

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

Presidente do Conselho Curador
Herman Jacobus Cornelis Voorwald

Diretor-Presidente
José Castilho Marques Neto

Editor-Executivo
Jézio Hernani Bomfim Gutierre

Assessor Editorial
Antonio Celso Ferreira

Conselho Editorial Acadêmico
Alberto Tsuyoshi Ikeda
Célia Aparecida Ferreira Tolentino
Eda Maria Góes

Elisabeth Criscuolo Urbinati
Ildeberto Muniz de Almeida

Luiz Gonzaga Marchezan
Nilson Ghirardello

Paulo César Corrêa Borges
Sérgio Vicente Motta

Vicente Pleitez

Editores-Assistentes
Anderson Nobara
Arlete Zebber
Jorge Pereira Filho

EMÍLIA VIOTTI DA COSTA

DA MONARQUIA À REPÚBLICA: MOMENTOS DECISIVOS

9ª edição

3ª reimpressão



editora
unesp

tos como representantes do povo, mas como padrinhos. O Estado aparecia como distribuidor de benesses e os direitos do cidadão, como concessões ou privilégios. O sistema de patronagem baseada em lealdades pessoais e troca de favores implicava a subserviência do eleitorado ao chefe local, a conivência das Cortes de justiça com as classes dominantes, o sistemático desrespeito pela lei e a legitimação do privilégio.

A coexistência da ética da patronagem com a ética liberal reproduzia, no nível ideológico, a experiência de pessoas vivendo numa sociedade em que o capitalismo se desenvolveu dentro de uma rede de patronagem. Traduzia também as contradições dessa forma híbrida de burguês-aristocrata (*bourgeois gentilhomme*), característico das elites imperiais brasileiras – um indivíduo que vivia no Brasil com os olhos na Europa, “que tinha um olho no lucro e outro na etiqueta”; que se utilizava de escravos para produzir para o mercado internacional; e que dependia da reprodução de estruturas arcaicas para incrementar o processo de acumulação de capitais.

As contradições entre a ética do liberalismo e a ética da patronagem tornaram possível aos brasileiros avaliar o liberalismo da perspectiva da patronagem e a patronagem da perspectiva do liberalismo, o que conferiu às ideologias uma relativa transparência. Nada melhor para definir a especificidade do liberalismo no Brasil do século XIX do que uma frase de Machado de Assis: “No Brasil a ciência política acha um limite na testa do capanga”.⁴⁷

⁴⁷ Machado de Assis, Crônicas (1878-1888). In: *Obras completas*, v.4, p.10.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA DE TERRAS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS¹

A política de terras e a de mão de obra estão sempre relacionadas e ambas dependem, por sua vez, das fases do desenvolvimento econômico. No século XIX, a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terras e do trabalho em países direta ou indiretamente atingidos por esse processo. O crescimento da população, as migrações internas e/ou internacionais, os melhoramentos nos meios de transporte, a concentração populacional nos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e a acumulação de capital estimularam a incorporação da terra e do trabalho à economia comercial e industrial. Consequentemente, houve uma expansão das áreas cultivadas para fins comerciais e uma redução da agricultura de subsistência. Nos lugares onde a terra tinha sido explorada apenas parcialmente, a expansão do mercado provocou a intensificação do uso da terra e do trabalho, resultando frequentemente na expulsão de arrendatários e meeiros

¹ Trabalho apresentado com o título “The Brazilian Land Law of 1850 and the Homestead Act of 1862”, na reunião anual da LASA, Wisconsin, 1972. Traduzido do inglês por Marco Aurélio Nogueira e Regina Maura N. B. Bruno.

ou na expropriação das pequenas propriedades e das terras comunitárias. Parte da população que antigamente se dedicava à economia tradicional foi absorvida como trabalhador assalariado nas fazendas comerciais. Outra parte migrou para as cidades. Onde a terra virgem era disponível, houve uma expansão das fronteiras e novas áreas passaram a ser utilizadas, aumentando a demanda de trabalho agrícola. Essa necessidade foi sentida mais intensamente em áreas onde a oferta de trabalho era inelástica. Como resultado desse processo, os significados atribuídos à propriedade da terra mudaram.

A fim de regularizar a propriedade da terra de acordo com as novas necessidades econômicas e os novos conceitos de terra e de trabalho, diversas leis importantes foram decretadas em diferentes países durante o século XIX. O ritmo da mudança, entretanto, variou de um país para outro e, dentro dos limites de um mesmo país, de uma região para outra, de acordo com o grau e a intensidade com que o desenvolvimento da economia industrial e comercial afetou essas áreas. Um estudo comparativo do *Homestead Act* de 1862, que regulamentou a política de terras nos Estados Unidos,² e a Lei de Terras de 1850 no Brasil³ dá margem a que se analise a relação entre a política de mão de obra e a política de terras em duas áreas em que o desenvolvi-

2 Eric Foner, *Free soil, free labor, free men: the ideology of the Republican Party before the Civil War*. New York: Oxford Univ. Press, 1970; Malcom J. Rohrbough, *The land office business: the settlement and administration of american public lands, 1789-1837*. New York: Oxford Univ. Press, 1968; Howard W. Ottoson (Ed.) *Land use policy and problems in the United States*. Lincoln, Neb.: Univ. of Nebraska Press, 1963; Roy M. Robbins, *Our landed heritage: the public domain, 1776-1936*. Lincoln, Neb.: Univ. of Nebraska Press, 1962; Harry N. Schreiber, *United States Economic History*. Selected readings. New York: Alfred A. Knopf, 1964; Henry Nash Smith, *Virgin land: the American West as symbol and myth*. New York: Harvard Univ. Press, 1950.

3 Warren Dean, Latifúndio and land policy in nineteenth-century Brazil, *Hispanic American Historical Review*, v.51, n.4, p.606-26, set. 1971; Ruy Cirne Lima, *Pequena história territorial do Brasil*. Sesmarias e terras devolutas. 2.ed. Porto Alegre, 1954; Brasil Bandecchi, *Origens do latifúndio no Brasil*. São Paulo, 1963; Alberto Passos Guimarães, *Quatro séculos de latifúndio*. São Paulo, 1964 (nova edição, Rio de Janeiro, 1976); José Marcelino Pereira de Vasconcelos, *Livro de Terras*. Rio de Janeiro, 1860.

mento do capitalismo assumiu formas diferentes e conduziu a políticas opostas.

A Lei de Terras decretada no Brasil em 1850 proibia a aquisição de terras públicas através de qualquer outro meio que não fosse a compra, colocando um fim às formas tradicionais de adquirir terras mediante posses e mediante doações da Coroa. Tanto os que obtiveram propriedades ilegalmente, por meio da ocupação, nos anos precedentes à lei, como os que receberam doações, mas nunca preencheram as exigências para a legitimação de suas propriedades puderam registrá-las e validar seus títulos após demarcar seus limites e pagar as taxas – isso se tivessem realmente ocupado e explorado a terra. O tamanho das “posses” (terra adquirida por meio da ocupação) foi limitado pela lei: elas não podiam ser maiores do que a maior doação feita no distrito em que se localizavam. Os produtos da venda das terras públicas e das taxas de registro das propriedades seriam empregados exclusivamente para a demarcação das terras públicas e para a “importação de colonos livres”. Criou-se um serviço burocrático encarregado de controlar a terra pública e de promover a colonização: a Repartição Geral das Terras Públicas.⁴

Uma leitura dos debates parlamentares revela um conflito entre duas diferentes concepções de propriedade da terra e de política de terras e de trabalho – concepções estas que representavam uma maneira moderna e outra tradicional de encarar o problema. O conflito entre esses dois diferentes pontos de vista reflete a transição, iniciada no século XVI, mas concluída apenas no século XX, de um período no qual a terra era concebida como domínio da Coroa, para um período no qual a terra tornou-se de domínio público; de um período no qual a terra era doada principalmente como recompensa por serviços prestados à Coroa, para um período no qual a terra é acessível apenas àqueles que podem

4 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Srs. Deputados. Ano de 1853, tomo 11, p.348 ss.

explorá-la lucrativamente; de um período no qual a terra era vista como uma doação em si mesma, para um período no qual ela representa uma mercadoria; de um período no qual a propriedade da terra significava essencialmente prestígio social, para um período no qual ela representa essencialmente poder econômico. A mudança de atitudes em relação à terra correspondeu à mudança de atitudes em relação ao trabalho: escravidão e certas formas de servidão foram substituídas pelo trabalho livre.

No começo da colonização, a terra era vista como parte do patrimônio pessoal do rei. A fim de adquirir um lote de terra, tinha-se que solicitar uma doação pessoal. A decisão do rei para a concessão do privilégio era baseada na avaliação do pretendente, o que implicava considerar seu *status* social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa. Desta forma, a aquisição de terras, apesar de regulamentada pela lei, derivava do *arbitrium* real e não de um direito inerente ao pretendente. Por volta do século XIX, o conceito foi modificado. A terra tornou-se domínio público, patrimônio da nação. De acordo com a Lei de Terras de 1850, a única maneira de se adquirir terra era comprando-a do governo, o qual atuaria como mediador entre o domínio público e o provável proprietário. A relação pessoal que anteriormente existia entre o rei e o pretendente transformou-se numa relação impessoal entre o Estado e o pretendente. Em vez de ser uma dádiva pessoal concedida pelo rei segundo as qualidades pessoais do indivíduo, a terra podia ser obtida por qualquer pessoa com capital suficiente. Quando a terra era uma doação real, o rei tinha o direito de impor certas condições, regulamentando seu uso e sua ocupação e limitando o tamanho do lote e o número de doações recebidas por pessoa. Quando a terra tornou-se uma mercadoria adquirida por indivíduos, as decisões concernentes à sua utilização passaram a ser tomadas por esses mesmos indivíduos.

Na primeira fase, a propriedade da terra conferia prestígio social, pois implicava o reconhecimento pela Coroa dos méritos do beneficiário. Na segunda fase, a propriedade da terra representa prestígio social porque implica poder econômico. No primeiro caso, o poder econômico derivava do prestígio social; no segundo, o prestígio social deriva do poder econômico.

O processo de transição de uma concepção tradicional da terra para uma concepção moderna teve início no século XVI, sob o impacto da revolução comercial, e continuou por todo o século XIX. Após a Independência, esse processo se acelerou, principalmente em virtude das modificações que ocorreram nas estruturas econômicas e sociais em resposta à expansão do mercado internacional. A extensão e a velocidade dessa transição dependeram do grau em que a sociedade foi permeada pelos valores capitalistas.

Durante esse processo de mudança, as oposições teóricas aqui mencionadas foram frequentemente obscurecidas pela realidade concreta; coexistiram atitudes contraditórias ante a terra e o trabalho. A terra, por exemplo, era concedida àqueles que serviam à Coroa, mas ao mesmo tempo a Coroa exigia que ela fosse doada somente àqueles que tinham capital para explorá-la. Durante o período colonial, a propriedade rural significava prestígio social, mas também poder econômico; mais tarde, no século XIX, a terra passou a significar, essencialmente, poder econômico: poder econômico este que, no entanto, poderia eventualmente trazer prestígio social. A ambiguidade frequentemente encontrada na realidade concreta não nega, entretanto, a validade da estrutura teórica geral, como tentaremos demonstrar.

O Brasil colonial foi organizado como uma empresa comercial resultante de uma aliança entre a burguesia mercantil, a Coroa e a nobreza. Essa aliança refletiu-se numa política de terras que incorporou concepções rurais tanto feudais como mercantis. A legislação relativa à propriedade da terra estava baseada na política rural de Portugal, que era ainda essencialmente medieval. Os agentes da Coroa na colônia foram autorizados a doar terras a todos os que desejassem nelas se estabelecer, segundo seus méritos. Essas doações eram consideradas favores pessoais e não podiam ser herdadas. Aqueles para os quais a terra era doada tinham apenas o usufruto: a propriedade era reservada à Coroa.⁵

5 Manuel Diegues Júnior, *População e propriedade de terra no Brasil*. Washington, D. C.: União Pan-Americana, 1959, p.14.

Muito breve, entretanto, a política de terras sofreu algumas modificações. As restrições à herança foram abolidas quando se tornou óbvio que a Coroa tinha de aumentar seus favores a fim de atrair povoadores para a colônia. Em meados do século XVI, a política de terras foi redefinida, refletindo os crescentes interesses comerciais da Coroa. O ponto culminante foi o Regimento de Tomé de Souza, de 1548, na ocasião de sua nomeação como primeiro governador geral do Brasil. As instruções por ele recebidas da Coroa declaravam que a terra para a construção de engenhos de açúcar podia ser doada a qualquer pessoa que pudesse provar ter recursos para explorá-la e construir fortificações. Foi também declarado que a terra não poderia mais ser doada indiscriminadamente, para qualquer pessoa que pudesse utilizá-la. Além disso, o número de doações foi limitado a um lote por pessoa. Era evidente nessas proibições a intenção da Coroa de evitar concentrar a terra nas mãos de poucos, para impedir a criação na colônia de uma nova ordem feudal. As expectativas da Coroa, entretanto, foram frustradas. Os proprietários de engenho tenderam a acumular terra não somente para assegurar o fornecimento de cana para seus engenhos, mas também porque a propriedade da terra concedia prestígio social. A fim de aumentar suas propriedades, recorreram a vários expedientes, adquirindo doações em nome de membros de suas famílias ou de amigos. Desta forma, foram bem-sucedidos em acumular terras além de satisfazer suas necessidades imediatas de produção, uma vez que naquela época o mercado internacional tinha uma capacidade limitada de absorver seus produtos.

Em virtude de não ser toda a terra utilizada para fins comerciais, o proprietário podia manter um certo número de arrendatários e meeiros, que moravam nas áreas menos férteis de sua propriedade, dedicando-se à economia de subsistência, caçando, pescando e eventualmente trabalhando na *plantation*. O costume de permitir que arrendatários e meeiros morassem nas fazendas criou uma rede de relações pessoais nas quais o proprietário funcionava como mediador entre os arrendatários, os meeiros e a Coroa, com a propriedade da terra sendo a base de seu poder. Uma vez que os homens livres não eram suficientemente numerosos para suprir a força de trabalho requerida pela plantação, e uma vez que os nativos se mostraram “incompeten-

tes” para o trabalho na fazenda, os proprietários recorreram aos escravos africanos. O poder que o proprietário tinha sobre seus escravos e sobre os homens livres que viviam na periferia da grande fazenda era o que conferia prestígio social. Assim, apesar de ser o lucro o motivo principal da economia, o controle sobre os homens e sobre a terra era mais importante para definir o *status* social do proprietário do que a acumulação de capital.

Entretanto, como a terra virgem era disponível em grande quantidade, todas as pessoas que penetravam nas regiões do interior – áreas sem nenhum valor comercial – podiam controlar um pedaço de terra, desde que fossem capazes de enfrentar os índios e de sobreviver na selva. Assim, durante o período colonial, a terra podia ser adquirida tanto por meio da ocupação como por doação real. Mas, desde que a terra pertencia ao patrimônio real, a ocupação significava violação da propriedade real e não podia ser legitimada – exceto por concessão. Os proprietários de engenho, os fazendeiros e todos os outros envolvidos na economia comercial estavam interessados em adquirir direitos sobre a terra e geralmente recorriam às doações. A ocupação era mais típica do colono que não tinha capital para comprar escravos, construir engenhos e participar da economia comercial: em outras palavras, do colono que estava limitado à economia de subsistência. A terra podia também ser adquirida por compra ou herança.

Assim, durante todo o período colonial, a disponibilidade de grandes extensões de terra tornou-a acessível àqueles que não tinham condições de participar da economia comercial, permitindo-lhes sobreviver no âmbito da economia de subsistência. A organização da colônia como uma base comercial do século XVI não implicou a supressão da economia de subsistência, que sobreviveu não apenas nas áreas das *plantations*, como também era típica no restante do país.

O sistema de relações sociais que emergiu do poder dos grandes proprietários rurais sobre os homens livres e os escravos e a importância da economia de subsistência explicam a sobrevivência das concepções tradicionais da terra.

O desenvolvimento de outros setores da economia durante o período colonial não implicou, de outro modo, uma modificação fundamental na política da terra e do trabalho, que era típica

das áreas de cana-de-açúcar. Os pressupostos gerais que guiavam essa política no século XVI sobreviveram até o século XIX.

Na época da Independência, a doação de lotes, característica da política de terras coloniais, foi abolida, e até 1850, quando a Lei de Terras foi decretada, a ocupação tornou-se a *única* forma de obter terra (exceção feita da compra ou herança). Tal fato criou uma situação anárquica no sistema da propriedade rural, uma vez que os direitos dos ocupantes não foram reconhecidos pela lei. As “posses” resultantes da ocupação aumentaram de forma incontrollável e os posseiros acumularam grandes extensões de terra cujos limites eram vagamente definidos por acidentes geográficos naturais: um rio, uma queda d’água, uma encosta. Apesar de essas propriedades não possuírem estatuto legal, elas eram compradas, vendidas e avaliadas à vontade. A situação agravou-se com a expansão das *plantations* em razão da crescente demanda de produtos tropicais no mercado internacional. No século XIX, o café, que não tinha sido importante no período colonial, tornou-se o mais importante produto da economia brasileira, suplantando o açúcar. A cada ano, novas áreas foram ocupadas pelos fazendeiros de café, que sentiam agudamente a necessidade de legalizar a propriedade da terra e de obter trabalho, particularmente naquela época, quando a forma tradicional de obter trabalho – a escravidão – estava sendo ameaçada por forte oposição conduzida pela Inglaterra.

A caótica situação da propriedade rural e os problemas da força de trabalho impeliram os setores dinâmicos da elite brasileira a reavaliar as políticas de terras e do trabalho. A Lei de Terras de 1850 expressou os interesses desses grupos e representou uma tentativa de regularizar a propriedade rural e o fornecimento de trabalho, de acordo com as novas necessidades e possibilidades da época.

O assunto foi discutido pela primeira vez no Conselho de Estado em 1842 e um projeto de lei formulado pelo Conselho foi apresentado à Câmara dos Deputados no ano seguinte. O projeto baseava-se nas teorias de Wakefield e inspirava-se na suposição de que, numa região onde o acesso à terra era fácil, seria impossível obter pessoas para trabalhar nas fazendas, a não ser que elas fossem compelidas pela escravidão. A única maneira de obter trabalho livre, nessas circunstâncias, seria criar obs-

táculos à propriedade rural, de modo que o trabalhador livre, incapaz de adquirir terras, fosse forçado a trabalhar nas fazendas. Portanto, os tradicionais meios de acesso à terra – ocupação, formas de arrendamento, meação – seriam proscritos. Toda terra que não estivesse apropriadamente utilizada ou ocupada deveria voltar ao Estado como terras públicas. Essas terras seriam vendidas por um preço suficientemente alto para dificultar a compra de terras pelos recém-chegados. Com o dinheiro acumulado pela venda das terras, o governo poderia subsidiar a imigração, trazendo europeus para o Brasil para substituir os escravos nas fazendas. Assim, o problema da força de trabalho seria resolvido. O projeto foi elaborado tanto para regularizar a situação daquelas propriedades que tinham sido ilegalmente adquiridas, como também, ao mesmo tempo, para estender o controle governamental sobre as terras em geral. Um Imposto Territorial, baseado no tamanho da propriedade, foi também proposto, para forçar o uso produtivo da terra e fornecer rendimentos para subsidiar a imigração.⁶

A análise dos argumentos contrários e favoráveis ao projeto de lei revela com grande clareza as diferentes concepções de terra e de trabalho que existiam na época. Aqueles que defendiam o projeto salientavam que ele eliminaria a disparidade existente entre o excesso de terra e a escassez de trabalho, que tinha contribuído, segundo eles, para a redução do preço da terra.⁷ A venda das terras públicas por um preço relativamente alto e a criação de um Imposto Territorial teriam várias consequências positivas: primeiro, forçando os novos colonizadores a trabalharem por algum tempo nas fazendas, daria a eles a oportunidade de se ajustarem ao novo ambiente antes de começarem seus próprios empreendimentos. Os proponentes do projeto argumentavam que a experiência tinha mostrado que os imigrantes, cujas passagens haviam sido pagas pelos fazendeiros, frequentemente deixavam a fazenda, seduzidos pela perspectiva da propriedade. Eles

6 *Anais do Parlamento Brasileiro*. Câmara dos Srs. Deputados, Rio de Janeiro, 1843. Daqui por diante citado como APBCD. Vários debates encontram-se nas páginas 349, 380, 389, 401, 664, 669, 709, 716, 742, 745, 756, 767, 801, 829, 840, 853, 862, 871.

7 APBCD, 1843, pt. 2, II, p.390, 401.

necessitavam de capital, eram incapazes de obter trabalho e, o pior de tudo, muitos careciam da experiência necessária para viver no novo ambiente. Nada sabendo a respeito do solo, do clima e da produção para a subsistência, eles estavam morrendo “de pobreza num país de abundância”,⁸ nas palavras de um dos deputados. Assim, o sistema tradicional, que permitia que os imigrantes comprassem terras a preços baixos, ou a obtivessem por meio de doações, era mau não só para o proprietário rural, mas também para os colonos.

Os homens que falavam a favor do projeto insistiam, em segundo lugar, que a venda a alto preço das terras públicas forneceria fundos para o governo fomentar a colonização. O aumento dos preços da terra tornaria mais desejável o uso produtivo do solo. A necessidade de financiar despesas mais altas com a terra estimularia um uso mais intenso e efetivo do solo. Assim, desta forma, colocar-se-ia um fim no latifúndio improdutivo, que eles consideravam um dos males do país.

Um deputado enfatizou que, como resultado do tradicional sistema de doar terras (*sesmarias*), a maior parte das terras assim distribuídas não tinha sido demarcada ou explorada, pois, como ele acentuou, aqueles que obtiveram doações somente desejavam ostentar a terra que possuíam e não estavam interessados em cultivá-la. Em virtude da natureza gratuita das doações e da facilidade com que os títulos de propriedade eram conseguidos, a terra não representava riqueza.⁹ Aqueles que a exploravam não estavam interessados em usá-la racionalmente. Não tinham o espírito da inovação. Não tentavam diversificar a produção, mas cultivavam um produto até a exaustão do solo, mudando-se, então, para outras áreas em busca de terra virgem. Os legisladores esperavam que, com o aumento dos preços da terra, o sistema de produção melhoraria, tornando-se mais eficiente, auxiliando a eliminar a monocultura e forçando os proprietários a desistirem de seus hábitos rotineiros e a procurarem melhores métodos.¹⁰

8 APBCD, 1843, 2, II, p.390.

9 Ibidem, p.389, 390.

10 Ibidem.

A lei também colocaria um fim em outro “vício” que corrompia a economia e a sociedade: qual seja, o grande número de arrendatários que moravam na periferia das grandes fazendas à custa do proprietário, trabalhando somente dois ou três dias por semana e passando o resto do tempo vadiando, caçando, pescando e, às vezes, até mesmo conspirando contra os proprietários.¹¹

Exigindo a demarcação de todas as propriedades e sujeitando todos os títulos ao registro, a lei também legitimaria a propriedade, terminando com as disputas de terra que contaminavam a sociedade e facilitando a compra e a venda de terras.¹²

Finalmente, a concentração da propriedade territorial resultante das vendas das terras públicas tornaria mais fácil criar um sistema de estradas e ferrovias, facilitando para mais pessoas o acesso ao mercado.¹³

Todos os defensores do projeto insistiam que, subjacente a esses argumentos particulares, estava o fato de que a lei criaria condições para que o fazendeiro obtivesse trabalho livre para substituir os escravos, cujo fornecimento estava ameaçado pela iminente interrupção do tráfico negreiro. É óbvio que, para eles, a nova política de terras tinha como um de seus objetivos resolver o torturante problema da força de trabalho.

A oposição ao projeto veio essencialmente dos homens que representavam os arcaicos setores da economia. Era claro para eles que o projeto servia unicamente aos interesses dos fazendeiros do Rio, de São Paulo e de Minas (a terra do café). A maioria deles ainda acreditava que a escravidão era a melhor forma de trabalho numa sociedade de *plantations* e era pessimista quanto à possibilidade de substituir escravos por imigrantes livres. Eles estavam também desconcertados pela crescente interferência do governo central na vida do país e queriam garantir a independência das autoridades locais. Os oponentes consideravam absurdo dificultar o acesso à terra num país onde a maioria da terra ainda devia ser ocupada. Alguns deles, realmente, recomendaram a adoção de uma política oposta: doação de terra para imigrantes como um meio de atraí-los.¹⁴ A política de proibir aos

11 Ibidem, p.380.

12 Ibidem, p.349, 742, 746.

13 Ibidem.

14 Ibidem, p.390.

estrangeiros adquirir terras era apropriada – argumentavam – para um país como a Inglaterra, onde a terra disponível era insuficiente para as necessidades da população, mas não para um país no qual a terra era abundante. Suas perspectivas em relação ao problema da imigração diferiam das perspectivas dos defensores do projeto. Para os oponentes, a questão não era suprir os fazendeiros de trabalho, mas colonizar o país. Eles viam os imigrantes como agentes da civilização. O projeto, conforme era compreendido, parecia obstruir o processo de civilização.

Outras objeções foram levantadas contra o projeto, de ambos os lados. Uma questão que uniu muitos dos que apoiavam o projeto e todos os que a ele se opunham foi a criação do Imposto Territorial. Tão forte foi a oposição à taxa que ela foi eliminada do projeto final. Deputados de ambos os lados também criticavam o plano de limitar o tamanho das propriedades, mas não foram bem-sucedidos em eliminá-lo completamente da lei. Muitos resistiram até mesmo à exigência de fazer uma avaliação da terra, argumentando que o país não dispunha de especialistas para executar essa incumbência e que medir e demarcar a propriedade seria muito dispendioso, reduzindo a lucratividade da propriedade rural.¹⁵ Mas esse aspecto também foi conservado na lei.

Se olharmos mais de perto o projeto de lei e os argumentos daqueles que o defenderam na Câmara dos Deputados, torna-se óbvio que os legisladores queriam fomentar o desenvolvimento do sistema de *plantation*, que constituía a base da economia brasileira. Eles estavam dispostos a dar ao governo o poder para controlar a terra e o trabalho, apenas para assegurar o sucesso da economia do tipo *plantation*. Em relação à terra, o governo não era visto como um proprietário, mas como um representante do povo, de quem derivava seu poder para controlar a terra e o trabalho. De acordo com as modernas ideias de lucro e produtividade, os legisladores procuraram forçar o proprietário rural a usar a terra de uma maneira mais racional. Conscientes da necessidade de um novo tipo de trabalho para substituir o escravo, eles recorreram à imigração como fonte de trabalho. Finalmente, su-

15 APBCD, 2, II. Ver em particular os debates durante a sessão de 28 de junho de 1843. E também p.857, 863, 868.

pondo que num país onde a terra era disponível em grandes quantidades o imigrante poderia se tornar proprietário rural em vez de trabalhar numa fazenda, eles tentaram tornar mais difícil o acesso à terra, a fim de forçar os imigrantes a trabalharem nas fazendas.

Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, a política rural estava ligada a uma certa concepção de trabalho. Mas, enquanto a Lei brasileira de 1850 dificultava a obtenção de terra pelo trabalhador livre, o *Homestead Act* de 1862, nos Estados Unidos, doava terra a todos os que desejassem nela se instalar. Usando velhos argumentos em favor da pequena propriedade – argumentos estes que estavam enraizados na experiência histórica dos primeiros colonizadores – e recorrendo a novos argumentos derivados das condições criadas pelo desenvolvimento no século XIX, o *Homestead Act* refletia, em 1862, o impacto da imigração, da urbanização e da industrialização sobre a sociedade americana.

O projeto foi inicialmente (1842) defendido por deputados sulistas interessados na expansão para o Oeste. Estes retiraram seu apoio quando se tornou claro que a expansão em direção ao Oeste implicaria trabalho livre. Para os representantes do Norte e do Oeste, que defendiam o projeto, terra livre e trabalho livre eram conceitos inseparáveis.¹⁶

O conflito entre os que defendiam e os que se opunham ao *Homestead Act* pode ser visto como um conflito entre diferentes concepções de terra e de trabalho, mas também como um conflito entre o Norte e o Sul, entre o empresário e o grande proprietário rural, entre o capitalismo industrial e o capitalismo comercial.

Os que apoiavam o *Homestead Act* recorreram a vários argumentos. Disseram que o Ato aumentaria o número de agricultores independentes, pondo um fim à concentração da terra nas mãos de poucos. “Não é na face de um vasto domínio territorial, mas no seio da indústria que o Pai da Humanidade despeja os

16 Foner, op. cit.

mais preciosos frutos da terra”, disse um deputado,¹⁷ expressando os sentimentos dos que achavam que a grande propriedade era essencialmente um deficiente sistema de explorar a terra.

Em resposta aos que se opunham ao projeto referindo-se ao exemplo da Inglaterra, um deputado salientou, em 1852, que a situação nos Estados Unidos e na Inglaterra era completamente diferente. A política inglesa concentrava a propriedade nas mãos de umas poucas famílias abastadas, enquanto nos Estados Unidos o ideal era distribuí-la entre aqueles que iriam cultivá-la.

Disse ele, referindo-se às terras,

Nós desejamos vê-las possuídas e ocupadas pelos senhores do solo, o soberano povo deste país. A teoria britânica defende que cada acre de terra naquele país tem seu proprietário; e que existe uma hierarquia regida do mais humilde colonizador que cultiva o solo até ao rei. O título descende da Coroa. Sua política é preservar uma deleitada aristocracia da terra, cuja política é manter-se em estado de guerra contra os melhores interesses deste país.¹⁸

Dez anos depois, outro congressista disse, em linguagem quase idêntica: “Ao invés de possessões baroniais, deixem-nos facilitar a proliferação das propriedades independentes. Deixem-nos manter a enxada nas mãos do proprietário”. Acrescentando: “Na minha opinião, a política de distribuir as terras públicas de maneira a aumentar o número de agricultores independentes, de propriedades seguras e independentes, descentralizando e difundindo a riqueza da nação, é, realmente, de importância primordial, vital para a estabilidade básica da República”.¹⁹

Para aqueles que pensavam em tais termos, a pequena propriedade era a fonte do desenvolvimento econômico e da estabilidade política, e a concentração da terra, a origem da inquietação social.

17 O *Congressional Globe* contém os debates e as Atas da Segunda Sessão do Trigesimo Sétimo Congresso, Washington, 1862, p.1031. Daqui por diante citado como CG, 37, II, 1862.

18 O *Congressional Globe* contém os debates e as Atas da Primeira Sessão do Trigesimo Segundo Congresso, v.XXIV, pt.II, Washington, 1862, p.1183. Daqui por diante citado como CG, 32, II, 1852.

19 CG, 37, II, 1862, 1031.

Eles também esperavam que o *Homestead Act* pusesse um fim à especulação da terra, que acreditavam ser a responsável pela manutenção de grandes áreas inexploradas. Segundo eles, o sistema de leilões, preempções (precedência na compra de terrenos públicos) e doações sempre tinha favorecido a acumulação da terra nas mãos de especuladores, à custa daqueles que realmente queriam cultivá-la. A especulação de terras e o monopólio de grandes extensões de terras incultas eram contrários aos interesses do governo. De acordo com um deputado, a prática de vender grandes lotes de terra para não residentes e especuladores tinha retardado o crescimento e o melhoramento do Oeste mais do que qualquer outra coisa. O *Homestead Act* traria a maior quantidade possível de terra pública para o cultivo real.²⁰

A concessão de terras atrairia milhares de imigrantes da Europa. Entre o povo oprimido na Europa havia milhões “com braços fortes e almas corajosas”,²¹ que alegremente desempenhariam a tarefa de cultivar a terra, mas que não tinham o dinheiro necessário para comprá-la. Para os que viviam nas povoadas favelas urbanas, o Ato criaria uma oportunidade de migrar para o Oeste “antes que eles se tornassem viciados”, e lhes tornaria possível ganhar a vida em honestos empreendimentos.²²

Aos que argumentavam contra o projeto por considerarem a terra adquirida pelo governo uma fonte de crédito público, os defensores do projeto respondiam que eram as terras cultivadas por particulares, e não as terras virgens controladas pelo governo que forneciam a melhor forma de crédito público.²³ Um acre de terra cultivada tinha o valor de dois acres de terra não cultivada,²⁴ argumentou um deputado. Outro insistiu que “não existe verdadeira riqueza exceto o trabalho dos homens”.²⁵ Por que querem jurisdição sobre terras improdutivas, perguntou um dos defensores do projeto aos membros da oposição, “se é apenas o

20 CG, 37, II, 1862, 1033.

21 CG, 37, II, 1862, 1034; CG, 32, II, 1852, 1277.

22 CG, 32, II, 1852, 1022.

23 CG, 37, II, 1862, 1034.

24 CG, 37, II, 1862, 1034.

25 CG, 32, II, 1852, 1280, 1858.

homem quem constitui a força, o poder e a glória de um Estado?"²⁶ Os que assim pensavam asseguravam que o crédito público baseava-se na riqueza e na prosperidade em geral, as quais dependiam essencialmente da disponibilidade de trabalho. A ocupação e a exploração das concessões de terra aumentariam a produção e o consumo; conseqüentemente, os rendimentos governamentais.

Em resumo, os agricultores que ocupassem as terras em conseqüência do *Homestead Act* aumentariam as importações e exportações; novos empregos seriam criados em decorrência da expansão da economia e o Estado se beneficiaria com isso; os efeitos do trabalho do agricultor seriam sentidos em toda a sociedade.

Os argumentos da oposição eram fracos. Eles temiam que, em vez de cultivar a terra de seus proprietários, os arrendatários então trabalhando nos Estados do Atlântico migrariam em direção às novas áreas, prejudicando assim a economia existente. Por temerem que as portas dos asilos da Europa seriam abertas, espalhando sobre os Estados Unidos milhares de imigrantes indesejáveis, alguns sugeriram que o Ato se aplicasse apenas aos nativos americanos.²⁷ Também argumentaram que uma política de terras livres reduziria o valor da terra. Citando economistas ingleses, tentaram provar que uma política de terra barata prejudicaria a economia.²⁸

O mais forte argumento contra o projeto apoiava-se no pretexto da inconstitucionalidade. Os oponentes argumentavam que o governo federal não tinha o direito de distribuir terra. Os Estados é que deviam decidir o destino da terra pública. "Vocês induzirão, à custa dos direitos de soberania e dignidade do governo do Estado, o povo dos Estados Unidos a considerar o Governo Federal como o único e exclusivo distribuidor de doações e prêmios?", perguntou um dos opositores do projeto.²⁹

Os oponentes insistiram que as terras públicas constituíam a base do crédito governamental e que as vendas de terras eram

26 CG, 32, 11, 1852, 1313.

27 Robbins, op. cit., p.176.

28 CG, 32, II, 1852, 1173-1177.

29 CG, 32, II, 1852, 1277.

a fonte de renda. Se essa fonte desaparecesse, novas taxas teriam de ser criadas ou as taxas existentes aumentadas. Reclamaram contra a crescente interferência do governo federal na economia em geral, condenando o Ato por estar ele apoiado na suposição de que era dever do governo controlar o trabalho e o capital. Baseando seus argumentos em dogmas liberais clássicos, insistiram que "os indivíduos administram seus próprios negócios melhor do que o governo" e que "a lei da oferta e procura rege o trabalho e as profissões da comunidade".³⁰

Quando o projeto foi aprovado na Câmara em 1862, dezesseis deputados votaram contra e 117, a favor. Depois de muitos anos de debates, o projeto foi aprovado sem grande oposição. O país achava-se em guerra, e alguns dos que tinham se oposto ao projeto haviam deixado a Câmara. O *Homestead Act* tinha sido um dos princípios da plataforma republicana e enfrentara a oposição de diversos democratas; a divisão da Câmara durante os debates sobre o projeto, porém, parecia representar menos um conflito entre republicanos e democratas do que uma oposição entre dois grupos com diferentes concepções de terra e de trabalho. Um grupo representava o ponto de vista de um grande número de sulistas interessados em preservar o sistema de *plantation* e a escravidão. O outro grupo representava aqueles que estavam interessados em colonizar e explorar os recursos do Oeste com a ajuda dos pequenos proprietários livres.

Alguns dos argumentos usados pelos que defenderam o Ato estavam profundamente enraizadas na experiência colonial. O rompimento das estruturas social e econômica tradicionais pelo desenvolvimento comercial e industrial levou muitas pessoas a ver o presente como corrompido e a idealizar o passado, que viam como a idade do ouro da pequena propriedade. O "mito da pequena propriedade" (*myth of the garden*) tornou-se um poderoso suporte ideológico do *Homestead Act*.³¹ Uma vez que a maioria dos valores associados a este mito era consoante com as necessidades da sociedade emergente, o mito tornou-se instrumental para aqueles interessados em promover o desenvolvimento.

30 Ibidem.

31 Smith, op. cit., p.227 ss.

A ideia da superioridade da pequena propriedade como forma de exploração da terra estava associada à ideia da dignidade do trabalho e à noção de que o trabalho é uma fonte de riqueza e confere direito à propriedade. A propriedade da terra era vista como uma fonte fundamental de todas as virtudes. O *yeoman* (camponês médio) era invocado como um símbolo de frugalidade, moralidade, diligência e independência. Assim, a pequena propriedade era considerada uma garantia da moralidade pública, da riqueza, da igualdade e da estabilidade política. Alguns desses conceitos estavam enraizados na ética puritana e na sociedade colonial e agrária da Nova Inglaterra. Mas ganharam novo significado na sociedade competitiva emergente.

Essa ideologia foi instrumental nos meados do século XIX. Ela sugeria a possibilidade de combinar o melhor de dois mundos: as vantagens da pequena propriedade e os benefícios da sociedade industrial.³² Além disso, oferecia argumentos àqueles interessados em ocupar e explorar o Oeste e àqueles que tinham de enfrentar os especuladores que concentravam em suas mãos grandes quantidades de terras inexploradas.

A necessidade de expansão para o Oeste resultou de um complexo conjunto de forças: urbanização, industrialização, imigração, acumulação de capital e ampliação do mercado interno e do mercado internacional. Aos olhos dos novos grupos empresariais, o Oeste era um campo para investimento de capital, um mercado potencial para seus produtos manufaturados e um celeiro para os crescentes centros urbanos do Leste e para o mercado internacional. À medida que os investimentos eram canalizados em direção ao Oeste, para aquisição de terra, para construção de estradas, ferrovias e canais, e novas áreas eram povoadas, os investidores e os novos colonizadores interessados no desenvolvimento do Oeste uniram-se àqueles que defendiam o *Homestead Act*.

As terras virgens eram também vistas como uma válvula de escape para a tensão e a inquietação crescentes nos centros urbanos –, tensão e inquietação estas que ameaçavam a nova sociedade industrial, periodicamente sacudida por depressões econô-

32 Foner, op. cit., p.37.

micas. Nessa sociedade crescentemente competitiva, a solução para os problemas da pobreza urbana e do desemprego não parecia ser nem a caridade, nem as greves, mas sim a migração para o Oeste.³³ As nascentes organizações trabalhistas e os partidos de trabalhadores fizeram da terra livre um assunto político. O trabalho livre e a terra livre pareciam uma panaceia para os males da sociedade do Leste.

De outro modo, a ocupação do Oeste por pequenos proprietários livres afetaria a balança do poder em favor dos Estados antiescravagistas. Desta forma, o *Homestead Act* encontrou também apoio entre aqueles que se opunham à escravidão, especialmente nos últimos anos da década de 1850 e nos primeiros da década de 1860, quando as hostilidades entre os proprietários de escravos e o resto do país chegaram ao clímax. Aos olhos da burguesia do Leste, os seus mais acalentados valores (mobilidade social, desenvolvimento econômico e democracia política) pareciam ser violados nas áreas das *plantations*. A rotina e a rígida hierarquia social caracterizavam uma sociedade dominada por uma aristocracia de proprietários de escravos. O trabalho estava desmoralizado pela escravidão. O ócio, a preguiça, a ostentação imperavam no lugar do trabalho austero e da frugalidade. O *Homestead Act* criaria uma sociedade na qual os valores burgueses poderiam florescer.

Apesar de a ideologia que sustentava o *Homestead Act* enfatizar a superioridade do pequeno agricultor independente e o próprio Ato tencionar combater a monopolização da terra por especuladores, a economia encaminhava-se na direção oposta.

A mecanização da agricultura, aumentando a dependência ante o crédito e o transporte, e a vulnerabilidade às oscilações do mercado – características da nova agricultura comercial – tornaram difícil a sobrevivência do pequeno proprietário livre e independente. Sem capital para obter equipamentos para suas fazendas e vivendo em terras relativamente inférteis e distantes

33 Ibidem, p.27.

dos meios de transporte, muitos agricultores foram forçados a se tornar arrendatários nas terras dos especuladores, que continuavam a monopolizar a melhor terra.

A especulação da terra não cessou após o *Homestead Act*. Na realidade, o tradicional sistema de leilões, de vendas à vista e preempção, sobreviveu lado a lado com a nova política. A legislação referente às terras do deserto (*Desert Land Act*), às reservas florestais (*Timber Culture Act*), à madeira e aos minérios (*Timber and Stone Act*), as doações de terra para ferrovias e para os Estados, a política das terras indígenas, os atos que garantiam indenizações a ex-soldados ou a seus herdeiros, e o Ato da Escola Agrícola (*Agricultural College Act*) (que garantia milhões de acres para os Estados) facilitaram a monopolização da terra pelos especuladores, solapando o princípio da “terra para os sem-terras” que havia inspirado o *Homestead Act*.³⁴

As expectativas de que o *Homestead Act* beneficiaria os pobres urbanos não foram satisfeitas. A maioria dos que receberam doações era composta ou de proprietários do Leste que decidiram mover-se para o Oeste, ou de imigrantes.

De certa forma, o *Homestead Act* – que resultou essencialmente da situação criada pela revolução industrial – era incongruente com as novas tendências da sociedade industrial.³⁵ As expectativas que fizeram emergir o “mito da pequena propriedade” correspondiam a um outro estágio do capitalismo e foram frustradas pelas novas tendências econômicas. Como disse um historiador, “o *Homestead Act* não foi a pedra inaugural de uma nova era democrática, mas o túmulo de uma era desaparecida”.³⁶

A adoção de uma nova política de terras tanto no Brasil como nos Estados Unidos resultou da expansão econômica. As estratégias contraditórias adotadas refletiram diferenças nas tendências sociais e econômicas.

34 Smith, op. cit., p.221 ss.

35 Paul Wallace Gates, The Homestead Act in an incongruous land system. In: Harry N. Schreiber, (Ed.) *United States Economic History: selected readings*. New York: Alfred Knopf, 1964, p.242.

36 Robbins, op. cit., p.209.

No Brasil, por ser a exportação de produtos tropicais para o mercado internacional mais lucrativa na época da Independência, o sistema colonial de produção foi mantido. Nos Estados Unidos, mesmo antes da Independência, a *plantation* não era o único setor importante da economia. Após a Independência, os grandes proprietários rurais tiveram que dividir o poder com outros grupos, que se tornaram crescentemente poderosos graças ao desenvolvimento de novas formas de empreendimento no século XIX. A existência e a expansão de um mercado interno e a disponibilidade de capital favoreceram o desenvolvimento da indústria. Em 1848, havia nos Estados Unidos 123.025 manufaturas; vinte anos depois, o número tinha aumentado para 353.863. No Brasil, na década de 1870, o número de manufaturas ainda estava por volta apenas de duzentos. Nos Estados Unidos, em 1851, havia 8.886 milhas de ferrovias e, em 1861, 31.286 milhas. No Brasil, por volta desse período, a primeira ferrovia estava sendo construída. O número de bancos nos Estados Unidos aumentou de 85, em 1811, para 1.931, em 1860. No Brasil, havia apenas um punhado deles. De outro modo, a população dos Estados Unidos cresceu de 5.486.000, em 1800, para 33.188.000, na época do *Homestead Act*, enquanto no Brasil a população passou de 2.419.406, em 1808, para 7.677.800, em 1854. Mais significativa era a diferença no número de imigrantes que entraram em cada país: de 1820 a 1861, mais de cinco milhões de pessoas, provenientes principalmente da Europa, dirigiram-se para os Estados Unidos; até 1850, menos de cinquenta mil imigrantes entraram no Brasil.

A diversificação econômica e o crescimento populacional afetaram principalmente a região Nordeste dos Estados Unidos e provocaram dramáticas mudanças na estrutura social. O número de trabalhadores industriais aumentou de 957.059, em 1849, para 2.053.996, em 1869.³⁷ (Foi somente por volta de 1960 que o número de trabalhadores atingiu esse nível no Brasil.) Os setores de classe média (pequena burguesia) também se expan-

37 United States Department of Commerce, Bureau of the Census Historical. Statistics of the U. S. Colonial Times to 1957. Washington, 1960. Para o Brasil, T. Lynn Smith, *Brazil people and institutions*. Baton Rouge: Louisiana State Univ. Press, 1964 (ed. revista).

diram rapidamente. Os grupos empresariais tornaram-se mais poderosos, passando a investir capital em diferentes atividades: bancos, manufaturas, ferrovias, canais, melhorias urbanas, seguros etc. Numa sociedade com tantas oportunidades, o credo burguês parecia justificar-se. No Sul, entretanto, a manutenção da estrutura econômica tradicional conduziu, assim como no Brasil, à sobrevivência de uma mentalidade senhorial.

Enquanto a região Nordeste dos Estados Unidos modificava-se rapidamente, a estrutura social colonial sobrevivia no Brasil: trabalho escravo, sistema patriarcal e uma opressiva preponderância da população rural, com pequenos núcleos populacionais urbanos concentrados nos portos importantes. Foi somente entre os grupos urbanos que a crítica do latifúndio e do trabalho escravo se desenvolveu. Os levantes revolucionários importantes do período encontraram apoio entre os membros da pequena burguesia urbana – lojistas, artesãos, soldados, profissionais liberais. Estes foram a contrapartida brasileira dos *sans-culottes*. Opueram-se à aristocracia da terra, foram a favor da abolição do tráfico de escravos e da reforma agrária. Foram também favoráveis à nacionalização do comércio.³⁸ Aliados a eles nessas questões estavam alguns poucos intelectuais e burocratas influenciados pelo Iluminismo e que não se identificam com a aristocracia da terra.

Os movimentos radicais foram reprimidos e os intelectuais e burocratas continuaram a publicar seus livros sem afetar a opinião pública. A nação estava firmemente controlada pelos grupos ligados à economia de exportação-importação: os grandes proprietários rurais, os comerciantes e os traficantes de escravos. Nessa sociedade, havia pouco lugar para o desenvolvimento da

38 Vários jornais da Regência expressam o ponto de vista desses grupos. Ver, por exemplo, *Nova Luz Brasileira*, Rio de Janeiro, 1831. Para o estudo dos intelectuais brasileiros que escreveram contra o latifúndio e a favor da abolição da escravidão na primeira metade do século XIX, ver, em particular, José Bonifácio de Andrada e Silva (Edgard Cerqueira Falcão (Ed.) *Obras científicas, políticas e sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo, 1965, 3v.); Frederico Leopoldo Cesar Burlamaque, *Memória analítica acerca do comércio de escravos...* (1973); João Severiano Maciel da Costa, *Memória sobre a necessidade de abolir a introdução dos escravos africanos no Brasil...* (Coimbra, 1821).

ideologia burguesa. O conceito de dignidade do trabalho, a crença no trabalho como fonte de riqueza e a fé na mobilidade social pareciam incongruentes, numa sociedade rigidamente hierárquica, onde o trabalho era identificado com a escravidão e a mobilidade social era limitada.

Os membros da elite brasileira assemelhavam-se, em alguns aspectos, aos fazendeiros sulistas do Velho Sul norte-americano, com a diferença essencial de que controlavam a nação. Retardaram tanto quanto puderam a abolição do comércio de escravos. A lei proibindo o tráfico, decretada em 1831 sob pressão inglesa, não foi obedecida até 1850, quando uma nova lei foi aprovada, novamente sob pressão da diplomacia britânica. Isso coincidiu com um período de grande expansão das plantações de café. Nessas circunstâncias, os latifundiários, cujos interesses estavam ligados às áreas em desenvolvimento, tiveram de recorrer ao tráfico interno de escravos. Diante da perspectiva de extinção da mão de obra escrava (que a lei de 1850 colocara), alguns fazendeiros começaram a se interessar pela imigração como alternativa para o problema de mão de obra. Não foi por acaso que a Lei de Terras de 1850 foi decretada no mesmo ano da lei que aboliu o comércio de escravos.

Enquanto os brasileiros tentavam criar dificuldades para o acesso à terra, a maioria dos novos grupos emergentes na região Nordeste dos Estados Unidos, com o apoio dos homens do Oeste, defendia o *Homestead Act*.³⁹ Faziam isso por diversas razões. Os grupos financeiros pensavam que a colonização e o desenvolvimento do Oeste criariam novas possibilidades para investir capital. Os industriais vislumbravam novos mercados. Os comerciantes esperavam um aumento na exportação e na importação. A classe média urbana, ou por ressentir-se das tendências vigentes ou por lamentar o “paraíso perdido”, via no *Homestead Act* a promessa de uma vida melhor. Os trabalhadores esperavam que o Ato estimulasse um movimento populacional em direção ao Oeste, reduzindo o excesso de oferta de trabalho nas

39 O professor Morse sugeriu com muita inteligência e perspicácia que os brasileiros procuraram usar a política de terras como um “cinto de segurança”, enquanto a América usou-a como uma “válvula de escape”.

idades. A partir do momento em que o problema da escravidão tinha dividido claramente a nação, muitos abolicionistas associaram a abolição à terra livre e também apoiaram o *Homestead Act*. Todos esses grupos contribuíram, de diferentes maneiras, para uma importante mudança de opinião a favor da lei. A oposição veio essencialmente dos especuladores da terra e dos sulistas ligados às formas tradicionais de economia e de propriedade da terra.

A modernização da política de terras tinha começado nos Estados Unidos na época da Independência, quando a venda das terras públicas foi adotada como maneira de obter rendimentos públicos. O sistema favorecia a concentração de grandes lotes da melhor terra nas mãos de especuladores. Muitos outros que não tinham capital suficiente para comprar terra ocuparam os terrenos públicos apesar das proibições legais. Muito frequentemente, aqueles que compravam terra não a ocupavam, e aqueles que a ocupavam não tinham condições de comprá-la. As leis de preempção tentaram legalizar a situação dos posseiros, dando-lhes permissão para comprar a terra que ocupavam e exploravam. Muitas doações foram feitas para aqueles que desejavam construir estradas, minerar ou dedicar-se a empreendimentos similares. Mas as melhores terras permaneceram nas mãos dos especuladores.

Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, as divergências entre os que apoiavam a reforma da legislação da terra e os que eram contra ela parecem ter coincidido com as linhas programáticas dos partidos políticos. No Brasil, os conservadores tenderam a apoiar a Lei de Terras de 1850, enquanto os liberais a ela se opuseram.⁴⁰ Nos Estados Unidos, os republicanos incluíram a política de democratização da propriedade rural em sua plataforma, enquanto os democratas a ela se opuseram. Mas, em ambos os países, os motivos políticos pareciam menos relevantes do que os motivos econômicos e sociais. As diferentes posições sobre a questão da terra foram o resultado de conflitos entre os representantes dos setores mais dinâmi-

40 O professor Warren Dean considera que a Lei de Terras de 1850 foi essencialmente uma questão política que dividiu liberais e conservadores (Dean, op. cit., p.606, 625).

cos e progressistas da economia e os representantes dos setores mais arcaicos.⁴¹

O estudo dos debates que precederam a decretação da legislação rural em cada país mostra as ambiguidades e contradições que dividiram os grupos dominantes afetados diferentemente pelo avanço do processo de acumulação de capital. Esse estudo também revela que os participantes frequentemente enxergaram as novas realidades a partir de ângulos tradicionais. No rastro da modernização, o conservadorismo e a idealização do passado parecem ter tido papel tão importante quanto a utopia futurista. As tendências reais então presentes nem sempre foram claramente compreendidas e os propósitos e expectativas dos que contribuíram para a decretação das leis não foram completamente realizados. Ambas as leis, que foram o resultado da confrontação de várias tendências opostas e representaram as conflitantes visões do mundo de diversos grupos, estiveram aquém da concreta realidade da época.

41 Da mesma forma que o *Homestead Act*, a Lei de Terras de 1850, no Brasil, foi, em algumas circunstâncias, simplesmente desconsiderada. Os fazendeiros de café logo compreenderam que mesmo após a interrupção do tráfico de escravos poderiam obter força de trabalho mediante a compra de escravos das áreas economicamente decadentes do país. O tráfico interno substituiu o tráfico externo de escravos. Foi somente na década de 1880 que imigrantes foram introduzidos em grande número nas fazendas, essencialmente por meio da iniciativa privada (ver a análise da transição da escravidão para o trabalho livre em Emília Viotti da Costa, *Da senzala à colônia*. São Paulo: Ciências Humanas, 1982. Nova edição: São Paulo: Editora UNESP, 1998). De outro modo, a terra continuou a ser adquirida por ocupação sob a proteção de documentos forjados. Apenas após a Proclamação da República é que a política de terras foi revista.