmo no Brasil a anuência dada à correlação das Juntas não havia chegado a tanto, isto é, não se definia que o presidente das duas Juntas seria o mesmo e que ele teria maiores poderes sobre ambas. Em Portugal, finalizada a votação, alguns deputados portugueses solicitaram expressamente a declaração de voto pela “total independência das Juntas de Fazenda”, foram eles: José Ferreira Borges – Porto -, Manuel Arriaga – Açores -,

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem, p.666.

<sup>19</sup> CHAVES, Cláudia, Administração fazendária na América portuguesa, *Almanack*, São Paulo, n. 05, 2013, p. 88-96; AIDAR, Bruno. Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de São Paulo, 1765-1808. *História econômica & história de empresas*, v. 16, n. 2, 2014. CRUZ, Miguel Dantas da. Pombal e o Império Atlântico: impactos políticos da criação do Erário Régio. *Tempo*, v. 20, p. 117-24, 2014; MEDICCI, Ana Paula. Administrando conflitos: O exercício do poder e os interesses mercantis na capitania/província de São Paulo (1765-1822). Tese (Doutorado em História), Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.



e Santos Pinheiro - Minho<sup>20</sup>. Já era tarde, no Brasil caminhava-se em outro compasso e em claro distanciamento das decisões de Lisboa e já se iniciava em São Paulo os acontecimentos que se desdobrariam na proclamação de Independência no início de setembro.

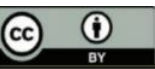
### **As Juntas governativas no Brasil**

Denis Bernardes lembra que as primeiras Juntas Provisórias de governo no Brasil foram criadas sem nenhuma formalidade jurídica ou política preexistente no reino. Elas teriam sido “um misto de pronunciamento militar e aclamação popular direta”, representando uma quebra da tradição política com base de legitimidade muito frágil e instável<sup>21</sup>. As únicas certezas estavam ligadas ao apoio das câmaras e do vínculo constitucional que se estabelecia com a nova casa legislativa em Portugal. A legitimação definitiva viria com o decreto de setembro de 1821 que, por seu turno, trazia novos problemas como já dissemos aqui: a administração da fazenda e da força militar. Bernardes diz que tal decisão havia sido tomada em Lisboa já na presença dos deputados pernambucanos os quais estariam mais preocupados em derrubar o governo de Rego Barreto do que propriamente com a configuração da forma dos novos governos. Por outro lado, a criação da Regência ocorrida em 22 de abril de 1822 deixava margem para interpretação dessas jurisdições, uma vez que estipulava que o Príncipe Real enquanto permanecesse à frente do Reino do Brasil como regente e lugar-tenente de d. João VI, deveria prover todos os lugares de letras e ofícios da justiça ou fazenda, assim como empregos civis ou militares. Essas eram circunstâncias que criavam uma triangulação de poderes entre as duas cortes e os poderes regionais recém instituídos.

Marcia Berbel, por sua vez, chama a atenção para as características muito peculiares da formação da Junta em São Paulo que,

<sup>20</sup> DIÁRIO das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, segundo ano da legislatura. Lisboa: Imprensa Nacional, T. 06, 1822. p. 666

<sup>21</sup> BERNARDES, 2006, op. cit. pp. 317-18.



além do apoio à regência, como já dissemos aqui, constituiu projeto específico para a chamada “União” entre o Reino do Brasil e a Província de São Paulo<sup>22</sup>. Em 23 de junho, após um levante da tropa e com a liderança de José Bonifácio de Andrada e Silva, a Junta governativa passou a Junta do Conselho do Governo Provisório que, segundo Berbel, associava o caráter revolucionário, conferido às Juntas, ao sistema do “Conselho das Câmaras Municipais”. Diferenciando-se das demais províncias, aquele órgão colegiado possuía 15 membros e entre eles ministros do interior e fazenda, guerra e marinha<sup>23</sup>. Curiosamente as mesmas áreas sensíveis para sobre as quais as Cortes de Lisboa pretendiam manter um controle. Além disso, o grupo político de São Paulo tinha um projeto alternativo em caso de retorno do Príncipe Regente. Entre as condições de apoio à Corte do Rio de Janeiro já se destacavam as seguintes reivindicações: livre disposição do governo interior; livre gestão da economia sem as remessas de fundos para o Erário, em Portugal; e o direito de representação contra execuções de leis e decretos a juízo da Junta<sup>24</sup>.

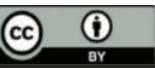
194

Nesse sentido há, sem dúvida, um destaque para o posicionamento da Junta Provisória de São Paulo tanto no sentido de articular um movimento político em torno de d. Pedro, como de criar as bases institucionais de um pacto político que passava pela preservação dos interesses econômicos provinciais, mais especificamente entre as elites econômicas e políticas que se reuniam em torno das repartições fazendárias, como eram as Juntas de Fazenda. Era ainda uma forma

<sup>22</sup> BERBEL, 1999, op. cit. pp. 72-77. Ver também: BORGES, Luiz Adriano. Aspectos econômicos da participação paulista no processo de Independência. *Almanack*, n. 6, p. 61-80, 2013.

<sup>23</sup> As distinções dos projetos paulistas em relação às demais províncias tornavam-se visíveis não apenas pela efetiva participação dos irmãos Andradas e suas articulações para o governo de d. Pedro, mas também pela elaboração de um projeto específico de formação de uma Sociedade Econômica. Estatutos para a Sociedade Econômica da província de São Paulo. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1821. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/4180>, acessado em 21/11/2017

<sup>24</sup> Idem., p.74



incipiente de ordenamento que se daria na esfera da criação do cargo de Ministro e Secretário dos Negócios da Fazenda em março de 1821. Nesse cenário, destacava-se Martim Francisco Ribeiro de Andrada, o chamado Ministro da Fazenda da Independência, ao lado de seu irmão mais conhecido, José Bonifácio de Andrada e Silva. A partir daí, de forma ainda muito incipiente e tímida tem início as negociações em torno de centralização a partir do Rio de Janeiro. Barman diz que sob sua parcimoniosa administração da fazenda entre 1822 e 1823 foi possível impor alguma ordem nos gastos e pontualidade nos pagamentos de débitos. Tal fato certamente se dava pelo reconhecimento de grande parte das províncias, naquele período, a legitimidade de d. Pedro<sup>25</sup>. Não seria ainda uma centralização da administração financeira e fiscal, até mesmo porque as ações efetivas nesse sentido foram muito frágeis durante o Primeiro Reinado, mas sobretudo da busca de diagnósticos e da tentativa de contemporizar as distintas demandas em torno de um pacto possível que mantivesse ao mesmo tempo a unidade e as autonomias regionais. Autonomias reivindicadas, inclusive, por seu grupo político na Província de São Paulo.

195

Em Minas Gerais não havia um consenso político, mas seu já debatido viés “autonomista” apontava elementos que seriam perceptíveis em outros locais: demissão de magistrados portugueses e projetos monetários que permitissem maior liberdade às províncias<sup>26</sup>.

Muito já se discutiu na historiografia brasileira acerca das alterações entre centralização e descentralização no Brasil Imperial, sobretudo no que diz respeito à construção de uma ordem monárquica a partir do Segundo Reinado e conseqüentemente de uma centralização mais expressiva naquele período<sup>27</sup>. Entretanto, os primeiros anos

<sup>25</sup> BARMAN, R, op. cit. p.107.

<sup>26</sup> BERNARDES, 2006, op. cit. e SILVA, Wlamir Silva. *Liberais e o povo: a construção de uma hegemonia liberal moderada na província de Minas Gerais*, São Paulo, Hucitec, 2009.

<sup>27</sup> Ver principalmente: CARVALHO, José Murilo de, *A Construção da Ordem: a elite política. Teatro das Sombras: a política imperial*. 5ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010; DOLHNIKOFF, Miriam, *O Pacto Imperial: Origens do federalismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Globo, 2005.

do Império, durante o Primeiro Reinado as incertezas em relação à manutenção da unidade somente foram ultrapassadas à medida em que se estreitaram os pactos políticos e econômicos entre as elites regionais/provinciais e o governo imperial. Assim as possibilidades para um pacto em favor do Rio de Janeiro se fortaleceram e deram a coesão necessária em torno de garantias de continuidades às elites mercantis e agrárias<sup>28</sup>. Consideramos, dessa forma, que a sobrevida alcançada pelas Juntas da Real Fazenda, durante o Primeiro Reinado, deveu-se fundamentalmente a esse pacto.

Não havia naquele início da independência uma unidade entre as províncias, mesmo entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais havia muitas desconfianças. As lideranças políticas de São Paulo não confiavam na Junta eleita pelo Rio de Janeiro, além das desconfianças entre o próprio do grupo de São Paulo entre os distintos grupos políticos dentro da província. Isso ficaria muito claro no caso de Minas Gerais com as disputas entre a comarca de Ouro Preto e de São João del Rei e Barbacena, o que teria levado d. Pedro àquela província mesmo antes da Independência.

Como já adiantamos, a substituição de governadores por uma junta eletiva criava um grande impacto sobre o ordenamento das repartições fazendárias, mesmo se considerarmos a coincidência entre os seus presidentes. Isso levaria para as Juntas de Fazenda a possibilidade de rotatividade e subordinação a um processo eletivo, o que consequentemente acirrava as disputas. Nesse sentido não tardou para que a solução das Juntas governativas fosse logo ultrapassada pela presidência de província. Não é admirar que a proposta de alteração do artigo quarto em Lisboa, feita por brasileiros, reinstituía a relação com a administração da fazenda como no período dos capitães gerais. A

<sup>28</sup> SLEMIAN, Andréa, “Um Pacto Constitucional para um novo Império (1822-1824)”, In: CUARTERO, T. & GÓMES, J. Visiones e Revisiones de la Independencia Americana, Ed. Universidad Salamanca, 2014; OLIVEIRA, Cecília H. S., Astúcia Liberal: Relações de Mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro. São Paulo, Icone, 1999; GOUVEA, Maria de Fátima. O Império das Províncias: Rio de Janeiro (1822-1889), Rio de Janeiro, Record, 2008.



Junta da Real Fazenda, desde sua constituição na segunda metade do século XVIII representava uma forma oligárquica de poder cuja composição se dava por indicação, mérito e posição social sendo pouco afeita a se subordinar a um “conselho” eletivo<sup>29</sup>. Não foram poucos os conflitos derivados dessa curta e difícil experiência.

Frente a essas tensões não é difícil compreender as bases para a articulação em torno não apenas da unidade política, mas de redefinir a organização institucional que garantiria a manutenção dos poderes regionais, as províncias, com suas relativas autonomias política e econômicas. Devemos nos lembrar que as chamadas Juntas da Real Fazenda, ou Juntas de Administração e Arrecadação da Real Fazenda representaram, depois de sua instalação, esferas de poderes regionais para os quais não havia precedentes. Elas passaram, com a sua elite burocrática formadas por americanos ou portugueses residentes, a concentrar todo o controle da administração fiscal do Brasil em cada uma de suas unidades regionais. Elas podem ser compreendidas como os primeiros e mais poderosos organismos burocráticos de caráter regional e assim permanecem até às vésperas da Independência. Wilma Peres Costa<sup>30</sup> lembra que em 1822 “as províncias já se encontravam há muito estabelecidas como unidades administrativas e fiscais” e que o “processo que se desenvolvia na Revolução do Porto, fazia delas também unidades políticas” que diríamos terem sido fundamentais nas disputas de jurisdição entre as Cortes de Lisboa e a regência no Rio de Janeiro. Costa afirma ainda que a partir das reflexões acerca da fiscalidade no Brasil anteriores à Independência ajudam a entender a construção do fisco nacional, a partir de 1822. Para ela foi uma transformação conflitiva e em sinergia com estruturas e instituições

<sup>29</sup> Referimos aqui às formas iniciais de composição das Juntas de Fazenda com seus cargos ocupados na presidência pelo governador da capitania, os procuradores e provedores indicados por sua posição e/ou cargos ocupados na administração. Ver: CHAVES, Cláudia, 2013, op.cit.; MAXWELL, Kenneth. *A Devassa da Devassa: A Inconfidência Mineira: Brasil e Portugal, 1750-1808*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. p.153

<sup>30</sup> COSTA, Wilma P., “Os impasses da fiscalidade no processo de independência”, In: JANCÓS, István (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo, Hucitec, 2003. p. 181



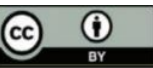


coloniais<sup>31</sup>. Consideramos que não teria como ser diferente, isto é, os agentes, não apenas as estruturas e instituições, como foi o caso das Juntas de Fazenda, que participaram da construção de um projeto de Brasil optaram por sua sobrevivência daquilo que eles já conheciam e dominavam. Certamente tinha razão o deputado Serpa Machado ao indicar a transitoriedade das Juntas governativas e a necessidade de extinção das Juntas de Fazenda com um governo constitucional e os novos princípios de soberania, mas não foi esse o caminho trilhado naquele momento.

A difícil construção de uma “ordem” ou de um pacto político entre as províncias, por sua vez, não foi tarefa fácil. As animosidades entre os interesses das províncias do centro-sul em relação às províncias do norte e nordeste formaram as bases das políticas de negociação. As rivalidades entre as províncias, já bastante debatida em nossa historiografia<sup>32</sup>, nos remete aos principais pontos de conflito e de interesses dos grupos políticos que permaneciam fiéis às Cortes e daqueles que se uniram em torno de um projeto americano. Unificar a administração fiscal no processo da Independência foi sem dúvida a mais difícil tarefa. Isso requeria reordenar o centro dinâmico para o Império nascente e coordenar as políticas de auxílios, em caso de socorros militares, e de manutenção da máquina administrativa. O primeiro passo foi redirecionar os repasses das “sobras” das Juntas fazendárias

<sup>31</sup> Idem. p. 180.

<sup>32</sup> Ver nota 2. Ver também: SLEMIAN, A. & PIMENTA, J. P. *O Nascimento político do Brasil*. São Paulo: DP&A, 2008; LIMA, Manuel de Oliveira. *O Movimento da Independência: 1820 – 1822*. 6ª edição, Rio de Janeiro: Top Books, 1997; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. *Corcundas e Constitucionais: a cultura política da independência (1820 – 1822)*. Rio de Janeiro: Editora Revam, 2003.



que deveriam ser direcionados ao Erário Régio, mantido no Brasil e não em Portugal como era projeção das Cortes<sup>33</sup>.

### As instituições fazendárias e o jogo político

Consideramos aqui que a questão econômica havia se tornado sensível no processo de rearticulação de forças dentro da América e que esse movimento foi fortalecido pelo reordenamento institucional no campo da administração da fazenda iniciados ainda no começo da regência de d. Pedro. Para Mircea Buesco, essa conjuntura apresentava a tentativa de uma nova organização local mais autônoma. O ponto de partida seria a criação do cargo de ministro e secretário de estado dos negócios da fazenda, presidente do Erário Régio e do Conselho da Fazenda a 6 de março de 1821 em meio a decisão de retorno do rei, d. João VI a Portugal<sup>34</sup>. Lembramos que em Portugal, exatamente um mês antes, as Cortes haviam extinto a Comissão do Tesouro Público para reiterar a junção da administração da fazenda na figura do ministro e secretário dos negócios da Fazenda, em Lisboa<sup>35</sup>. Em 22 de abril, no Rio de Janeiro, o mesmo decreto que instituiu a regência de d. Pedro, definia o Conde da Louzã para o cargo de ministro e secretário dos negócios da Fazenda<sup>36</sup>. Para Fábio Barcelos, em excelente

199

<sup>33</sup> SIMONSEN, Roberto. *História Econômica do Brasil 1500-1820*. Brasília: Senado Federal, 4ª ed., 2005, pp. 534-544. O projeto das “sobras” de repasses feitos por capitânias foi de autoria de Manuel Jacinto Nogueira da Gama, futuro Marques de Baependi, em 1812 quando foi escrivão do Erário Régio no Rio de Janeiro. Para Simonsen, naquela época Nogueira da Gama já daria sinais de “organização e equilíbrio orçamentário” na exposição do quadro econômico das capitânias. Tal experiência e conhecimentos fizeram dele um forte candidato a assumir em 1823, como de fato ocorreu, o lugar de ministro da fazenda em substituição à Martim Francisco de Andrada.

<sup>34</sup> BUESCO, Mircea, *Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984, p.12. Decreto do dia 6 de março de 1821. Pelo decreto do dia 7 de março o rei d. João VI comunicava seu retorno à Portugal e permanência do Príncipe Real com um governo provisório no Reino do Brasil.

<sup>35</sup> Resolução do dia 6 de fevereiro de 1821. COLEÇÃO das Leis, op. cit. p. 4.

<sup>36</sup> Ver: Decreto de 22 de abril de 1821 In: Coleção de Leis do Império do Brasil - 1821, Página 71 Vol. 1 pt. II. Indicava-se os lugares de Ministros dos Negócios Estrangeiros e Ministro dos Negócios da Fazenda, assim como de Secretário para a repartição da Guerra e para Secretário

trabalho produzido pelo Projeto MAPA - Arquivo Nacional, a criação do cargo de ministro naquele ano de 1821 significou a separação definitiva de uma junção criada na América após 1808 entre os negócios da fazenda e os negócios do Brasil<sup>37</sup>. Este autor lembra que essa separação tinha um caráter político para reforçar o papel de presidência do Erário Régio naquele momento, definindo um cargo de ministro e secretário, mas não a Secretaria correspondente. Além disso, naquele mesmo ano, em 20 de setembro, notava-se uma substantiva mudança na nomenclatura fazendária ao definir que o Real Erário passasse a ser denominado de Tesouro Público dentro das novas expectativas liberais de reformulação dos órgãos administrativos do Antigo Regime<sup>38</sup>. A partir dessa data o cargo de ministro da fazenda passou a ser ocupado por Caetano Pinto de Miranda Montenegro.

Segundo Buescu, a tentativa de liberar os governos provisórios da submissão ao governo do Rio de Janeiro pelas Cortes de Lisboa, introduziu novos conflitos entre os recém-criados governos regionais e suas respectivas Juntas de Fazenda. Isso seria agravado exatamente pelo fato do referido decreto dar aparente favorecimento destas em relação àquelas em caso de disputa<sup>39</sup>. Por sua vez, a aprovação do decreto das Cortes de 11 de janeiro de 1822, retomando o projeto original de criação das Juntas de governos provisórios, decidia sobre a extinção de tribunais criados no Rio de Janeiro e demais províncias. Indicava o retorno das Relações e a uma situação institucional anterior à 1808. Isso incluía a extinção do Erário, do Conselho da Fazenda e da Junta do Comércio, então reunidas pelo cargo de Ministro e Secretário dos Negócios da Fazenda. Pelo mesmo decreto, no Rio de Janeiro seria criada novamente uma Junta de Fazenda com as mesmas atribuições

---

da Marinha. Importante dizer que também por decreto do dia 22 de abril revogava-se o decreto que determinava a adoção da Constituição espanhola no Reino do Brasil o que abria um novo cenário de conflito.

<sup>37</sup> BARCELOS, Flávio. *A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e Tesouro Público*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Série MAPA, 2014, p.30.

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> BUESCO, M., op. Cit.

das existentes nas demais províncias e ao mesmo tempo com atribuições centrais, isto é, funcionaria como um órgão supervisor das demais províncias. Segundo Berbel, as tensões entre brasileiros e portugueses nas Cortes aumentaram no mês de janeiro e uma das propostas discutidas foram as criações de comissões específicas que tinham por objetivo atenuar os atritos e promover a união entre as diversas partes da nação<sup>40</sup>, tal como a Comissão Especial para os Negócios das Políticas no Brasil mencionada anteriormente.

Ao mesmo tempo, no Brasil, o governo da regência no Rio de Janeiro optou pela convocação de um Conselho de Procuradores Gerais das Províncias que teria o caráter de um conselho consultivo do príncipe<sup>41</sup>. Tal medida resultou no decreto de 21 de fevereiro de 1822 cujos objetivos eram a reformulação dos planos de governo, o que por sua vez levou à nomeação de uma comissão destinada exclusivamente à análise do Tesouro público. A comissão seria encabeçada pelo ministro e secretário da fazenda - também membro do então recém-criado Conselho - e deveria produzir um balanço sobre o Tesouro Público. Deveria conter um estudo sobre a melhor maneira de se restabelecer o crédito público para as despesas do Estado e, certamente prever a capacidade que teria para sobreviver em uma situação de confronto aberto com Portugal. Além de Caetano Montenegro, compunham a Comissão dois conselheiros da fazenda: Manoel Jacinto Nogueira da Gama - futuro marquês de Baependi e segundo ministro da fazenda no pós-independência<sup>42</sup> - e José Joaquim Carneiro de Campos - futuro marquês de Caravelas e segundo ministro dos Negócios Estrangeiros<sup>43</sup>;

<sup>40</sup> Ver BERBEL, M., 1999, op. cit. p. 122. As discussões se acirraram antes, durante e após o decreto de 11 de janeiro de 1822 piorando o quadro de tensão já criado entre os deputados do Brasil e portugueses. A retirada de autonomias na América com os tribunais e a retomada das Relações passou a ser entendida como uma grave ameaça ao *status* de reino do Brasil.

<sup>41</sup> Decreto de 16 de fevereiro de 1822. In: COLEÇÃO das Leis do Império do Brasil - 1822, Página 6 Vol. 1 pt II.

<sup>42</sup> Ver nota 29.

<sup>43</sup> Ambos, Nogueira da Gama e Carneiro de Campos substituíram os Irmãos Andradas em 1823, Martim Francisco e José Bonifácio respectivamente, em suas pastas.



dois negociantes: Francisco José Fernandes Barbosa e José Antônio Lisboa - também professor das aulas de comércio no Rio de Janeiro; e um secretário sem direito a voto. Essa comissão, junto ao Conselho de procuradores, foi o embrião de novas articulações entre a Regência e os governos provisórios no sentido de coordenar uma saída para a crise financeira, os impasses administrativos e buscar os meios de restabelecer o crédito público frente aos exauridos cofres públicos e as ameaças de um severo enfrentamento militar. O resultado divulgado em fins de maio daquele ano apontava para um cenário bastante difícil, sobretudo pela resistência de muitas províncias em fornecer informações ou mesmo garantir uma colaboração. O parecer final indicava a necessidade de um empréstimo público, o que foi realizado pelo então ministro e secretário da fazenda, Martim Francisco de Andrada no mês de julho, pouco antes da Independência. Naquelas circunstâncias algumas das províncias não apenas se recusavam a enviar informações, mas também suas “sobras” que não estavam sendo recolhidas pelo Erário. José Antonio Lisboa discordava do parecer final alegando que qualquer atitude a ser tomada em meio a tantas incertezas e desinformações seria “antecipada e prematura”<sup>44</sup>.

202

### **Um grande mosaico e as possibilidades de configuração espacial**

Roderick Barman já se referiu as aos governos provisórios como pátrias locais que possuíam demandas específicas frente ao conflito de poderes entre as cortes lisboetas e o governo do Rio de Janeiro<sup>45</sup>. Iara Carvalho<sup>46</sup> retoma essa perspectiva, mas demonstra que as Cortes buscaram, desde o primeiro momento da organização desses governos, articulá-las a um novo modelo administrativo herdeiro do movimento vintista e do constitucionalismo. Por serem eleitos esses

<sup>44</sup> Ver: TAPAJÓS, Vicente. *História Administrativa do Brasil: Organização Política e Administrativa do Império*. V. 9, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984. p. 26.

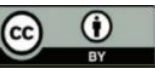
<sup>45</sup> BARMAN, R. 1988, op. cit.

<sup>46</sup> CARVALHO, I., 1997, op. cit.

governos seriam mais legítimos dentro desses preceitos. Como apresentamos acima, as Cortes produziram medidas legais para garantir o poder da nação portuguesa sobre todas as províncias e sem a interferência da regência no Rio de Janeiro. Mesmo assim não foi possível evitar as dissidências e os grandes conflitos decorrentes das rivalidades internas e da grande força política que detinham as câmaras municipais. Carvalho<sup>47</sup> demonstra que é exatamente através delas e em grande medida a partir delas que se pactuam ao longo dos anos de 1821 e 1822 uma adesão em torno de um projeto americano. Tratava-se da construção de um contrato social promovido pelas elites, sobretudo do eixo centro-sul, em torno da manutenção das autonomias políticas que se julgavam ameaçadas pela preponderância portuguesa, garantindo assim uma soberania própria.

A perda de autonomias sentida por essas elites passava, como já dissemos pelo governo militar, o controle da administração da fazenda e dos poderes judiciários. Esses três elementos dominam os debates provinciais e camarários e se entrelaçam tornando-se os fatores decisivos tanto na constituição de um pacto político em torno de d. Pedro e de um governo americano, como do combate àqueles que desejavam a manutenção da união com Portugal. Nas palavras de José Bonifácio de Andrada em passagem célebre sobre o processo de independência, a luta era travada entre os “não separatistas e os separatistas”, sendo os primeiros os “inimigos da independência”, os pés-de-chumbo, e os segundos, os defensores da nação livre. Ente os separatistas haviam ainda quatro classes: os primeiros que queriam a separação, mas sem liberdade, os corcundas; os segundos adeptos insensatos da república; os terceiros que eram os monárquico-constitucionais - aqueles que “fitam suas vistas na felicidade do Estado; não querem democracia nem despotismo; querem liberdade, mas liberdade bem entendida, e com estabilidade”, ou seja, o grupo ao qual ele se filiava; e finalmente os

<sup>47</sup> ANNAES da Câmara dos Senhores Deputados. Rio de Janeiro: Tip. Hipólito J. Pinto, 1876, T.3. p.88.



quartos que eram federalistas e também insensatos<sup>48</sup>. A perspectiva monárquico-constitucional era sem dúvida o ponto pacificador: garantir a liberdade dentro da estabilidade. E é exatamente esse discurso que vemos sobressair entre as lideranças provinciais.

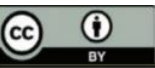
Em 22 de março de 1822, a Junta Provisória de São Paulo pôs à Junta de Minas Gerais a criação de uma liga para suspender os decretos expedidos pelas Cortes em Lisboa que davam independência ao governo militar e às Juntas de Fazenda. Independência no sentido de não se subordinar aos interesses locais, escapando assim do controle das oligarquias regionais. Tinham o objetivo de formar um conselho a partir das cidades onde seriam recriadas as Relações para propor um Tribunal Supremo da Justiça provisoriamente até o final dos trabalhos constituintes. Esse tribunal deveria compensar, de certa maneira, a extinção dos demais tribunais. A proposta bastante arrojada, e de difícil execução, demonstrava não apenas as insatisfações, mas a instabilidade vivida em um horizonte político totalmente indefinido<sup>49</sup>.

Tal instabilidade, expressada pelas forças centrípetas provinciais, requeria medidas que contornassem a crise institucional e ao mesmo tempo cooptassem as elites regionais. Elas não deveriam erodir as forças provinciais, pelo contrário, deveriam apontar para o reforço de suas autonomias e manutenção de poderes que garantiria na independência a estrutura administrativa do Antigo Regime que retardaria as necessárias reformas institucionais sobretudo no campo financeiro e fiscal. Por isso, esse foi um momento de reforço das Juntas de Fazenda e não do seu declínio.

Podemos observar essa perspectiva pelos desdobramentos das disputas políticas no interior da Junta Provisória de São Paulo. Em 22 de maio de 1822, o Presidente da Junta, João Carlos Oeynhausén, fora convocado a comparecer ao Conselho regencial e sua ausência devia

<sup>48</sup> ANDRADA e SILVA, José Bonifácio. *José Bonifácio de Andrada e Silva*. Org. e Introdução de Jorge Caldeira. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 180-181.

<sup>49</sup> As Juntas Governativas e a Independência. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura/Arquivo Nacional, 1973, pp. 873-7 (doc. 302).



ser suprida por Martim Francisco Ribeiro de Andrada - secretário do interior e fazenda, membro da mesma Junta governativa e presidente da Junta de Fazenda daquela província<sup>50</sup>. A convocação atribuída a José Bonifácio, irmão de Martim e opositor de Oeynhausen, ex-governador, foi compreendida como um pretexto dos “Andradas” para assumir o controle político da província e da administração da fazenda. Antes de partir, no entanto, João Carlos, com o apoio militar da câmara de Itu, resolve reagir e reaver seu posto. O episódio, conhecido como a “Bernarda” ou motim de 23 de maio, diz respeito a tentativa de deposição de Martim e de permanência do ex-governador. Ainda que o conflito tenha se resolvido rapidamente em favor do grupo dos “Andradas”, seus efeitos e instabilidade provocaram a ida de d. Pedro à Província de São Paulo<sup>51</sup> às vésperas da Independência. Dois fatos se destacam desse episódio, o primeiro já indicado aqui da força política da família Andrada e sua influência sobre o príncipe regente naquele momento, e o segundo, que queremos destacar aqui, que é a luta que se travava em torno das formas de governo das Juntas, isto é, um modelo mais autônomo e em desacordo das recomendações das Cortes. Martim que assumiria logo em seguida o cargo de ministro e secretário da fazenda indicava o caminho para outros grupos oligarcas

<sup>50</sup> Idem, pp. 1106-7 (Doc. 436 A).

<sup>51</sup> LEONZO, Nanci. Um motim e uma polêmica: À propósito da “bernarda” de Francisco Inácio. In *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 24, 1982. Uma historiografia mais recente sobre essa temática pode ser consultada em: DAMACENO, Daniel Tarifa. *Os “facciosos” de São Paulo* (considerações acerca da Bernarda de Francisco Inácio, 23.05.1822-25.08.1822). Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1993; DELATORRE, Aparecida Vanessa. São Paulo à época da independência. *Contribuição para o estudo do movimento da “bernarda”, 1821/1823*. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2004; LEME, Marisa Saenz. *A construção do poder de governo na Província de São Paulo e o Estado em formação no Brasil independente: entre a Revolução do Porto e a outorga constitucional*. In: ODÁLIA, Nilo; CALDEIRA, João Ricardo de Castro Orgs.). *História do Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp. Imprensa Oficial: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010. p. 374-406.

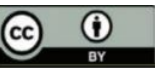


que tinham a mesma reivindicação. Naquele episódio, ele ocupava, entre os quinze cargos específicos da Junta de São Paulo, o posto de secretário do interior, da administração da fazenda e a presidência.

Também no mês de maio um conflito envolvendo o presidente da Junta da Fazenda e da Junta governativa havia movimentado a Província do Rio Grande do Norte. Nesse caso, havia sido atribuído ao então presidente da Junta de Fazenda uma conspiração em conjunto com o partido do ex-governador derrotado nas eleições realizadas em dezembro de 1821. Os representantes do novo governo davam conta de terem sido expulsos pelos conspiradores sob a alegação de que eles “convocariam novas eleições” à luz do decreto de 29 de setembro, que, segundo estes, não teria sido respeitado na primeira eleição. Esse episódio é distinto do ocorrido em São Paulo pela posição de seus participantes, mas revela igualmente o poder local dos membros da Junta da Fazenda, bem como a persistência dos antigos governadores à frente das novas Juntas como foi o caso da própria Junta de São Paulo e de muitas outras como Pernambuco, Minas Gerais e Maranhão. Isso não nos parece uma ausência de opção, mas muito mais o fruto de arranjos internos provinciais que, nos casos mencionados, são resultado de disputas entre câmaras municipais. Aí sobressai a proposta dos brasileiros remanescentes nas Cortes de Lisboa: manter os governos das Juntas como se fazia “antigamente” nos tempos dos capitães generais<sup>52</sup>.

O caso da província da Paraíba é bastante significativo tanto do que foi exposto acima como daquilo que já dissemos anteriormente: as Cortes em Lisboa estavam sendo confrontadas com a realidade brasileira e tiveram que reagir através das novas propostas de artigos da Comissão Especial. Antes disso, no entanto, já haviam repreendido a província da Paraíba por não respeitar o decreto de setembro e por manter a correspondência dos presidentes das Juntas de governo e fazenda. Alegavam que aquele fato era uma clara tentativa de recriar uma situação característica das capitanias e que isso não convinha aos

<sup>52</sup> As Juntas Governativas e a Independência. Rio de Janeiro, Conselho Federal de Cultura/Arquivo Nacional, 1973, pp 4443-4.



“governos interinos”<sup>53</sup>. Curiosamente aquele aspecto mais revolucionário das Juntas governativas era defendido sobretudo pelas Cortes de Lisboa e encontravam resistência nas novas províncias americanas. Uma questão importante que devemos considerar nesse enredo e já mencionado anteriormente era a distância e o tempo que não se dobrava de forma linear entre os acontecimentos e as tomadas de decisão. Tudo acontecia simultaneamente e de maneira veloz. O tempo se encurtava, alterando os projetos e as expectativas. Já dissemos aqui que o decreto de setembro havia sido motivado sobretudo pela influência dos deputados pernambucanos em Lisboa. Por isso, eles se queixavam dos atos “despóticos” do então governador da província de Pernambuco, Rego Barreto, que havia ele mesmo criado uma Junta governativa de forma autoritária. Esse episódio relatado pelos pernambucanos e reiterado por petições chegadas nas Cortes foram fundamentais para a elaboração daquela determinação. Entretanto, ao final do ano de 1821, a notícia que chegava em Portugal dava conta de um contexto bem mais complexo que envolvia a participação da câmara de Goiana e a versão de Rego Barreto para o episódio. As convicções dos deputados portugueses sobre o assunto ficaram abaladas, mas pouco refletiam sobre a dinâmica mais fluida dos acontecimentos.<sup>54</sup>

207

Voltando à província da Paraíba, a solução para o arranjo interno veio do Rio de Janeiro através do ministro e secretário dos negócios da fazenda logo após a Independência<sup>55</sup>. O que aliás acabou sendo deci-

<sup>53</sup> Idem. p. 622.

<sup>54</sup> Ver: CHAVES, Cláudia & SLEMIAN, Andréa. “‘Memorial’ às Cortes de Lisboa de Manoel Luis da Veiga (1821), Constitucionalismo e formas de governo no Brasil (1821)”, *Análise Social*, Lisboa, n. 218 (1), 2016, pp. 122-145. Sobre as Juntas governativas em Pernambuco podem ser consultados também: MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2004; SORGINE, Juliana. *A formação da Junta Governativa de Goiana e a crise do Antigo Regime Português em Pernambuco (1821)*. Disponível em: <http://anais.anpuh.org/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0538.pdf>, acessado em 21/11/2017.

<sup>55</sup> *As Juntas Governativas e a Independência*. Rio de Janeiro, Conselho Federal de Cultura/Arquivo Nacional, 1973, pp.630-2. Documento de 17 de abril de 1823.



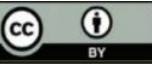
dido pelo governo imperial em forma de despacho do dia 27 de maio de 1823<sup>56</sup>. Por ele determinava que os governos provinciais indicassem um de seus membros para assumir a presidência da Junta da Fazenda. Nesse período, no entanto, as Juntas governativas já estavam próximas de seu fim.

De forma semelhante ao que havia sido discutido nas Cortes em Lisboa, a província de Pernambuco solicitava não apenas que os membros da Junta de governo pudessem presidir ou ser membros da Junta de Fazenda, mas que houvesse uma total subordinação desta em relação àquela, isto é, referenciava o mesmo temor dos paulistas de que estas Juntas pudessem vir a se tornar independentes dos governos regionais apenas com subordinação à Portugal ou, no caso, em relação ao governo imperial do Brasil.

Aqui queremos correlacionar essas experiências àquelas decorrentes das transformações semelhantes ocorridas na América espanhola e das muito similares disputas de poderes políticos, econômicos e territoriais produzidos no processo de constituição dos Estados independentes no continente. A construção de legitimidades e de novas soberanias pautaram-se à princípio no constitucionalismo gaditano e ao mesmo tempo, baseando-se e respaldando-se em instituições coloniais e de antigo regime. Esse seria o caso das *Juntas de Hacienda* no pós-independência de Estados latino-americanos. Em trabalho muito instigante de Viviana V. Herrera<sup>57</sup> acompanhamos as disputas de poderes regionais e central no Equador oitocentista através dos embates em torno das Juntas de Fazenda. A autora lembra que parte da historiografia, sobretudo a europeia, pontua a organização do sistema fiscal dos Estados nacionais em torno do conceito *fiscal-militar state*, e que essa perspectiva deixa de lado as mudanças ocorridas nos recém-independentes nas quais esses Estados possuem grandes dificuldades para organizar novas formas fiscais frente à insuficiência dos recursos

<sup>56</sup> Idem. p.642

<sup>57</sup> HERRERA, Viviana V., *Revista de Historia*, UMA, Universidad Nacional de Costa Rica, n. 69, 2014, p.113-125



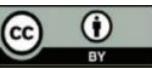
existentes e, sobretudo, frente à instabilidade política gerada pela reordenação de forças políticas dentro do território. Os novos Estados se constituem sobre uma já instituída tradição fiscal. Nesse sentido, um dos estudos mais significativos para esse debate é a coletânea de textos organizadas pelos professores Ernest Santiró, Luis Jáuregui e Antonio Ibarra<sup>58</sup>, no qual apresentam estudos comparativos sobre a fiscalidade nos novos Estados Ibero-americanos. Para esses autores as experiências regionais de reformas fiscais estiveram intrinsecamente vinculadas ao estabelecimento ou eventual fracasso do sistema de governo federal, mas que não deixaram de representar o fortalecimento dos regionalismos que em grande parte refletiam divisões coloniais. Essa é a base do que estamos aqui discutindo.

### Considerações Finais

209

Voltemos, portanto, ao caso brasileiro. Aqui em meio aos anseios provinciais de manutenção de suas autonomias e de descentralização, a questão da fiscalidade, e conseqüentemente das arrecadações, se impunham. Na mesma solicitação da Junta de governo de Pernambuco, seus representantes diziam que havia uma correspondência direta do Tesouro Público com o respectivo “erário provincial”. Entretanto, isso não poderia ocorrer sem a intervenção da Junta de governo, com o risco de prejudicar o crédito público “mola real de toda a administração”. O recado não poderia ser mais claro e correspondia a um dos mais graves problemas enfrentados ao longo de 1822, a falta de recursos do Tesouro Público sobretudo pelo fato de que não havia nenhum controle efetivo das distintas repartições fazendárias naqueles anos de 1821 e 1822, levando-se em consideração a melindrosa relação estabelecida com a regência no Rio de Janeiro. Para o príncipe e seu Conselho aquele não seria o momento adequado para corrigir essa situação, apostando-se mais na saída negociada, nos empréstimos,

<sup>58</sup> SANTIRÓ, Ernest, JÁUREGUI, Luis y IBARRA, Antonio, *Finanzas y Política en el mundo Iberoamericano: Del Antiguo Régimen a las Naciones Independientes (1754-1850)*, Ciudad de Mexico, Instituto Mora/UAEM/UNAM, 2001.



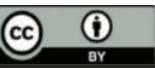
donativos e sequestro de bens de portugueses. A negociação com as províncias passou também a autorizar, como foi o caso da província do Espírito Santo e de São Paulo, a utilização dos cofres dos ausentes. Recurso esse que seria repassado às Juntas de Fazenda para manutenção das tropas.

Os empréstimos foram uma das principais soluções encontradas para a recomposição do orçamento e para refrear a dívida pública. Em julho de 1822, Martim Francisco havia convocado os negociantes e proprietários mais ricos que pudessem emprestar “por patriotismo” à causa do Brasil o que seria pago com os rendimentos da alfândega do Rio de Janeiro até o prazo máximo de dez anos. Em relatório da secretaria da fazenda de 1823, o ministro Manuel Jacinto Nogueira da Gama<sup>59</sup>, atribuía esse descontrole à incapacidade do centro sobre as Juntas de Fazenda provinciais, somado à continuidade de um sistema de impostos deficitário. Entretanto, ele, como seu antecessor pouco fizeram para corrigir essa situação.

Considerando o quadro político e administrativo que apresentamos ao longo desse artigo, não é de se estranhar as dificuldades enfrentadas nesses primeiros anos da Independência, sobretudo se levarmos em consideração que não apenas as soberanias e legitimidades políticas estavam em xeque, mas as disputas em torno da regionalização e provincialização. Por essa razão também correlacionamos o contexto brasileiro ao dos demais recém-independentes Estados latino-americanos que herdaram estruturas de administração fazendárias bastante similares e, igualmente, tiveram grandes dificuldades em criar uma coesão territorial para estes mesmos Estados/territórios. Nesse processo, tal como afirma Marcelo Carmagnani, não foi possível instalar o novo senão sob uma estrutura fiscal tradicional<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> BRASIL: Ministério da Fazenda. Ministro Manuel Jacinto Nogueira da Gama. Exposição do Estado da fazenda pública nos anos de 1821 a 1823. Ver também: Andrada, Antonio Carlos. *O Ministro da Fazenda da Independência e da maioria*. Rio de Janeiro: Tip. Jacintho R. dos Santos, 1919.

<sup>60</sup> CARMAGNANI, Marcelo, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, In: SANTIRÓ, Ernest, JÁUREGUI, Luis y IBARRA, Antonio, 2001, op. cit., p. 382.



Wilma Peres Costa<sup>61</sup>, analisando os impasses da fiscalidade no Brasil durante a independência, diz que a impressão era de que “o Estado que se formava e que buscava relacionar-se com as províncias como herdeiro das instituições metropolitanas (...), incapaz de taxar o comércio interno e de coletar as sobras provinciais”. O que denotaria o melindre das relações institucionais frente aos poderes regionais. Concordamos com essa avaliação e ponderamos, a partir da análise dos conflitos políticos, que o Estado que se formava havia optado pelo não enfrentamento. Consideravam a necessidade de reformas, mas adiam essa decisão. O pacto seria a própria condição para a formação daquele estado com território e interesses tão fragmentados, sobretudo num momento em que tantas possibilidades de futuro estavam abertas.

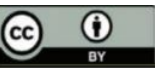
Venceu, portanto, o projeto monárquico-constitucional que compreendia não apenas os limites das liberdades para a conservação, mas que também limitava o jogo político liberal aos seus construtores. Como ressalta Costa<sup>62</sup> sobre o Primeiro Reinado, os aspectos da contradição da fiscalidade no Brasil imperial refletem a inexistência dos discursos parlamentares sobre o tema que incluíssem a própria fundação do Estado e da cidadania. As cartas estavam sendo jogadas pela elite proprietária e escravista e as Juntas de Fazenda continuaram por mais alguns anos como *locus* privilegiado dessa elite.

### Referências Bibliográficas

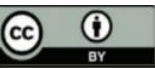
- AIDAR, Bruno. Governar a Real Fazenda: composição e dinâmica da Junta da Fazenda de São Paulo, 1765-1808. *História econômica & história de empresas*, v. 16, n. 2, 2014.
- ANDRADA e SILVA, José Bonifácio. José Bonifácio de Andrada e Silva. Org. e Introdução de Jorge Caldeira. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- BARCELOS, Flávio. A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e Tesouro Público. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, Série MAPA, 2014.

<sup>61</sup> COSTA, Wilma, 2003, op. cit. p. 185.

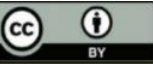
<sup>62</sup> Idem. p. 193.



- BARMAN, Roderick. *Brazil: The forging of a Nation – 1798-1852*. Stanford, Stanford University Pres, 1988.
- BERBEL, Márcia, *A Nação como Artefato: Deputados do Brasil nas Cortes portuguesas (1821-1822)*, São Paulo: Hucitec, 1999.
- BERNARDES, Denis. *O patriotismo constitucional: Pernambuco, 1820-1822*. São Paulo: Hucitec, 2006.
- BORGES, Luiz Adriano. Aspectos econômicos da participação paulista no processo de Independência. *Almanack*, n. 6, 2013. p. 61-80
- BUESCO, Mircea, *Organização e administração do Ministério da Fazenda no Império*. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.
- CARMAGNANI, Marcelo, “Las experiencias regionales de reforma fiscal: un comentario”, In: SANTIRÓ, Ernest, JÁUREGUI, Luis y IBARRA, Antonio, *Finanzas y Política en el mundo Iberoamericano: Del Antiguo Régimen a las Naciones Independientes (1754-1850)*, Ciudad de Mexico, Instituto Mora/UAEM/UNAM, 2001.
- CARVALHO, Iara L. *A Pátria Coroada: O Brasil como corpo político Autônomo, 1780-1831*, Campinas: Ed. Unesp, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de, *A Construção da Ordem: a elite política. Teatro das Sombras: a política imperial*. 5ª edição – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CARVALHO, M. E. Gomes de. *Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- CHAVES, Cláudia, *Administração fazendária na América portuguesa*, *Almanack*, São Paulo, n. 05, 2013, p. 88-96;
- CHAVES, Cláudia & SLEMIAN, Andréa. “‘Memorial’ às Cortes de Lisboa de Manoel Luis da Veiga (1821), Constitucionalismo e formas de governo no Brasil (1821)”, *Análise Social*, Lisboa, n. 218 (1), 2016.
- CHUST, Manuel, 1808: *La Eclósión Juntera em el Mundo Hispanico*, Madrid: S.L. Fondo de Cultura Economica de España, 2008.
- COSTA, Wilma P., “Os impasses da fiscalidade no processo de independência”, In: JANCSÓ, István (org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo, Hucitec, 2003.
- CRUZ, Miguel Dantas da. *Pombal e o Império Atlântico: impactos políticos da criação do Erário Régio*, *Tempo*, v. 20, 2014.



- DAMACENO, Daniel Tarifa. Os “facciosos” de São Paulo (considerações acerca da Bernarda de Francisco Inácio). Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1993;
- DELATORRE, Aparecida Vanessa. São Paulo à época da independência. Contribuição para o estudo do movimento da “bernarda”, 1821/1823. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2004.
- DOLHNIKOFF, Miriam, O Pacto Imperial: Origens do federalismo no Brasil, Rio de Janeiro, Globo, 2005.
- GOUVEA, Maria de Fátima. O Império das Províncias: Rio de Janeiro (1822-1889), Rio de Janeiro, Record, 2008.
- HERRERA, Viviana V., Revista de Historia, UMA, Universidad Nacional de Costa Rica, n. 69, 2014
- LEONZO, Nanci. Um motim e uma polêmica: À propósito da “bernarda” de Francisco Inácio. In Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, n. 24, 1982.
- LEME, Marisa Saenz. A construção do poder de governo na Província de São Paulo e o Estado em formação no Brasil independente: entre a Revolução do Porto e a outorga constitucional. In: ODÁLIA, Nilo & CALDEIRA, João Ricardo de Castro (Orgs.). História do Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Unesp. Imprensa Oficial: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2010.
- LIMA, Manuel de Oliveira. O Movimento da Independência: 1820 – 1822. 6ª edição, Rio de Janeiro: Top Books, 1997.
- MAXWELL, Kenneth. A Devassa da Devassa: A Inconfidência Mineira: Brasil e Portugal, 1750-1808. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. p.153
- MEDICCI, Ana Paula. Administrando conflitos: O exercício do poder e os interesses mercantis na capitania/província de São Paulo (1765-1822). Tese (Doutorado em História), Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.
- MELLO, Evaldo Cabral de. A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824. São Paulo: Editora 34, 2004.
- NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. Corcundas e Constitucionais: a cultura política da independência (1820 – 1822). Rio de Janeiro: Editora





- Revam, 2003.
- NIZZA, Maria Beatriz Nizza da Silva, Movimento constitucional e separatismo no Brasil: 1821-1823, Lisboa: Livros Horizonte, 1988.
- OLIVEIRA, Cecília H. S., Astúcia Liberal: Relações de Mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro. São Paulo, Icone, 1999.
- SEBASTIAN, Javier F. & FUENTES, Juan F. (dirs.). Diccionario Político y Social del siglo XIX español. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- SILVA, Wlamir Silva. Liberais e o povo: a construção de uma hegemonia liberal moderada na província de Minas Gerais, São Paulo, Hucitec, 2009.
- SLEMIAN, Andréa, “Um Pacto Constitucional para um novo Império (1822-1824)”, In: CUARTERO, T. & GÓMES, J. Visiones e Revisiones de la Independencia Americana, Ed. Universidad Salamanca, 2014;
- SLEMIAN, Andréa. & PIMENTA, João P. O Nascimento político do Brasil. São Paulo: DP&A, 2008;
- TAPAJÓS, Vicente. História Administrativa do Brasil: Organização Política e Administrativa do Império. V. 9, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.
- TOMAZ, Fernando. Brasileiros nas Cortes Constituintes de 1821-1822. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). 1822: Dimensões. São Paulo: Perspectiva, 1972.

Recebido: 06/07/2017 – Aprovado: 01/01/2018

