

José Murilo de Carvalho

I

# A Construção da Ordem



II

# Teatro de Sombras

EDITORA UFRJ / RELUME DUMARÁ

Copyright © by José Murilo de Carvalho

Direitos cedidos para esta edição a

*Relume Dumará Editores*

Dumará Distribuidora de Publicações Ltda.

Rua Barata Ribeiro, 17/sala 202 - Rio de Janeiro

CEP: 22011-000

Tel.: (021) 542 0248

Fax: (021) 275 0294

Em co-edição com

*Editora UFRJ*

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Forum de Ciência e Cultura

Av. Pasteur, 250/sala 106 - Rio de Janeiro

CEP: 22.295-900

Tel.: (021) 295 1595 r. 124 a 127

Fax: (021) 542 3899 e 295 1397

*Capa*

Adriana Moreno

*Revisão*

Alexander Mark Salz

Sandra Paiva

*Editoração Eletrônica*

Janise Duarte

**UFRJ**

*Reitor* Paulo Alcantara Gomes

*Vice-reitor* José Henrique Vilhena de Paiva

*Coordenadora do Forum de Ciência e Cultura* Myrian Dauelsberg

**Editora UFRJ**

*Diretora* Heloisa Buarque de Hollanda

*Editora-assistente* Lucia Canedo

*Coordenadora de produção* Ana Carreiro

*Conselho Editorial* Heloisa Buarque de Hollanda (presidente) Carlos Lessa,  
Fernando Lobo Carneiro, Flora Sússekind, Gilberto Velho,  
Margarida de Souza Neves

Ficha Catalográfica elaborada pela Divisão de Processamento Técnico - SIBI/UFRJ

C331 Carvalho, José Murilo de

A Construção da Ordem: a elite política imperial; Teatro de Sombras: a política imperial/ José Murilo de Carvalho. 2.ed. rev. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

436p.; 15 X 22 cm

1. Brasil-Império, 1822-1889. I. Título II. Título

CDD 981.04

ISBN 85-7108-145-X

Apoio:



Fundação Universitária José Bonifácio

## A política de terras: o veto dos barões<sup>1</sup>

---

O EXAME DA POLÍTICA de terras permite aprofundar a análise das relações entre governo e proprietários rurais. Como a política abolicionista, a política de terras, sobretudo seu ponto alto, a lei de 1850, atingia de maneira profunda os interesses dos proprietários, ou pelo menos de parcela deles. Mas ela possui valor analítico distinto por ter provocado alinhamento de proprietários diferente daquele provocado pelo abolicionismo e por não ter sofrido interferência direta da Coroa. Sua especificidade se manifesta ainda com mais clareza quando se examinam os resultados obtidos. Em contraste com a política de abolição, a política de terras quase não saiu do debate legislativo e dos relatórios dos burocratas dos ministérios do Império e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Ela foi vetada pelos barões.

Não é necessário reconstituir aqui a história da política de terras seguida por Portugal até a Independência, pois outros já o fizeram<sup>2</sup>. Basta recordar que há muito tempo se perdera a finalidade inicial do instituto da sesmaria, que era a cultura efetiva da terra. As exigências de medição e demarcação judicial também tinham deixado de ser cumpridas em muitos casos. Como consequência, a confirmação régia das doações feitas por governadores e capitães-generais também não era efetuada. Mais ainda, o limite das doações, que já era alto (máximo de três léguas, ou seja, mais de 12.000 hectares), há muito fora ultrapassado, havendo propriedades de mais de 50 léguas, ou seja, em torno de 218.000 hectares. Um relatório de Gonçalves Chaves, citado por Ruy Cirne Lima, escrito à época da Independência, concluía que todas as terras aproveitáveis estavam tomadas num país que era quase deserto.

Em vista da situação já caótica, uma resolução de consulta da Mesa do Desembargo do Paço, de 17 de julho de 1822, assinada por José Bonifácio, determinou que se suspendessem “todas sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa”. A decisão foi ratificada no ano seguinte, já após a Independência, numa provisão do Desembargo, que também ordenava “mui positiva e terminantemente” a todas as Juntas dos Governos Provisórios das Províncias que se abstivessem de conceder sesmarias até que a Assembléia Constituinte regulasse a matéria<sup>3</sup>.

Mas nada foi feito na Constituinte. Em 1835 um projeto sobre sesmarias foi apresentado à Câmara, mas não teve andamento. Foi o primeiro gabinete conservador formado após a Maioridade que retomou o problema, quando, por avisos de 6 de junho e 8 de julho de 1842, o ministro do Império, Cândido José de Araújo Viana, solicitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado que elaborasse propostas de legislação sobre sesmarias e colonização estrangeira. O pedido foi encaminhado, para que fosse o relator, a Bernardo Pereira de Vasconcelos que, com José Cesário de Miranda Ribeiro, compunha a seção<sup>4</sup>. Já em 8 de agosto ficava pronta a proposta, relatada por Vasconcelos, e era enviada ao Conselho Pleno, que a debateu em seis sessões durante os meses de setembro, outubro e novembro.

O parecer da seção já continha os elementos que marcariam a discussão de todo o projeto. Começava por vincular os dois problemas e fazer um só projeto em vez de dois, como fora solicitado, propondo abordagem diversa da até então seguida. Dizia claramente: “O principal objeto da seção é promover a imigração de trabalhadores pobres, moços e robustos”. E isto porque os membros da seção receavam que a cessação do tráfico de escravos, já resolvida em tratados que se deviam respeitar, reduziria de tal modo os braços existentes que acabrunharia a indústria, isto é, a grande agricultura. E como a ocupação indiscriminada de terras dificultava a obtenção de trabalho livre, o parecer propunha que se vendessem as terras e não mais fossem doadas nem fosse permitida sua ocupação. Deste modo aumentar-se-ia o valor das terras e seria dificultada sua aquisição, sendo então de se esperar “que o emigrado (*sic*) pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter os meios de se fazer proprietário”<sup>5</sup>.

A seção reconhecia que se tratava de doutrina importada, a ser “naturalizada”. Durante a discussão na Câmara ficou claro que a inspiração do projeto vinha das idéias de E. G. Wakefield, sobretudo das

que expôs em seu folheto *A Letter from Sydney*, publicado em 1829. Marx analisou um pouco mais tarde em *O Capital* as idéias de Wakefield, conforme expostas em trabalho posterior à *Letter*. Tratava-se do problema de como colonizar a Austrália, onde a terra era barata e abundante e a mão-de-obra escassa e cara. Todo imigrante tornava-se rapidamente proprietário e produtor, impedindo a acumulação de capital. Partindo dessas premissas, a colonização sistemática de Wakefield propunha que o governo encarecesse artificialmente as terras a fim de que o imigrante tivesse que trabalhar por algum tempo antes de poder comprar seu lote. Os recursos obtidos com a venda de terras seriam usados para importar mais colonos, o que por sua vez contribuiria para baratear o trabalho e encarecer mais as terras. Era um *self-supporting system*, um sistema que se auto-alimentava<sup>6</sup>.

O projeto da seção tinha 10 artigos e, dentro da lógica das premissas estabelecidas, proibia datas de sesmarias e posses; autorizava a venda de terras devolutas somente por dinheiro e à vista; mandava respeitar as posses feitas depois de 17 de julho de 1823 (a data certa deveria ser 1822) na parte cultivada e em dois tantos mais havendo terreno devoluto no local; proibia estrangeiros que tivessem suas passagens financiadas pelo governo ou por particulares de comprar ou aforar terras, ou comerciar, antes de três anos após a chegada; autorizava gastar os recursos provenientes da venda da terra em financiar viagens de trabalhadores pobres em qualquer parte do mundo; autorizava ainda naturalizar todos os estrangeiros após três anos de residência, mesmo sem solicitação; finalmente, estabelecia que os litígios surgidos com a aplicação da lei seriam julgados pelos juízes municipais, com recurso para os presidentes de província, e permitia a aplicação de penas de prisão de até três meses e de multas de até 200 réis.

A substância do projeto foi pouco modificada no Conselho Pleno, exceto pela introdução, proposta por Vasconcelos, de um imposto territorial de 1\$500 por meio quarto de légua em quadra, seguida da drástica disposição: "Serão devolvidas para a Coroa as terras de que não for pago o imposto sobredito por três anos contínuos ou interrompidos"<sup>7</sup>. O projeto apresentado à Câmara dos Deputados em 10 de junho de 1843 pelo ministro da Marinha, Joaquim José Rodrigues Torres, era mais elaborado, continha 29 artigos e apresentava algumas mudanças. Embora mantendo a regra de vender terras, permitia a doação em faixa de 30 léguas da fronteira e para a colonização de indígenas; revalidava todas as sesmarias caídas em comisso e as posses de mais de ano e dia; no caso das

posses, permitia legitimação da parte cultivada e mais quatro tantos, desde que o total não ultrapassasse meia légua em quadro de terra de cultura ou duas léguas de terra de criação (respectivamente 2.178 ha e 8.712 ha); introduzia o direito de chancelaria (taxa de revalidação); reduzia o imposto a 500 réis, isentando quem possuísse menos de meio quarto de légua e concedendo ao proprietário metade do preço da terra em caso de confisco por não pagamento; exigia registro de terras dentro do prazo de seis meses, com o confisco da propriedade de quem não fizesse a declaração dentro de seis anos; estabelecia o tamanho mínimo de um quarto de légua em quadro (1.089 ha) para os lotes a serem vendidos. No resto, era quase idêntico ao projeto do Conselho de Estado.

O projeto foi apresentado como ministerial a uma Câmara unanimemente conservadora, eleita após a derrota das rebeliões liberais de São Paulo e Minas Gerais. Apesar disso, a discussão foi intensa e ocupou dois meses de trabalhos legislativos (passou sem debate para a segunda discussão em 21 de julho, e foi aprovado em 3ª discussão em 16 de setembro). A defesa foi feita sobretudo por Rodrigues Torres, que pronunciou em torno de vinte discursos, secundado com entusiasmo por Bernardo de Souza Franco, deputado pelo Pará, que se comprazia em referências a Wakefield, para a irritação de alguns de seus colegas; por Euzébio de Queiroz, Paulino José Soares de Souza - ambos do Rio de Janeiro; pelo cearense Manuel José de Albuquerque; e, com algumas restrições, por vários outros, salientando-se Francisco Diogo Pereira de Vasconcelos, irmão de Bernardo. A oposição mais violenta veio de deputados de Pernambuco, liderados por Urbano Sabino e Nunes Machado, e do baiano Manuel A. Galvão. Vários outros se opuseram a pontos específicos do projeto sem rejeitá-lo globalmente. Ao todo, 28 dos 101 deputados se envolveram na discussão proferindo 114 discursos<sup>8</sup>.

Seria excessivamente longo resumir os debates em todos os seus aspectos. Basta indicar os principais pontos da controvérsia e os argumentos apresentados. As páginas dos *Anais* vão indicadas entre parênteses.

De modo geral, não se discordava da necessidade de medidas relativas ao suprimento de mão-de-obra, embora a ênfase nesse problema fosse dada quase só pelos representantes do Rio de Janeiro e por Diogo de Vasconcelos, que certamente refletia as posições do irmão. Alegavam os fluminenses que, por força dos tratados e pela ação de outros países (leia-se Inglaterra), o tráfico de escravos estava com os dias contados e em

breve faltariam braços. "A agricultura vai definhando por falta de braços", disse R. Torres (663), e Vasconcelos temia seu perecimento em dez ou doze anos, se as medidas preventivas não fossem tomadas (785-89). A parte referente à colonização, portanto, não sofria muita objeção, embora não interessasse particularmente à maioria dos deputados. O que despertava profundas dúvidas, se não violenta oposição, eram os meios sugeridos para promover a colonização, as medidas referentes à propriedade da terra e aos impostos.

Começemos pelo problema da revalidação de sesmarias e da legitimação de posses. Recorde-se que muitas das sesmarias concedidas antes de 1822 tinham caído em comisso, isto é, tinham perdido a validade, e que todas as propriedades ocupadas após aquela data eram posses não legitimadas. As propriedades com títulos regularizados eram certamente minoria. Diante dessa situação, o projeto exigia a medição e titulação, dentro de prazo a ser estabelecido pelo governo, de todas as sesmarias em situação irregular e de todas as posses, sob pena de serem tidas como terras devolutas; limitava, às vezes drasticamente, o tamanho das posses; e exigia o registro dentro de seis anos sob pena de adjudicação à nação, ou seja, de expropriação. Nunca projeto tão radical seria, mesmo posteriormente, apresentado ao Congresso.

Foram mistas as interpretações quanto a quem seria mais favorecido: os sesmeiros ou os posseiros. Galvão achava que o projeto beneficiava o "turbulento e intruso posseiro" (423), o baiano Ferraz achava o oposto (492). O paulista Alves dos Santos combateu energicamente a limitação do tamanho das posses dizendo que no sul do país dois terços das terras eram posses, muitas de grande tamanho (662-3). No mesmo sentido falou o mineiro Luiz Carlos da Fonseca, alegando que em Minas quase todas as terras tinham sido adquiridas por posse. E outro mineiro, Penido, disse que o projeto ofendia os interesses e direitos dos mineiros e pediu a legitimação de todas as posses adquiridas de boa-fé, sem limitação de tamanho (468-71).

A forte oposição levou Rodrigues Torres a introduzir emenda reconhecendo integralmente as posses mansas e pacíficas de mais de 20 anos, isto é, efetuadas antes de 1822. Mas disse fazê-lo com repugnância por comprometer os benefícios do projeto; era uma transação com os opositores para obter sua aprovação (665).

Oposição maior ainda foi feita às taxas e impostos e às cláusulas de expropriação, salientando-se no ataque Galvão e Urbano. Este último

afirmou, ao discutir o direito de chancelaria, que pôr em dúvida a legitimidade das posses mansas e pacíficas era princípio "anárquico e subversivo da ordem pública e destruidor de todo o direito" (711). Mais tarde rejeitou tudo que não se referisse à colonização por ser "extorsão violentíssima, um verdadeiro estelionato público" (764-8). Falando sobre a possibilidade de perda da propriedade pelo não pagamento do imposto territorial, acusou a medida de atentatória à propriedade privada, inconstitucional e muito perigosa à ordem pública; ela equivaleria a "tocar o alarme no Império, chamar os proprietários às armas contra o que eles considerariam o estelionato público, a depredação da propriedade particular" (828). Galvão acusou o projeto de ser flagelo que provocaria "uma conflagração geral" no país (715), ou mesmo uma guerra civil (855).

Muitos reclamaram do excesso de despesas que iria recair sobre os proprietários por via das taxas, dos impostos e da exigência de demarcação. Alegavam que em certas regiões e para certos tipos de terrenos a imposição era excessiva. Galvão sustentou que três quartos dos proprietários não poderiam pagar o direito de chancelaria (715). Ao que respondeu Rodrigues Torres que, se o proprietário de uma légua quadrada (4.356 ha) não pudesse pagar 36\$000 de direitos, melhor seria que deixasse a terra em comisso para que voltasse à propriedade da nação, pois demonstrava não poder cultivá-la (689).

Apesar da oposição, o projeto foi aprovado quase como inicialmente apresentado. A mudança mais significativa foi o respeito ao tamanho das posses mansas e pacíficas de mais de 20 anos, concessão particular às objeções dos deputados de São Paulo e de Minas. O direito de chancelaria foi ligeiramente rebaixado e o imposto territorial para terras de criação foi reduzido a 125 réis por meio quarto de légua em quadro.

Alguns pontos ficaram claros na discussão. O projeto era basicamente do interesse dos cafeicultores do Rio de Janeiro. As medidas mais drásticas tomadas pela Inglaterra para acabar com o tráfico, adotadas desde 1839 sob a inspiração de Palmerston, e sobretudo o tratado arrancado a Portugal em 1842, consequência das medidas de 1839, o apresamento de vários navios de bandeira brasileira, até mesmo em águas territoriais e por simples suspeita de envolvimento no tráfico, além do próprio compromisso assumido no tratado de 1826, corroborado pela lei de 1831, de terminar o tráfico, levavam os homens do governo a considerar a possibilidade da efetivação da medida e suas possíveis consequências para

o país. Naquele momento, quando o café assumia a liderança na exportação e se alastrava pelo Vale do Paraíba, era normal que fossem os políticos dessa província ou a ela ligados os que mais se preocupassem com o problema?

Não é, portanto, de estranhar que o projeto tenha sido solicitado ao Conselho de Estado e apresentado à Câmara pelos gabinetes conservadores de 1841 e 1843. No de 1841 dominavam homens ligados à Corte e à província do Rio de Janeiro, como Araújo Viana, Aureliano, Paulino, José Clemente e Vilela Barbosa. No de 1843 o grupo foi reforçado com a entrada de Rodrigues Torres e Honório Hermeto Carneiro Leão, este mineiro, mas proprietário de fazenda de café na província do Rio. Não havia real oposição à política de tentar atrair braços livres para o país. O que marcou o debate foram os custos com que os proprietários rurais deveriam arcar para efetivar essa política, sobretudo no que se referia aos impostos e à perda da propriedade dos maus pagadores. Já era duvidoso que os cafeicultores aceitassem esses custos; os outros certamente não os aceitariam, independentemente do que fosse resolvido na Câmara.

Isto nos leva a ponto crucial das relações dos proprietários com o governo. O projeto revelou a presença no governo de representantes dos interesses da grande lavoura de exportação, seja diretamente por serem proprietários, como Rodrigues Torres, seja indiretamente por perceberem o papel fundamental que ela representava para a sobrevivência do Estado, como era o caso de Bernardo de Vasconcelos, o autor do projeto. Mas eram representantes com visão muito mais ampliada do problema da lavoura e capaz de equacioná-lo dentro de um marco que ia além da percepção do agricultor comum. Daí a proposta de medidas que representavam verdadeiro custo, mas que eram consideradas necessárias para a salvação da grande lavoura a médio prazo. Rodrigues Torres, defendendo o imposto territorial, foi direto ao ponto. Disse que possuía terras mas pagaria com a melhor boa vontade o imposto. A medida, acrescentou, era benéfica à sua classe, embora “um ou outro lavrador, *desconhecendo dos seus verdadeiros interesses*, a julgue prejudicial” (791, ênfase minha).

Mas os opositores de fora do Rio de Janeiro, sobretudo de São Paulo e Minas, não desconheciam seus verdadeiros interesses. Em primeiro lugar, porque para muitos dos proprietários dessas províncias o problema da mão-de-obra não era ainda tão premente devido à ainda pequena

expansão do café. Em segundo lugar porque, sendo áreas de ocupação mais recente, os custos da medição e revalidação de sesmarias e principalmente da medição e legalização de posses seriam para eles muito mais altos<sup>10</sup>. O que o projeto na realidade buscava, segundo as próprias palavras de Rodrigues Torres, era fazer com que todos os proprietários pagassem pelos custos de importar mão-de-obra livre. Se apenas um grupo de fazendeiros assumisse os custos, argumentava ele, seguindo, aliás, advertência do próprio Wakefield, os outros poderiam beneficiar-se atraindo os trabalhadores com ofertas de melhores salários que poderiam pagar por não terem investido em sua vinda (747-50). O argumento seria convincente se a necessidade de mão-de-obra fosse igualmente distribuída. Não o sendo, a proposta aparecia aos de fora da província do Rio de Janeiro como uma socialização de custos e uma privatização de benefícios por parte dos cafeicultores fluminenses.

Tratava-se, então, de um grupo de proprietários e magistrados propondo uma legislação que beneficiaria os cafeicultores, mas que teria, ao mesmo tempo, repercussões profundas na estrutura agrária do país. Tratava-se, em outras palavras, de tentativa de modernização conservadora que revelou verdadeira divisão entre grupos de proprietários cujos interesses não coincidiam. O fato provocou reações de alguns deputados no sentido de que a Câmara não possuía representantes dos proprietários rurais e por isso não defendia seus interesses. Segundo Urbano, se houvesse muitos agricultores na Câmara o governo não teria sequer coragem de apresentar o projeto<sup>11</sup>.

A afirmação era naturalmente um exagero, mas era em parte justificada pelos dois aspectos referidos acima. O radicalismo do projeto - para as circunstâncias da época - talvez tenha contribuído para a aprovação: muitos não acreditavam na possibilidade de implementação, caso passasse pelo Senado. Daí, talvez, também, a pouca cobertura dada pela imprensa aos debates. O jornal *O Brasil*, de Justiniano José da Rocha, que apoiava o gabinete de 1843, deu apenas duas notícias. Achava o projeto muito importante mas irrealista, parecendo-lhe mais um meio de distrair a atenção pública das questões políticas. Não acreditava poder existir "governo tão temerário que quisesse executar essa lei de pronto, em poucos meses, em todo o Império". A execução, achava, "levaria anos, dezenas de anos"<sup>12</sup>.

O julgamento era correto. Enviado ao Senado em outubro de 1843, o projeto de lá só saiu em 1850. Durante o período liberal de 1844 e

1848 sofreu toda sorte de obstrução, como adiamentos, apresentação de substitutivos, nomeação de comissões especiais, de comissões externas etc. Somente após a subida dos conservadores, no final de 1848, é que passou afinal no Senado (em 1850) e foi rapidamente aprovado na Câmara, agora de novo unanimemente conservadora. O gabinete conservador que governou de 1848 a 1852 contava entre seus membros os mesmos Paulino e Rodrigues Torres de 1843, além de Euzébio de Queiroz, isto é, a fina flor do grupo saquarema.

As discussões no Senado tiveram participação intensa dos conservadores Vasconcelos e Miranda Ribeiro, autores do projeto original, além de Rodrigues Torres, Honório Hermeto, Araújo Lima e Miguel Calmon, os dois últimos de Pernambuco e da Bahia, respectivamente. Do lado liberal salientaram-se Paula Souza, que foi também presidente do Conselho de Ministros em 1848, e Vergueiro, ambos de São Paulo e ambos membros de duas das comissões nomeadas para apresentar parecer. As discussões foram muito fragmentadas devido aos constantes adiamentos e aos substitutivos apresentados. Alguns pontos podem, no entanto, ser levantados.

O problema dos posseiros e sesmeiros voltou a ser discutido, agora em função de emenda proposta por uma comissão especial de que faziam parte Vergueiro e Paula Souza, que exigia dos sesmeiros que cultivassem pelo menos um décimo das terras em quatro anos, sob pena de perdê-las. Propunha-se também a transformação em posseiros dos sesmeiros que não demarcassem suas terras. As duas medidas tiveram pronta reação de senadores ligados ao Rio de Janeiro, como Honório Hermeto e José Clemente, e de Pernambuco, como Araújo Lima. Vergueiro defendeu abertamente os posseiros por trabalharem a terra e condenou os sesmeiros por impedir seu cultivo. As duas emendas não foram aprovadas<sup>13</sup>.

Outro fator importante na discussão foi o fracasso da experiência da Austrália, baseada no sistema Wakefield, e o êxito que vinha sendo obtido nos Estados Unidos com a venda de pequenos lotes de terras. Miguel Calmon, senhor de engenho na Bahia, que viajara extensamente pela Europa e defendia o fim do tráfico e a imigração européia, propôs a combinação do sistema Wakefield com o sistema americano de venda em hasta pública de terras previamente demarcadas em lotes quadrados. Foram propostos lotes de 500 braças por lado, o que daria 250.000 braças quadradas, ou seja, 121 ha, muito menos do que o tamanho mínimo proposto pela Câmara<sup>14</sup>.

Em geral, houve maior ênfase em facilitar a vinda de colonos, eliminando-se várias medidas do projeto anterior que buscavam impedir que se desviassem do trabalho assalariado. Os lotes de terra eram menores, os colonos não eram proibidos de comerciar, propunha-se a naturalização dentro de três anos dos que comprassem terras, e a isenção do serviço militar no Exército ou mesmo na Guarda Nacional<sup>15</sup>.

Por outro lado, foram eliminados no Senado alguns dos dispositivos mais controversos do projeto da Câmara, quais sejam o imposto territorial e a perda da propriedade para quem não a registrasse dentro dos prazos (foi substituída por simples multas). Desobrigou-se também o provisor do respeito ao tamanho das posses de mais de 20 anos, mas em compensação aumentou-se o tamanho máximo de legitimação de posses para uma sesmaria de cultura ou criação (respectivamente 4.356 ha e 13.068 ha). Miguel Calmon ainda tentou reintroduzir o imposto territorial no último momento mas não teve êxito (*Jornal do Comércio*, 25/7/1850).

O projeto do Senado voltou à Câmara, onde foi discutido globalmente e aprovado com apenas quatro sessões de debates. Diogo de Vasconcelos foi de novo um de seus principais defensores. Repetiram-se os tradicionais protestos dos porta-vozes dos posseiros, agora sobretudo de Minas. Paula Santos, ele mesmo posseiro, disse que os interesses de Minas seriam muito prejudicados por causa da existência na província de grande número de posseiros que teriam o tamanho de suas posses reduzido. O também mineiro Joaquim Antão foi ainda mais enfático. Para ele a lei iria “pôr em conflagração o país” por “ofender os direitos de propriedade de certa classe” (posseiros), e por ter conotações comunistas (sic). O paraibano Carneiro da Cunha também se opôs dizendo que a lei assustaria os grandes proprietários e senhores de engenho e o maranhense Franco de Sá foi claro: a lei “vai prejudicar a minha classe”. Finalmente, alguns, como o baiano Wanderley, senhor de engenho, expressaram dúvidas sobre a capacidade de trazerem as medidas propostas braços para as grandes fazendas ou mesmo colonos que trabalhassem por conta própria (*JC*, de 3, 4, 5, 6 e 7/9/1850).

Aprovado na Câmara a 3 de setembro, o projeto tornou-se a Lei 601 de 18 de setembro de 1850, a chamada Lei de Terras, que pouco divergia da versão do Senado. Além das mudanças já mencionadas no projeto da Câmara, a lei estabelecia ainda a venda de terras em hasta pública à vista e a preços mínimos que variavam de meio real a dois réis por braça quadrada, de acordo com o terreno; criava comissários especiais para

extremar as terras do domínio público, e previa a criação de uma Repartição Geral de Terras Públicas.

A demora na votação do Senado e as mudanças introduzidas no projeto refletiam em parte mudanças políticas e econômicas. O domínio dos liberais foi fator importante no bloqueio da discussão no Senado, uma vez que o partido era dominado por figuras de São Paulo e Minas. Por outro lado, o agravamento da pressão inglesa mediante o Aberdeen Act de 1845 resultara em grande aumento na entrada de escravos entre 1846 e 1850. Com isso reduziu-se a preocupação dos cafeicultores do Rio de Janeiro com a possível falta de braços a curto prazo. O êxito americano também influenciara no sentido de se procurar melhores condições para a imigração espontânea.

A preocupação com a substituição dos escravos, no entanto, continuou e fez com que os conservadores apressassem a aprovação da lei que foi sancionada apenas 14 dias após a lei de abolição do tráfico. Embora em versão amaciada no que se referia à estrutura fundiária, continha ainda dispositivos suficientemente fortes para despertar a resistência dos proprietários. A história da Lei de Terras foi, até o final do Império, a história dessa resistência e da incapacidade do governo em vencê-la. Vejamos alguns marcos dessa trajetória.

Publicada a lei, o Conselho de Estado foi novamente convocado para elaborar o regulamento, o que foi feito ainda em 1851. Mas ele só foi publicado em 1854, quando foi também criada a Repartição de Terras Públicas e foram nomeados funcionários para medir essas terras, ordenando-se ainda aos juízes e delegados de polícia que informassem ao governo a existência de terras devolutas nas diversas províncias. Os párocos foram encarregados de fazer o registro de terras e remeter os livros respectivos ao governo central.

A leitura dos relatórios dos ministros do Império (até 1860) e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (de 1860 a 1889) é um contínuo reafirmar das frustrações dos ministros e dos funcionários das repartições encarregadas de executar a lei frente aos obstáculos de vária natureza que se lhes antepunham. No que se refere especificamente a terras, os pontos mais importantes eram o registro paroquial, a separação e medição das terras públicas, a revalidação de sesmarias e a legitimação de posses com as respectivas medição e demarcação. Como vimos, esses pontos foram pensados inicialmente como meios para a finalidade principal da lei que era a colonização. Como a discordância maior se referia exatamente a esses meios, vamos neles concentrar a análise.

As queixas dos ministros e funcionários começaram já no Relatório de 1855, um ano após a regulamentação da lei. Somente dez províncias tinham enviado informações sobre terras devolutas e mesmo assim de maneira vaga, sem indicar as dimensões. Só três províncias tinham informado, e de maneira muito incompleta, sobre sesmarias e posses a exigirem revalidação e legitimação<sup>16</sup>. O de 1856 repetia que as informações sobre sesmarias e posses eram incompletas e “não parecem muito conformes à verdade”. Havia municípios que relatavam não haver em sua área nenhuma irregularidade na titulação das propriedades, afirmação que beirava a pilhéria. Em 1863 havia referência à “repugnância que ainda em muitas províncias se nota contra a execução da lei de terras”, no que dizia respeito à legitimação e revalidação. O de 1865 dizia nada ter sido conseguido nesse ponto nas províncias de Piauí, Paraíba, Rio G. do Norte, Pernambuco e Sergipe. Em 1870 o ministro não se via em condições de fornecer dados gerais sobre a execução da lei; afirmava que posseiros ainda julgavam que os agentes do governo os queriam “espoliar de suas propriedades”. Em 1871 já se pedia a reformulação da lei por não ter nem mesmo impedido a invasão de terras públicas. Em 1875 o ministro afirmava que as sucessivas prorrogações de prazos para revalidação e legitimação a que o governo era forçado “têm-lhes feito acreditar (aos proprietários) que nunca serão privados das terras pela imposição do comisso em que incorram pela citada lei”, e pedia a marcação de um prazo improrrogável. Em 1877 reconhecia-se que a lei era “letra morta” em vários pontos. O mesmo foi repetido em 1886, quase ao final do Império, 36 anos após a aprovação da lei. Segundo o ministro desse ano, grande número de sesmarias e posses permanecia sem revalidar e sem legitimar, e as terras públicas continuavam a ser invadidas.

Houve resistências até mesmo ao registro paroquial das terras. O governo queixava-se da lentidão do processo, da resistência dos párocos em promover o registro e remeter os livros, e da arbitrariedade das declarações (não se exigiam provas documentais da propriedade e de suas delimitações). Em 1878 um dos ministros mais interessados no problema, Sinimbu, reconhecia que “o registro de terras possuídas é serviço abandonado”. As multas impostas pelo governo aos que não registrassem as terras não se constituíam sanção adequada, pois os proprietários simplesmente não as pagavam e não tinha o governo condições de cobrá-las. O ponto é bem demonstrado pelo Relatório de 1864 que dá o balanço dos primeiros dez anos de vigência da lei em treze províncias. Tinham sido registradas no período 230.440 posses e multados 7.775 posseiros

no valor global de 460:265\$. Desse total de multas foram arrecadados apenas 22:300\$. Em 1886 o ministro duvidava da utilidade do registro por ser arbitrário e reclamava a necessidade da apresentação de documentação que provasse os direitos do proprietário, com o que se facilitaria também a revalidação e a legitimação.

A discriminação das terras públicas também não avançou. As províncias ou não informavam ou o faziam de maneira extremamente vaga. Por outro lado, a medição dessas terras se revelava muito onerosa e difícil pela falta de agrimensores. Frequentemente a medição prévia não culminava na venda dos lotes, arcando o Estado com os prejuízos, como se deu com a fracassada vinda de imigrantes americanos. O Relatório de 1871 já pedia o fim das medições prévias e a concessão gratuita de terras, devendo os concessionários arcar com os custos da medição. Argumentava dizendo que até 1870 tinham sido gastos 5.503:610\$ em medição de terras para uma receita de apenas 412:933\$ em vendas.

Em parte como conseqüência dessas dificuldades, fracassa também o objetivo da lei, que era a atração de imigrantes europeus. Os ministros e funcionários perceberam rapidamente que o Brasil não tinha condições de competir com outros países, sobretudo com os Estados Unidos, que ofereciam maiores facilidades de aquisição de terras, apresentavam maior desenvolvimento do transporte, melhor qualidade das terras postas à venda e ausência da escravidão nas áreas de colonização<sup>17</sup>. Já em 1855, por exemplo, o ministro achava que o tamanho mínimo dos lotes a serem vendidos, 250 braças quadradas, era excessivo pois dava para quatro famílias. Pedia sua redução em um quarto. Outro obstáculo era a venda a dinheiro e à vista. Já em 1858 eram sugeridas a concessão gratuita, a venda a prazo e o arrendamento de terras a colonos. O objetivo de trazer colonos para as grandes fazendas como jornaleiros ou parceiros permaneceu em grande parte inatingido até a última década do Império, tendo progredido lentamente apenas a criação de colônias do Estado, especialmente no sul do país. Desenvolvia-se a convicção de que o europeu não viria em grande escala como assalariado, ou mesmo como parceiro, por estar preocupado fundamentalmente em adquirir um pedaço de terra. O desânimo geral refletia-se na frase do ministro em 1869: "A história da imigração no Brasil compõe-se de uma longa série de tentativas, todas mais ou menos abortadas". Em conseqüência, até 1880 os relatórios ainda falavam na importação de chineses, chins, como se dizia, como solução do problema da mão-de-obra para a grande

lavoura. Desde 1850 pensou-se em importar trabalhadores chineses como alternativa aos europeus, tendo chegado alguns em 1856.

Os lamentos dos ministros e burocratas refletiam a realidade. Houve aumento significativo na entrada de imigrantes em 1853, devido principalmente ao afluxo de portugueses. Mas, a partir deste ano até 1870, as entradas anuais permaneciam estacionárias - pouco acima de dez mil - e muitos imigrantes se dirigiam para as colônias do Estado e não para a grande lavoura. A revolta dos parceiros de Vergueiro em 1856, seguida da proibição de emigração pelo governo prussiano em 1859, constituiu poderoso fator de desânimo quanto à viabilidade de usar o trabalhador europeu em grande escala<sup>18</sup>.

As dificuldades refletiam-se na organização da burocracia encarregada de implementar a lei. A Repartição Geral de Terras Públicas, que possuía delegacias em algumas províncias, foi extinta em 1861, como consequência da implantação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Foi substituída pela 3ª Diretoria de Terras Públicas e Colonização do novo Ministério. Em 1863 a Diretoria contava com apenas dez funcionários na capital, 25 em cinco delegacias provinciais (E. Santo, S. Paulo, S. Catarina, Paraná, Rio G. do Sul), 14 engenheiros distribuídos por 11 províncias e 17 juizes comissários. As delegacias foram sendo paulatinamente fechadas, restando apenas a do Rio G. do Sul em 1871. Em 1870 criou-se uma Comissão do Registro Geral e Estatística das Terras Públicas e Possuídas que, por sua vez, foi transformada em 1875 em Inspetoria Geral das Terras e Colonização. Houve ainda uma Agência Oficial de Colonização criada em 1863 e incorporada à Inspetoria em 1875. Mudavam as repartições mas continuavam as dificuldades e a incapacidade do governo em superá-las.

Tudo isto levou a tentativas de reforma da lei de 1850. O ministro da Agricultura de 1878, o liberal Sinimbu, nomeou uma comissão para apresentar projeto de reforma, da qual fazia parte um funcionário especial, Machado de Assis. O relatório da comissão foi aproveitado pelo ministro que o substituiu, Buarque de Macedo, e enviado ao Conselho de Estado em 1880. Neste mesmo ano foi apresentado à Câmara, onde chegou a ser aprovado em primeira discussão, mas não foi adiante. Em 1886 novo projeto, agora patrocinado pelo conservador Antônio Prado, chegou à Câmara que o aprovou no mesmo ano e o enviou ao Senado, onde foi encontrá-lo a proclamação da República.

O conteúdo dos dois projetos era quase o mesmo e refletia as críticas feitas ao longo dos anos nos relatórios ministeriais. A preocupação de

ambos era mais com a colonização do que com o regime da posse da terra. Introduziam a venda a prazo, o aforamento e a doação de terras públicas, proibidos na lei de 1850, e reduziam para 25 ha o tamanho mínimo dos lotes a serem vendidos, limitando o tamanho máximo a 100 ha. Ficava clara a intenção: facilitar a aquisição de terras pelos colonos europeus que se tinham mostrado até então avessos aos contratos de salariedade e parceria. Cotegeipe, na apresentação do gabinete do qual Antônio Prado era ministro da Agricultura, falou explicitamente em proteger a imigração como “corolário da lei de emancipação”, referindo-se à Lei dos Sexagenários que a Câmara acabara de aprovar. E acrescentava o objetivo de permitir aos colonos tornarem-se proprietários para que não viessem “de passagem para as repúblicas do Prata, ou para encherem as ruas de proletários”<sup>19</sup>. Antônio Prado reafirmou na Câmara o objetivo de favorecer a imigração pela facilitação da aquisição da pequena propriedade pelo imigrante.

Quanto ao regime fundiário, poucas mudanças foram propostas. Buarque de Macedo sugeriu a revalidação de todas as posses adquiridas após a lei de 1850, mas a sugestão foi criticada e eliminada no Conselho de Estado. Manteve a exigência do registro de terras e da revalidação e medição para os beneficiados com doações. Alguns deputados, especialmente da oposição liberal, voltaram a insistir na introdução do imposto territorial, mas sem resultados.

Se o projeto de 1843 era claramente dos cafeicultores do Rio de Janeiro, o de 1886 era dos cafeicultores de São Paulo, liderados por Antônio Prado. No mesmo ano de 1886, em que era apresentado o projeto à Câmara, Martinho Prado Júnior, irmão de Antônio Prado, se tornava o primeiro presidente da Sociedade Promotora de Imigração de São Paulo e partia para a Itália a fim de supervisionar a vinda de imigrantes contratados pela dita Sociedade<sup>20</sup>. O projeto facilitava o esforço de atração de imigrantes mediante o chamariz da possibilidade de aquisição de propriedade. Na realidade, mesmo sem a aprovação do projeto, o número de imigrantes italianos cresceu de modo dramático, especialmente a partir de 1887, devido a causas que não tinham a ver com a Lei de Terras.

As reformas do regime de posse da terra - e o projeto aprovado na Câmara em 1843 implicava uma autêntica reforma agrária - ficaram sem execução durante todo o período imperial. O imposto territorial, o mais radical dos dispositivos, foi eliminado pelo Senado. Em várias oportunidades, ministros da Agricultura e os funcionários diretores da

Repartição de Terras e de suas sucessoras pediram sua reintrodução como complemento necessário da lei. Os pedidos foram repetidos nos *Relatórios* de 1855, 1858, em todos os *Relatórios* de 1867 a 1872, e no de 1886. Em 1884 Dantas tentou passar na Câmara um projeto que o introduzia, mas foi derrotado por 56 votos a 47, mesmo contando com maioria liberal de 60% dos deputados. O registro ou cadastro de terras teve mais êxito, mas ficou longe de atingir todas as propriedades, além de ser pouquíssimo confiável, pela freqüente incorreção das declarações. A separação e a demarcação de terras devolutas também ficaram em grande parte sem execução, continuando a ocupação ilegal. A legitimação e revalidação quase não progrediram. Sem sombra de dúvidas, a Lei de Terras não pegou.

Havia, é certo, razões para o fracasso que eram alheias à resistência dos proprietários. Uma delas era a falta de recursos humanos para tarefa tão vasta. O país simplesmente não possuía agrimensores em número suficiente, e muito menos engenheiros. Outra era o custo elevado da medição de terras nas grandes distâncias brasileiras. Outra ainda era a fraqueza da burocracia central em nível local. Os únicos funcionários gerais em nível local eram os padres cuja confiabilidade no caso era duplamente duvidosa, por serem muitos deles proprietários e por ser também a Igreja grande proprietária. Todas essas causas se resumiam no desaparecimento da máquina do governo para enfrentar as resistências.

Por outro lado, o problema da terra nunca se colocou de maneira tão aguda como o da extinção do tráfico ou o da abolição da escravidão. No caso do tráfico havia a grande pressão externa que ameaçava a soberania do país. No caso da abolição, sobretudo da Lei do Ventre Livre, havia o peso da Coroa. O problema da terra chegou à área decisória por sua vinculação com o problema mais sério do suprimento de mão-de-obra para a grande propriedade. A oferta de mão-de-obra era preocupação constante no Império como o indica o fato de ter sido a questão mais referida nas Falas do Trono: em 56 Falas 34 a mencionaram. A percepção da elite de como andava o problema da escravidão e da imigração estrangeira é que determinava o interesse no estatuto da propriedade rural.

A vinculação entre os dois problemas se fazia de várias maneiras, implicando maior ou menor necessidade de intervenção. A conexão mais profunda era sem dúvida a que derivava do sistema de Wakefield que serviu de base ao projeto de 1842. Por ela se exigia a delimitação e demarcação das terras públicas para venda em grande escala, a revalidação

de sesmarias, a legitimação de posse, o cadastro, além do imposto e da taxa de revalidação e legitimação, que foram acrescentados. Por esse sistema, os proprietários incorreriam nos custos da importação de mão-de-obra, representados pelas taxas, pelos impostos e pela redução no tamanho das posses. Haveria uma socialização dos prejuízos entre os proprietários para benefício de um grupo deles, os mais necessitados de braços. A eliminação do imposto e o fracasso da legitimação e da revalidação, e mesmo do cadastro e da arrecadação das multas, tinham o sentido de uma recusa dos proprietários em geral em arcar com os custos da imigração. A consequência foi que os dois problemas foram aos poucos sendo desvinculados um do outro. A imigração passou a ser financiada por verbas orçamentárias que subsidiavam companhias de transporte, imigração e colonização, fazendeiros e imigrantes. Isto é, os custos foram socializados não apenas para o conjunto dos proprietários, mas para o conjunto da população pagadora de impostos via orçamento público, seja o do governo geral, seja o dos governos provinciais, sobretudo o de São Paulo, que somente em 1887 gastou mais de três mil contos com a imigração<sup>21</sup>.

Percebe-se aí um padrão diferente de comportamento de setores da grande lavoura. Os cafeicultores do Rio de Janeiro formularam a solução de seus problemas na década de 1840 em termos mais nacionais e mais eqüitativos no que se referia à distribuição dos custos. Poderíamos aduzir algumas razões para esse comportamento. Em primeiro lugar, o aperto orçamentário da época dificilmente permitiria desviar grandes verbas para a imigração sem criar novos impostos. Em segundo lugar, a riqueza da província do Rio de Janeiro era em boa parte carreada para o Município Neutro, ficando os políticos provinciais em dificuldades para financiar às próprias custas a imigração. Em terceiro lugar, a proximidade da Corte fazia com que os políticos fluminenses fossem em boa parte absorvidos pela política nacional e tendessem a formular seus problemas nesse nível mais amplo. O caráter mais nacional se acentuava pela aliança de proprietários com magistrados que caracterizou a reação conservadora do final da década de 1830 e início de 1840. O projeto de 1842 foi elaborado por dois magistrados mineiros, não constando que seu relator, Vasconcelos, fosse proprietário rural, embora fosse ele um defensor confesso dos interesses da grande lavoura. A solução proposta em 1843 tinha claras conotações reformistas e antilatifundiárias, despertando por isso o entusiasmo de pessoas como Souza Franco, um liberal ligado ao comércio urbano. O êxito das medidas propostas dependia em boa parte

do aumento da capacidade reguladora e extrativa do Estado, dentro da tendência do regresso conservador. A resistência encontrada, seja na aprovação final da lei, seja na execução, mostrou tanto a incapacidade do governo central como o insuficiente domínio que sobre ele possuíam os cafeicultores do Rio. O reformismo conservador fracassou nessa primeira tentativa.

A alternativa de promover a imigração exclusivamente mediante recursos públicos dependia de folgas orçamentárias e de maior controle dos proprietários, que dela necessitassem, sobre o Estado. Ao final do período imperial verificar-se-iam essas condições, mas não ao nível do governo geral. A riqueza paulista ficava em boa parte na província, apesar das queixas de que era drenada para o governo geral, e podia ser manipulada pelo governo provincial, sobre o qual o controle da grande lavoura cafeeira era indisputado. Os gastos do governo central com a imigração podiam ser reduzidos a montantes que não antagonizassem muito outros grupos de proprietários menos necessitados de mão-de-obra<sup>22</sup>. A menor dependência dos paulistas com relação ao governo central era também acompanhada de seu menor envolvimento com a política nacional e portanto com a visão mais ampla dos problemas. Caminhava-se para o federalismo republicano que passaria a propriedade das terras públicas para os estados, garantindo a intocabilidade da situação durante toda a República Velha.

No Império a causa da reforma das estruturas rurais, após a discussão de 1843, foi defendida por alguns políticos, por burocratas civis e militares e por intelectuais. Salientaram-se os diretores dos vários órgãos encarregados da execução da lei de 1850, de modo especial Bernardo Augusto Nascentes de Azambuja e seu substituto Inácio da Cunha Galvão. O relatório deste último, incluído no *Relatório* do ministro em 1871, contém uma enfática condenação da grande propriedade improdutiva que fazia com que um país enorme não tivesse terras disponíveis para colonização em lugares acessíveis, forçando o Estado às vezes a comprar terras para vender aos colonos. Para corrigir a situação, sugeria ele como complemento indispensável da lei de 1850 o imposto territorial proporcional à extensão possuída. E apelava aos “poderes do Estado” no sentido de que não ficassem de braços cruzados diante da situação “só pelo receio de desagradar a fátuos proprietários de grandes domínios, que não tirando deles renda, entendem que devem ser sacrificados à sua estulta e egoística vaidade os mais vitais interesses do

país”<sup>23</sup>. Talvez o mais ativo combatente pela reforma da grande propriedade tenha sido André Rebouças, defensor da democracia rural, sem escravos, sem latifúndios. Para ele o complemento necessário da abolição seria também o imposto territorial, único meio de desenfear (sic) a terra e torná-la fator produtivo<sup>24</sup>.

Mas os reformistas não falavam pela classe dos proprietários rurais. Quando representantes desta classe se reuniram nos dois congressos agrícolas de 1878, ninguém falou na lei de 1850 nem reclamou sua execução. Uma única voz, em dezenas de discursos e memórias apresentados, referiu-se ao imposto territorial, e assim mesmo como substituto do imposto de exportação. E isto apesar de muitos perceberem a estreita ligação entre a demarcação e legitimação das terras e o desenvolvimento do crédito rural no momento em que o escravo deixava de ser garantia segura para hipotecas. Houve fortes reclamações contra a falta de apoio do governo à agricultura, principalmente no que se referia ao crédito, mas ninguém estava disposto a incorrer nos custos que as políticas de apoio envolveriam<sup>25</sup>. A única proposta de modernização conservadora continuou sendo a de 1842-43, frustrada ironicamente pela subida dos liberais e pela reação ao *Aberdeen Act*.

Algumas interpretações da lei de 1850 revelam percepção incorreta da realidade social e do sistema imperial. Alberto Passos Guimarães, por exemplo, vê na lei o início do predomínio de São Paulo na política nacional. Segundo ele, com a decadência dos cafeicultores do Rio de Janeiro, os paulistas tinham assumido a liderança e sua primeira preocupação era garantir mão-de-obra para suas fazendas. Não há base empírica alguma para tal interpretação. As décadas de 40 e 50 representaram o auge da cafeicultura fluminense. O projeto de 1842 buscava exatamente provê-la de braços livres e os meios propostos encontraram a clara oposição dos paulistas. Já Raymundo Faoro salienta como principal aspecto da lei os meios propostos para viabilizar a colonização, sobretudo a exigência de legitimar as propriedades rurais e a limitação do tamanho das posses. Segundo ele, tais medidas constituíam mais um movimento centralizante do Partido Conservador contra a classe dos proprietários rurais representada pelo Partido Liberal, isto é, era mais um esforço da burocracia de se fortalecer frente aos proprietários. Vimos que, ao contrário, havia clara finalidade econômica na lei e que ela se vinculava estreitamente aos interesses dos cafeicultores do Rio de Janeiro<sup>26</sup>.

A Lei das Terras, na realidade, mostrou a incapacidade do governo central em aprovar ou implementar medidas contrárias aos interesses dos proprietários na ausência de pressões extraordinárias, como sejam a ameaça externa ou a pressão do Poder Moderador. Mas mostrou também a falta de unidade da classe proprietária. Fora de situações excepcionais, como as que se verificavam nas rebeliões de escravos ou de camponeses livres, quando se colocava em questão de maneira radical a propriedade tanto do escravo como da terra, os interesses de uns setores da classe não coincidiam com os de outros. E como a estrutura centralizada do Estado exigia predominância nacional para que certas políticas fossem adotadas, raramente setores que eram economicamente mais fortes mas numericamente inferiores conseguiam impor-se, chegando-se sempre a arranjos acomodatórios de natureza conservadora.

A burocracia central, aí incluída a Coroa, mantinha com esses setores alianças móveis. Em 1843 os interesses da centralização, o aumento do controle do Estado sobre a classe proprietária, coincidiam com os interesses dos cafeicultores do Rio de Janeiro. Este setor de classe naquele momento precisava da intermediação do poder do Estado central para viabilizar as medidas para promover a imigração. Em 1871, por ocasião da Lei do Ventre Livre, a burocracia fez aliança com outros setores, não vinculados à agricultura cafeicultora, contra os interesses manifestos desta. Em ambos os casos a ação do governo central e de sua burocracia apontava na direção da implantação de uma economia de mercado, liberando a força de trabalho e a terra. Mas no Império esta ação não encontrou apoio sólido em nenhuma classe ou setor de classe. A terra por muito tempo ainda e em muitas partes do país permaneceria fator de *status* além de fator de produção e a força de trabalho permaneceu em boa parte presa ao latifúndio. Como conseqüência, atrasou-se também a constituição da sociedade de mercado e permaneceram frágeis as bases do Estado liberal. Nem mesmo a modernização conservadora ao estilo prussiano, esboçada em 1843 e em 1850, pôde verificar-se. Faltavam alguns ingredientes básicos: do lado da sociedade os barões do aço para se unirem aos barões do café; do lado do Estado um exército ao mesmo tempo reformista e confiável perante a grande propriedade, capaz de garantir, pelo militarismo, a implantação das reformas<sup>27</sup>. Sem isto, o reformismo do Poder Moderador e da burocracia ou se frustrava, ou cavava a própria sepultura.

Notas

1. Versão algo modificada deste capítulo foi publicada sob o título de Modernização Frustrada: a Política de Terras no Império, na *Revista Brasileira de História*, 1 (1981), p. 39-57.
2. Ver principalmente Ruy Cirne Lima, *Pequena História Territorial do Brasil, Sesmarias e Terras Devolutas*. Podem-se consultar ainda Costa Porto, *Estudo sobre o Sistema Sesmarias*; Luiz Amaral, *História Geral da Agricultura Brasileira no Tríplice Aspecto Político-Social-Econômico*; e Brasil Bandecchi, *Origem do Latifúndio no Brasil*. Inspiramo-nos particularmente no trabalho de Warren Dean, *Latifundia and Land Policy in Nineteenth-Century Brazil*, *The Hispanic American Historical Review*, LI, 4 (November, 1971), p. 606-25. Informativo, embora pouco sistemático, é o trabalho de Eulália Maria Lamayer Lobo, *História Político-Administrativa da Agricultura Brasileira, 1808-1889*.
3. *Coleção dos Decretos do Governo do Império do Brasil de 1822*, p. 62-3, e mesma *Coleção* de 1823, p. 109.
4. *Registro das Ordens Imperiais Baixadas à Seção do Conselho de Estado, 1842*, Arquivo Nacional, Códice 299.
5. *Parecer da Seção do Conselho de Estado, Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias Aprovados na Sessão de 8 de Agosto de 1842*, Arquivo Nacional, Códice 49, v. I.
6. E. G. Wakefield, *A Letter from Sydney*, e Karl Marx, *The Modern Theory of Colonization*, em *Capital, A Critique of Political Economy*. Friedrich Engels (ed.), p. 765-774. Marx cita de Wakefield o livro *England and America. A Comparison of the Social and Political State of Both Nations*, escrito em 1833. O texto de Wakefield citado nos debates da Câmara é o *A Letter from Sydney*, a cujo conteúdo aparentemente se tinha acesso mediante artigos de revistas. Ver *Anais do Parlamento Brasileiro*, Câmara dos Senhores Deputados, Segunda Sessão de 1843, tomo II, p. 861, p. 750-51.
7. Senado Federal, *Atas do Conselho de Estado*, vol. III, 14. As *Atas* não trazem a versão final do projeto aprovada no Conselho. Ver *Atas* dos dias 1º, 15 e 29 de setembro, 27 de outubro e 10 e 17 de novembro de 1842. O plano de Wakefield previa um imposto sobre a renda da terra, não sobre a propriedade rural.
8. Para a discussão, ver os *Anais do Parlamento Brasileiro* citados acima. Particularmente irritado com as constantes citações de Wakefield por Souza Franco ficou o baiano Ferraz, que assim desabafou: "É obra-prima, gritam os nobres deputados; e, extasiados com a obra, contentam-se em bendizer o seu autor; não cessam de repetir aquele latim do Evangelho: - *Beatus venter qui te portavit!* - É o sistema de Wakefield e é o que basta"(491).
9. Sobre as pressões inglesas para o fim do tráfico, ver o bem documentado trabalho de Leslie Bethell, *The Abolition of the Brazilian Slave Trade: Britain, Brazil and the Slave Trade Question, 1807-1869*.

10. A acusação de que o projeto só beneficiava a província do Rio de Janeiro apareceu mais de uma vez. "Esta lei, disse Galvão, é só feita para o Rio de Janeiro, é o que se diz por aí" (423). Ferraz repetiu a acusação (494).
11. Urbano era magistrado e não era proprietário. Sua violenta oposição ao projeto tinha razões políticas, pois o Ministério de 23 de janeiro de 1843, modificando a política do anterior, optara por apoiar os Cavalcanti em Pernambuco, dando início à reação que terminou mais tarde na rebelião da Praia. Ferraz tocou na mesma tecla da ausência de proprietários na Câmara: "Eu desejava que esta Câmara fosse composta de muitos proprietários, que não fosse composta de nós empregados públicos; então os interesses dos proprietários seriam bem defendidos" (785).
12. *O Brasil*, edição de 31/8/1843.
13. Os *Anais* do Senado deste período não foram publicados. Recorremos ao *Jornal do Comércio* que os reproduzia. Para a defesa dos posseiros, ver edições de 19 e 21/5/1847.
14. *Jornal do Comércio*, de 7 de setembro de 1848. Sobre a influência da legislação americana no que seria a lei de 1850, ver também o testemunho de J. M. Pereira da Silva em *Situation Sociale, Politique et Économique de l'Empire du Brésil*, p. 115-. Sobre Miguel Calmon, ver Pedro Calmon, *O Marquês de Abrantes*.
15. *Jornal do Comércio* de 16 a 18 de setembro de 1848. Alguns senadores não viam vantagens na naturalização: "Não desejo que os estrangeiros, confiados na lei, venham tomar cacete", disse Vasconcelos. Um triste comentário sobre a qualidade da cidadania na época.
16. As datas referem-se aqui ao ano de publicação dos relatórios. Quase sempre as informações são do ano anterior.
17. Foram estas também as principais vantagens listadas por Hermann Blumenau, diretor da Colônia Blumenau, em documento incluído no *Relatório* de 1871.
18. Ver George P. Browne, *Government Immigrations Policy in Imperial Brazil, 1822-1870*, tese de doutorado, The Catholic University of America, 1972.
19. Para o discurso de Cotegipe, ver barão de Javari. *Organizações e Programas Ministeriais*, p. 224-25. A discussão dos dois projetos encontra-se nos *Anais da Câmara* dos respectivos anos.
20. Sobre os Prados, ver Darrell Erville Levi, *The Prados of São Paulo: An Elite Brazilian Family in a Changing Society, 1840-1930*, tese de doutorado pela Universidade de Yale, 1974. Sobre imigração, ver Teresa Schorer Petrone, *Imigração Assalariada*, em Sérgio Buarque de Hollanda (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, vol. 3º, p. 274-96, e também Michael M. Hall, *The Origins of Mass Migration in Brazil, 1871-1914*, tese de doutorado pela Universidade de Columbia, 1969. No Brasil a dificuldade em atrair imigrantes levou os representantes da *plantation* a modificar sua política de terras, embora sem liberalizá-la ao ponto do *Homestead Act* americano. A doação de terras, totalmente condenada pela lei de 1850, era admitida pelo projeto de 1886,

embora a finalidade de ambas fosse a mesma: atrair mão-de-obra para a grande lavoura cafeeira. Para uma comparação entre a lei de 1850 e o *Homestead Act* de 1862, ver Emília Viotti da Costa, *Política de Terras no Brasil e nos Estados Unidos*, em seu *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*, p. 127-47.

21. Segundo Teresa S. Petroni, *Imigração Assalariada*, p. 279.
22. No Congresso Agrícola do Recife em 1878, ouviram-se, mesmo assim, fortes críticas aos gastos do governo central com imigração que, dizia-se, só beneficiavam o sul e davam margem a grandes negociatas.
23. *Relatório* de 1871, Apenso F, p. 39.
24. André Rebouças, *Abolição Imediata e sem Indenização*, especialmente p. 28-36. Também de Rebouças, ver *Agricultura Nacional, Estudos Econômicos*. Idéias semelhantes tinham o marechal Henrique de Beaurepaire Rohan, Alfredo d'E. Taunay, Louis Couty e outros, que se reuniam em torno da *Sociedade Central de Imigração* do Rio de Janeiro, fundada por Blumenau, von Koseritz e Hugo Gruber. O pensamento deste grupo foi estudado por Michael M. Hall em *Reformadores de Classe Média no Império Brasileiro: A Sociedade Central de Imigração*, *Revista de História*, 105 (1976), p. 147-71.
25. O Congresso Agrícola do Rio foi convocado pelo ministro Sinimbu e reuniu-se em julho de 1878, com a presença de uns 400 agricultores das províncias do Rio de Janeiro, de São Paulo, de Minas Gerais e do Espírito Santo. Em represália por sua exclusão, a Sociedade Auxiliadora da Agricultura de Pernambuco convocou outro para outubro do mesmo ano, ao qual compareceram uns 300 proprietários do nordeste. Ver, para o Rio, *Congresso Agrícola. Coleção de Documentos*; para o segundo, *Trabalhos do Congresso Agrícola do Recife em Outubro de 1878* (coligidos e publicados pela Sociedade Auxiliadora da Agricultura de Pernambuco).
26. Alberto Passos Guimarães, *Quatro Séculos de Latifúndio*, p. 119-20, e Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder, Formação do Patronato Brasileiro*, 1ª ed., p. 206-08.
27. Sobre a experiência prussiana, ver Barrington Moore Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, especialmente cap. VIII.