

Fiscalidade, fronteira e poder político na formação do Estado: o caso do Rio Grande do Sul (1750-1830)

Prof^a. Dr^a. Wilma Peres Costa^{*}
Prof^a. Ms. Márcia Eckert Miranda^{**}

A fiscalidade permanece uma desafiadora zona de sombra nos estudos de história econômica do Brasil, particularmente nas décadas turbulentas que marcaram o processo de emancipação política e os passos iniciais do processo de construção do Estado. Dentre as diversas razões que explicam a rarefação de estudos sobre o assunto, está a sua aparente aridez, especialmente quando confrontado com temas mais sedutores, como são aqueles ligados à vida cotidiana e à história cultural. Além disso, trata-se de território onde as fontes nem sempre são generosas e os dados, esparsos, resistem aos esforços de seriação.¹ Desse modo, muitos historiadores econômicos procuram evitá-lo em busca de terreno mais seguro no estudo dos períodos mais recentes, onde a máquina pública já estava capacitada a produzir números aparentemente mais confiáveis e suscetíveis de comparação no tempo e no espaço.

Em outro plano de reflexão, pode-se também apontar que o longo predomínio de uma linhagem historiográfica que enfatiza as continuidades inerentes à formação econômica e social brasileira contribui para deixar em segundo plano um assunto que os próprios coevos tiveram dificuldade em tratar. Embora reconhecidamente arcaico e ineficaz pelos estadistas que viveram o processo de emancipação política, o sistema fiscal

* Departamento de Política e História Econômica / Instituto de Economia / Unicamp

** Doutoranda em Economia Aplicada / Unicamp; Centro de Ciências Econômicas / Unisinos - RS

¹ O estudo mais conhecido, embora menos analítico é Liberato Castro Carreira, *História Financeira e Orçamentaria Do Império do Brasil*, publicado pela primeira vez em 1889, e reeditado em Brasília/RJ, Senado Federal/Fundação Casa Rui Barbosa/MEC, 1980. Ver também Amaro Cavalcanti, *Resenha Econômico-Financeira do Ex-Império do Brasil*, R.J., Imprensa Nacional, 1890, e Viveiros de Castro, “Curso de História Tributária do Brasil”, *Revista do IHGB*, Tomo LXXVIII, parte 1, 1915, R.J e os artigos de Felisbello Freire em diversos números do periódico *O Economista Brasileiro* de 1916, publicados sob o título de “Curso de Direito Tributário”. Ver trabalho pioneiro de Maria Tereza S. Petrone, *O Barão de Iguape, um empresário da época da independência*, São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976. Mais recentemente, Maria de Lourdes Vianna Lyra, *Centralization, Système Fiscal et Autonomie Provinciale dans l'Empire Bresilien, La Province de Pernambuco 1808-1835*, Tese de Doutorado, Paris, Nanterre, 1985 (mimeo). Ver também Helen Osório “As elites econômicas e a arrematação dos contratos reais: o exemplo do Rio Grande do Sul (século XVIII)” em João Fragoso, Maria Fernanda Bicalho e Maria de Fátima Gouvêa, *O Antigo Regime nos trópicos, a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

que se estruturara nos séculos anteriores não sofreu mudança em profundidade, mantendo-se as rubricas fiscais então vigentes, que não chegaram a ser objeto de tratamento nem pela Constituinte de 1823, nem pela Carta de 1824. As transformações no campo fiscal fizeram-se de forma gradual, adensando-se no período regencial e seus efeitos espraiaram-se de forma desigual nas regiões e nos distintos níveis de exercício do poder². Desse modo, depois da separação da esfera fiscal do poder central daquela das províncias, efeito do Ato Adicional (1834), a dinâmica fiscal das províncias está em grande parte por ser estudada.

De fato foi no campo das teorias da construção do Estado, fecunda interface que se estabeleceu entre a sociologia política e a história econômica, que a dinâmica da extração fiscal ganhou um olhar renovado, vindo mesmo a se tornar um instrumento chave para a compreensão das relações entre a construção da esfera estatal e as forças sociais em movimento, relações capazes tanto de promover sinergias indispensáveis para a consolidação do centro político, quanto de suscitar resistências, motivar rebeliões e gerar secessões³. O próprio entendimento das revoluções sociais políticas que fizeram convergir as idéias de Estado e de Nação no final do século XVIII e no início do século XIX, abrindo espaço para que os organismos de representação se tornassem crescentemente em elementos chave do sistema político, associam-se de forma profunda às crises fiscais do Antigo Regime, e à forma como elas fizeram emergir de forma duradoura a idéia do controle parlamentar sobre os impostos e o gasto público, vale dizer, a associação entre a taxação e a representação, entre o cidadão e o contribuinte. Paralelamente, as tensões entre periferias e centros políticos, entre regiões/províncias e capitais, estavam também perpassadas pela temática fiscal.

² Cf. Wilma Peres Costa, “Do Domínio à Nação: os impasses da fiscalidade no processo de Independência”, in István Jancsó (org.), *A formação do Estado e da Nação Brasileira*, São Paulo : Hucitec, 2003, v.1

³ Os principais fundamentos encontram-se em J. Schumpeter, “The crisis of the tax state”, in *International Economic Papers*, n.4, N.Y., MacMillan, 1954. Ver os importantes desdobramentos nos ensaios contidos em Charles Tilly, *The formation of national states in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, especialmente Samuel Finer, “State and Nation-Building in Europe: the role of military”; Rudolph Braun, “Taxation, Sociopolitical Structure, and the state-building: Great Britain and Brandenburg Prussia” e Gabriel Ardant, “Financial Policy and Economic Infrastructure of Modern States and Nations”, in Charles Tilly, *The Formation*. Uma síntese atualizada da discussão está em Richard Bonney, *The Rise of the Fiscal State in Europe (c.1200-1815)*, Oxford University Press, 1998.

Essa perspectiva nos parece fecunda para suscitar questões e estratégias de pesquisa que possam iluminar as tensões e conflitos entre agentes econômicos e poder público e entre regiões e centro político no processo de formação do Estado Brasileiro.

Forma típica da organização fazendária do Antigo Regime, a atribuição da tarefa de arrecadar tributos e de explorar monopólios régios a agentes privados foi também generalizada na América Portuguesa.

Os contratos régios eram estabelecidos entre a Coroa e indivíduos ou companhias, normalmente vendidos em hasta pública àqueles que fizessem as ofertas mais altas, por períodos determinados, normalmente três anos.⁴ Quando os lances fossem inferiores àqueles da arrematação anterior ou não surgissem interessados, a Fazenda Real encarregava-se de “administrá-los”. Os arrematadores adiantavam à Coroa a quantia estimada, lucrando com a diferença entre esta e o que pudessem extrair dos súditos no Reino e nas várias partes do Império. Pelo sistema, a Coroa buscava garantir um fluxo regular de renda monetária e superar as limitações de quadros e recursos para fazer chegar ao contribuinte o braço arrecadador, ao mesmo tempo em que buscava fazer convergir os interesses da Coroa e dos grandes comerciantes, interessados nessa outra possibilidade importante de enriquecimento propiciada pelo empreendimento colonial. Impostos, monopólios régios, contratos de abastecimento de tropas, estiveram entre os principais ramos submetidos a contrato.

Os contratos eram vendidos por um valor final composto pelo preço principal (“livres para a Fazenda Real”), sobre o qual incidia 1% para obras pias, propinas para municiões e propinas para o presidente e deputados da Junta da Fazenda onde era rematado. O contratador era o responsável pela arrecadação dos tributos, ficando a seu cargo todas as despesas dela decorrentes. Independente do montante efetivamente arrecadado no triênio, o valor devido à Fazenda Real era fixo. Logo, a maior eficiência na arrecadação implicava aumento das margens de lucro do contratante. Ávidos na extração de recursos e freqüentemente abusivos em sua ação sobre os contribuintes, os contratadores, e dentre estes, particularmente os “dizimeiros” foram figuras bastante impopulares na América

⁴ Dauril Alden. *Royal Government in Colonial Brazil – with special reference to the administration of the Marquis of Lavradio, Viceroy, 1769-1779*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1968.

Portuguesa⁵. Por outro lado, quando aplicada às rubricas mais rentáveis, a função foi uma forma importante de acumulação de riqueza e prestígio, sendo fortemente disputada por negociantes reinóis e elites nativas.⁶

O sistema alternativo era chamado de “administração”. Tratava-se de atribuir a tarefa de arrecadação a funcionários, cujo pagamento deveria provir de comissões sobre as quantias arrecadadas, cargos estes que poderiam ser objeto de nomeação ou também de compra por particulares.

No final do século XVIII, principalmente depois das revoltas fiscais que emergiram em Minas Gerais, onde o papel dos contratadores parece ter sido de grande importância,⁷ os agentes empenhados na racionalização das estruturas do Império Português passaram a ver no sistema de contratos uma das principais fontes das agruras financeiras da Coroa. Tido por beneficiar exclusivamente os contratadores, que se enriqueciam às custas da Coroa e geravam descontentamentos endêmicos entre os súditos, o sistema de contratos foi objeto de acerbas críticas por parte dos que propugnavam uma reforma modernizadora do Estado, capaz de racionalizar as relações entre a Coroa e os súditos e obter melhores resultados dos domínios imperiais⁸.

Entretanto, os contratos permaneceram a forma por excelência da arrecadação até as vésperas da Independência, e mesmo após, só sendo substituídos muito lentamente por outras formas de arrecadação, processo que foi desigual nas diversas regiões do país e nos vários níveis de governo (centro/províncias). Dentre as razões que dificultavam a sua extinção não estavam apenas aquelas ligadas ao custo de mobilizar e profissionalizar quadros capazes de constituir uma máquina arrecadadora com capilaridade sobre o vasto território do Império. Os contratos eram importante moeda de troca no jogo político, tanto no plano das articulações entre a Coroa e os grandes comerciantes metropolitanos, quanto entre estes e os setores mercantis nativos ou enraizados na América. Território de negociação, mas também de conflito, o estudo da trajetória dos contratos a

⁵ Caio Prado Jr, *Formação do Brasil Contemporâneo*, S.P., Brasiliense, 1942, pp. 298-341

⁶ Maria Thereza Schorer Petrone, *O Barão de Iguape...*, 1976.

⁷ Ver Keneth Maxwell, *A devassa da devassa*. Trad. port. 3ª. ed., SP, Paz e Terra, 1995.

⁸ Ver, por exemplo, D. Rodrigo de Souza Coutinho “Memória sobre o melhoramento dos domínios de S.Majestade na América (1797-1798)” in, D. Rodrigo de Souza Coutinho, *Textos Políticos, Econômicos e Financeiros (1783-1811)* Tomo II, Lisboa, Banco de Portugal, 1993, pp. 47-66.

partir da segunda metade do século XVIII, o questionamento sobre a participação relativa de contratadores metropolitanos ou nativos, as formas de associação de interesses em torno deles, podem oferecer uma excelente estratégia de investigação para compreender formação do Estado Brasileiro, como resultado de um complexo jogo de imposição, esforço de cooptação, cooperação e subordinação da população e dos demais detentores de soberania a um poder central, permitindo discutir continuidades e rupturas após a independência política brasileira. Nesta perspectiva, a subordinação das diferentes regiões ao centro político no Rio de Janeiro, não se deu de forma pacífica e linear, mas envolveu mudanças significativas no sentido e nos instrumentos de extração de recursos e de negociação com os setores da sociedade, gerando resistências e negociações que influenciaram as transformações em curso.

Neste artigo, que apresenta resultados ainda preliminares de pesquisa em andamento, procuramos explorar alguns aspectos da trajetória dos contratos de arrecadação fiscal na Província do Rio Grande de São Pedro, na segunda metade do século XVIII e no início do século XIX. O texto tem por objetivo discutir o processo de Construção do Estado brasileiro, através da análise das características e mudanças do sistema de contratos régios, especificamente na Província do Rio Grande de São Pedro como indicador das transformações nas relações entre setores da elite regional e o centro político do Império. Busca-se demonstrar que esse sistema foi utilizado como mecanismo de cooptação de setores da elite regional e que sua lenta extinção gerou resistências e oposições ao projeto centralizador.⁹ A progressiva eliminação desse sistema foi indicativa do aumento da capacidade de auto-regulação do Estado, decorrente da crescente ingerência do aparato administrativo na vida dos cidadãos e, por outro lado, também envolveu uma progressiva liberalização dos mercados e mudanças nos poderes estabelecidos.¹⁰

Nessa perspectiva, a trajetória do sistema de contratos no Rio Grande do Sul da segunda metade do século XVIII à década de trinta do século seguinte, mostra-se uma via importante para a análise da inserção dessa capitania no processo de construção do Estado brasileiro. Tratando-se de zona fronteira, na qual a luta cotidiana pela conquista e

⁹ Maria Thereza Schorer Petrone, *O Barão de Iguape...*, 1976.

¹⁰ Alcir Lenharo. *As tropas da moderação (abastecimento da Corte na formação política do Brasil – 1808-1842)*. 2 ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1993. (Biblioteca Carioca, 15)

manutenção do território esteve sempre presente gerando uma sociedade militarizada, a historiografia sobre o Rio Grande do Sul colonial tendeu a destacar o papel dos estancieiros (“senhores guerreiros”) como poder privado associado à Coroa, viabilizando a posse do território.¹¹ No entanto, os negociantes tenderam a estabelecer-se como um setor da elite econômica regional,¹² influenciando na administração e nos negócios do Estado.

Observa-se assim, que a sociedade colonial rio-grandense era muito mais complexa, conformada por estancieiros, negociantes, lavradores e charqueadores, como demonstrou Helen Osório em trabalho recente que enfocou a estrutura produtiva e social da Capitania e sua de inserção na América portuguesa.¹³ As relações entre esses setores também eram potencialmente conflituosas e permeadas pela ação do Estado, respaldando a monopolização de terras, concedendo privilégios e sancionando a ação dos rematantes dos contratos régios e seus representantes. A partir da última década do século XVIII, marcada pela paz e pelo rápido desenvolvimento econômico liderado pela expansão da atividade charqueadora, a diversificação da sociedade tornou-se mais intensa. Esse processo também contribuiu para o aumento da tensão decorrente das transformações associadas à crise do Sistema Colonial, ao estabelecimento da Corte no Brasil e ao processo de construção do Estado brasileiro.

A Revolução Farroupilha (1835-1845) foi o momento culminante que expôs o conflito latente entre setores da elite provincial e o governo central e expressão da existência de projetos alternativos e da necessidade de constituição de um novo pacto que respaldasse a consolidação do centro de poder, na qual a questão fiscal foi elemento de divergência e geradora de conflitos. Mas, a conformação desse enfrentamento deve ser buscada em sua origem, no processo de ocupação do território e de formação da sociedade

¹¹ Expressão usada por Helga Piccolo para designar os estancieiros que como, chefes militares de tropas de militares ou chefes de bandos armados e que tiveram papel destacado na conquista do território da Capitania do Rio Grande do Sul. (Helga Piccolo. *A Independência nas partes do Brasil: O Extremo Sul*. Seminário Internacional Independência do Brasil: História e Historiografia. – xerografado; Augusto da Silva. *Rafael Pinto Bandeira: de bandoleiro a governador – relações entre os poderes privado e público em Rio Grande de São Pedro*. Porto Alegre, 1999 – dissertação de mestrado em História/UFRGS). Ver também: Guilhermino Cesar. *História do Rio Grande do Sul (período colonial)*. 2 ed. Porto Alegre: Globo, 1980; João BORGES FORTES. *Rio Grande do São Pedro (povoamento e conquista)*. 2 ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2001.

¹² Helen Osório. *Estancieiros, lavradores e comerciantes na constituição da estremadura portuguesa na América: Rio Grande de São Pedro: 1737-1822*. Niterói, 1999. (tese de doutorado / Universidade Federal Fluminense).

¹³ Helen Osório. *Estancieiros, lavradores ...*

rio-grandense, pois como zona fronteira, a sociedade que se formava na Capitania do Rio Grande de São Pedro do Sul apresentava especificidades associadas às formas de relacionamento entre a Coroa e o poder privado e à progressiva inserção da região ao mercado de abastecimento das regiões centrais do território da colônia.

A ocupação oficial do território do Continente de São Pedro foi tardia, iniciando-se oficialmente em 1737,¹⁴ mas a disputa pelo gado e posse das pastagens já havia sido desencadeada pela fundação da Colônia do Sacramento em 1680.¹⁵ Desde o momento em que as forças portuguesas estabeleceram-se às margens do Rio da Prata, a região transformou-se em área em constante disputa entre as coroas ibéricas, região de fronteira incerta, disputada cotidianamente em batalhas de guerras declaradas, nas guerras de guerrilhas, nas incursões de apresamento de gado e nas mesas diplomáticas. Daí o caráter militar que assumiu o processo de ocupação dessas terras, com a distribuição de sesmarias a homens que se associavam ao esforço de proteção da capitania constantemente ameaçada pelas forças espanholas.

Dessa forma, a conquista e a defesa do território da Capitania de São Pedro estiveram em parte a cargo dos estancieiros que, dedicados à pecuária, controlavam grandes contingentes de homens armados. Essa forma de ocupação contribuiu para que as tropas de segunda linha (milícias) exercessem um papel de destaque nas lutas que se estenderam até o início do século XIX. Para esses senhores da guerra, a Coroa oferecia grande autonomia, poder e compensações econômicas, através do seqüestro dos bens dos inimigos, especialmente o gado, da concessão de sesmarias e privilégios, do acesso ao gado bravo da região. Já para a Coroa, esses estancieiros ofereciam homens, armas e cavalos, ou seja, forças que desempenhavam um papel preponderante nas disputas de fronteira, de cujo auxílio, as tropas de primeira linha não podiam prescindir.

Para os estancieiros, as lutas de fronteira eram suas lutas privadas, pois o gado e o controle das pastagens estavam no centro dessas disputas. Da exploração desses recursos dependia a integração econômica do Rio Grande com as demais capitanias, seja através da exportação de tropas de gado muar, vacum ou cavalar, seja através da exportação do couro e, a partir do final do século XVIII, da exportação de charque.

¹⁴ Quando da fundação do presídio Jesus-Maria-José em Rio Grande pelo Brigadeiro José da Silva Pais.

¹⁵ Fabrício Prado. *Colônia do Sacramento: o extremo sul da América portuguesa no século XVIII*. Porto Alegre: F. P. Prado, 2002.

Dessa forma, parte considerável dos recursos para as guerras de fronteira era provida por um segmento da elite local, responsável pela mobilização de homens, armas e animais. Outros recursos eram obtidos dos lavradores através do confisco de colheitas e animais, da compra desses com o uso de bilhetes cujo valor de face era irredimível e do recrutamento nas tropas de primeira linha, mas principalmente pela mobilização das milícias.¹⁶

Economicamente, a Capitania integrava-se às redes mercantis dominadas pelos comerciantes de grosso trato sediados no Rio de Janeiro. Os contratos régios eram um outro importante mecanismo de extração de recursos da sociedade, mas ao mesmo tempo, instrumento de associação dos interesses da Coroa e do setor privado. No Rio Grande do Sul, o controle dos contratos régios possibilitava o acesso a negócios muito lucrativos como a exportação de couros e o fornecimento munição às tropas, além do controle de fontes importantes de abastecimento e o acesso a privilégios.

Segundo Osório, os mercados nos espaços coloniais, no período de 1737 a 1822, quando teriam consolidado-se as estruturas da sociedade rio-grandense, eram aqueles característicos do Antigo Regime, “nos quais um grupo monopólico muito reduzido controla, não só os negócios mais lucrativos, mas também o conjunto dos negócios de uma região”. Essa interpretação é baseada na constatação da monopolização dos contratos régios existentes na capitania do Rio Grande de São Pedro por negociantes de grosso trato, especialmente aqueles do Rio de Janeiro, pelo menos desde a segunda metade da década de 1760 ao início da década de 1820.¹⁷

Se a existência de um mercado interno que, centrado no Rio de Janeiro, controlava o fluxo de mercadorias com o Sul da colônia fica demonstrada, o monopólio exercido por um reduzido grupo de comerciantes de grosso trato carioca por um período tão amplo é uma questão que precisa ser qualificada, especialmente quando se considera as

¹⁶ No entanto, a capitania não conseguia gerar os recursos necessários à manutenção da guerra, muitos desses – homens, alimentos, recursos monetários – provinham de outras capitanias, como durante a reconquista do Rio Grande na década de 1770, envolvendo a remessa de receitas da Bahia, Goiás, Minas Gerais, Angola, Rio de Janeiro. Ver Maria de Lourdes Ferreira Lins, “Marins Lopes Lobo de Saldanha: a presença de São Paulo nas guerras do Sul – 1775-1776. *Anais do Simpósio Comemorativo do Bicentenário da Restauração do Rio Grande (1776-17976)*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1976; sobre mobilização de tropas, ver Heloísa Liberalli Bellotto, “O presidio do Iguatemi: singularidade no processo da luta contra a dominação espanhola no Rio Grande (1767-1777)”, *Anais do Simpósio Comemorativo* (1979) e Enrique Peregalli, *Recrutamento Militar no Brasil Colonial*. Campinas: Unicamp, 1986 (série teses).

¹⁷ Helen Osório, *Estancieiros, lavradores...*, p. 33, 227.