

Alocação de recursos nos primórdios do Império: uma análise do primeiro orçamento público nacional do Brasil (1831-1832)¹

Felipe José Piletti fpiletti@hotmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento (Ministério do Planejamento e Orçamento) e doutor em Ciência Política (Universidade de Florença / Scuola Normale Superiore).

Introdução

Como eram distribuídos os recursos públicos nos primórdios do Brasil independente? Para que áreas de atuação pública e a quais regiões do país o dinheiro era direcionado? O que isso pode nos dizer sobre as características da ação estatal naquela época? Essas são algumas das perguntas que se procura responder a partir da análise do primeiro orçamento público nacional do Brasil, aprovado pela Assembleia Geral e sancionado pelo imperador no ano de 1830 e vigente no período 1831-1832.

Inicialmente, cabe destacar que o primeiro orçamento nacional do Brasil foi aprovado e executado em um contexto de transição entre o Primeiro Reinado (1822-1831) e o Período Regencial (1831-1840), com a abdicação de D. Pedro I ao trono. Nesse momento, houve a passagem de um regime de tendências centralizadoras, em que o imperador exercia o chamado Poder Moderador, para outro em que as forças regionais e as províncias passaram a ter maior visibilidade e influência na gestão dos assuntos públicos (Fausto, 2006).

A discussão sobre a introdução de um orçamento público no Brasil é, no entanto, anterior a isso. Recordar-se que a independência do país se deu num quadro em que as monarquias europeias transitavam de regimes absolutistas para regimes constitucionais, com a divisão dos poderes entre rei e parlamento. Ao longo do tempo, um pressuposto desenvolvido nos regimes constitucionais em formação foi justamente o de que as despesas públicas deveriam ter o aval parlamentar, chegando-se à fórmula de uma peça orçamentária votada e aprovada pelo Poder Legislativo, para posterior execução pelo Poder Executivo (Faria, 2024; Pires; Motta, 2007).

A primeira constituição brasileira, de 1824, outorgada pelo imperador após a dissolução da Assembleia Constituinte, já previa, em seu artigo 172, que

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.” (Brasil, 1824).

¹ Este trabalho é derivado de pesquisa realizada no âmbito do curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Católica de Brasília.

Após algumas tentativas sem sucesso, o primeiro orçamento público de caráter nacional foi finalmente aprovado em dezembro de 1830, para vigência no ano financeiro que iria de 1º de julho de 1831 a 30 de junho de 1832 (Lei de 15 de dezembro de 1830, que “*Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832*”).

A análise proposta no presente trabalho justifica-se pela relevância do estudo do primeiro orçamento do Brasil na compreensão da formação do Estado brasileiro e da distribuição de seus recursos durante um período crucial de nossa história. Mais do que uma peça administrativa, o orçamento é um reflexo das prioridades governamentais e das tensões políticas que caracterizavam o país naquele momento. Nesse sentido, ao investigar como os recursos públicos foram alocados entre diferentes áreas de atividade e regiões do país, podemos elucidar as bases da ação estatal no Brasil recém independente.

Além de permitir um melhor entendimento da configuração inicial da ação pública no Brasil, a análise do orçamento de 1831-1832 joga luz sobre as origens da administração pública financeira no país e os primeiros esforços de planejamento orçamentário. Também contribui para a compreensão da natureza das interações entre o poder central e as regiões e oferece pistas sobre as influências de atores na alocação dos recursos estatais, ajudando a explicar as escolhas prioritárias da época.

O objetivo geral do trabalho é analisar a alocação dos recursos públicos no Brasil no período 1831-1832, com base no primeiro orçamento público nacional, a fim de compreender as prioridades do Estado recém-independente e as características da ação estatal no contexto de transição política entre o Primeiro Reinado e o Período Regencial.

Os objetivos específicos são:

- a) identificar as principais áreas de atuação pública contempladas no orçamento de 1831-1832, analisando o montante de recursos destinado a cada ministério;
- b) identificar as principais áreas de atuação pública contempladas no orçamento de 1831-1832, analisando o montante de recursos destinado a cada função de governo;
- c) examinar a distribuição regional dos recursos orçamentários, investigando quais províncias receberam maior ou menor aporte e como os recursos se dividiam entre o Rio de Janeiro, capital e sede da corte, e as demais províncias; e
- d) identificar influências políticas, econômicas e regionais que possam ter moldado a alocação de recursos no primeiro orçamento nacional do Brasil.

A hipótese de análise é que a distribuição dos recursos públicos estava fortemente concentrada na capital do Império e em atividades clássicas de um Estado em formação daquela época, como a própria montagem e manutenção da estrutura político-administrativa estatal, a defesa, as relações exteriores, a justiça e a administração fazendária. Nesse contexto, áreas ligadas a políticas públicas sociais e de desenvolvimento econômico, como saúde, educação e infraestrutura, receberam pouca atenção orçamentária. Esse quadro reflete as prioridades de um governo ainda voltado à consolidação do Estado, à estabilização política e ao controle territorial, com pouca ênfase em promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

Salienta-se que os dados orçamentários foram extraídos a partir da lei e organizados em uma planilha de Excel, para processamento por meio do software de estatística R, com a aplicação de técnicas de análise descritiva. Para caracterizar a alocação dos recursos públicos no orçamento estudado e o seu padrão de distribuição, identifica-se e analisa-se a distribuição dos recursos por: i.) ministérios do Império; ii.) funções, conforme a Classificação das Funções de Governo (*Classification of the Functions of Government* - COFOG) e iii.) províncias do Império. Esse processo é apresentado em mais detalhes na seção “Metodologia da Pesquisa”. Já os resultados e as respectivas análises são apresentados na seção “Apresentação e Análise dos Dados da Pesquisa”.

REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico utilizado para subsidiar a análise do primeiro orçamento público nacional do Brasil (1831-1832) abrange três dimensões: i.) a historiografia econômica sobre o Brasil Império, especialmente a que trata do contexto orçamentário e financeiro do período; ii.) estudos e relatórios técnicos recentes sobre a alocação de recursos no orçamento público; e iii.) a orientação técnica para a realização de análise funcional das despesas públicas.

Inicialmente, para realizar a análise do primeiro orçamento brasileiro, é essencial compreender o contexto orçamentário, financeiro e contábil do período, além de situar o documento no quadro maior das finanças públicas do Império. A historiografia econômica sobre o Brasil Império fornece uma base teórica importante, contribuindo com diferentes abordagens que ajudam a entender melhor o funcionamento do sistema fiscal, a estrutura do orçamento público e as complexidades da gestão financeira da época.

Um ponto de partida são os trabalhos de Carreira que, nos livros *O orçamento do Império* (1883) e *História financeira e orçamentária do Império do Brasil* (1889), oferece uma visão abrangente do orçamento público brasileiro do período, reunindo dados orçamentários e documentos essenciais sobre as finanças públicas imperiais, além de apresentar informações e análises contextuais de momentos específicos. Destaca-se que, exercendo atividade política e chegando ao cargo de senador nos anos finais do Império, Carreira participou de debates orçamentários e financeiros e teve acesso direto a importante documentação histórica.

Dentre os trabalhos mais recentes, cabe mencionar uma análise dos dados disponíveis para o estudo das receitas e despesas no período imperial produzida por Villela (2022), no artigo *As estatísticas de receitas e despesas do Império do Brasil: uma proposta de sistematização*. Nesse texto, o autor explora as estatísticas de receitas e despesas do governo central no período imperial, propondo uma sistematização dos dados financeiros disponíveis, identificando divergências nas fontes primárias e ajustando-as para oferecer uma série histórica mais precisa das finanças do Império. A análise de Villela é fundamental para uma melhor compreensão dos dados disponíveis para o estudo do orçamento público do período.

Nessa linha, salientam-se também os textos *Balanços e demonstrações financeiras na primeira década da formação do Brasil Imperial* (2023) e *Finanças públicas em tempos de Império* (2022), de Rocha, que ilustram as dificuldades de padronização das demonstrações financeiras e os desafios políticos e técnicos na coleta e uniformização dos dados fiscais. Tais análises nos indicam que a elaboração e a execução do orçamento de 1831-1832 podem ter sido impactadas não só por desafios financeiros, mas também pelas dificuldades do Estado em estruturar uma gestão orçamentária e financeira condizente com as necessidades – além de desafios políticos, especialmente os oriundos da relação entre imperador e parlamento, que se havia deteriorado.

Cabe destacar também o livro *As finanças do estado brasileiro: 1808-1898*, de Carrara (2022). Em uma análise mais ampla, o autor explora os fundamentos estruturais das finanças públicas brasileiras, abordando não apenas o levantamento sistemático de receitas e despesas, mas também a legitimidade e as funções do sistema fiscal, que envolveriam uma contabilidade política. Carrara argumenta, por exemplo, que as estruturas fiscais brasileiras eram indissociáveis da representação política. No presente trabalho, portanto, o orçamento de 1831-1832 precisa ser entendido também dentro das dinâmicas de poder e dos interesses que caracterizavam o Estado imperial em formação.

Já Martins, em *O Proteu do abuso sob os olhos do Parlamento: verdade dos orçamentos e prestação de contas no Império do Brasil* (2021), analisa a resistência à criação de um Tribunal de Contas e à codificação das leis de contabilidade pública, temas debatidos no parlamento desde 1826. Martins revela que, no período imperial, as reformas orçamentárias e de prestação de contas defendidas pelos liberais não avançaram em função de resistências do grupo político conservador, que defendia um governo central mais forte – com prejuízos para a transparência e a fiscalização do orçamento público pelo parlamento.

Por fim, cabe mencionar as análises de Faria (2023), em *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*, e Ferreira (2024), em *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*. Embora focadas em períodos mais recentes, essas obras trazem referências ao período imperial que ajudam a entender aspectos relevantes do orçamento do Brasil naquela época, especialmente a configuração das instituições orçamentárias e a base jurídica do processo orçamentário.

Em relação à segunda dimensão, destacam-se algumas publicações governamentais recentes que mapeiam a alocação de recursos governamentais, seja de maneira geral ou com algum foco específico. No primeiro caso, temos o *Orçamento Cidadão*, iniciativa voltada a tornar o orçamento público mais acessível, promovendo a transparência nas finanças governamentais. De publicação recorrente, o Orçamento Cidadão tem apresentado as despesas do governo por categorias como esfera (fiscal, seguridade social, investimento das estatais), poder (Executivo, Legislativo, Judiciário), órgão e principais funções. Essas e outras informações podem também ser obtidas de maneira detalhada no *Painel do Orçamento Federal*, ferramenta digital que permite variadas consultas.

No caso daquelas com foco específico, salientam-se os relatórios *A Mulher no Orçamento* e *O financiamento da primeira infância no orçamento federal*, também de publicação recorrente, que buscam identificar as despesas orçamentárias que beneficiam as mulheres ou as crianças de 0 a 6 anos. Como esses gastos estão distribuídos em diversas políticas públicas – algumas específicas e outras não – no âmbito de distintos ministérios, os estudos envolveram um esforço metodológico significativo para desenvolver uma identificação mais precisa. Esses relatórios ajudam a compreender a complexidade do orçamento público e, ao mesmo tempo, a reconhecer algumas possibilidades promissoras de análise.

Finalmente, quanto à terceira dimensão do referencial teórico, destaca-se que um dos elementos essenciais no trabalho é a análise funcional das despesas orçamentárias, em que se examina como os recursos públicos são distribuídos e utilizados de acordo com as funções desempenhadas pelo governo. Para essa análise, toma-se como referência a Classificação das Funções de Governo (*Classification of the Functions of Government* - COFOG), um sistema de classificação do gasto público desenvolvido pela Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas - ONU em colaboração com outras organizações internacionais. De acordo com o Manual de Estatísticas de Finanças Governamentais (*Government finance statistics manual* - GFSM),

“A Classificação das Funções de Governo (COFOG) é uma classificação detalhada das funções, ou objetivos socioeconômicos, que as unidades gerais do governo buscam alcançar por meio de diversos tipos de despesas. [...] A COFOG fornece uma classificação dos desembolsos governamentais por funções que, conforme demonstrado pela experiência, são de interesse geral e úteis para uma ampla variedade de aplicações analíticas.”² (IMF, 2014, p. 142; tradução própria)

Essa classificação permite uma análise que vá além da divisão organizacional da estrutura de governo, considerando de maneira mais abrangente a própria finalidade do gasto. Nesse sentido, ainda de acordo com o GFSM,

“A COFOG possibilita que tendências de despesas governamentais em funções ou objetivos de políticas específicos sejam examinadas ao longo do tempo. As contas governamentais convencionais geralmente não são adequadas para esse propósito, pois refletem as estruturas organizacionais dos governos. As séries temporais podem não apenas ser distorcidas por mudanças organizacionais, mas, em um momento específico, algumas organizações podem ser responsáveis por mais de uma função, e a responsabilidade por uma função pode estar dividida entre várias organizações. Por exemplo, se um governo cria um novo departamento que reúne algumas das funções anteriormente admi-

² No original, em inglês: “The Classification of Functions of Government (COFOG) is a detailed classification of the functions, or socioeconomic objectives, that general government units aim to achieve through various kinds of expenditure. [...] COFOG provides a classification of government outlays by functions that experiences have shown to be of general interest and useful to a wider variety of analytic applications.”

nistradas por diversos departamentos ou em vários níveis de governo, normalmente não será possível usar as contas governamentais convencionais para comparar as despesas com esses fins ao longo do tempo.”³ (IMF, 2014, p. 142-144; tradução própria)

Destaca-se que a COFOG organiza as despesas em um esquema de três níveis, do mais geral ao mais específico. São dez divisões, cada uma subdividida em grupos, por sua vez subdivididos em classes, possibilitando a análise do gasto público em diferentes áreas e subáreas. No Quadro 1, são apresentadas as dez divisões e alguns dos principais grupos de despesas associados a cada uma delas.

Quadro 1 - COFOG: Divisões e principais grupos de despesa

DIVISÃO	GRUPOS
Serviços públicos gerais	Poderes executivo e legislativo, assuntos fiscais e financeiros, relações exteriores; ajuda econômica externa; serviços gerais; pesquisa básica; P&D em Serviços públicos gerais; transações da dívida pública; transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo.
Defesa	Defesa militar; defesa civil; ajuda militar externa; P&D em Defesa.
Ordem pública e segurança	Serviços de polícia; serviços de proteção contra incêndio; cortes de justiça; estabelecimentos prisionais; P&D em Ordem pública e segurança.
Assuntos econômicos	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral; agricultura, silvicultura, pesca e caça; combustíveis e energia; mineração, indústria e construção; transportes; comunicações; P&D em Assuntos econômicos.
Proteção ambiental	Gestão de resíduos; gestão de águas residuais; redução da poluição; proteção da biodiversidade e da paisagem; P&D em Proteção ambiental.
Habitação e serviços comunitários	Desenvolvimento habitacional; desenvolvimento comunitário; abastecimento de água; iluminação pública; P&D em Habitação e serviços comunitários.
Saúde	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos; serviços ambulatoriais; serviços hospitalares; serviços de saúde pública; P&D em Saúde.
Lazer, cultura e religião	Serviços recreativos e desportivos; serviços culturais; serviços de rádio e teledifusão e de publicação; serviços religiosos e outros serviços comunitários; P&D em Lazer, cultura e religião.
Educação	Educação infantil e primária; educação secundária; ensino pós-secundário e não superior; ensino superior; ensino não classificável por nível; serviços auxiliares da educação; P&D em Educação.
Proteção social	Doença e invalidez; terceira idade; sobreviventes; família e filhos; desemprego; habitação; exclusão social não especificada; P&D em Proteção social.

Fonte: INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Government finance statistics manual 2014*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.

³ No original, em inglês: “COFOG permits trends in government expenditure on particular functions or policy purposes to be examined over time. Conventional government accounts are not usually suitable for this purpose because they reflect the organizational structures of governments. Not only might time series be distorted by organizational changes, but at a specific time some organizations may be responsible for more than one function, and responsibility for one function might be divided among several organizations. For example, if a government establishes a new department that brings together some of the functions previously administered by several departments or at several levels of government, it will not usually be possible to use conventional government accounts to compare expenditure on these purposes over time.”

Salienta-se que o governo federal tem produzido, há alguns anos, um relatório anual com as Despesas por Função do Governo Central de acordo com a classificação COFOG, o que ilustra a aplicação prática dessa classificação relativamente ao orçamento brasileiro.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A análise tem como fonte principal de dados o texto da Lei de 15 de dezembro de 1830, que “*Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832*”. Essa lei apresenta as despesas para cada um dos ministérios do Império e, em cada ministério, elas aparecem subdivididas por província. Já as linhas de despesa são apresentadas acompanhadas dos respectivos valores em réis.

Para a extração dos dados orçamentários a partir da lei, inicialmente foi necessário converter o arquivo original para uma planilha de Excel. A extração das informações do documento original foi seguida de uma limpeza da base, a fim de remover dispositivos meramente textuais, corrigir inconsistências e garantir a correta formatação das informações.

Também foi feito o acréscimo de uma coluna para os ministérios e de outra para as províncias associadas a cada linha de despesa, possibilitando a análise dos dados a partir dessas categorias. Adicionalmente, os valores monetários originalmente expressos em réis foram convertidos para um formato numérico adequado, de modo a facilitar seu processamento.

Em seguida, cada linha de despesa foi classificada conforme a Classificação das Funções de Governo (*Classification of the Functions of Government* - COFOG), estrutura internacionalmente reconhecida para categorizar despesas públicas de acordo com sua função (IMF, 2014). Essa etapa foi fundamental para o trabalho, trazendo uma dimensão adicional ao tratamento e análise das despesas.

O arquivo foi então processado por meio do software de estatística R. A partir do processamento dos dados, identificou-se:

- i.) a distribuição dos recursos orçamentários por ministério do Império;
- ii.) a distribuição dos recursos orçamentários por função (COFOG); e
- iii.) a distribuição dos recursos orçamentários por província do Império.

Os resultados foram analisados com a aplicação de técnicas de análise descritiva, a fim de caracterizar a alocação dos recursos públicos no orçamento estudado, identificando-se o padrão de distribuição dos recursos. Esses resultados e as respectivas análises são apresentados na próxima seção do trabalho.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA⁴

A análise da alocação dos recursos públicos no orçamento de 1831-1832 oferece uma oportunidade singular à melhor compreensão das prioridades e estratégias do Estado brasileiro recém-independente. Ao se identificarem os padrões na distribuição dos recursos, ilumina-se o contexto e obtém-se subsídios para o entendimento das escolhas políticas e administrativas que moldaram a ação estatal naquele momento.

Nesta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa, detalhando-se a distribuição dos recursos públicos por i.) ministérios, ii.) funções de governo (COFOG) e iii.) províncias. A análise desses dados permite identificar as áreas prio-

⁴ Na apresentação e análise dos dados, optou-se por utilizar as grafias originais dos ministérios, províncias e órgãos eventualmente mencionados, conforme constam na Lei de 15 de dezembro de 1830. Em alguns casos, essa grafia é distinta da atual, mas sem prejuízo do entendimento.

ritárias para a atuação governamental à época, bem como a distribuição geográfica dos recursos, oferecendo insights sobre o funcionamento do aparato estatal e os critérios que orientavam as decisões alocativas nesse momento crucial da história do Brasil.

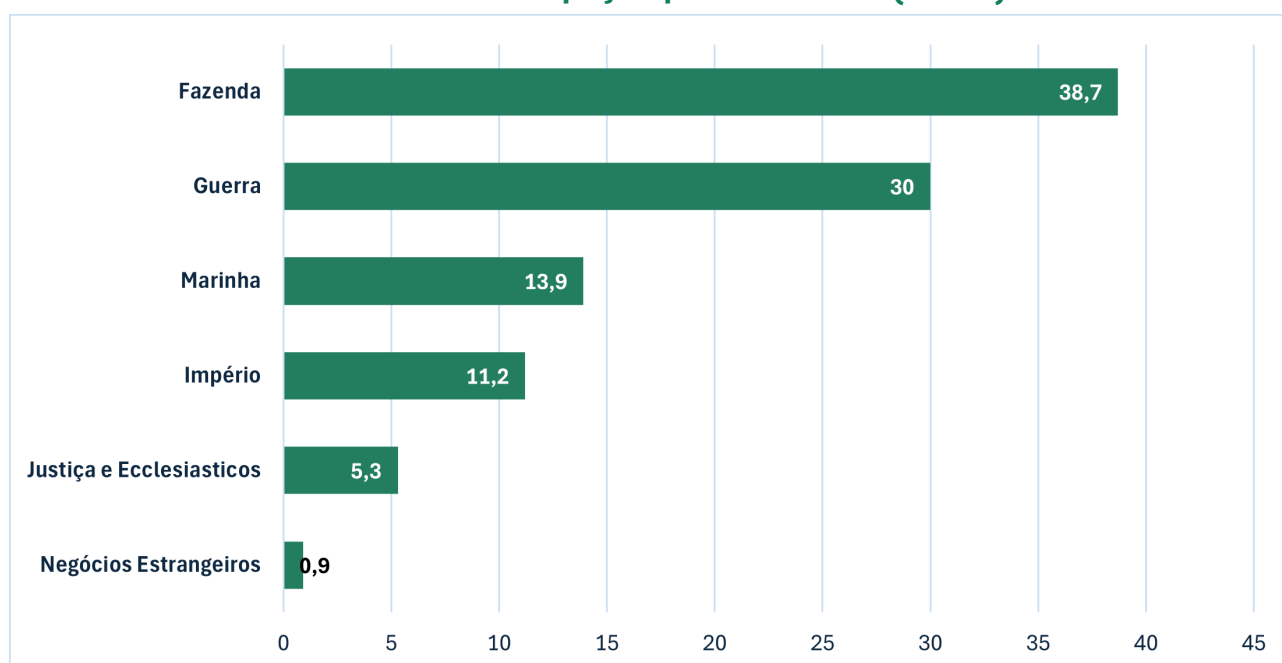
Quanto à participação no orçamento por ministério, destaca-se que, à época, a estrutura governamental era composta por seis ministérios: i.) Ministério do Império; ii.) Ministério dos Negócios da Justiça e *Ecclesiasticos*; iii.) Ministério dos Negócios Estrangeiros; iv.) Ministério da Marinha; v.) Ministério da Guerra e vi.) Ministério da Fazenda. A própria quantidade e os nomes dos ministérios já são um indicativo importante da abrangência e das características da atuação estatal. Em relação à distribuição dos recursos, chamam a atenção as participações da Fazenda e dos ministérios militares (Tabela 1 e Gráfico 1).

Tabela 1 - Valores totais (em réis) e participação (em %) por ministério

MINISTÉRIO	VALOR (em réis)	PARTICIPAÇÃO (em %)
Fazenda	4.963:493\$235	38,7
Guerra	3.847:926\$560	30,0
Marinha	1.780:818\$944	13,9
Império	1.438:513\$752	11,2
Justiça e Ecclesiasticos	685:645\$411	5,3
Negócios Estrangeiros	120:000\$000	0,9
Total	12.836:397\$902	100

Fonte: Lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Elaboração própria.

Gráfico 1 - Participação por ministério (em %)



Fonte: Lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Elaboração própria.

Individualmente, o Ministério da Fazenda é o que representa a maior parte do orçamento (38,7%). Integram esse orçamento, entre outros, despesas com a Casa Imperial, a dívida pública externa e interna, o *Thesouro* Público, a Casa da Moeda, a *Typographia* Nacional, as Alfândegas, Juntas de Fazenda e Administrações de Rendas, a Administração Diamantina e as Intendências do Ouro. Ordenados, gratificações, aposentadorias e pensões associadas a essa estrutura também constituem o orçamento do ministério.

Já os ministérios da Guerra e da Marinha representam, em conjunto, 43,9% do orçamento de 1831-1832 – sendo 30,0% para a Guerra e 13,9% para a Marinha. Esses gastos correspondem à manutenção da estrutura militar e do pessoal das forças armadas – comandos e estados-maiores; intendências; arsenais e fábricas de armas e pólvora; corpos militares; academias militares; hospitais militares; manutenção de embarcações; obras militares; polícia e milícia; e ordenados, soldos e pensões, entre outros. O montante dos recursos destinados a esses dois ministérios indica a preocupação do governo com a consolidação territorial do país, em uma época em que eram comuns tanto conflitos fronteiriços com países vizinhos quanto conflitos internos envolvendo províncias.

Na sequência, aparece o Ministério do Império, com 11,2%, incluindo despesas com o Conselho de Estado, o Corpo Legislativo e a *Chancellaria-mór* do Império, além de gastos com instrução pública, catequese dos indígenas, vacina, iluminação e obras públicas, academias, cursos superiores e bibliotecas. Fecham a lista os ministérios da Justiça e Ecclesiásticos, com 5,3% - envolvendo gastos com as estruturas judiciária (Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais da Relação e juízes territoriais) e da Igreja Católica (catedrais, bispados, paróquias, monastérios⁵) – e dos Negócios Estrangeiros, com 0,9%.

Em relação à participação no orçamento por função, considerando-se a classificação COFOG, destaca-se a grande concentração dos recursos em duas divisões: Serviços públicos gerais e Defesa. Juntas, elas correspondem a 82,6% do orçamento – restando pouco mais de 17% para todas as demais funções de governo (Tabela 2 e Gráfico 2).

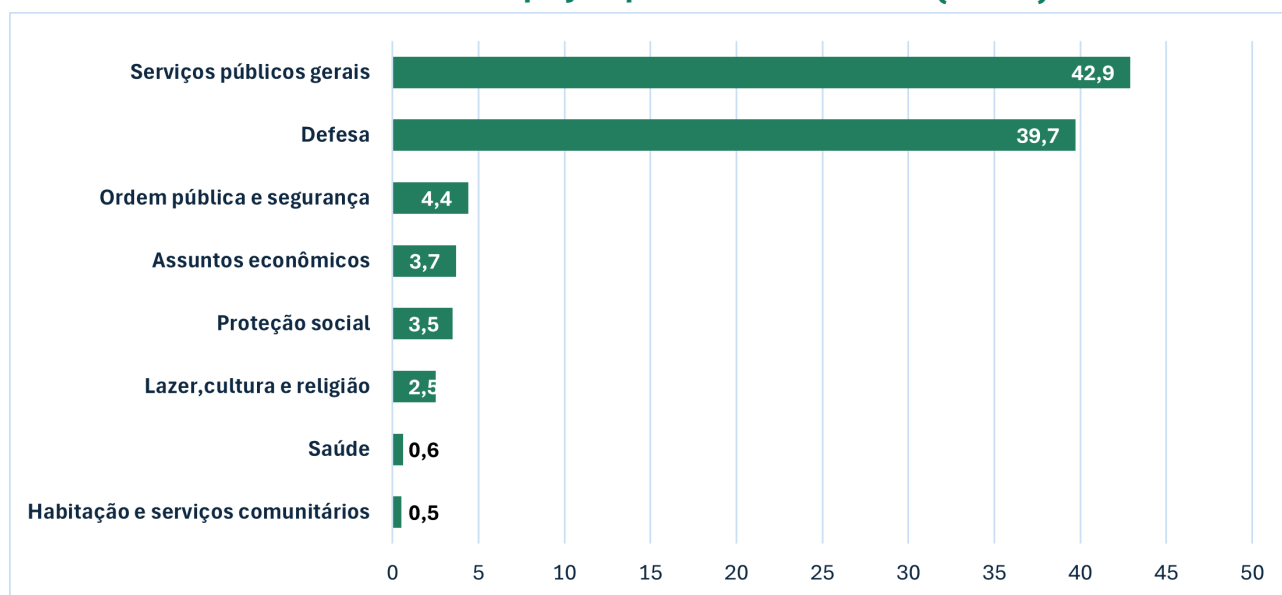
Tabela 2 – Classificação por função / COFOG: valores totais (em réis) e participação (em %)

DIVISÃO COFOG	VALOR (em réis)	PARTICIPAÇÃO (em %)
Serviços públicos gerais	5.504:347\$480	42,9
Defesa	5.096:957\$276	39,7
Ordem pública e segurança	562:786\$162	4,4
Assuntos econômicos	475:583\$707	3,7
Proteção Social	454:910\$907	3,5
Lazer, cultura e religião	326:880\$165	2,5
Educação	273:774\$321	2,1
Saúde	81:586\$253	0,6
Habitação e serviços comunitários	59:571\$631	0,5
Total	12.836:397\$902	100

Fonte: Lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Elaboração própria.

⁵ Recordar-se que, à época, vigorava no Brasil o regime do "Padroado", em que a religião católica era a oficial, sendo sua estrutura tratada como parte integrante da estrutura estatal. Nesse regime, a Coroa administrava os assuntos eclesiásticos, responsabilizando-se também pelo financiamento da estrutura da Igreja.

Gráfico 2 - Participação por Divisão COFOG (em %)



Fonte: Lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Elaboração própria.

Em primeiro lugar, aparece a função Serviços públicos gerais, com 42,9% do orçamento. Nessa classificação, encontram-se alocações para atividades centrais do governo, muitas delas ligadas à própria manutenção da estrutura político-administrativa estatal, como os poderes executivo e legislativo, assuntos fiscais e financeiros, relações exteriores e transações da dívida pública. Destacam-se despesas com o Conselho de Estado; o Corpo Legislativo; as presidências, conselhos e corpos legislativos provinciais; a secretaria de estado dos negócios estrangeiros e as representações nos países estrangeiros; a Casa Imperial; a dívida pública externa e interna; o *Thesouro* Público; a Casa da Moeda; e as Juntas da Fazenda, Administrações de Rendas e Alfândegas, entre outros. Salienta-se que a significativa participação dos gastos nessa função evidencia a preocupação governamental com a própria estruturação político-administrativa do Estado, incluindo a administração fazendária, bem como com a sustentação do poder político.

Em seguida, estão os gastos na função Defesa, representando 39,7% do orçamento. Esses gastos correspondem à manutenção da estrutura militar e do pessoal das forças armadas e estão alocados nos ministérios da Guerra e da Marinha. Os gastos na função Defesa são, em grande parte, coincidentes com aqueles dos dois ministérios militares, mencionados anteriormente – com os comandos e estados-maiores; as intendências; os arsenais e fábricas de armas e pólvora; os corpos militares; as academias militares; a manutenção de embarcações; as obras militares; e ordenados e soldos. No entanto, são excluídas dela despesas com hospitais militares, reformados, pensões, despacho marítimo e polícia, classificadas em outras funções de acordo com sua especificidade. Esse montante destinado à Defesa evidencia, mais uma vez, a preocupação do governo com a consolidação territorial externa e interna do país.

Na sequência, com volumes de recursos bem menores, aparecem as funções Ordem pública e segurança (4,4%), Assuntos econômicos (3,7%), Proteção Social (3,5%) e Lazer, cultura e religião (2,5%). Na função Ordem pública e segurança, grande parte das despesas corresponde à manutenção da estrutura judiciária (Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais da Relação e juízes territoriais). A função Assuntos econômicos envolve especialmente a verba para obras públicas⁶. Já a função Proteção social abarca essencialmente despesas com aposentadorias, pensões e reformas do pessoal da estrutura de governo e das forças armadas – tendo, portanto, caráter bastante restrito. Na função Lazer, cultura e religião, destacam-se os gastos com a manutenção da estrutura da Igreja Católica (catedrais, bispados, paróquias, monastérios). Com exceção da função Assuntos econômicos, portanto, evidencia-se a concentração da alocação de recursos dessas funções em despesas associadas direta ou indiretamente à manutenção da estrutura político-administrativa estatal.

⁶ Na Lei de 15 de dezembro de 1830, que *orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832*, as linhas de despesa correspondentes a obras públicas normalmente não especificam os tipos de obras em que os recursos poderiam ser aplicados. Optou-se, nesse sentido, por uma classificação mais abrangente – que incluísse, por exemplo, as obras de infraestrutura de transporte. No entanto, é possível que parte das obras efetivamente executadas pudesse ser classificada em outra função específica.

Por fim, aparecem as funções Educação (2,1%), Saúde (0,6%) e Habitação e serviços comunitários (0,5%), com montantes bem reduzidos. Nenhuma despesa foi classificada na função Proteção Ambiental.

Finalmente, quanto à alocação dos recursos por província (Tabela 3 e Gráfico 3) chama a atenção a alta concentração do orçamento: metade dos recursos (50,0%) foram direcionados à província do Rio de Janeiro. Salienta-se que as despesas com a estrutura geral de governo e a corte integravam a alocação da província do Rio de Janeiro no orçamento, perfazendo a maior parte daquela. Podem-se citar, como exemplos, as dotações para o Conselho de Estado, o Corpo Legislativo, a Casa Imperial, as Secretarias de Estado dos Ministérios, o Supremo Tribunal de Justiça, a estrutura militar central (estado-maior, intendências, arsenais, corpos e academias militares), a dívida pública externa e interna, o *Thesouro Público*, a Alfândega e a Casa da Moeda. Nada obstante, também havia alguns gastos de caráter local, como aqueles com instrução e obras públicas.

Tabela 3 - Valores totais (em réis) e participação (em %) por província

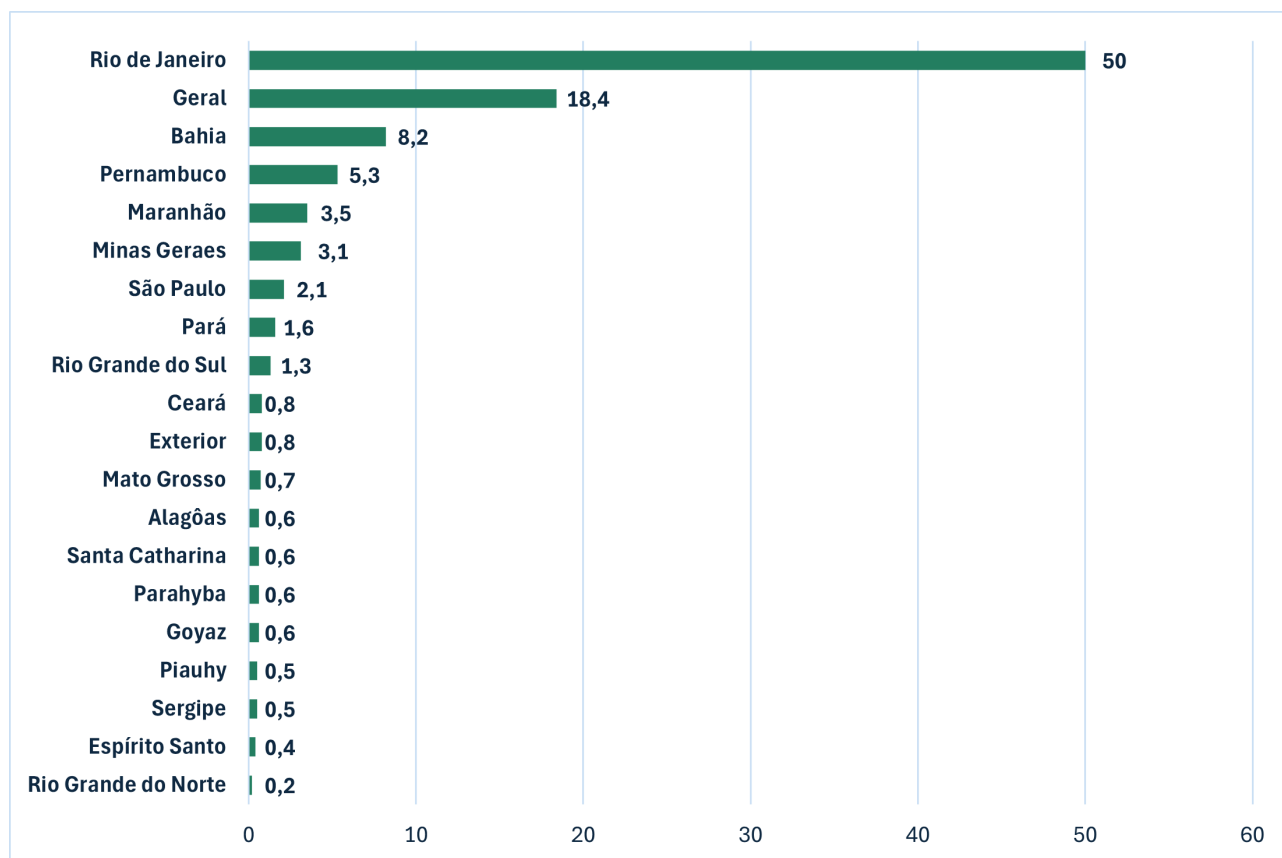
PROVÍNCIA	VALOR (em réis)	PARTICIPAÇÃO (em %)
Rio de Janeiro*	6.418:768\$688	50,0
Geral**	2.361:711\$465	18,4
Bahia	1.051:987\$843	8,2
Pernambuco	683:164\$930	5,3
Maranhão	451:250\$360	3,5
Minas Geraes	392:270\$947	3,1
São Paulo	274:919\$776	2,1
Pará	207:770\$931	1,6
Rio Grande do Sul	169:245\$027	1,3
Ceará	108:383\$544	0,8
Exterior***	99:000\$000	0,8
Mato Grosso	93:289\$016	0,7
Alagôas	82:855\$509	0,6
Santa Catharina	81:362\$870	0,6
Parahyba	78:216\$869	0,6
Goyaz	76:521\$169	0,6
Piauhy	65:976\$627	0,5
Sergipe	62:820\$843	0,5
Espírito Santo	45:384\$783	0,4
Rio Grande do Norte	31:496\$705	0,2
Total	12.836:397\$902	100

Fonte: Lei de 15 de dezembro de 1830, que orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Elaboração própria.

*Inclui sobretudo despesas com a estrutura geral de governo e a corte, além de alguns gastos de caráter local.

**Inclui despesas de caráter abrangente, eventuais ou comuns, em alguns casos distribuídas entre as províncias.

***Corresponde à despesa com as representações do Brasil no exterior.

Gráfico 3 - Participação por província (em %)

O segundo maior volume de despesas (18,4%) corresponde a gastos de âmbito geral que, no orçamento, aparecem separados dos recursos alocados especificamente às províncias. Esses gastos incluem despesas de caráter abrangente, eventuais ou comuns (como Correios, vacinas, reparo das cadeias e sustentação dos presos pobres, reparos e paramentos das paróquias pobres e despesas eventuais). Apesar do escopo geral, em alguns dos itens de despesa previa-se um montante específico para cada província. Destaca-se que a maior despesa de âmbito geral foi com os soldos e vencimentos de oficiais e praças do Ministério da Guerra: 1.976:011\$465. Somente essa despesa, portanto, representou 15,4% de todo o orçamento para o ano financeiro de 1831-1832.

Dentre as demais províncias, destacam-se a Bahia, com 8,2% dos recursos, e Pernambuco, com 5,3%, seguidas de Maranhão (3,5%), Minas Geraes (3,1%), São Paulo (2,1%), Pará (1,6%) e Rio Grande do Sul (1,3%). As demais dez províncias não chegaram a 1% de participação, sendo que nove delas tiveram participação inferior à da despesa com as representações do Brasil no exterior (0,8%). Dentre as despesas mais comuns nas províncias, destacam-se aquelas com a estrutura de poder político local (Presidência da Província, Conselho, Corpo Legislativo), a administração da justiça (juizes territoriais), a religião (bispos, párocos, seminários), a estrutura local das forças armadas (incluindo milícia e polícia), a estrutura local de administração fazendária (Junta de Fazenda, Administração de Rendas, Alfândega), a instrução pública e obras públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisamos a alocação dos recursos públicos no primeiro orçamento nacional do Brasil, aprovado em 1830 e vigente no período 1831-1832, buscando melhor compreender as prioridades do Estado brasileiro recém-independente e as características da ação estatal no contexto de transição política entre o Primeiro Reinado e o Período Regencial. Para caracterizar a alocação dos recursos públicos no orçamento estudado e seu padrão de distribuição, identificou-se e analisou-se a distribuição dos recursos por ministérios do Império, funções (COFOG) e províncias do Império.

Na análise da distribuição dos recursos por ministério e por funções COFOG, observa-se a prevalência de áreas ligadas à estruturação do Estado, à sustentação do poder político e à consolidação territorial – como os poderes executivo e legislativo, a defesa, as relações exteriores, a justiça e a administração fazendária. Fica evidenciado que o Estado brasileiro à época priorizava despesas associadas à própria estruturação institucional e à consolidação interna e externa, elementos cruciais no contexto de um país recém-independente, com disputas recorrentes sobre a configuração do sistema político em formação e fronteiras internacionais em conflito. Ao mesmo tempo, a análise revela um investimento muito restrito em áreas como saúde, educação e infraestrutura, indicando que, nesse momento, o governo imperial brasileiro tinha uma posição bastante limitada sobre as responsabilidades do Estado em promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico.

Os resultados obtidos também demonstram uma concentração significativa de recursos no Rio de Janeiro, capital do Império e sede da corte, em detrimento das províncias. Além de refletir a concentração do poder decisório e a fragilidade político-administrativa das províncias, essa alocação concentrada alinha-se às preocupações do governo com a estruturação institucional e a consolidação interna e externa, na medida em que as estruturas burocráticas associadas ao enfrentamento dessas preocupações estavam concentradas no núcleo político-administrativo do país.

Os resultados da análise corroboram, portanto, a hipótese inicial de que a alocação dos recursos públicos estava fortemente concentrada na capital do Império e em atividades clássicas de um Estado em formação da época, com escassa atenção a áreas ligadas a políticas públicas sociais e de desenvolvimento econômico, refletindo as prioridades de um governo ainda voltado à consolidação do Estado, à estabilização política e ao controle territorial, e com pouca ênfase na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico.

Destaca-se, por fim, que compreender a dinâmica da alocação dos recursos públicos nos primeiros orçamentos do Brasil – desvendando as prioridades governamentais da época – é fundamental para uma melhor reflexão não só sobre a própria formação do Estado brasileiro, mas também sobre processos e elementos cujos efeitos perduraram ao longo da história do país.

Referências

BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)*. Rio de Janeiro: 1824.

BRASIL. *Lei de 15 de dezembro de 1830*. Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832. Rio de Janeiro: 1830.

CALDEIRA, Jorge. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CARRARA, Angelo Alves. *As finanças do estado brasileiro: 1808-1898*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2022.

CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CARREIRA, Liberato de Castro. *O orçamento do Império*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2023.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo: Edusp, 2006.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2024.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Government finance statistics manual 2014*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.

MARTINS, Adelino. O Proteu do abuso sob os olhos do Parlamento: verdade dos orçamentos e prestação de contas no Império do Brasil. *História Econômica & História de Empresas (ABPHE)*, v. 24, p. 823-850, 2021.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque. Reflexão Contábil (Maringá)*, v. 25, p. 16-25, 2007.

ROCHA, Artur Gilberto Garcéa de Lacerda. Balanços e demonstrações financeiras na primeira década da formação do Brasil Imperial. *Revista Humanae (Recife)*, v. 17, p. 1-18, 2023.

ROCHA, Artur Gilberto Garcéa de Lacerda. Finanças públicas em tempos de Império: orçamentos, balanços, fiscalidade e extrafiscalidade nas décadas de 1820 e 1830. *XIV Encontro Estadual de História: fome, direitos humanos e democracia*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2022. (Apresentação de Trabalho).

VILLELA, André Arruda. As estatísticas de receitas e despesas do Império do Brasil: uma proposta de sistematização. *Estudos Econômicos*, v. 52, p. 465-502, 2022.

Resource allocation in the Brazilian Empire: an analysis of Brazil's first national budget (1831-1832)

RESUMO: O presente trabalho analisa a alocação dos recursos públicos no primeiro orçamento nacional do Brasil, aprovado em 1830 e vigente no período 1831-1832, buscando compreender as prioridades do Estado brasileiro recém-independente e as características da ação estatal no contexto de transição política entre o Primeiro Reinado e o Período Regencial. Para caracterizar a alocação dos recursos públicos no orçamento estudado e seu padrão de distribuição, identifica-se e analisa-se a distribuição dos recursos por: i.) ministérios do Império; ii.) funções, conforme a Classificação das Funções de Governo (Classification of the Functions of Government - COFOG) e iii.) províncias do Império. A hipótese é que a alocação dos recursos públicos estava fortemente concentrada no Rio de Janeiro, capital do Império e sede da corte, e em atividades clássicas de um Estado em formação da época (montagem e manutenção da estrutura político-administrativa estatal; defesa; relações exteriores; justiça e administração fazendária), com escassa atenção a áreas ligadas a políticas públicas sociais e de desenvolvimento econômico – refletindo as prioridades de um governo ainda voltado à consolidação do Estado, à estabilização política e ao controle territorial, com pouca ênfase na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público no Brasil; Estado e economia brasileira no século XIX; História das finanças públicas; Alocação de recursos públicos no orçamento.

ABSTRACT: This study analyzes the allocation of public resources in Brazil's first national budget, approved in 1830 and in effect during the 1831-1832 period, aiming to understand the priorities of the newly independent Brazilian state and the characteristics of state action during the political transition from the First Reign to the Regency Period. To characterize the distribution of public resources in the budget under study, the allocation patterns are identified and analyzed according to: i) ministries of the Empire; ii) functions, based on the Classification of the Functions of Government (COFOG); and iii) provinces of the Empire. The hypothesis is that resource allocation was heavily concentrated in Rio de Janeiro, the capital of the Empire and seat of the court, and in the classical activities of a state in formation at that time (the building and maintenance of the political-administrative structure; defense; foreign relations; justice and fiscal administration), with little attention given to areas related to social policies and economic development – reflecting the priorities of a government still focused on state consolidation, political stabilization and territorial control, with limited emphasis on promoting social welfare and economic development.

KEYWORDS: Public budget in Brazil; Brazilian state and economy in the 19th century; History of public finance; Public resource allocation.