

# **A REALIDADE SOCIAL, ECONÔMICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO RS NA PERCEPÇÃO DO GOVERNADOR PAULO GAMA (1803 A 1809)**

Prof. Dr. Eugenio Lagemann<sup>1</sup>

Cada gestor enfrenta uma realidade específica, o que torna difícil comparar o desempenho de cada um deles no processo histórico. Muito comum, porém, a situação em que um problema praticamente se perpetua até que um gestor consiga uma solução. Essa depende de muitos fatores, entre os quais, sem dúvida, a determinação e a capacidade de decisão. O que, isoladamente, não é suficiente. O ambiente político e social deve ser propício, ou o gestor deve ter a capacidade de criar o ambiente mais favorável para que suas determinações sejam aceitas e apoiadas.

Com esse preâmbulo em mente examinaremos a percepção da realidade social, econômica, política e administrativa registrada pelo Almirante Paulo Gama quando exerceu o Governo da então Capitania de São Pedro do Rio Grande de 1803 a 1809. Ao invés de relatórios de governo, apoiamos-nos nas cartas por ele dirigidas a seus superiores, entre eles o Príncipe Regente Dom João VI, publicadas em 2008 pelo Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul no livro “Capitania de São Pedro do Rio Grande: correspondência do Governador Paulo José da Silva Gama”. Dessa forma, todas as nossas referências se relacionam a esse livro.

As cartas tratam de assuntos do cotidiano da administração, mas também apresentam análises e propostas. De forma sintética, observa-se que predominaram quatro temas: a delimitação e ocupação do território; a organização da administração pública; a política fiscal; e a avaliação da economia e sociedade gaúchas.

## **A delimitação e ocupação do território**

Ao contrário dos dias atuais, Paulo Gama assumiu o governo de uma unidade administrativa ainda sem fronteiras geográficas definidas e um território ainda em processo de ocupação. Diante disso se envolve com a demarcação dos limites, precisa cuidar da relação militar com os castelhanos, se ocupar com a integração dos povos indígenas e administrar a distribuição das terras.

A divisa do Rio Grande do Sul com o Uruguai estava sendo demarcada e, na época, se pensava que os divisores fossem os rios Ibicuí e Santa Maria.

---

<sup>1</sup> Historiador e economista.

À comissão demarcatória o Governador aconselhou seguirem “as direções dos montes pelos cumes deles, ou dos rios aonde os houver a propósito” (p. 34). No caso dos rios, a orientação era a de ficarem desde as nascentes até a foz no mesmo domínio, o que, sem dúvida, evitaria conflitos posteriores. A preocupação do Governador de Montevideo, em 1809, a respeito dos “verdadeiros limites” permite concluir que a questão fronteiriça ainda ocupou os gestores por algumas décadas, se lembrarmos que foi necessária a ação decisiva do Barão do Rio Branco para estabelecer a fronteira sul do Brasil no início do século XX.

Nessa fronteira viva, os cuidados militares eram essenciais. E disso se preocupou ao observar dos espanhóis confinantes “miudamente seus mais pequenos movimentos”, (p. 125), constituindo-se o Rio Grande a “sentinela do Brasil”. Colocou as tropas em prontidão em 1804 e 1807, nesse caso pela ameaça francesa e a aliança com a Espanha, e alistou para preencher os corpos de linha todos os habitantes dos 15 aos 50 anos e “todos os vadios e vagabundos” (p. 168) registrando-se que até “contrabandista foi assentado como praça de soldado para o desviar daquela criminosa inclinação” (p. 180). Embora exigisse essa dedicação de sua gente, não foi insensível às consequências. Cobrou e obteve dos seus superiores o envio de reforços de São Paulo, pois esse alistamento “iria arrancar braços indispensáveis a sua agricultura, com atraso da sua propriedade e prejuízo geral do Estado” (p. 182), aspecto que se repetiu durante a Guerra do Paraguai, quando o Rio Grande do Sul ofereceu os maiores contingentes. Cabe registrar um dos grandes problemas da época, a deserção, o que explica a decisão de acampar as tropas paulistas em Porto Alegre e não em Rio Grande, onde teriam que alugar casas de particulares e, mais importante, os desertores estariam indo para a área espanhola, reforçando o inimigo (p. 192). Ainda para fins de enfrentamento, tentou descobrir produtores de salitre e de pólvora para aprovisionar a Casa da Pólvora, em Porto Alegre (p.123/4).

A indefinição fronteiriça e a ameaça militar constante despertaram em Paulo Gama o desejo de “atrair as nações selvagens, que confinam com este país” (p. 110), revelando a posição independente desses grupos. A estratégia consistiu em criar com eles um colchão de proteção em relação à área espanhola, como o revela a justificativa do acordo de “proteção e amparo” assinado em 1806 pelo Governador com o cacique dos charruas, Gaspar:

(...) sendo estes indivíduos os mais destros no manejo dos cavalos e os mais práticos desta campanha, por cujos motivos, se tem pelo sempre temer e recear dos espanhóis, que ansiosamente desejam a sua total extinção, e assim no tempo da paz servindo-nos de uma formidável barreira contra qualquer surpresa dos nossos vizinhos, na guerra sem despesa à Real Fazenda aumentarão o número dos hostilizadores (p. 110).

A distribuição de terras foi um caso à parte. O Governador descreveu em 1803 uma situação caótica, em que as condições definidas em lei para a concessão de sesmarias não estavam sendo obedecidas. As condições eram, entre outras:

de cultivarem dentro de curto e determinado tempo, de as agricultarem, de não serem em extensão mais de três léguas o muito e de não terem mais que uma só sesmaria cada família, de não serem em margens de rios, de serem medidas judicialmente pondo-se-lhe marcos, etc. (p. 42).

Segundo a legislação descumprimento delas deveria ser punido com o retorno das sesmarias à Coroa. O que não ocorria. O resultado era a concentração de terras realizada mediante subterfúgios como a obtenção de terras para filhos ainda vivendo no pátrio poder, pela expulsão de proprietários de datas e até mediante suborno nas medições. Para que o território fosse ocupado e cultivado os procedimentos na concessão deveriam ser alterados e moralizados.

Os remédios sugeridos foram a aplicação da penalidade em caso de desobediência às condições legais, a legalização de ocupações, e um controle mais acurado no futuro. Para o ordenamento das propriedades sugeriu: a) a demarcação imediata das áreas concedidas, com a citação de todos os confinantes em processo sumaríssimo, sob controle de ouvidor ou juiz letrado, mas com direito a apelação; b) a legalização das posses comprovadas pelo uso, com proibição de futuras posses sem carta de sesmaria; e c) o recadastramento de todas as terras e legalização em prazo de 1 ano, após o qual, a concessão de sesmarias deveria ficar condicionada à certidão de vacância para evitar a duplicação das concessões de uma mesma área. Como se vê, problemas típicos de frente pioneira, que continuavam presentes no início do século XX no Rio Grande do Sul, quando a falta de titulação adequada das terras dificultava aos bancos em concederem créditos hipotecários nas áreas rurais.

### **A organização da administração pública**

O Governador iniciou seu conjunto de cartas, tratando dos fundamentos de uma administração pública: a estrutura que propicia seu financiamento. A primeira medida que menciona é o estabelecimento de uma Junta da Real Fazenda, a qual deveria formar a pauta a ser exigida na Alfândega da Capitania, evitando-se, dessa forma, as demoras e o inconveniente das cobranças relativas às exportações do Rio Grande até então realizadas na alfândega do Rio de Janeiro. A alfândega foi instalada em Porto Alegre, sob o comando do Juiz e Ouvidor, secundado pelo escrivão, enquanto na Vila de Rio Grande, mais próxima à Barra, foi instalado um consulado, sujeito à alfândega principal, sob o comando do escrivão.

Para a organização da justiça, responsável pela fé dos contratos, pela certeza dos domínios e pela segurança pública definiu a sua profissionalização, com a

nomeação de um juiz de fora letrado, e sugeriu a divisão administrativa da Capitania. Até então existia apenas a Câmara de Rio Grande, que estava instalada em Porto Alegre em decorrência da ocupação castelhana da Vila de Rio Grande em 1763. Para facilitar a ação da justiça, necessitada de ouvir os acusados, era essencial reduzir as distâncias. Para tanto, sugeriu a divisão da capitania em quatro vilas, com suas respectivas freguesias, originando os primeiros municípios do Rio Grande do Sul: a) Porto Alegre, capital da Capitania, integrando Viamão, Triunfo e Gravataí; b) Rio Grande, abarcando São José do Norte e Mostardas; c) Rio Pardo, incluindo Santo Amaro, Taquari e Cachoeira; e d) Santo Antônio da Patrulha, integrando Vacaria e Osório. Embora Rio Grande fosse a mais populosa, com 8.390 habitantes, o Governador era de opinião de que a vila de Porto Alegre, com 3.927 habitantes, já poderia ser guindada à categoria de cidade, “pela sua população numerosa, pelo seu local e extensão e pela consideração que vai a ter sendo a capital de uma tão importante capitania” (p. 128). A divisão administrativa foi concretizada logo após o final de sua gestão, mas a elevação de Porto Alegre a cidade só ocorreu em 1821.

A situação de insegurança da Capitania também exigiria, segundo o Governador, a instalação de uma Junta Criminal para processar os escravos, índios e mestiços, esses originários de Curitiba, então Capitania de São Paulo, e que “vagueiam sem domicílio certo capazes de cometer toda a sorte de atrocidades por qualquer insignificante paga, servindo de instrumento de vingança de qualquer particular”. Observa-se, pois, que os atuais tempos de insegurança já foram experimentados em outras épocas, embora com características próprias: no passado a insegurança predominava na área rural, hoje nos grandes aglomerados urbanos.

As condições das tropas, dos arsenais e das armas eram precárias e exigiam medidas imediatas. As tropas sofriam com as deserções, e uma das formas de enfrentá-las foi a concessão de anistia aos desertores para tentar recompor os quadros. Os armazéns reais e a casa da pólvora precisavam de reformas. A maior parte dos homens da cavalaria de milícias estava sem armamento e o Governador mandou “fazer paus de ponta” para eles, mesmo que reconhecesse que “semelhante arma pouco ofende e nada defende” (p.30).

A Feitoria do Linho Cânhamo era outro motivo de preocupação, pois o diagnóstico indicava o “deplorável estado em que está aquela cultura e seus estabelecimentos” (p.28), para cuja solução considerava necessária a troca de local da Feitoria, o que veio a ocorrer depois de finalizada sua gestão, com a opção por São Leopoldo, futuro abrigo dos imigrantes alemães. Reconhecia também que para reativar a cultura do cânhamo, importante fonte de matéria-prima para as cordoarias de uso intenso nos navios, seriam necessárias outras ações como instalar uma Mesa de Inspeção para classificar os produtos e, numa visão, muito contemporânea, autorizar a instalação de cordoarias por particulares, para gerar concorrência (p. 165), uma fórmula que superava o monopólio característico da economia colonial.

## A política fiscal

O seu diagnóstico a respeito da situação das finanças da Capitania no momento da assunção do governo soa familiar: “os rendimentos que tem atualmente não chegam para as suas despesas” (p.28). Mas viu perspectivas favoráveis já que “ela em si tem meios superabundantes às suas despesas” (p.28). Por que então essa situação? Ao invés de criticar os gestores anteriores, Paulo Gama contextualiza a atuação dos seus antecessores, lembrando que governaram “com uma total dependência dos Vice-Reis” (p. 28) do Rio de Janeiro. A solução mais ampla desse problema viria com a Carta Patente de 19 de setembro de 1807, que elevou a capitania do Rio Grande para capitania geral, não mais subordinada à Capitania do Rio de Janeiro, fato que se concretizou com a posse do primeiro Governador e Capitão-Geral em 1809. O Governador Paulo Gama, entretanto, conseguiu dar passos na direção da autonomia administrativa mediante ações como a de fixar a pauta da alfândega na própria capitania.

As ações para o “ajuste fiscal”, termo recente, mas adequado à situação que estamos descrevendo, tiveram início literalmente no combate à sonegação, mais especificamente do contrabando, que marcou a história e o folclore gaúchos. Nas cartas foi destacado, sob o ponto de vista fiscal, o contrabando de fazendas pelo porto de Rio Grande. E as receitas arrecadadas pela alfândega após começar a operar a pauta definida localmente davam “bem fundadas esperanças de ver quase equilibrada ou ao menos em grande parte suprida a despesa anual” (p. 67) da capitania já em agosto de 2004. Mas o esforço de ajuste ainda seguiu. Em setembro de 2006, finalmente, o equilíbrio entre receitas e despesas estava praticamente alcançado, “subsistindo apenas insignificante deficiência (...) sem multiplicar impostos diretos e pesados, e sem obstruir o seu comércio e indústria” (p. 109).

### Novas fontes de receita também foram avaliadas:

Uma delas era o “subsídio literário”, ordenado pela Lei de 10 de novembro de 1772, para financiar a educação, configurando o que se conhece como princípio da afetação da receita. Esse tributo seria aplicado sobre as matanças nos açougues, mas não poderia atingir as charqueadas para manter a competitividade do charque nos mercados externos na medida em que existiam outras incidências tributárias sobre esse setor tanto sobre seu principal insumo, o sal, como sobre o subproduto couro. Ao justificar a tributação sobre as carnes nos açougues o Governador emprega um conceito moderno qual seja o da elasticidade-preço da demanda, afirmando que essa tributação, “recaindo sobre o gênero mais barato do país (...) seria quase insensível ao povo” (p. 77), lembrando a velha máxima dos tributaristas de “depenar o ganso com o menor alarido possível”.

Outra contribuição seria a entrega anual de um cavalo manso por sesmaria, a ser utilizado pela tropa. Nesse caso novamente se prevê a afetação do recurso à destinação. E também repete que esse ônus “seria quase insensível” (p. 77)

aos criadores, os quais já eram onerados pelo quinto dos couros e gado vacum, mas nada os lesaria por ser sua produção “fácil, vantajosa e pouco dispendiosa” (p.78). Nesse ponto cabe ressaltar que os modernos sistemas tributários exigem que o pagamento seja realizado em moeda, ficando a entrega de bens ou mercadorias como uma alternativa excepcional, que depende de aprovação legislativa específica.

O aforamento de terrenos da Marinha, praticada em outras capitanias, e o arrendamento de terras recém conquistadas na fronteira completavam as alternativas para gerar novas receitas.

Pelo lado do gasto, constatava a realização diária de “indevidas despesas” (p.30). Um caso era o do municio (constituído de carne e farinha), oferecido “a muitas e diversas pessoas além da tropa” (p.78). Sua decisão foi pelo corte, mantendo-o apenas para os soldados e oficiais inferiores e limitando-se o municio aos oficiais subalternos à farinha.

Nas despesas de capital, incorridas com a construção da Casa da Pólvora e os Armazéns Reais, foram evitadas maiores somas pelo emprego de presos de galés e de escravos, esses emprestados gratuitamente pelos respectivos senhores. Para fornecer as tábuas necessárias à construção do novo trapiche da alfândega, por sua vez, foram utilizados soldados, que trocavam o pagamento por licenças.

### **A economia gaúcha**

A visão mercantilista caracteriza a análise e as ações do Governador Paula Gama. A primeira das nove regras ditadas por Philipp von Hörnick aos dirigentes austríacos em 1684 (Clough & Moodie, 1978, p. 43) é a busca incessante para descobrir as riquezas minerais. Foi o que fez o Governador ao encarregar com algum segredo um miliciano que deveria obter informações mais precisas do local e circunstâncias de minas de ouro e metais inferiores (p. 161).

A competitividade das atividades econômicas, tema sempre atual, foi outra das suas preocupações. Essa estaria sendo prejudicada por dois fatores: contrabando e importações. O contrabando, por exemplo, retirando mão de obra escrava da capitania para a área espanhola, tornava os “escravos em Montevidéu mais baratos que no Rio Grande” (p. 76), lembrando fato semelhante à atual situação em que os equipamentos agrícolas são mais baratos no Uruguai do que no RS devido às exportações legalmente beneficiadas pela não tributação. Na volta, os contrabandistas traziam de lá mais baratos que nesta capitania carnes, couros, farinha de trigo, sebo e graxa o que provocava “a ruína dos criadores de gado, dos lavradores, dos comerciantes e ultimamente desta Colônia” (p.38). Para proteger os criadores locais também não concedeu licença para o ingresso regular de bestas muares e cavalares em 1805, mesmo que com pagamento de tributos. Nessa avaliação, reconhece-se a aplicação da nona e última regra de Philipp von Hörnick, de que apenas em circunstâncias excepcionais se poderia permitir a entrada de produtos estrangeiros, sendo o

protecionismo marca registrada da política econômica mercantilista (Clough & Moodie, 1978, p. 44).

A infra-estrutura de transporte era constituída pela navegação e pelos caminhos para São Paulo, nesse caso ainda dominado pelo antigo caminho de Santo Antonio da Patrulha ao lado do qual se propunha abrir o caminho das Missões. No caso da navegação, como Torres era uma alternativa com extremo risco, restava a Barra do Rio Grande como única ligação de e para o exterior. As suas condições eram insatisfatórias e seu uso “não suscetível de embarcações maiores que bergantins” (p. 136). O problema consistia na pouca profundidade do canal e na mudança do mesmo pelo movimento da areia. Como não se vislumbrava a possibilidade de superar esse obstáculo no curto ou médio prazo, adotou-se uma alternativa provisória, qual seja a utilização de uma catraia – embarcação de pouco calado, movido a vela ou remo, geralmente por uma única pessoa – para servir de guia para as entradas (p. 136). As condições adversas da barra desafiaram a engenharia nacional e internacional e marcaram a história gaúcha. A instalação recente do Superporto inspirou o historiador Francisco das Neves Alves (2008) a sentenciar que o Porto e a Barra do Rio Grande constituem “uma secular aspiração que se tornou realidade”.

A visão estratégica do Governador Paulo Gama reconhecía a necessidade de desenvolvimento econômico regional com base na diversificação da atividade econômica, ainda muito voltada para a pecuária. Em sua análise do desempenho da economia de 1805 às páginas 93 e 94 observa que “todo o comércio tem dado um passo incrível”, mas a agricultura “não tem chegado a um auge” que preenchesse seu desejo e esforço. A razão está em que “não é possível conseguir, por ora, que os grandes possuidores de terras cultivem, contentando-se a maior parte deles com as produções de gado”. Expressa com veemência sua posição em favor da agricultura em 1803, quando escreve que “desta forma desamparada a agricultura jamais pode o país enriquecer-se” (p.41). Também constatou em 1806 que “nesta capitania todos os víveres da primeira necessidade (à exceção da carne) são muito mais caros, a cada dia parecem subir de preço em razão já de virem reexportados das outras capitanias” (p. 109).

Diante disso, para que a agricultura se tornasse a segunda atividade exportadora, para aumentar a geração de renda e de tributos, tanto pelos dízimos como pelas importações, Paulo Gama adotou para a Serra Geral e outros locais semelhantes a distribuição de terras devolutas dividindo as terras agricultáveis em pequenas datas somente de meio quarto de légua em quadro cada uma para casais ainda sem terras “para os obrigar à cultura por não poderem criar gado em tão pequeno terreno, sendo aliás sobejo para as plantações” (p. 94).

Para dinamizar a economia pelo estímulo às trocas internas, sugeriu a criação de uma moeda provincial com giro unicamente dentro da capitania.

Finalmente, o Governador Paulo Gama definiu sua missão de governo no bando, um documento colocado em lugar público para ser lido pelo povo em geral, que emitiu em 1808 por ocasião da vinda da Família Real ao Brasil no qual

afirma que o Rio Grande, “sendo a barreira e a segurança destes domínios, é ao mesmo tempo seu mais abundante celeiro” (p. 204). A segurança nacional e a produção de alimentos são, sem dúvida, marcas da história gaúcha.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Francisco das Neves. **Porto e Barra do Rio Grande: uma secular aspiração que se tornou realidade (uma introdução ao tema)**. Porto Alegre: CORAG, 2007.

CLOUGH, Shepard B. & MOODIE, Carol Gayle. **Historia económica de Europa**. 2ª ed. Buenos, Aires: Paidós, 1978.

RIO GRANDE DO SUL. Instituto Histórico e Geográfico. **Capitania de São Pedro do Rio Grande: correspondência do Governador Paulo José da Silva Gama**. Coord. Márcia Eckert Miranda, Liana Bach Martins. Porto Alegre: CORAG, 2008.