

## **FISCALIDADE E FOMENTO NA COLONIZAÇÃO DO BRASIL: orientações e contradições**

Marcos Guimarães Sanches

UNIRIO – UGF/RJ

A comunicação pretende investigar as “linhas de força” das ações do Estado português no Brasil em relação à organização e funcionamento da administração fazendária, em correspondência às medidas de caráter fiscal e de fomento. No período estudado, da Restauração (1640) ao final do reinado de D. Pedro II (1706), as políticas metropolitanas serão abordadas a partir de alguns condicionamentos: o processo de consolidação do absolutismo em Portugal, o esforço de recuperação econômica e a “viragem” definitiva do Império colonial para o Atlântico centrado no Brasil.

A Restauração, apesar das novas necessidades e interesses, manteve nas linhas gerais, a estrutura organizacional da administração estabelecida a partir de 1548 com a instituição do Governo Geral, ao passo que as “políticas coloniais” se caracterizaram por um esforço fiscal, capaz de fazer frente as prementes necessidades do Reino. Recuperada a independência, se refletiam na administração colonial as dificuldades gerais da conjuntura, agravadas pela guerra da Restauração, e o encolhimento do império, incluindo-se, neste caso, o controle da Cia das Índias Ocidentais sobre o nordeste brasileiro e as alianças européias formalizadas pelos Bragança, que reduziram o império colonial e promoveram aberturas a participação estrangeira no comércio, revertendo o equilíbrio apresentado pela balança comercial no início do século<sup>1</sup>.

A colônia tivera, durante o domínio espanhol, uma relativa expansão econômica, da qual se destacam o incremento da produção açucareira, o avanço do domínio do território, a intensificação das relações comerciais com as possessões espanholas e a crescente interdependência com a África. Neste quadro, “a conservação do Brasil deveria ser financiada

pelo próprio Brasil”, que numa conjuntura de “atlantização do Império”, destacava-se como seu principal centro<sup>ii</sup>.

O papel relevante do Brasil no conjunto do Império português esteve expresso nas políticas coloniais, mesclando-se ações de maior controle administrativo e fiscal, traduzidas em alguns casos na “ampliação da competência dos funcionários coloniais”<sup>iii</sup> com medidas de incremento e controle da exploração colonial, quer através do incentivo a novos produtos ou a atividades já em expansão como o tabaco e a pecuária, quer através de um controle tipicamente mercantilista do comércio.

À tendência geral de baixa do seiscentos, agravada no contexto português, estavam associadas às manifestações agudas de crise financeira e as medidas de reforço fiscal, expressas na “Advertência” de Lourenço de Brito Correia (29.3.1644) que preocupado com a “conservação” do Estado do Brasil sugeria ao Rei cunhar moeda própria na colônia, fazendo face aos seus sistemáticos prejuízos<sup>iv</sup>.

O esforço normativo estava inserido numa etapa de “consolidação do poder” entre 1640 e 1698<sup>v</sup>, que marcou sob a direção dos Bragança, a trajetória do Estado português rumo ao absolutismo. Por outro lado, a idéia de “viragem” aplicada pela historiografia desde o período filipino, pode ser tomada em múltiplos sentidos, desde uma “nova configuração dos centros de poder, que se traduziu em diversos mecanismos de estruturação das elites sociais”<sup>vi</sup>, até o aprofundamento da presença portuguesa na América.

No reino, as Cortes expressavam a mobilização da Nação e, ao mesmo tempo, lançavam as bases de uma progressiva centralização administrativa. Consolidou-se a administração baseada nos Conselhos (Guerra, Estado, Fazenda e Ultramarino), “indiscutível revitalização das instituições tradicionais”<sup>vii</sup>, além da ampliação do Desembargo do Paço.

A criação do Conselho Ultramarino (1642), seguindo o modelo do Conselho das Índias do período filipino, expressou uma “mudança na estrutura do Império”<sup>viii</sup>, impondo uma direção centralizada dos negócios coloniais – “...por ela há de correr a administração da Fazenda dos

ditos Estados ...e a que deles vier ao Reino se administrará pelo Conselho da Fazenda...<sup>ix</sup>. O novo colegiado esvaziava a atuação do Conselho da Fazenda sobre as áreas coloniais e, paralelamente, se esboçava o modelo de administração executiva através da Secretaria de Estado (3.11.1641)<sup>x</sup>, embora vá tardar em quase um século o estabelecimento da secretaria específica para as colônias, a Secretaria de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos, criada em 28.7.1736<sup>xi</sup> e no caso específico da fazenda, a direção centralizadas só se efetivou com o Real Erário, em 1761.

A estrutura e composição do Conselho Ultramarino são reveladoras do novo arranjo político e das tendências dominantes na evolução do Estado. Composto por Presidente, Secretário, dois Conselheiros de capa e espada e um Conselheiro letrado, o novo órgão conciliava a renovação de forças por parte da nobreza com a ascensão crescente da burocracia. Pelos seus quadros passaram nomes que antes ou depois se destacaram na administração colonial, desde Jorge de Mascarenhas, Marques de Montalvão, seu primeiro Presidente, passando por Salvador Correa de Sá e Benevides, até os Conde da Cunha, de Rezende e o Marques de Aguiar.

Souza Sampaio reconheceu a existência de três tribunais ligados a administração fazenda: o Conselho da Fazenda, o Ultramarino e a Junta do Tabaco, cuja referência pode ser tributada a importância adquirida pelo produto. O Conselho Ultramarino, na sua interpretação, tinha jurisdição semelhante nos domínios ultramarinos ao do Conselho da Fazenda no Reino<sup>xii</sup>.

Na colônia, o Conselho de Fazenda já instituído durante a União Ibérica (26.12.1595), era composto pelo Governador-Geral, Provedor-mor, o Juiz dos Feitos da Fazenda, o Procurador da Fazenda e dois Desembargadores de Agravos. Diluía-se, o poder num órgão colegiado, que funcionou, dependendo do período, sob maior ou menor influência do governador. Da mesma forma, a recriação da Relação da Bahia e, no século seguinte, a Relação do Rio de Janeiro, restringiram a jurisdição judicial dos Provedores, com os agravos encaminhados ao Juízo dos Feitos da Fazenda<sup>xiii</sup>.

A tendência de centralização e controle parece ter sido crescente como se lê na Provisão que designava D. Vasco de Mascarenhas, Conde de Óbitos, Governador Geral do Brasil, no contexto da crise sucessória em Portugal e na fase final da Guerra da Restauração com ampla jurisdição “ sobre todos os fidalgos e quais quer outros meus súditos de qualquer qualidade”, referindo explicitamente a administração fazendária, para a qual “lhe dou poder nas causas de minha Fazenda lhe ordene e faça o que houver mais por meu serviço”<sup>xiv</sup>.

Nas capitanias, manteve-se a estrutura anterior, apenas retirando-se do Provedor o exercício do Juízo da Alfândega (Carta Régia, 4.9.1704)<sup>xv</sup>, devendo ser destacado que a documentação sugere uma crescente centralização da direção da administração fazendária no governador e a valorização de ramos especializados, caso já referido da mineração e do tabaco (Superintendência do Tabaco, 18.10.1702). No geral, a administração fazendária acompanhava a tendência de maior centralização e controle exemplificados dentre outros, na já citada restauração da Relação da Bahia (1659) e na designação dos Juizes-de-Fora (1696).

A administração e o funcionamento da fazenda refletia a profusão de normas editadas, muitas das quais, contraditórias entre si. A conjuntura negativa e o papel do Brasil no Império, já com sua face predominantemente atlântica, justificam, até certo ponto, a abundância de ordenamentos, que, no geral, reproduziam a profusão regulamentadora do mercantilismo, expressa por procedimentos monopolistas e fiscalistas, levando Varnhagem a relacioná-las com a atrofia das atividades econômicas:

“... O governo parecia apoderado do prurido de legislar para a América; mas sendo os legisladores pouco práticos do país revogavam a miúdo suas próprias obras, mau sinal para quaisquer estadistas, e para o Estado que os admite. Meteu-se a metrópole a ordenar que o açúcar se remetesse do Brasil em caixas de madeira não verde, devendo as mesmas caixas serem marcadas e não terem de peso mais de quarenta arrobas; pretendeu coibir, no Estado do Maranhão, a falsificação do cravo e a exportação do cacau apanhado verde. Ideou obrigar a que se vendessem os açúcares por menos

preço, rebaixando os dos gêneros que consumiam os engenhos; e teve que revogar a ordem no ano imediato; também ordenou que não se levantassem no Maranhão os preços do tabaco e taxava os do sal e do algodão; e que não se permitissem no Pará e depois no Maranhão engenhocas de aguardente, para favorecer o fabrico do açúcar; proibiu a exportação da aguardente de cana para Angola, como prejudicial à saúde dos africanos, e logo no ano seguinte a permitiu de novo, porque era ela antes um verdadeiro remédio para eles, segundo voto dos médicos. – Pensionou a cultura do tabaco, o que foi reputado tão cruel como o poderia ser a proibição de ninguém beber água em sua casa, e ter que ir libá-la ao chafariz. – E com isso nenhuma nova indústria, nem de fábricas, nem agrícola tratou de introduzir<sup>xvi</sup>.

Na administração fazendária, foram constantes os registros de intenções/tentativas de consolidação/modernização do seu ordenamento, como sugerem as solicitações de cópia dos documentos legais existentes, a exemplo da Ordem do Conselho Ultramarino ao Provedor do Rio de Janeiro em 14.10.1652<sup>xvii</sup>, fato comum no século seguinte como nos conhecidos casos de D. Fernando Portugal sobre o Regimento do Governador e a legislação de sesmarias.

Em contraponto também são comuns os indícios de inadequação normativa a exemplo da Carta Régia de 21.10.1700, endereçada ao Provedor da Fazenda Real no Rio de Janeiro na qual se reconhecia a insuficiência dos regimentos “feito em tempo que nessa capitania não havia as despesas que hoje se fazem”, recomendado a adoção do “Regimento das Fronteiras” (29.8.1645), certamente para fazer face as crescentes despesas militares, conseqüentes aos movimentos de expansão territorial<sup>xviii</sup>.

A legislação do comércio é emblemática das tendências apontadas. Medidas restritivas, concessões e, certamente, muito descaminho. Logo após a Restauração, liberou-se a navegação com a Índia (Alvará 12.12.1642), proibida vinte anos depois (Alvará 15.12.1662) e posteriormente permitida com restrições em 9.3.1672. Na América proibiu-se o comércio com o

Prata, trazendo expressivo prejuízo ao Brasil, em especial a capitania do Rio de Janeiro. As oscilações entre restrições e liberdade de comércio se manifestava nas discussões travadas nas principais Conselhos do Reino, como se observa em dois pareceres do Marques de Montalvão (5.12.1641) e de Rodrigo de Melo (5.12.1641) quando se cogitava permitir o comércio com as possessões de Castela, apesar da guerra entre os dois países<sup>xix</sup>.

O reforço mercantilista aos monopólios também se manifestou na ampliação dos estancos régios, que juntavam-se ao tradicional do pau-brasil; baleia(1603-1798); tabaco (1642-1820); sal (1658-1801); diamantes (1731-1822), além de medidas esparsas de controle do tráfico africano ou de pequena repercussão econômica como a imposta sobre o ferro no Estado do Maranhão.

De todos os produtos sob o estanco, o tabaco revelou-se o mais lucrativo no século XVII, só perdendo então, para as rendas das Alfândegas. Por outro lado, o crescimento da demanda e os problemas do monopólio faziam com que as restrições fossem descumpridas de forma mais ou menos consentida, como a autorização para a exploração do sal de Cabo Frio, em 1699.

Restrito aos quadros da política mercantilista, a principal alternativa de exploração da colônia, no imediato pós Restauração foi a criação da Companhia Geral de Comércio do Brasil. São conhecidos os problemas enfrentados pela empresa: no reino, as restrições a participação dos cristãos-novos e o poder do estamento burocrático levaram a sua estatização; na colônia, o desabastecimento e a alta de preços decorrentes ao monopólio fomentaram reações como a Revolta de 1660, no Rio de Janeiro. Na mesma linha, estabeleceu-se a Companhia do Maranhão (1682) cuja ação não produziu resultado econômico consideráveis e também gerou reações, como a Revolta de Beckmam.

O universo empírico da pesquisa cujos resultados ora são apresentados envolve uma seleção de 1.396 documentos normativos grupados sobre a rubrica geral economia/fazenda

endereçados aos sucessivos governadores da Capitania do Rio de Janeiro durante os reinados de D. Afonso VI e D. Pedro II, entre 1661 e 1706.

Da sua análise podemos esboçar algumas tendências:

1. Crescente preocupação com a eficácia dos órgãos da fazenda, acrescidos de novas atribuições conseqüentes ao estabelecimento de novas contribuições;
2. Maior rigor no controle dos contratos de arrematação dos dízimos com sucessivas intervenções da Mesa da Fazenda da Bahia na arrecadação do Rio de Janeiro, supervisionando-se com maior rigor as ações dos oficiais da Fazenda;
3. Reiteração das restrições monopolistas sobre o comércio e produtos estancados;
4. Incentivo a exploração de novos produtos, com destaque para os recursos minerais.

Como resultados preliminares podemos apontar:

1. As orientações normativas tiveram a mediar sua aplicação no mundo colonial a conhecida distância entre o instituído e o praticado, no qual os objetivos fiscais tencionavam com a crítica situação da colônia e com as resistências mais ou menos legais a sua implementação.

2. As medidas de incremento da exploração colonial e as tentativas e maior controle fiscal esbarravam nos “constrangimentos” típicos da sociedade estamental e nas reações mais ou menos explícitas dos colonos.

3. Os dízimos constituíam os mais importantes rendimentos para a Coroa, mas eram regulares os problemas para a sua arrematação e muitas das vezes os valores eram insuficientes para satisfazer as mais simples obrigações de remuneração dos funcionários e do pagamento das pensões. A ampliação do aparato estatal agudizava as contradições que caracterizam a fiscalidade sob o Antigo Regime, quando as limitações da capacidade tributária do Príncipe resultaram na proliferação de contribuições e nos crescentes encargos impostos às colônias.

4. A administração fazendária continuava a obedecer a uma lógica patrimonial, objeto de outra etapa da pesquisa, cabendo em última instância aos próprios colonos efetivar as ações derivadas da política metropolitana.

Sem dúvida, aprimorou-se na passagem para o setecentos a administração da colônia, inserida dentro do que Russel-Wood chamou de “trajetória crescente”, quando as posições da Coroa foram, também de forma crescente, submetidas a “pressão colonial”<sup>xx</sup>, traduzida tal qual na Europa em resistências, descaminhos e revoltas.

---

<sup>i</sup> LOBO, Eulália M L. **Administração Colonial Luso-Espanhola na América**. Rio de Janeiro: Cia Brasileira de Artes Gráficas, 1952, p.318.

<sup>ii</sup> FRANÇA, Eduardo d’Oliveira. **Portugal na Época da Restauração**, São Paulo: Hucitec, 1977, p.380-400.

<sup>iii</sup> SCWARTZ, Stuart. **Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial**. São Paulo: Perspectiva, 1979, p. 203.

<sup>iv</sup> RAU, Virginia Rau e SILVA, Maria Fernanda Gomes da. **Os Manuscritos do Arquivo da Casa de Cadaval respeitantes do Brasil**. Coimbra, 1958, Doc. 69, p. 33.

<sup>v</sup> MONTEIRO, Nuno Gonçalo Freitas. A consolidação da dinastia de Bragança e o apogeu do Portugal barroco: centros de poder e trajetórias sociais. In TENGARRINHA, José (Org.). **História de Portugal**. São Paulo: Unesp, 2000. P. 127-148

<sup>vi</sup> MONTEIRO, Nuno. Op. Cit., p.128

<sup>vii</sup> Idem, p.127.

<sup>viii</sup> SCWARTZ, Stuart. Op. Cit., p. 192.

<sup>ix</sup> SILVA, José Justino de Andrade e. *Coleção Cronológica da Legislação Portuguesa compilada e anotada desde 1603*. Lisboa: Imprensa J. J. Silva, 1854-1859, Vol. 6, , p. 152

<sup>x</sup> Idem, vol 6, p. 13

<sup>xi</sup> Arquivo Nacional (AN), Códice 792, vol. 2. P. 19-21

<sup>xii</sup> SAMPAIO, Francisco Coelho de Souza. Preleções do direito pátrio, público e particular. In Hespanha, António Manuel. **Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p.446-447.

<sup>xiii</sup> LOBO, Eulália L. **Processo Administrativo Ibero-Americano**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1962, p. 385-386.

<sup>xiv</sup> **Documentos Históricos**. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1933, Vol. XXI, p. 107.

<sup>xv</sup> A. N., Códice 60, Vol. 28, fl. 113 v

<sup>xvixvi</sup> VARNHAGEM, Francisco Adolfo. **História Geral do Brasil**. São Paulo: Melhoramentos, 1956, T. III, p. 267.

<sup>xvii</sup> A. N., Códice 60, Vol. 29, fl. 76 v.

<sup>xviii</sup> A. N., Códice 61, Vol. 13, fl. 19 v.

<sup>xix</sup> RAU, Virginia. Op. Cit., Vol. 1, Doc. 57-58, p. 28-29.

<sup>xx</sup> RUSSEL-WOOD, A. J.R.. Centros e Periferias no Mundo Luso-Brasileiro 1500-1808. **Revista Brasileira de História**, v.18, n.36, 1998, p.243.