

A «sociedade civil» do Estado. Instituições e grupos de interesses em Portugal (1750-1847)

É difícil definir o que é o Estado, quais os seus atributos, características e funções, sem escorregar em lógicas argumentativas predeterminadas e ficar refém dessas lógicas. Difícil porque aquilo que o Estado é se confunde permanentemente com aquilo que deve ser. No confronto entre o mundo real e o mundo virtual das instituições, entre o percebido e o desejado, estabelecem-se diferentes linhas de fronteira entre as obrigações do poder e as competências do que se convencionou chamar «sociedade civil». Se nas décadas de 60 e 70 essa linha de fronteira foi traçada segundo uma perspectiva que estava centrada nas organizações do governo, recentemente a perspectiva da sociedade veio a tornar-se dominante. O objectivo deste artigo é sugerir um modelo de interpretação moderadamente equidistante de ambos os postulados, partindo da observação das instituições criadas pela monarquia absoluta no século XVIII.

Começaremos por proceder ao balanço das principais teorias sobre o poder central, ensaiando uma definição de Estado que será desenvolvida, primeiro, na vertente económica e, depois, na vertente política, através de dois conceitos-chave: monopolismo discriminatório e corporativismo sem corporações. Na parte final do artigo procura-se, finalmente, testar as capacidades das ideias apresentadas na interpretação da história financeira de Portugal.

O ESTADO: CONTINUIDADE OU RUPTURA?

A tese da continuidade natural entre o Estado moderno e o Estado contemporâneo foi durante muito tempo aceite sem discussão. Na medida em

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

que as intenções de modernização e de racionalização, que começam a manifestar-se na Europa entre os séculos XVI e XVIII, são dadas como adquiridas, aceita-se que o desenvolvimento da autoridade administrativa centralizada se dá numa fase relativamente precoce. A ideologia da modernização é assimilada a um conjunto de práticas não só intervenientes como operatórias. Por outro lado, há a ideia de um progresso abstracto e linear de epifénomenos massivos, como a industrialização, a urbanização e a inovação técnica, capaz de impelir as diferentes instituições a agirem numa lógica concertada e de favorecer a integração dos poderes numa hierarquia nacional. Trata-se, afinal, de um processo que terá atingido o seu ponto culminante com a elaboração mercantilista da razão de Estado, na qual o soberano é investido da capacidade de ditar a realidade. Como o método de governação do mercantilismo assenta na regulamentação exaustiva e detalhada de todas as margens possíveis de acção, supõe-se que a sanha fiscalizadora consegue penetrar, controlar e supervisionar a sociedade; por via de decretos, alvarás, estatutos e sanções, o país é enquadrado num todo e os particularismos são cilindrados. Neste sentido, há toda a legitimidade em concluir que o absolutismo abre o caminho para a afirmação do Estado-nação contemporâneo.

O aspecto que queremos destacar é que, quando se analisa o fenómeno da afirmação de instituições modernas deste ângulo, os desejos e os ideais das autoridades tornam-se o ponto de vista do observador. O processo de construção do Estado moderno é observado de cima para baixo, com a projecção de intenções manifestas na tábua rasa da sociedade. Claro que a tendência para tomar a lei como o indicador significativo das mudanças políticas e económicas explica este olhar parcial e enviesado.

Em contraponto a esta maneira de pensar, centrada no Estado, desenvolveram-se, desde a década de 1980, visões alternativas, centradas na sociedade. A mudança de perspectiva representou, primeiro, uma mudança de paradigmas e, depois, uma mudança da escala de observação. Verifica-se, por exemplo, que, ao nível das consequências no modo de vida de uma aldeia, o processo imparável e demolidor da centralização da autoridade do Estado acaba por ter um impacto muito reduzido, seja porque os braços da lei não conseguem atingir a geografia profunda do campesinato, seja porque a multiplicidade de interesses regionais e a concorrência entre instituições deturpam e distorcem as directrizes do poder central, interpretando-as de acordo com estratégias próprias¹. Ao contrário do que sucede no capitalismo contemporâneo, as pequenas e médias comunidades podem continuar a conduzir a sua vida independentemente do que sucede nas altas esferas da nação. Visto de baixo, o processo histórico perde o carácter linear.

¹ Jacques Revel, «Micro-analyse et construction du social», in *Jeux d'échelles*, Gallimard, Paris, 1996, pp. 26-30.

Esta leitura marcou não só algumas correntes históricas, como também correntes sociológicas. Embora partindo de pressupostos diferentes, Anthony Giddens chega à mesma conclusão: as políticas mercantilistas e absolutistas limitaram-se a governar a conflitualidade no interior das classes dominantes, ou dentro dos principais centros urbanos, e, por isso, a autoridade administrativa permanece limitada e heterogénea. Giddens desloca o problema da retórica da modernização para os meios de controle e fiscalização que o Estado tem efectivamente ao seu dispor, salientando ainda a ausência de informação e envolvimento directo das classes nas políticas centrais, já que na sociedade antiga elas não dispõem de espaços discursivos para defenderem os seus interesses².

Sem canais eficazes de penetração no território, a regulamentação é confrontada com interesses locais segmentados e acaba por não produzir os efeitos esperados. Até a expansão do capitalismo cimentar um sistema de nações-estados fortemente integradas, com uma esfera económica claramente separada de outras esferas, a regulamentação é oca. Embora se admitam algumas continuidades com o passado, o que está aqui em foco é a tremenda inovação do Estado capitalista na história da humanidade através da universalização da vigilância, ou seja, a codificação da informação e a supervisão directa dos cidadãos por quadros especializados de funcionários e administradores.

O mérito desta última tese, que corresponde a uma perspectiva centrada na sociedade, é evidente. No entanto, um dos aspectos cruciais do exercício do poder no Estado moderno, se não mesmo o mais distintivo, passa-lhe completamente à margem. Preocupado em acentuar a ruptura com a época contemporânea, Giddens lê o funcionamento das instituições em contraluz, isto é, regista quais os equivalentes funcionais do Estado dos nossos dias que estão ausentes na época moderna. Não valoriza, assim, o facto de a eficácia do absolutismo assentar no recrutamento de corpos de funcionários da coroa, mas assentar também na delegação de autoridade em entidades particulares; a ausência de informação e de meios de controle sobre a sociedade profunda pode ser parcialmente ultrapassada pela cessão de direitos a agentes privados instalados no terreno. Nos capítulos seguintes procuraremos demonstrar, a partir da análise do caso português, como é inexacto pensar o poder administrativo do Antigo Regime simplesmente por analogia com o mundo con-

² Anthony Giddens, *A Contemporary Critic of Historic Materialism*, Macmillan, Londres (1981), 1990, pp. 185-190. Para uma interpretação ligeiramente diferente do mesmo autor, v. Anthony Giddens, «A reply to my critics», in *Social Theory of Modern Societies: Anthony Giddens and His Critics*, David Held e B. Thompson (eds.), Cambridge, Cambridge, University Press (1989), 1991, pp. 273-275. Uma síntese pode ser encontrada em Ira J. Cohen, *Structuration Theory: Anthony Giddens and the Constitution of Social Life*, Macmillan, Londres, 1989, pp. 152-172.

temporâneo: o Estado mercantilista e/ou absolutista não é apenas um esqueleto formado pelo governo e por redes de instituições; o Estado é uma área mais vasta, onde se dá a intersecção e cumplicidade táctica de interesses, uma área de colaboração electiva de vários grupos sociais. Este ponto tem implicações dinâmicas profundas, já que introduz uma tensão no sistema social entre os interesses de uma parte da sociedade incluída na cooperação privilegiada e os que dela são excluídos.

O PRINCIPAL E O AGENTE

A teoria da agência constitui um dos ramos da análise económica dos custos de transacção e estuda todos os casos em que uma entidade principal delega os direitos sobre determinado recurso num agente em troca de pagamentos acordados por contratos formais ou informais. As relações entre proprietários de terras e arrendatários ou entre administradores de empresas soviéticas e gestores de planos centrais são exemplos deste tipo de situações. Salvaguardadas as devidas distâncias, o sistema de contratos e de exclusivos comerciais celebrados entre a coroa portuguesa e as sociedades particulares de mercadores e negociantes depois de 1640 pode ser considerado um caso particular de agência. A investigação histórica tem, por isso, toda a vantagem em olhar para os instrumentos teóricos desenvolvidos por esta perspectiva, enquadrando os dilemas entre principais e agentes num quadro de análise comparada.

Nos anos que se seguem à independência a coroa é confrontada com problemas derivados da presença militar da Holanda no Índico e no Atlântico e é ainda ameaçada pela Espanha nas suas fronteiras terrestres. A urgência de receitas para sustentar a reorganização da marinha e do exército cresce a um ritmo superior ao da implementação de uma rede de cobrança de impostos. Além disso, o rei depara-se com dois problemas que já vêm de trás e reforçam a tendência para delegar responsabilidades fiscais em particulares: (1) impossibilidade de fiscalizar à distância impostos cuja cobrança se encontra geograficamente dispersa, caso do estanco do sal, do vinho, farinha, azeite e bacalhau do Brasil e da pesca das baleias na Baía e Rio Janeiro. Os custos de uma medição exacta do que é produzido/transaccionado são tão elevados e as hipóteses de fuga tão grandes que o método de cobrança mais eficaz não é a tributação directa, mas a exploração em regime de contrato exclusivo; (2) mesmo em actividades geograficamente fáceis de controlar e onde é possível medir com exactidão os bens sujeitos a imposto, como é o caso da colecta de sisas, terças, almoxarifados no continente, ou dos direitos pelo tráfico de mercadorias no Atlântico e no Índico, a coroa depara constantemente com uma assimetria de informação a favor tanto dos funcionários como dos contribuin-

tes que permite a quem está instalado no terreno tirar dividendos pessoais e guardar para si uma parte das receitas. Nestas circunstâncias, a cobrança directa não apresenta quaisquer vantagens em relação ao método de arrendamento, pois as condutas oportunistas tanto podem suceder num caso como no outro. No entanto, o método de arrendamento de impostos e de exclusivos comerciais já oferece outras contrapartidas bastante interessantes para o erário público: em primeiro lugar, estabiliza as expectativas de rendimentos em anos vindouros, introduzindo deste modo um mínimo de antecipação e planificação orçamental; em segundo, garante a eficácia da cobrança e fiscalização de potenciais fontes de rendimento pela delegação em agentes com experiência no terreno, cujo máximo interesse é maximizar os lucros e, portanto, aumentar os rendimentos; finalmente, desanuvia o Estado das responsabilidades directas com investimentos de base.

A todas estas razões acrescente-se ainda o facto de a situação militar não ser compatível com a livre iniciativa, uma vez que é necessário armar barcos de escolta para os navios comerciais (comboio) e concentrar as expedições. As companhias criadas por D. Pedro II vão justamente especializar-se em áreas comerciais bem definidas, retirando vantagens das economias de escala no Brasil (1649 e 1679), na costa de África (1664, 1675 e 1723) e no oceano Índico (1687 e 1689).

A evolução posterior vai reforçar as tendências da coroa para a delegação de competências: assiste-se a um desenvolvimento muito rápido do eixo Atlântico, que está na origem do aparecimento de quatro novos contratos entre 1730 e 1750 (diamantes, tabaco, marfim e urzela) e de três companhias de comércio e navegação (Macau, Grão-Pará e Maranhão, Pernambuco e Paraíba). O desenvolvimento da riqueza faz-se ainda acompanhar do aumento da colonização brasileira, fenómeno gerador de novas fontes de receita — desde os dízimos reais e das alfândegas aos donativos, direitos de chancelaria, subsídios dos vinhos e aguardentes, até às passagens e entradas em cidades, comarcas e rios, enfim, um total de 57 impostos delegados em contratadores privados, que garantem um encaixe de 1044 contos em meados de Setecentos³; por outro lado, no continente mantêm-se as práticas em vigor, invertendo a orientação política apenas no caso de impostos reestruturados e actualizados por Pombal, que passam a ser geridos pela administração directa da fazenda, caso da décima e do subsídio literário (este último regressa, contudo, às mãos dos contratadores em 1800).

Chegados a este ponto, é legítimo levantar uma questão de fundo: não será exagerado equiparar os contratadores de impostos aos funcionários,

³ Biblioteca da Academia das Ciências, *Relação dos Contratos da Fazenda Real tanto no reino como nas conquistas...*, ms. 35. Os dados sobre os contratos do tabaco e do pau-brasil foram retirados da legislação nos períodos de 1759-1761 e 1753-1761, respectivamente.

integrando-os na definição operatória de Estado? Será que o arrendamento da cobrança fiscal os transforma em interlocutores privilegiados dos poderes administrativos? Para esclarecer esta pergunta é necessário esclarecer como se dá a interacção entre principal e agentes a médio e longo prazo a três níveis: saber se há uma mera delegação de autoridade ou se há transferência de soberania da pessoa do rei para os agentes; saber se as relações contratuais entre a coroa e as sociedades particulares são estáveis ou voláteis; averiguar qual a disponibilidade dos membros dessas sociedades para serem cooptados para novas funções em organismos estatais. Vejamos detalhadamente cada um destes tópicos.

1. TRANSFERÊNCIA DE SOBERANIA

Ao transferir direitos revogáveis sobre a cobrança de rendimentos, a coroa é obrigada a transferir também poderes fiscalizadores e executivos que permitam aos contratadores gerir da melhor maneira os recursos postos à sua disposição. O contrato implica, conseqüentemente, uma cedência de soberania quanto ao exercício da autoridade. Diversas soluções são adoptadas, consoante o objecto de rendimento, num espectro que evolui da autoridade nula do contratador (almoxarifados da coroa) até à criação de microsociedades com poder discricionário e jurisdição autónoma (tabacos). Tomando as palavras da jurisprudência da época, designaremos por *contrato limitado* aquele em que a administração está sujeita à inspecção do governo em todos os casos e o contratador não dispõe de meios para exercer a autoridade por modo próprio. As cobranças de impostos na Chancelaria dos Contos, na Chancelaria da Corte de Lisboa, no Paço da Madeira e no Consulado de Saída encontram-se nesta categoria: o privilégio maior do contratador consiste em nomear um representante seu para coadjuvar o escrivão nomeado pelo rei para a mesa de despacho⁴. No caso excepcional dos direitos alfandegários das madeiras exóticas do Brasil (Paço da Madeira), os ordenados dos oficiais régios são, inclusivamente, pagos pelo próprio contratador, situa-

⁴ As fontes históricas consultadas para a análise dos contratos feita nesta página e nas páginas seguintes baseiam-se em: Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, cartórios avulsos, relações de contratos, caixa 116, contratos dos diamantes, caixa 76; Arquivo Histórico Ultramarino, Ministério do Reino, maço 184 (série vermelha 2141); *Mapa demonstrativo do rendimento geral que tem havido na Alfândega Grande de Lisboa, 1782, 1783, 1784*, pelo encarregado das repartições António Thomaz de Almeida; Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Conselho da Fazenda, condições de contratos, livros 118, 119, 126, 127; Raul Esteves dos Santos, «Os tabacos: sua influência na vida da nação», in *Seara Nova*, Lisboa, 1974, vol. 1. Uma análise mais detalhada e quantificada da economia dos contratos e das companhias de comércio pombalinas pode encontrar-se no livro *Mercado e Privilégios. A Indústria Portuguesa entre 1750 e 1834*, Nuno Luís Madureira, Ed. Estampa, Lisboa, 1997.

ção que se traduz na dependência orgânica do arrendatário em relação ao quadro previamente definido de funções e responsabilidades. *Transferência parcial de soberania* existe quando o contratador é autorizado a ter oficiais de sua nomeação a quem é explicitamente dado o poder de fiscalização directa de embarcações ou casas, podendo mesmo fazer apreensões de mercadorias suspeitas sem a presença de outros oficiais de justiça. Os exemplos mais flagrantes são os contratos do pescado seco de Lisboa e do Porto e também da mesa dos vinhos, mesa da fruta, azeites e portagens. Nestes últimos casos, as taxas incidem sobre a circulação de produtos deterioráveis, havendo necessidade de controlar simultaneamente o tráfico terrestre e fluvial. A formulação jurídica é um pouco mais ambígua do que no caso do pescado seco, pois a frase «poderá nomear administradores, feitores ou outros oficiais para melhor arrecadação e cobrança dos direitos reais» não explicita com clareza os limites de acção destes agentes. De qualquer modo, estes são os contratos mais problemáticos de todo o período pombalino, porque os beneficiários, em vez de verem passar a lenha, o carvão, a fruta, vinagre ou o azeite e lançarem a respectiva taxa no competente lugar, antecipam os factos, realizando ajustes «clandestinos» com comerciantes e almocreves, reduzindo direitos ou fechando os olhos ao contrabando a troco de luvas na sua mão. O alvará de 20 de Maio de 1774 propõe-se repor a legalidade sem anular os contratos. Para tal proíbem-se os ajustes e determina-se que doravante as quatro mesas de despacho repartam entre si a despesa de um barco no rio Tejo, pertencendo ao superintendente dos contrabandos a selecção dos seis remeiros e patrão. Os contratadores mantêm o ónus, mas perdem a responsabilidade da fiscalização⁵.

Verdadeira *transferência de autoridade e de soberania régia* dá-se apenas na situação de exclusivo. As microsociedades constituídas em torno destes contratos detêm completa autonomia executiva e de gestão (os oficiais régios que intervêm na pesca das baleias no Brasil são uma excepção à regra), aconselhando-se mesmo os governadores, provedores da fazenda e capitães a não se intrometerem na sociedade (urzela) ou a darem-lhe toda a ajuda solicitada (pau-brasil)⁶. Quando muito, o papel reservado às autoridades é o de fornecerem prontamente as infra-estruturas necessárias, armazéns e embarcações, invertendo por completo a lógica tradicional do Estado, colocando oficiais superiores ao serviço e à disponibilidade dos contratadores. As cláusulas legais sancionam privilégios, mas esses privilégios devem ser observados à luz dos meios de actuação que os contratadores podem mobilizar para a sua observância. Pelo gigantismo financeiro e organizativo, os homens dos tabacos e saboarias são, sem dúvida, aqueles que mais capacidades têm de zelar

⁵ Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Conselho da Fazenda, livros 125 e 126.

⁶ Biblioteca e arquivo da Alfândega de Lisboa, Casa da Índia, livro 51.

pelo cumprimento dos termos explícitos do contrato e ampliação dos termos implícitos. Estão no terreno, o que significa contactos e informação. No terceiro quartel de Oitocentos, este posicionamento permite-lhes defender os seus interesses, enfrentar instituições, como a Alfândega Grande e a Casa da Índia, e derrotar adversários de peso em contendas de jurisdição. Por decreto de 1 de Agosto de 1794, por exemplo, conseguem obter a não ingerência do superintendente dos contrabandos nos seus negócios⁷, o que, na prática, significa uma redução dos poderes do mesmo superintendente consagrados no alvará de 16 de Dezembro de 1771. À semelhança dos outros contratos de exclusivo, os tabacos gozam de um tratamento judicial privilegiado até à revolução liberal: as causas cíveis ou crimes são do foro de juízos privativos, e não de tribunais comuns, facto tanto mais importante quanto permite a rápida execução de dívidas no prazo de vigência do contrato. No conflito com o superintendente está em causa saber se há alguma autoridade régia de última instância com poderes arbitrais ou fiscalizadores sobreposta ao juiz conservador dos tabacos. Como não há, o contrato implica não apenas uma transferência de autoridade, mas também uma transferência de soberania. As companhias pombalinas de comércio e navegação gozam igualmente de privilégios equiparados a este escalão máximo.

2. ESTABILIDADE DE RELAÇÕES

Na segunda metade do século XVIII, a tendência é para dilatar os prazos dos contratos. À excepção do almoxarifado da fruta e dos azeites da cidade de Lisboa, adopta-se o período de três anos para a vigência do arrendamento de impostos, revendo mesmo práticas estabelecidas, como a arrematação de direitos sobre cereais nos almoxarifados da coroa, que, em 1766, passam da revogação anual para um sistema de quadriénios. Múltiplos de três dominam os regimes de exclusivo, com seis anos de contrato no caso dos diamantes, pescaria de baleias e marfim e nove anos no pau-brasil e urzela. Os tabacos e saboarias seguem um padrão excepcional, optando-se pela renovação trienal até 1762-1764, data da entrada da sociedade constituída por Anselmo José da Cruz. Após esse momento, os prazos são ampliados para nove anos, à semelhança, aliás, do que acontece com o estanco do sal do Brasil, tradicionalmente um arrendamento de seis anos, mas que em 1788 é dilatado para treze anos.

Por esta via assegura-se desde logo maior continuidade nas funções. No entanto, os elementos que vêm dar maior estabilidade ao sistema são, por um lado, o princípio da renovação sucessiva, por vezes com dispensa de hasta pública, e, por outro, as práticas de licitação fechada (as partes interessadas ficam presas à oferta inicial, sem oportunidade de desenvolverem

contra-respostas para arrematarem os rendimentos em caso de concorrência). Como consequência destes mecanismos institucionais, verifica-se uma correlação positiva entre o valor monetário do contrato e a perpetuação dos mesmos indivíduos na arrematação. Isto significa que, quanto mais vultosa é a cobrança de impostos, maiores são as possibilidades de ela não mudar de mãos. Como as grandes fontes de receita estão concentradas em Lisboa (é na capital que se faz o «leilão» dos impostos e exclusivos coloniais e é na capital que estão as principais alfândegas do país — relembre-se a macrocefalia do comércio internacional neste período), encontramos aí os núcleos mais poderosos de capitalistas e financeiros. Dominam as sociedades colectivas de arrendatários, cujo formato original permanece inalterado: nunca uma sociedade com seis sócios é reestruturada para quatro ou para três; em caso de morte ou de abandono de um dos parceiros, substitui-se imediatamente o lugar vago com um novo sócio. A dinâmica é expansionista, e não de retracção: a sociedade entra num contrato limitado, consolida-o e começa a crescer, assenhoreando-se de impostos, cujo método de cobrança é semelhante ao arrendamento original. O grupo dos tabacos e o grupo da Casa da Índia (José de Sousa e Abreu e Manuel Inácio Ferreira) são pioneiros na década de 1760. A partir de 1773, três grandes sociedades vão monopolizar, por mais de vinte anos, a economia da arrecadação de impostos: os grupos das alfândegas, formados à volta de Domingos da Costa Fortunato (contratos do pescado seco, 1772, consulado da Alfândega Grande de Lisboa, 1773, consulado da Casa da Índia, 1773, sal de Lisboa, 1776), o grupo do Paço da Madeira, liderado por Lourenço Peres e Rafael da Silva Braga (contratos das portagens de Lisboa, 1775, Paço da Madeira, 1779, consulado do Paço da Madeira, 1779, do pescado seco, 1779, do pescado fresco, 1779, da fruta, 1782⁸), e o grupo das sisas de Julião Pereira de Castro (contrato da fruta, 1776, da sisa da cavalgaduras, 1783, dos azeites, 1784, da Chancelaria dos Contos, 1789, e da Chancelaria da Corte, 1789). Entretanto, nesta altura o núcleo dos tabacos conquista já posições em toda a linha de exclusivos coloniais, arrematando, em diferentes sociedades, os contratos das baleias, do sal do Brasil e, posteriormente, da urzela.

Nada de semelhante se passa na cidade do Porto. A norte, as sociedades formam-se e dissolvem-se ao sabor da corrente. Só quando os financeiros de Lisboa (primeiro, Álvares de Mira, depois, Fortunato da Costa) diversificam os investimentos e começam a licitar no Porto se formam os primeiros elos estáveis e duradouros de ligação com a coroa.

Por fim, ao nível do pequeno contrato de província, onde estão envolvidos rendimentos bem mais baixos (quase sempre inferiores a 2 contos de réis), quem manifesta interesse é sempre o indivíduo isolado, e não as socie-

⁸ A partir de 1785, Domingos da Costa Fortunato participa também nesta sociedade.

dades colectivas. De um período ao período seguinte nota-se maior concorrência e substituição de arrematantes, sendo o prazo máximo de permanência num mesmo contrato de nove anos (três renovações sucessivas). As estratégias de expansão e diversificação de investimentos em cobranças de impostos não existem.

Nos finais do século XVIII, o investimento particular nas áreas de prestação de serviços e de colaboração com a coroa atinge somas bastante expressivas, quer em termos de orçamento de Estado, quer ao nível das disponibilidades de capital do país. O erário régio recebe à volta de 2400 contos anuais das mãos dos contratadores, sendo importante realçar que nesta verba não estão sequer contemplados os contratos cujos rendimentos são canalizados para o funcionamento das administrações regionais. A distorção é especialmente importante na arrecadação de impostos dos territórios coloniais, pois o conjunto de arrendamentos incluído no quadro n.º 1 (1790-99) anda à volta de 100 contos, quando sabemos que em meados do século o valor efectivo ultrapassa os 1000 contos⁹. Na perspectiva que mais nos interessa, a do investimento privado, a série abaixo transcrita dá-nos uma estimativa por defeito.

A arrematação de rendimentos ao Estado garante 22% a 25% da receita efectiva do orçamento¹⁰, quota que consubstancia a reciprocidade de interesses entre a coroa e as camadas sociais com maiores disponibilidades financeiras. A boa saúde das finanças públicas depende, em boa parte, da atracção e fixação de capitais circulantes em aplicações de curto e médio prazo, o que nos ajuda a compreender a inércia institucional e económica do sistema de contratos. Quanto às balanças comerciais, o indicador mais expressivo é o valor das exportações de mercadorias nacionais (continente e ilhas) para nações estrangeiras e territórios coloniais. Ao eliminar o ruído das reexportações nas trocas comerciais com o exterior, podemos obter uma variável capaz de representar as potencialidades e o grau de especialização da economia portuguesa. Verifica-se, assim, que os capitais absorvidos nos contratos representam, em 1796 e 1797, 32,7% e 32,8% do valor dos produtos agrícolas e industriais enviados para as colónias e estrangeiro, baixando no ano seguinte, para atingirem 19,5% em 1799¹¹.

⁹ Biblioteca da Academia das Ciências, *Relação dos Contratos da Fazenda Real tanto no reino como nas conquistas...*, ms. 35.

¹⁰ Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e biblioteca do Instituto Nacional de Estatística, balanças do comércio dos anos de 1796, 1797 e 1799; Luís Espinha da Silveira, «Aspectos da evolução das finanças públicas portuguesas (1800-1827)», in *Análise Social*, vol. xxiii, n.º 97, 1987, pp. 505-529.

¹¹ Baseamo-nos nos valores das manufacturas nacionais exportadas para o Brasil publicados por Jorge Pedreira, *Estrutura Industrial e Mercado Colonial, Portugal e o Brasil*, Difel, Lisboa, 1994, p. 281. Todos os outros dados foram extraídos das balanças do comércio, INE, 1796-1799.

**Capital investido nos contratos de cobrança de impostos do Estado
e exclusivos comerciais (10⁶ réis)**

[QUADRO N.º 1]

Ano	Cobrança de impostos	Exclusivos	Total
1790	944,9	1 273,6	2 242,3
1791	971,9	1 273,6	2 269,4
1792	982,8	1 353,6	2 357,6
1793	1 000,5	1 351,6	2 375,9
1794	1 095,0	1 347,6	2 466,4
1795	1 095,2	1 347,6	2 466,6
1796	1 092,7	1 347,6	2 464,1
1797	1 086,6	1 347,6	2 458,0
1798	1 024,6	1 347,6	2 396,0

Fontes: Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, cartórios avulsos, caixa 116.

Se os contratos contribuem com quase um quarto da receita da fazenda, compreende-se como o tema da reforma dos métodos de cobrança é politicamente melindroso. A incerteza das alternativas é um factor que aponta para a manutenção do *status quo*, particularmente em conjunturas de crise ou de ameaça militar estrangeira.

3. COOPTAÇÃO PARA NOVAS FUNÇÕES

Dos pontos anteriores podemos concluir que há um vasto espectro de situações e de estatutos na colaboração dos arrendatários com a coroa, verificando-se, no entanto, que as manifestações mais fortes de autonomia jurisdicional, delegação de soberania e continuidade dos contratos ocorrem no topo da pirâmide, cimentando a posição de uma elite de negociantes de Lisboa na prestação de serviços ao rei.

A reconstituição das biografias do friso de personagens que estão em primeiro plano nos contratos e nas companhias de navegação põe a claro uma intensa rotação de cargos e lugares, invariavelmente centralizados a partir da capital, acrescentada de dons quase mágicos de ubiquidade: os mesmos indivíduos distribuem-se pelas mais diversas instituições. Este fenómeno da concentração de cargos foi em parte já investigado por Borges de Macedo, Raul Esteves dos Santos e José Augusto França, razão pela qual vamos aqui cingir-nos ao essencial. Primeiro que tudo, importa esclarecer que a fase mais intensa de acumulações e desdobramentos de funções se dá no período de 1755 a 1788 e remete-nos para o mundo novo da administração pombalina. A Junta do Comércio é o trampolim para novas oportunidades na área financeira. Antigos comissários volantes guindam-se agora ao estatuto recentissimamente digni-

ficado de homens de negócio. Investidos em lugares de direcção e consultadoria sobre a política comercial e industrial por um mandado de três anos imediatamente entram nos contratos mais rentáveis. O lugar cimeiro de provedor da Junta será, sucessivamente, ocupado por quatro figuras dos tabacos — José Francisco da Cruz, Policarpo José Machado, Joaquim Inácio da Cruz Sobral e Anselmo da Cruz Sobral. No único contrato monetariamente comparável aos tabacos, o da Casa da Índia, vamos encontrar uma primeira geração exclusivamente constituída por deputados da Junta, a que se segue o grupo de Domingos da Costa Fortunato, acompanhado de André Faria da Rocha, administrador da Fábrica de lençaria de Alcobaça, Manuel Eleutério de Castro, membro da direcção da Companhia do Grão-Pará e Maranhão entre 1761 e 1767, e o conhecido Jacinto Fernandes Bandeira, que entra na sociedade numa fase posterior (1779). O grupo de Pereira de Castro, por seu turno, conta com o deputado e inspector da contadoria da Junta (1766-1771) Manuel Inácio Ferreira. João Roque Jorge, o negociante português com maior investimento em acções e títulos fiduciários no Antigo Regime, cujas capacidades financeiras ficam bem patentes na altura da formação da Companhia do Grão-Pará e Maranhão, de que será de longe o maior accionista, e também na compra de apólices de dívida pública em 1796-1797, é investido em 1788 no lugar de deputado de Junta do Comércio e de membro da direcção da Real Fábrica das Sedas e Águas Livres (1788). Em sociedade com os filhos licitará, por anos sucessivos, o contrato do pau-brasil (1791).

A interpenetração entre a Junta do Comércio e as companhias monopolistas do Grão-Pará e de Pernambuco é também grande: onze homens de negócios acumulam, sucessivamente, lugares da máxima responsabilidade (deputado) em ambas as organizações. Por fim, a integração no serviço do Estado dá-se ainda na gestão e direcção de um outro tipo de organizações: as reais manufacturas. Os directores da Real Fábrica das Sedas nomeados em 1757 e 1768 pertencem à Junta do Comércio ou às companhias do comércio com o Brasil¹² e, do triunvirato encarregado da direcção da Real Fábrica de Alcobaça em 1774, dois homens, Francisco José Lopes e António Rodrigues de Oliveira, ocupam igualmente cargos máximos na Junta. Na manufactura de chapéus da vila de Pombal encontramos os nomes bem conhecidos de José Rodrigues Bandeira e do antigo deputado José Rodrigues Esteves (substituído entre 1764 e 1767 por Anselmo José da Cruz), assegurando não só a direcção, como o avanço de capitais necessários para despesas correntes. Na arrematação das manufacturas de papel da Lousã, em 1770, e das Reais Fábricas de Lanifícios de Portalegre e da Covilhã, em 1788, deparamos de novo com o núcleo duro dos exclusivos

¹² Gustavo de Matos Sequeira, *Depois do Terremoto*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1922, vol. III, pp. 159-160.

coloniais (tabacos, baleias, sal, urzela) ligados a outros deputados da Junta do Comércio. Por vezes, os negócios particulares nascem da informação privilegiada obtida nas instituições centrais, como sucede com os deputados Francisco José Lopes e Caetano José de Sousa, que vendem diversos produtos para os fabricantes da Covilhã, por intermédio de Domingos Gorjão ou de Maurício José Cremer Vanzeller, administrador da Fábrica de Sedas, que fornece os navios da marinha real de biscoito.

A participação de negociantes numa instituição centralizadora como a Junta, cuja função é a disciplina e regulação da actividade económica, dá-lhes uma dupla vantagem em relação à concorrência: por um lado, o monopólio da informação económica numa época em que os custos de informação são elevados, podendo depois utilizá-la em proveito próprio; por outro, a oportunidade de verem os seus serviços remunerados, seja pela recondução/acumulação de novos cargos, seja por uma situação de interlocutores privilegiados na arrematação de contratos ou no fornecimento de serviços à coroa. O percurso de negociante estatal abre, portanto, duas vias de saída: reforço de posições no interior do Estado, reforço de posições no mundo dos negócios, sedimentando uma elite que concentra meios e oportunidades sob a tutela do poder político. Na perspectiva da coroa, a delegação de responsabilidades fiscais apresenta igualmente vantagens: não só baixa os custos de transacção de curto prazo na cobrança dos impostos e reduz a incerteza nas receitas do orçamento de Estado, como compromete novas camadas sociais no suporte político às mudanças introduzidas pela monarquia, contrabalançando, assim, a perda do apoio tradicional da fidalguia de corte. Ao facilitar o acesso a direitos de propriedade exclusiva, o rei acaba por actuar como um monopolista discriminatório¹³: dispõe temporariamente dos direitos de propriedade de bens da fazenda a favor de certos segmentos sociais em troca de serviços, sustentação política e patrocínio financeiro. Note-se que, cronologicamente, os privilégios apenas são concedidos depois de os negociantes passarem pelo teste da prestação de serviços em instituições como a Junta do Comércio ou a administração das Reais Fábricas. Isto significa que a fidelidade, somada à demonstração de um bom conhecimento dos meandros dos negócios, é o critério de promoção e mobilidade.

Podemos concluir que, se os contratadores e directores de companhias comerciais são pessoalmente investidos do direito de exercerem a soberania

¹³ Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, Nova Iorque/Londres, 1981, e *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press (1990), 1993. Ao explicar a conduta discriminatória do Estado na afectação de direitos de propriedade, Douglass North tende a atribuir um papel secundário à angariação de suporte político, que é vista como um mero constrangimento exterior, e a sobrevalorizar os factores económicos, isto é, a tentativa do monarca de maximizar os seus rendimentos.

real, se prolongam, sucessivamente, a sua posição de agentes e se formam um viveiro onde o rei recruta dignitários e consultores para as mais diversas instituições, então parece legítimo admitir que eles ocupam uma posição de interlocutores estratégicos perante os poderes administrativos e aumentam as capacidades do poder central de intervir no país, embora de uma forma segmentada, heterogénea e contraditória. Qualquer definição de Estado na época moderna omissa em relação a este aspecto parece-nos, obviamente, inaceitável.

OS INTERESSES INVISÍVEIS

Analizados alguns dos aspectos da economia dos contratos, vejamos agora como eles se enquadram no funcionamento do sistema político.

Numa interpretação global, a criação da Junta do Comércio, em 1757, corresponde à tentativa de alargar o sistema corporativo de forma a implicar novos agentes sociais no esforço de implementação das políticas públicas neomercantilistas. Como esse esforço não prescinde da autoridade do Estado nos diversos domínios, o resultado a que se chega é a representação dos interesses segundo uma base estritamente individual, prevenindo o aparecimento de eventuais dissensões protagonizadas por grupos funcionais organizados, do tipo da Mesa do Bem Comum dos Mercadores no tempo de D. João V. Há um nominalismo na representação política e um nominalismo de decisão. O primeiro remete-nos para o facto de os homens de negócios nomeados para a Junta, Reais Fábricas, direcção de companhias de comércio, erário régio, se representarem apenas a si próprios; o segundo, para as formas de regulação da actividade económica, asseguradas pelo mecanismo da consulta sobre reivindicações, protestos e pedidos de privilégios individuais, agregando num segundo momento as opiniões de outras partes envolvidas, de modo a transformar situações de rivalidade em compromissos de não competição. O paradoxo deste sistema consiste em procurar auscultar os interesses sociais, ao mesmo tempo que impede a organização colectiva desses mesmos interesses. A cultura corporativa faz-se sem corporações, respondendo a um triplo objectivo: promover consensos, angariar conhecimentos e colaboração, limitar a redefinição de interesses fora da esfera do Estado. Comerciantes, proprietários de fábricas e artesãos independentes dialogam com as autoridades sem enfrentarem dilemas dos prisioneiros, pois a configuração institucional do absolutismo português não remunera a cooperação. De notar que estes agentes económicos são precisamente aqueles que estão na origem do crescimento económico e da diversificação de actividades da segunda metade do século XVIII.

No extremo oposto encontramos comunidades profissionais organicamente estruturadas e que dispõem de canais de representação política em sectores onde é vital controlar a entrada de novas gerações no negócio e

impedir que a abertura de mais estabelecimentos venha pôr em causa o frágil equilíbrio do mercado: os grêmios de ofícios artesanais e os grêmios das cinco classes de mercadores de tecidos de retalho correspondem, assim, à necessidade de auto-regulação de monopólios em actividades onde a liberalização das entradas é perigosa e tem consequências destrutivas sobre a morfologia do sector. O malthusianismo comercial destas corporações procura retardar a promoção dos candidatos que aspiram a ter um estabelecimento próprio (caixeiros dos mercadores e oficiais dos mestres de artesanato) e, sobretudo, equilibrar os direitos de propriedade de exclusivos entre as diferentes corporações, de modo a não permitir interferências de uns na venda dos produtos dos outros.

Enquanto as áreas mais sensíveis à inovação, vocacionadas para mercadorias com maior elasticidade de procura-rendimento e integradas em circuitos comerciais à distância razoavelmente amplos, não têm comunidades sócio-profissionais legalmente reconhecidas, o retalho tradicional, que abastece as vizinhanças, encontra-se organizado hierarquicamente e é representado por procuradores junto das instâncias de decisão política: no caso dos ofícios, as câmaras municipais; no caso dos mercadores de retalho, a Junta do Comércio. No entanto, devido a razões históricas concretas, que não vamos aqui descrever, ambos os grêmios só vieram a alcançar verdadeira projecção política na cidade de Lisboa, e mesmo assim com poucos resultados, pois as suas reivindicações são analisadas com uma desconfiança crescente por parte das autoridades: há a consciência de que os artesãos, agarrados aos privilégios tradicionais de fabrico, são incapazes de reestruturar a produção para as novidades que fazem o gosto dos consumidores, travando, assim, as prioridades mercantilistas de substituição de importações e de retenção de metais preciosos¹⁴. Junto de fisiocratas e liberais o acolhimento não é melhor: os privilégios de fabrico são interpretados economicamente como uma renda a favor de segmentos sociais minoritários à custa dos elevados preços que tem de pagar o resto da população¹⁵; são «odiosos»: os privilégios são odiosos.

¹⁴ «É bem dissonante a razão que os Mestres de qualquer ofício estejam continuamente com mão armada pelo juízo executivo da Almotaçaria contra todos os inventores de qualquer nova ideia... e os referidos Mestres não queiram nem aprender a fazer outras obras, ou melhorar as que se fazem, se para esta novidade lhes é necessário qualquer trabalho ou despesa, passando como axioma entre tais portugueses o responderem 'isso vem de fora!' quando se lhe pede uma obra que não tiveram notícia os seus antepassados» (Arquivo Histórico do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Ministério do Reino, MR-3, consultas, livro 3, consulta de 19 de Janeiro de 1761).

¹⁵ V., por exemplo, Domingos Vandelli, «Memória sobre a preferência que em Portugal se deve dar à agricultura sobre as fábricas», in *Memórias Económicas da Academia das Ciências*, Oficina da Real Ac. das Ciências, Lisboa, 1789, t. 1, pp. 244-253, e Manuel Luís da Veiga, *Escola Mercantil sobre o comércio assim antigo como moderno*, Imprensa Régia, Lisboa, 1817, 2.^a ed., p. 301.

O ponto que queremos deixar claro prende-se exclusivamente com o decréscimo do poder político das organizações gremiais e o estatuto relativamente marginal que elas ocupam na configuração institucional tutelada pela Junta do Comércio. Durante a segunda metade do século XVIII, o corporativismo sem corporações é a forma dominante de intermediação de interesses, de governação e de cultura política.

Como os grupos sociais mais inovadores não encontram outra forma de representação para a defesa das suas posições senão aquela que é realizada por intermédio da Junta do Comércio, vai-se gerando uma relação conspícua entre aquilo que é a defesa das atribuições de um organismo do Estado e a defesa dos grupos sociais sob a sua alçada. O corporativismo sem corporações conduz deste modo a formas de cultura política onde os afrontamentos são transferidos para o ecrã das competências das instituições, passam do nível de expressão legítima de interesses para o nível da integração legal. A intermediação tende a ser preenchida pela própria Junta do Comércio, que actua junto de outras instâncias (Conselho da Fazenda, juizes das alfândegas, Município de Lisboa) na representação e defesa destes sectores. Processualmente, a consulta de interesses nominativa tem óbvias afinidades com os fenómenos de microcorporativismo das sociedades contemporâneas, isto é, as situações em que há um contacto directo entre o Estado e a empresa para a concretização de políticas sectoriais, por exemplo, no âmbito do apoios ao desenvolvimento da internacionalização, saneamento financeiro, cobrança de impostos em atraso e formação profissional¹⁶.

As formas individualistas de representação seguidas em Portugal contrastam não só com países como a França, cujas comunidades de negociantes têm um papel activo na condução das políticas económicas regionais, sobretudo depois da revolução de 1789, mas contrastam ainda com outras nações, como a Espanha e a Inglaterra, onde, apesar de os consulados autónomos geridos por comerciantes e manufactureiros nunca chegarem a ter um enquadramento constitucional relevante, existiram incentivos à associação de interesses. Ainda que de forma não sistemática, a possibilidade de os corpos profissionais intervirem colectivamente na regulamentação foi facilitada (1) pelo funcionamento descentralizado das instituições que solidificaram ligações próximas e directas com os agentes económicos instalados no terreno — caso da Junta do Comércio em Espanha — ou (2) pela existência de canais abertos para os grupos de pressão se organizarem em torno de objectivos bastante concretos — caso dos *private bills*, apresentados ao Parlamento inglês sobre questões internas, ou dos privilégios coloniais concedidos pelo Board of Trade¹⁷.

¹⁶ Peter J. Williamson, *Corporatism in Perspective*, Sage Publications, Londres, 1989.

¹⁷ Hilton L. Root, *The Fountain of Privilege*, University of California Press, Berkeley, 1994; Jean Pierre Hirsch, *Les deux rêves du commerce*, Ed. École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 1991; Jordi Nadal e Albert Carreras, *Pautas Regionales de la Industrialización Espanola*, Ariel, Barcelona, 1990.

A tradição individualista portuguesa, entendendo-se a palavra *individualista* no sentido da predominância de comportamentos não cooperativos, tem sido apontada como um dos pontos fracos do tecido empresarial no contexto da competitividade internacional. A génese destas atitudes não deve, contudo, ser imputada a uma «mentalidade» estruturalmente fechada, pouco inovadora e limitada pela clausura dos mercados, funcionando como uma espécie de *a priori* histórico, mas sim a configurações institucionais embebidas no tempo, nas quais as estratégias de colaboração e arbitragem do Estado são claramente remuneradoras em relação à afirmação de interesses privados autónomos.

É a partir das posições conquistadas nos regimes de participação financeira e política das instituições do Antigo Regime que as primeiras formas de associativismo se manifestam, dando aos indivíduos o sentido de posição e de identidade para com um grupo. Nas companhias comerciais e nos contratos, os homens de negócios aprenderam a cooperar e a defender vantagens recíprocas, criaram laços estáveis, alargaram as redes de influência pessoal nos tráficos mercantis e consolidaram a aliança com a coroa em torno de estratégias comuns. Perante o vazio jurídico e organizativo das comunidades profissionais, a prática da administração e fiscalização de direitos de propriedade exclusiva, atribuídos pelo Estado, foi o cimento para as primeiras experiências associativas. Os grupos de interesses, apesar de terem formas específicas de entropia, nas quais um núcleo estável ao longo dos tempos se combina com uma variação dos membros efectivos através da cooptação dinâmica de substitutos, apresentaram uma coesão capaz de transformar os elos económicos provisórios em estratégias financeiras continuadas, ultrapassando, por exemplo, os prazos de colaboração legal do contrato de três ou seis anos por intermédio de sucessivas renovações.

Do ponto de vista formal, as sociedades de contratadores não alcançam qualquer estatuto definido. À luz da jurisprudência antiga, os grupos passam por realidades invisíveis. É, aliás, essa invisibilidade dos interesses que facilita a manutenção de posições adquiridas e a consolidação de uma área financeira protegida. Com esta ideia não queremos dizer que os «lucros imorais dos contratos» sejam completamente ignorados pelos contemporâneos. Bem pelo contrário, a crítica às personagens dos tabacos e mesmo à administração de outros exclusivos coloniais é uma constante de várias memórias e até de poemas: vejam-se os casos dos manuscritos da prisão da Junqueira, escritos pelos adversários de Pombal, ou dos ensaios de reforma da receita fiscal saídos do punho de Domingos Vandelli, de Jácome Ratton ou de D. Rodrigo de Sousa Coutinho. A consciência dos lucros privados e dos prejuízos públicos está bem presente nestas reflexões e começa a ser entendida como uma das prioridades da reforma do Estado. A invisibilidade legal dos interesses dificulta, no entanto, que se aponte o dedo a alguém, pois, em última instância, é a própria política da monarquia que está em causa. Sintetizando os elementos de interpretação aqui sugeridos, podemos

considerar que existem basicamente dois modelos teóricos para descrever as relações entre o Estado e os grupos de interesses.

O primeiro, desenvolvido por Gordon Tullock sob a designação de procura de rendas (*rent seeking*) e com grande impacto na área disciplinar designada *public choice*, parte do pressuposto de que a actividade dos *lobbies* deve ser analisada como um investimento individual em grupos de cooperação voluntária sempre que há hipóteses de capturar rendimentos na esfera pública. A função do *lobby* é procurar obter do Estado restrições ao mercado e ao comércio livre: por intermédio de quotas, privilégios especiais e outras formas de limitar a produção, dá-se uma diminuição da oferta e um desequilíbrio no mercado que levam à subida dos preços, transferindo os excedentes dos consumidores para os produtores melhor posicionados para se apropriarem desses rendimentos e criando desperdícios sociais¹⁸. Pedro Lains aplicou recentemente algumas destas ideias à subida de direitos de protecção alfandegária de algumas mercadorias, interpretando essa subida como a afectação de uma renda a favor dos industriais que produzem para o mercado interno: «A política pautal portuguesa no período compreendido entre 1842 e a primeira guerra mundial deve ser entendida como resultando em larga medida do entendimento entre os grupos com maior capacidade para reivindicar os favores e os interesses próprios de um governo que tinha nas alfândegas a principal fonte de receitas¹⁹.» Esta hipótese é invocada para explicar as inconsistências na definição de direitos alfandegários, de que resulta uma elaboração de pautas «ao sabor de interesses relativamente antagónicos, sem recurso a soluções de compromisso».

As afinidades da teoria de *rent seeking* com algumas ideias de Adam Smith são claras, pois considera-se que a intervenção do Estado na economia, motivada pelos interesses dos *lobbies*, é a causa de ineficiências na afectação de recursos da sociedade. Um dos problemas de tal perspectiva é supor o Estado como uma entidade passiva, mera arena onde os grupos de interesses se digladiam na procura de rendas (outro problema é não contemplar as diferentes margens de ajustamento a situações do tipo da restrição compulsiva da oferta²⁰). Na verdade, neste quadro explicativo, o Estado não pode ter outro papel senão o de mediador; o Estado é uma entidade neutra.

¹⁸ Gordon Tullock, «The costs of special privilege», in James E. Alt e K. A. Shepsle (dir.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press (1990), 1994, pp. 195-211; Peter Bernholz, «Public choice theory: some items for a research agenda», in *Public Choice*, n.º 77, 1993, pp. 29-37.

¹⁹ Pedro Lains, «O protecçãoismo em Portugal (1842-1913): um caso mal sucedido de industrialização 'concorrencial'», in *Análise Social*, vol. XXIII, 1987 (3.º), p. 494.

²⁰ V. o caso das respostas diferenciadas às restrições decretadas na comercialização do petróleo em 1973, estudado por Yoram Barzel, *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press (1989), 1991, ou no mercado de arrendamento de Hong-Kong, estudado por Steven N. Cheung, «Rent control and housing reconstruction», in *Journal of Law & Economics*, 1976, 19, n.º 1, pp. 27-53.

O segundo modelo teórico parte de pressupostos diferentes. A referência de base é o ensaio de Tocqueville sobre o antigo regime francês²¹ e o que se procura observar é a maneira como as actividades do governo e da administração central e as configurações institucionais que lhe estão subjacentes são capazes de influenciar a formação de grupos, as capacidades políticas dos agentes e a própria redistribuição dos rendimentos. Nesta perspectiva, a organização dos interesses surge como o resultado e não como a causa da intervenção do Estado. Regra geral, podemos dizer que, quanto maior for a componente corporativa na organização da sociedade, maior será o interesse da proposta metodológica de Tocqueville em relação ao esquema alternativo de «procura de rendas», onde os *lobbies* são forçados a actuar em mercados políticos competitivos. Mas as ideias aplicam-se também a outras conjunturas: em circunstâncias de recuperação de crise profunda, o Estado pode apostar na protecção de um pequeno número de firmas, oferecendo-lhes condições de operação em regime de monopólio, insulando-as dos mercados de livre troca e favorecendo a concentração de interesses dispersos pela fusão, como sucedeu, por exemplo, com os grandes empreendimentos franceses na área da electrónica, transportes e comunicações depois da segunda guerra mundial²². Neste caso, a atribuição de rendimentos e de direitos de propriedade passa pela supressão da concorrência, o papel dos grupos de interesses encontra-se condicionado à partida e as configurações institucionais desenhadas pelo poder central influenciam as formas de organização das comunidades empresariais.

Em Portugal, os interesses nasceram e consolidaram-se a partir da colaboração com o Estado numa conjuntura de mudança profunda das infra-estruturas produtivas do país e de novas responsabilidades do poder central no investimento público de fomento. Crescimento e centralização caminharam a par, o que significa que o comportamento do rei como monopolista discriminatório permitiu controlar a redistribuição dos rendimentos por um núcleo razoavelmente restrito de negociantes, integrando-os no aparelho administrativo com base no sistema político do corporativismo sem corporações. O governo necessitou da «sociedade civil» para construir o Estado.

CRISE E REFORMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Uma maneira simples de testar a capacidade explicativa das ideias aqui desenvolvidas consiste em averiguar em que medida elas conseguem descre-

²¹ A. Tocqueville, *O Antigo Regime e a Revolução*, Ed. Fragmentos, Lisboa, 1989.

²² John Zysman, «Dynamic diversity: institutions and economic development in advanced countries», in *The Political Economy of Diversity*, Robert Delorme e Kurt Dopfer (eds.), Elgar Publishing, Aldershot, 1994, pp. 135-136.

ver os principais acontecimentos da evolução das finanças públicas e são compatíveis com os momentos mais marcantes dessa evolução: as crises e as tentativas de reforma.

Começemos pelo problema do desequilíbrio entre a receita efectiva e a despesa nos finais do século XVIII, uma situação que gera atrasos cada vez mais frequentes no pagamento de ordenados dos funcionários, soldos, fornecimento de géneros e outras despesas correntes, criando, assim, uma dívida pública acumulada, que o governo tentará resolver com o recurso à emissão descontrolada de papel de moeda em 1796. Nos termos do quadro explicativo atrás avançado, é possível extrair a seguinte hipótese: se a economia de licitação de contratos e de exclusivos é uma economia não concorrencial onde os lances são definidos em condição de desigualdade dos potenciais interessados, favorecendo os interlocutores privilegiados da coroa, então, com o correr dos tempos, é de esperar que o rendimento da fazenda sofra um desvio em relação ao que seria o preço de um mercado concorrencial. Deste modo, embora o sistema de delegação da cobrança fiscal apresente grandes vantagens de curto prazo, ao oferecer baixos custos de transacção e investimentos mínimos, acaba por ter um efeito negativo no longo prazo, secando uma das principais fontes orçamentais e contribuindo para a crise de finais do século XVIII.

Para testar esta hipótese comparámos as séries temporais relativas aos impostos cobrados no regime de comércio livre (rubrica das alfândegas de mar e dos consulados das alfândegas marítimas) com a série dos arrendamentos oferecidos à coroa pelo monopólios coloniais do tabaco, estanco do sal, pau-brasil, pesca da baleia e urzela. Com base no método dos mínimos quadrados estimámos a taxa de crescimento de ambas as séries no período de 1779 a 1798²³, concluindo que, enquanto os exclusivos crescem 1,4% ao ano²⁴, os rendimentos das alfândegas de mar crescem a um ritmo de 2,2% e os consulados das alfândegas a 2,6%. A oferta dos monopólios não acompanha, portanto, as receitas do comércio livre. E esse é o preço social do contrato.

Importantes dignitários da administração local denunciam, aliás, esta realidade; em 1779, o segundo vice-rei do Brasil protesta contra o facto de se esperar uma duplicação do valor dos arrendamentos e os contratadores continuarem a licitar praticamente pelos preços antigos: «Aqueles [contratos]

²³ Arquivo Histórico do Tribunal de Contas, cartórios avulsos, relações de contratos, caixa 116. Por falta de informação, as variáveis incluídas no item «Alfândegas terrestres», têm uma cobertura parcial em relação aos rendimentos totais destas alfândegas.

²⁴ Como o índice de preços no consumidor estimado para a cidade de Lisboa cresce no mesmo período ao ritmo de 1,1% ao ano, os aumentos oferecidos pelos contratadores apenas significam um aumento real de +0,3% nas receitas do Estado (Nuno Luís Madureira, *Mercados e Privilégios*, cit.).

que podiam crescer dobrados do que já andavam no lanço que a mim vieram oferecer como era o contrato das baleias e do sal, por informações menos verdadeiras vieram a ter na nova arrematação um insignificante acréscimo²⁵.» A denúncia, claro está, não produz quaisquer alterações.

Um segundo momento de grande importância no debate sobre o sistema fiscal português ocorre durante o regime saído da revolução liberal de 1820. A filosofia da organização da cobrança de impostos herdada do absolutismo, ao imiscuir a administração privada nos negócios públicos, choca frontalmente com os novos princípios constitucionais. No entanto, apesar dos tons acalorados com que Borges Carneiro denuncia na Assembleia as práticas dos contratos, a reforma do sistema não chega a fazer parte da agenda legislativa e tudo fica na mesma²⁶. Os únicos «abusos» corrigidos dizem respeito às situações mais gravosas de transferência de soberania para os contratadores, que lhes conferem o poder de actuarem através de instituições particulares de justiça, de que o juízo privativo dos tabacos é exemplo. A igualdade de todos perante a lei leva a limar estas arestas, sem, contudo, tocar nos fundamentos da arrematação de impostos. As dificuldades orçamentais são grandes, mas os constitucionalistas têm as mãos atadas: os constrangimentos impõem-se aos ideais. De acordo com a interpretação aqui defendida, a decisão de manter os contratos em vigor sem alterações de maior no seu funcionamento é uma escolha inevitável, já que os custos de qualquer alternativa são claramente superiores a eventuais benefícios. Não está em causa o problema da falta de funcionários, que poderia ser resolvido com relativa facilidade, mesmo por um período transitório, com a acumulação de funções das autoridades locais. O que importa verdadeiramente são os custos de fiscalização e de informação sobre a matéria colectável, sem os quais tanto os funcionários como os contribuintes ficariam com as mãos livres para agirem em proveito próprio, reembolsando a diferença entre o valor declarado e o valor real que deveriam pagar. Opta-se pela continuidade dos contratadores porque a passagem dos impostos para a administração directa comporta custos de transacção excessivamente elevados.

Como se reformam então as finanças públicas? A estratégia mais eficaz para escapar aos dilemas do principal e do agente no século XIX passa necessariamente pelo reaproveitamento de redes de cobrança já instaladas no terreno. Ao fazer do velho novo, o Estado vai conseguir poupanças assinaláveis nos custos de informação e de fiscalização dos impostos. Ora a única rede com experiência acumulada sobre todo o território nacional ao

²⁵ Relatório do marquês do Lavradio, vice-rei do Brasil de 1769 a 1779, feito no Rio de Janeiro em 19 de Junho de 1779, publicado pelo visconde de Carnaxide, *O Brasil na Administração Pombalina*, Companhia Ed. Nacional, Rio de Janeiro, 1940, p. 311.

²⁶ Magda Pinheiro, *Os Portugueses e as Finanças no Dealbar do Liberalismo*, Sá da Costa, Lisboa, 1991.

nível da administração directa pela fazenda é a das superintendências para a cobrança das décimas. Como vimos, devido à decisão pombalina de criar um aparelho fiscal de raiz, os contratadores nunca tiveram influência na colecta deste tributo. Nos princípios da década de 1840, durante o ministério de Costa Cabral, dá-se o passo decisivo. Se a experiência anterior do Estado converge para as décimas, a solução mais racional passa por fazer deste imposto a trave mestra de um novo sistema: aproveita-se a ossatura administrativa, mas essa ossatura é revestida com novo conteúdo fiscal. O alargamento da matéria colectável vai, conseqüentemente, transformar por completo a natureza das taxas: as novas décimas, as décimas «do Cabral», pouco têm a ver com os antigos pagamentos de maneios, de arruamentos e de empréstimos de dinheiro criados por Pombal. Em vez da plêiade de impostos do Antigo Regime, aponta-se tendencialmente no sentido de um imposto único, ou pelo menos de um imposto que permita ao Estado retirar vantagens das economias de escala e reciclar as poucas competências existentes neste campo. Deste modo, a herança do sistema fiscal absolutista determina de algum modo as escolhas dos métodos de cobrança e também da própria natureza do sistema de impostos no período liberal. Centralizar na décima equivale a baixar os custos de transacção, facto que explica o ressuscitar das cinzas do antigo imposto.

A revolta popular da Maria da Fonte e da Patuleia, em 1846 e 1847, vem expor à evidência a extrema impopularidade, se não mesmo o ódio, que os folhetos amarelos de declaração da décima, vulgo papeletas da ladroeira, tiveram no Norte e no Centro do país. Camilo Castelo Branco retratou-nos este ódio em tons algo descarnados e primitivos através de várias personagens que nos seus romances aparecem a vociferar raivosamente contra o imposto e os sanguessugas da capital. Depois de vinte anos de quase ausência fiscal directa, o Estado decide alterar de um momento para o outro a sua política, passando a estar presente na vila e na aldeia, fazendo arrolamentos, exigindo o preto no branco, adicionando, multiplicando, subtraindo. Habitua-das a dialogar com contratadores ou funcionários locais, habituadas a negociar, mais ou menos, o imposto, as populações não têm dúvidas: a roubalheira começou; os políticos querem meter-lhes a mão no bolso.