

TAVARES BASTOS E A QUESTÃO AGRÁRIA NO IMPÉRIO

Lígia Osorio Silva

Professora do Instituto de Economia da UNICAMP e
Pesquisadora do CNPq

Viajantes estrangeiros ou autores brasileiros do século XIX, preocupados em propor soluções para subtrair o Império do Brasil da dependência do tráfico e da escravidão concordavam em um ponto: neste processo de transição a imigração estrangeira poderia representar um importante papel. A partir desta premissa, as opiniões expressas divergiam grandemente. Raros foram os participantes deste debate que contribuíram tanto para enriquecê-lo quanto Aureliano Cândido de Tavares Bastos (1839-1875).

Considerado um dos expoentes do pensamento liberal brasileiro na segunda metade do século XIX, parlamentar e publicista, Tavares Bastos tem sido lembrado como abolicionista, descentralizador e adepto entusiasta da modernização na área dos transportes, da política, da administração e das liberdades civis. Leitura obrigatória para quem deseja compreender a vida política brasileira do Segundo Reinado, a obra de Tavares Bastos impressiona pela coerência do seu pensamento, coerência que se constata também na trajetória política do parlamentar. Possuir esta característica era algo bastante raro neste Império escravista e periférico, onde as ambigüidades de liberais e conservadores eram tantas que tornavam difícil ao observador efetuar a distinção entre eles.

De toda a significativa obra deste pensador que viveu tão pouco tempo, destaca-se o trabalho que escreveu sobre a imigração, tema que ocupava no cenário intelectual da sua época um lugar central, como parte integrante do tema mais amplo da modernização. A modernização e o debate sobre as condições para a sua difusão atraíram a atenção dos intelectuais latino-americanos desde o início do século

XIX, como atesta a obra clássica de Sarmiento, *Civilización y Barbárie* (1845). Ao longo do século, a imigração de origem européia e a pequena propriedade foram incorporadas ao debate, assim como o tema pouco discutido no Brasil *da fronteira*.

Principalmente nos países para onde se dirigia o fluxo migratório, como os Estados Unidos, a Argentina e a Austrália, mas também na Europa, livros e folhetos foram escritos debatendo aspectos das políticas migratórias adotadas. Embora as propostas fossem variadas, não havia dúvidas quanto à relação existente entre imigração e política de terras. No caso do Brasil, a questão da imigração apresentava-se ainda complicada por outra matéria polêmica: o problema servil.¹

A análise de Tavares Bastos sobre a questão da imigração, presente nos dez capítulos que compõem a *Memória sobre Imigração* (1867), desenvolvimento dos pontos principais do manifesto da Sociedade Internacional de Imigração, demonstra uma faceta da originalidade do seu pensamento político e revela, ao mesmo tempo, a distância que o separava dos liberais de outros matizes que lutavam pelo apoio estatal à imigração, mas não aprovavam a utilização das terras públicas como meio de financiá-la (Bastos, 1939).

Neste estudo, Tavares Bastos aborda questões como o destino das terras devolutas, o imposto territorial, a escravidão, as liberdades civis, a parceria e o papel do governo. As reflexões desenvolvidas permitem compreender algumas nuances do liberalismo de Tavares Bastos e sugerem que neste campo as suas idéias não se confundiam com a defesa do "privatismo", como acontecia com outros pensadores e políticos liberais. Tanto as críticas que apresenta ao que vinha sendo feito até então pelo governo quanto as sugestões que propõe, convergem no sentido de procurar estabelecer, na prática, o papel que um Estado liberal deve ter na criação das condições necessárias ao pleno desenvolvimento das iniciativas particulares. Essas idéias, longe de constituírem propostas isoladas, estavam articuladas numa concepção global da sociedade brasileira, em decorrência do entendimento que possuía da relação obrigatória entre formas de organização polí-

¹ É verdade que nos Estados Unidos o "problema servil" também existia, e que só uma guerra civil pôs fim à dicotomia existente na sociedade norte-americana. Contudo, do ponto de vista da questão imigratória, o confinamento da servidão a um setor do País (o sul), modificava substancialmente os contornos do problema diferenciando-o do caso brasileiro.

tica e condições materiais de existência. Outro exemplo deste viés analítico encontra-se na maneira como visualizava a relação entre o progresso tecnológico (no caso o desenvolvimento de uma rede moderna de transportes) e a unidade político-econômica nacional.

Apesar de ser um agrarista convicto, Tavares Bastos não defendia a imigração, como muitos dos seus contemporâneos, representantes dos interesses dos fazendeiros, apenas como meio de obter mão-de-obra barata e evitar assim uma eventual falta de braços na lavoura. Procurava inseri-la como parte de uma política global de modernização e democratização da sociedade brasileira, formulada dentro dos parâmetros do ideário liberal.

Algumas de suas propostas foram rotuladas de utópicas por críticos contemporâneos², e isto não é surpreendente tendo em vista as características da sociedade brasileira na primeira metade do século XIX. Como se depreende facilmente dos seus escritos, Tavares Bastos apoiava-se, por um lado, no conhecimento que possuía do que vinha ocorrendo nos países preferidos pelos imigrantes e nas informações fornecidas pelos agentes de imigração, e por outro, na aplicação dos princípios liberais a um campo da vida social que envolvia necessariamente a iniciativa privada e o Estado. Ao invés de contestá-lo neste terreno, seus críticos contemporâneos preferiam acusá-lo de irrealista.

Procurando explicar e superar as dificuldades de se estabelecer um forte fluxo de imigração espontânea para o Império, desdobrou sua argumentação em diversos pontos, que vão desde a constatação das nossas deficiências em transportes, clima, costumes, etc. até à proposição da adaptação da legislação sobre terras devolutas para tornar nosso país competitivo internacionalmente.

A *Memória* nos fornece o essencial da reflexão de Tavares Bastos sobre a questão da terra e da imigração e representa, num certo sentido, a evolução das suas posições de alguns anos antes, principalmente no que diz respeito ao papel do governo. Em discurso pronunciado em 30/01/1864, por exemplo, Tavares Bastos mostrava-se totalmente

² Joaquim Nabuco em *A Reforma* de 2 de agosto de 1873, conforme o próprio Tavares Bastos comenta no seu caderno de memórias, segundo Cassiano Tavares Bastos, no "Prefácio" de *Os Males do Presente...*, p.12. Também no capítulo IV "Objeção" de *A Província* (1975:31), Tavares Bastos se defende das críticas às suas idéias sobre a reforma política do Estado, consideradas por alguns como utópicas.

contrário a qualquer ação do governo no campo da imigração e, atribuía os fracassos acumulados nesta área unicamente à ausência de estímulos na sociedade brasileira que atraíssem o imigrante, em particular, a falta de estímulo ao trabalho e à busca do lucro (1977:259-261). Sem abandonar esta linha de raciocínio, Tavares Bastos passará a enxergar a necessidade de algumas ações governamentais para estimular a imigração e justifica:

"Não é duvidosa para ninguém a superioridade da iniciativa individual; a ela se prefira tudo: mas que fazer onde não existe? onde leis, instituições, hábitos do povo, sistema de governo a prosciveram ou amesquinham? Nesse caso, valha ao menos a intervenção oficial, promova ela a povoação do país, que os particulares não promovem" (1975:180-181).

Também a propósito do imposto territorial seu pensamento não cessou de evoluir e n' *A Província* suas reflexões sobre o assunto ganharam novos contornos. Mas, o essencial da sua proposta – o Imposto Territorial como meio de coibir o latifúndio improdutivo e de fornecer os recursos ao poder público para os necessários melhoramentos materiais em torno dos núcleos coloniais – já estava embrionariamente presente na obra de 1867.

O substantivo da sua proposta era a adaptação da legislação brasileira sobre terras, visando tornar o Brasil um polo de atração para imigrantes espontâneos. Assim como os legisladores de 1850, Tavares Bastos enxergava a imigração para os núcleos coloniais como a prioridade da política de imigração. Não estava, portanto, totalmente em desacordo com a política imperial de mão-de-obra (Mattos,1987).

A política de mão-de-obra do governo imperial retomava as idéias de povoamento existentes desde os tempos de D. João VI, dando ênfase particularmente à necessidade de "branqueamento" da população através da introdução de imigrantes europeus, que viessem se tornar proprietários. A Lei de Terras de 1850 determinara que os recursos obtidos pela venda aos imigrantes de lotes recortados nas terras devolutas da Coroa servissem para financiar a introdução de trabalhadores nas fazendas, atendendo assim aos reclamos da grande lavoura de exportação. O primeiro tipo de imigração era chamada de "espontânea", porque dizia respeito aos que vinham para o país por conta própria. O segundo tipo era chamado de "regular", e precisava do financiamento privado ou público porque estes imigrantes não

possuíam meios para pagar as suas passagens. No centro da política imperial de mão-de-obra e de povoamento estava a questão da demarcação das terras devolutas, pois sem esta não seria possível vendê-las a nacionais ou estrangeiros que quisessem comprá-las, e todo o projeto ruiria por terra (Silva, 1996a:127-129).

Como a lei de 1850 era o instrumento principal para a aplicação desta política, as observações de Tavares Bastos iam no sentido de apontar os pontos fracos da lei e as lacunas que influíam negativamente na sua aplicação.

A alteração do estatuto das terras devolutas, a elaboração de uma escala móvel para o preço da terra, a criação do imposto territorial e a reforma da lei hipotecária eram algumas das propostas presentes na *Memória*, integrando um discurso perfeitamente compatível com o ideário liberal progressista. Chocavam-se, porém, com as pretensões "privatistas" da grande maioria dos senhores de terras que conseguiu emperar o processo de demarcação das terras devolutas e impedir a adoção das outras medidas progressistas. Contrariamente a estes setores também "liberais", Tavares Bastos afirmava, de maneira prática, a necessidade de salvaguardar o interesse público através da defesa do direito do Estado de promover o povoamento do território, dispondo das terras devolutas para alcançar este objetivo maior.

Tavares Bastos era liberal no sentido clássico do termo, admirador da economia liberal e defensor da livre iniciativa. Era ao mesmo tempo um político preocupado com a organização e a modernização do Estado e propunha reformas, necessárias no seu entender justamente para o pleno desenvolvimento das forças econômicas privadas. Num certo sentido a sua coerência aproximou-o das posições conservadoras, em particular, daquelas que diziam respeito à emancipação gradual e à introdução do trabalho livre. Enquanto Tavares Bastos propunha alternativas, muitos dos seus companheiros liberais criticavam as propostas dos conservadores, não para apresentarem outras, mais democráticas e mais progressistas, mas para defenderem o interesse imediato dos senhores de terras e de escravos, assimilando liberalismo a privatismo. Desta distorção Tavares Bastos estava consciente, como se depreende de suas palavras pronunciadas no Parlamento:

"Infelizmente, Sr. presidente, eu me vou convencendo de uma triste verdade: que onde se pensa encontrar um culto fanático pelo

passado, um estremecimento irritadiço por tudo quanto existe de fato, é justamente aonde às vezes se aninham idéias de progresso e de humanidade; e que, ao contrário, onde se esperava encontrar o coração a transbordar de sentimentos reformadores, descobre-se o emperramento da inércia e o cálculo do egoísmo; e não há, Sr. presidente, duas idéias mais opostas do que o progresso e o egoísmo" (1977:301).

Interesses privados, ou "egoístas", escondiam-se por trás de posições aparentemente liberais e, na realidade, significavam o repúdio à regulamentação e à norma e o endosso da prevalência da "lei do mais forte"; em relação ao trabalho esta posição consistia na defesa do escravismo ou de sua substituição por formas disfarçadas de servidão e, em relação a questão do solo, na resistência a uma política planejada de ocupação das terras devolutas e na defesa da continuidade do processo anárquico de "privatização" das terras públicas.

Este trabalho procura contribuir para o esclarecimento das circunstâncias predominantes na sociedade brasileira do século XIX que tornaram incompatíveis as idéias liberais-progressistas defendidas por Tavares Bastos e as forças sociais que, no final do século XIX, lideraram o processo de mudança da sociedade brasileira em gestação. Embora na aparência a superação do Império através da adoção da forma federalista sugira a inspiração das suas idéias na organização da República, um olhar mais detalhado sobre a questão permite afirmar que o que se reteve de Tavares Bastos, acima de tudo, foi a idéia profundamente tradicional que assimilava *federalismo à democracia e liberdade* (Silva, 1996b).

Reflexões sobre a Imigração num País Escravista (I)

O ponto de partida das análises de Tavares Bastos sobre o problema da imigração é o reconhecimento da importância do fenômeno em curso, isto é, a transferência de grandes contingentes populacionais da Europa para o Novo Mundo e as conseqüências que se esperava adviriam deste acontecimento para as nações envolvidas. A idéia dominante no século XIX era de que se tratava de um instrumento eficaz de civilização, concepção na qual estava implícito um laivo racista. Tavares Bastos não destoia desta percepção. Mas destaca também as implicações geopolíticas do fenômeno:

"O aumento das populações pela imigração ou por sua energia reprodutiva desequilibrará as forças das potências. Um motivo mais para que este assunto, tão interessante a outros respeitos, preocupe aos estadistas brasileiros" (1939:62).

Como se pode inferir desta afirmação não existe nele lugar para a dúvida sobre a necessidade do Estado brasileiro preocupar-se com este problema. Mas, isto não o leva à conclusão simplista de que o governo deve gastar rios de dinheiro para subsidiar a imigração. Acreditava, ao contrário, que a ação governamental deveria dar-se principalmente no apoio e estímulo à modernização da sociedade, em todos os campos, da liberdade religiosa e da instituição do casamento civil ao desenvolvimento dos transportes. Isto é, reduzindo sua ação direta ao mínimo, porque a imigração que nos interessava era aquela que se dava espontaneamente, movida pela atração que uma sociedade moderna e dinâmica exercia sobre o emigrante.

Mesmo partindo deste pressuposto, em razão das peculiaridades da sociedade brasileira, Tavares Bastos viu-se forçado a nuançar um pouco sua posição, tendo que admitir a necessidade de uma intervenção governamental direta, num campo específico. Esta intervenção era necessária devido a uma implicação de ordem política que dizia respeito ao equilíbrio de forças dentro da sociedade e estava subordinada a um interesse de ordem superior — ou seja, a abolição da escravidão. Depois de afirmar a inutilidade da ação governamental nos Estados Unidos, ele diz:

"Aqui, porém, há um motivo poderoso, uma razão de alta política para se recomendar que o governo continue a intervir, que as administrações geral e provincial se apressem em criar a corrente de emigrantes para o Brasil. Esse motivo é a crise que durante um certo período sucederá à inevitável abolição da escravidão. Será preciso, na verdade, auxiliar aqueles que reclamarem braços, faci-litando-os, ou, pelo menos, será preciso que o governo, alvo de violentas agressões durante a crise, possa oferecer essa corrente como compensação dos escravos que gradualmente se forem emancipando. Os imigrantes aumentando a soma dos produtores, dos consumidores, dos contribuintes, atenuarão os efeitos da crise... cumpre hoje reconhecer que o regime servil exige este sacrifício dos princípios da ciência, a intervenção do Estado" (1939:68).

É interessante notar que ele nem mesmo discutia o mérito da questão: se havia ou não falta de braços na lavoura como apregoavam os fazendeiros; o importante era contentá-los para que não retirassem seu apoio ao Estado monárquico. Esta razão, de ordem política, era consequência do seu entendimento de que o problema migratório estava associado ao equacionamento da questão servil, embora como muitos de seus contemporâneos, Tavares Bastos não pensasse ser indispensável a abolição imediata da escravidão para que a política de implantação de núcleos coloniais desse certo. Na verdade, ele achava que o sucesso dos núcleos seria uma força propulsora da abolição e, conseqüentemente, apoiava a idéia da emancipação gradual. Embora esta forma de encarar a questão servil fosse também a de observadores atentos da sociedade imperial, como Handelman (1982; 1.ª edição 1860) e Couty (1884), não seria anacrônico cobrar de Tavares Bastos uma escolha menos conservadora.

Neste aspecto, cotejá-lo com outro liberal clássico do porte de Alexis de Tocqueville não o favorece. Tocqueville era defensor de uma emancipação simultânea e não gradual e justificava este posicionamento utilizando, entre outros argumentos, o fato do trabalho numa sociedade escravista ser visto irremediavelmente como uma desonra (Tocqueville, 1962; 1.ª edição 1843). O sensível aumento na entrada de imigrantes após a abolição da escravidão, mesmo tendo em vista a influência de outros fatores, deu razão a este ponto de vista.³ No entanto, mesmo admitindo que "o africano afugentava o imigrante", Tavares Bastos mantinha esta posição moderada, porque, no seu entendimento, a abolição da escravidão era um processo que se desencadearia a partir das províncias e, para ele, a intensificação do tráfico interprovincial de escravos constituía a comprovação dessa tese (1938:179).

A intervenção governamental, entretanto, deveria ser limitada, porque a ação devia restringir-se, no exterior, a engajar alguns "excelentes operários agrícolas", e no interior, a desenvolver os seus núcleos coloniais. Os particulares deveriam importar a mão-de-obra que quisessem às suas custas e por sua iniciativa, "*observando apenas as leis de polícia*" (1939:69). O Governo estaria ajudando os fazendei-

³ Entre 1819 e 1947, a década de 1890 foi aquela que registrou a maior entrada de imigrantes no Brasil: pouco mais de um milhão (Carneiro, 1950).

ros através da implantação dos núcleos coloniais que, se bem sucedidos, constituiriam um fator de atração para a Europa e de progresso para o Brasil.

Como dissemos anteriormente, em alguns aspectos a visão de Tavares Bastos aproximava-se da política elaborada pelos Saquaremas para a questão da imigração, e é por isso que ele via grandes qualidades na Lei de Terras de 1850. Estavam todos de acordo quanto a prioridade da imigração espontânea e a propósito da necessidade de contemporizar com os fazendeiros, aceitando seus reclamos de "mais braços para a lavoura". Mas, a divergência se manifestava claramente num ponto: para os Saquaremas os núcleos coloniais financiariam, através da venda das terras devolutas, a introdução de imigrantes subsidiados para trabalharem nas fazendas. E, para Tavares Bastos não. Não se tratava de uma divergência de pequena importância: é a partir dela que Tavares Bastos ultrapassou o horizonte da política Saquarema de terras e de imigração.

Tavares Bastos estava convencido de que o processo de modernização da sociedade brasileira dependia dos núcleos coloniais e, conseqüentemente, do destino a ser dado às terras devolutas. As queixas da grande agricultura de exportação não deveriam colocar em risco esta prioridade, e isto ocorreria caso se utilizasse recursos públicos para fomentar a imigração "regular" ao invés de aplicá-los na infra-estrutura necessária ao sucesso dos núcleos coloniais.

Por outro lado, as forças sociais que se opunham à política de terras, mais especificamente à demarcação das terras devolutas, resistiam e emperravam a aplicação da Lei. Os obstáculos levantados à aplicação da lei de 1850, nos dezessete anos decorridos desde a sua promulgação, levaram-no a sugerir que ela fosse reformada para cumprir os objetivos aos quais se propôs e que naquele momento estavam longe de serem alcançados.

Propostas para a Reforma da Lei de Terras de 1850

1. A implantação de núcleos coloniais nas terras devolutas da Coroa dependia em primeiro lugar do conhecimento pelas autoridades competentes da sua localização exata. A organização de um cadastro das terras e a regularização da situação das terras na posse dos particulares era, portanto, um pressuposto básico para o bom encaminhamento do projeto. Assim pareceu aos legisladores do Império, e assim foi estabelecido no regulamento de 1854, que deveria nortear a

aplicação da lei. Até o momento em que Tavares Bastos escreveu sobre o assunto, quase nada havia sido feito no sentido de dinamizar a venda de terras aos imigrantes, e a justificativa apresentada era o atraso no processo de demarcação das terras, tanto particulares quanto públicas.

Tavares Bastos, inspirado no exemplo norte-americano, propôs uma alteração na Lei, capaz de superar esta dificuldade. Através de uma olhada no mapa das províncias do Brasil, não seria uma dificuldade muito grande o reconhecimento e a localização de grandes espaços vazios. Bastaria que a legislação transferisse o domínio dessas terras ao Estado (central) para que, transformados em territórios, pudessem ser objeto da política de formação de núcleos coloniais. A demarcação e posterior venda das terras poderia ser levada a cabo sem a necessidade de aguardar a regulamentação da propriedade da terra no conjunto do Império. "A primeira medida, portanto, deveria ser, como nos Estados Unidos, transferir ao Estado (central) – indenizadas as respectivas províncias – essas áreas despovoadas ou mal povoadas" (1939:80).

Vinda de Tavares Bastos, a quem dificilmente se poderia acusar de excesso de centralismo, a proposta tem ainda mais valor e desautoriza uma leitura enviesada de *A Província* que o transforma num defensor indiscriminado da descentralização. A sugestão, embora simples, lança uma luz esclarecedora sobre a fraqueza do sistema concebido pelo Estado imperial para implementar a colonização. E permite-nos aprofundar mais a crítica à Lei de 1850 e ao Regulamento de 1854.

O ponto fraco do sistema era que a regulamentação da Lei deixava a iniciativa primeira, aquela que desencadearia todo o processo de demarcação, nas mãos dos particulares. Tudo dependia da informação pretendida pelo governo sobre a existência ou não de terras devolutas em tal ou qual termo, comarca ou município. Então os organismos competentes iniciariam a devida medição e demarcação, tomando disponíveis estas terras para a venda e a colonização. Entretanto, esta informação dependia da demarcação das terras sob domínio particular, que, por efeito da Lei, seriam legitimadas ou revalidadas. O Juiz Comissário encarregado da medição e demarcação destas terras, por sua vez, tinha que esperar o requerimento dos particulares para dar início ao processo. Estas informações, só então, chegariam ao Presidente da Província, que informaria os órgãos competentes. Finalmente, estes órgãos saberiam quais as terras que naquele termo, comarca ou município estavam apropriadas e em processo de

legalização. O que sobrasse eram terras devolutas e poderiam ser aproveitadas para a colonização. No centro, portanto, do processo, o fator que acionaria todo o mecanismo era o requerimento do posseiro ou sesmeiro para medir e demarcar suas terras (Silva, 1996a:178). Esta dependência na qual se encontrava todo o sistema da iniciativa dos posseiros e sesmeiros não era obra do acaso e sim da "influência entorpecente da aristocracia de fazendeiros" (Handelmann, 1982: 349-350).

O problema apontado por Tavares Bastos decorria da aplicação da definição de terras devolutas contida na Lei de 1850: eram terras devolutas aquelas que não estivessem no domínio particular.⁴ Do modo como esta concepção estava sendo posta em prática o processo se dava por exclusão, e seria preciso esperar a legalização das terras particulares para que a localização das terras devolutas fosse feita. E o Estado não contava com o apoio dos fazendeiros para completar o processo, pois estes resistiam à demarcação e medição das suas terras e continuavam avançando sobre as terras devolutas.

A adoção do modelo norte-americano poderia fornecer ao Estado imperial os meios de implementar a política de núcleos coloniais sem se confrontar com os interesses mais imediatos dos fazendeiros, representados no Parlamento principalmente pelos liberais que ao contrário de Tavares Bastos, defendiam prioritariamente a imigração subsidiada para as fazendas.

Esta forma de resolver o impasse, que estava paralisando a aplicação do projeto, constitui um exemplo esclarecedor da visão de Tavares Bastos sobre o papel do Estado, e alerta para o fato de *que* o significado das suas críticas à centralização opressora e suas idéias a favor da descentralização política e administrativa não devem ser confundidas com a pregação do absentismo estatal.

2. A Lei de Terras estipulava que as terras devolutas não poderiam ser adquiridas por outro meio que não a compra. Esta determinação

⁴ A definição de "terras devolutas" contida na lei de 1850 causou uma polêmica que durou até 1930 (fim da sua vigência) e continuou dividindo os juristas depois disso. Ainda no Império, o respeitado jurista Teixeira de Freitas, *Consolidação das Leis Civis* (1876, artigo 337), propôs a adoção de uma nova definição, que não se dava "por exclusão", mas ela não foi adotada. Para uma análise da polêmica ver Silva, 1996a:141-162.

era importante para o sucesso do projeto Saquarema de imigração porque, por um lado, a venda das terras devolutas financiaria a introdução de imigrantes subsidiados para suprir os fazendeiros com mão-de-obra barata e, por outro, transformaria o imigrante espontâneo em pequeno-proprietário, um dos atrativos para estimular o aumento do fluxo migratório.

Tavares Bastos analisou a questão do preço da terra sob diversos ângulos. A questão central, todavia, era se os preços estipulados pela Lei seriam capazes de desviar para o Brasil uma parcela importante do fluxo migratório europeu que se dirigia aos Estados Unidos e à Austrália, principalmente. Em outras palavras, convinha saber se eram competitivos do ponto de vista internacional. Em segundo lugar, era preciso discutir se esses preços eram altos, relativamente aos preços praticados internamente antes da Lei. Em terceiro lugar, era preciso saber se o preço deveria ser fixo ou móvel, e se, em última instância, a terra não deveria ser dada de graça.

Quando da elaboração do primeiro projeto de Lei de Terras, em 1843, houve um consenso entre seus autores sobre a necessidade de colocar um preço artificialmente alto nas terras devolutas. Esta opção derivava da influência das teorias desenvolvidas na Inglaterra por Edward G. Wakefield (1967, 1.^a edição 1833; e 1849) que, em resumo, preconizava a adoção de um sistema de preços elevados para as terras das colônias inglesas, objetivando com isso prender os imigrantes como trabalhadores por algum tempo nas fazendas dos grandes proprietários. Desenvolvida para sociedades onde predominava o trabalho livre, o interesse que as idéias "wakefieldianas" despertaram nos escravistas brasileiros explica-se pela preocupação antecipada com uma eventual "falta de braços" que o fim da escravidão poderia provocar. Mas, como os representantes dos senhores de escravos não acreditavam muito nas "livres leis do mercado", trataram de introduzir no projeto, para se garantirem, uma cláusula prendendo os trabalhadores imigrantes por um determinado número de anos nas fazendas, o que tornava completamente supérflua a elevação artificial do preço da terra preconizado por Wakefield.

De todo modo, esta primeira tentativa de intervenção na questão da terra foi abandonada durante os gabinetes liberais que se seguiram, e só foi retomada com a volta dos conservadores ao poder. Por essa época, as teorias de Wakefield já haviam perdido muito de seu interesse, tendo em vista o fracasso da sua aplicação na Austrália e Nova Zelândia. Quando, portanto, o projeto foi finalmente aprovado

em 1850, a influência das idéias de Wakefield estava bastante atenuada, embora para alguns analistas continuasse presente sob dois aspectos. De um lado, na proibição da cessão gratuita de terras e, de outro, no fato de que os preços estipulados eram, em alguns casos, elevados se comparados aos preços praticados internamente antes da Lei. É talvez desnecessário especular sobre se estes dispositivos derivavam ou não das idéias de Wakefield porque de todo modo o governo pretendia financiar a imigração "regular" com o dinheiro da venda das terras devolutas e, portanto, tinha interesse em "puxar" para cima o preço, ainda mais que a introdução do imposto territorial fora retirada do projeto original.⁵

Tavares Bastos não foi o único a criticar o preço da terra artificialmente alto. Varnhagen (1856), na mesma época, também assinalava a disparidade entre os preços mínimos estipulados pela Lei e a prática existente. É evidente que este aspecto da Lei excluía os eventuais compradores nacionais dos benefícios do projeto.

A questão não seria tão grave, todavia, se, do ponto de vista internacional, os preços estipulados pudessem competir com aqueles praticados pelos outros países interessados, já que o objetivo do projeto imperial era atrair a imigração. Entretanto aí também havia problemas. O maior concorrente do Brasil eram sem dúvida os Estados Unidos da América, onde uma política de terras havia sido definida bem antes, com aparentes resultados na questão imigratória. Fazia sentido, portanto, comparar as duas políticas para avaliar melhor as chances do projeto imperial dar certo.

Tavares Bastos argumenta que durante muito tempo, os Estados Unidos fixaram o preço de 1 dólar e 25 cents por acre⁶ (ou seja, mais

⁵ As versões do projeto de 1843 encontram-se nos *Anais do Parlamento Brasileiro*, 2ª sessão de 1843, tomo I: 592-594 e tomo II: 161-163. As idéias de Wakefield foram divulgadas no Brasil provavelmente através de artigos traduzidos, publicados na imprensa. A íntegra da Lei de Terras de 1850 encontra-se no *Vademecum Agrário* (1978: v.1). Guimarães (s/d), e Viotti da Costa (1985) acreditam que a lei de 1850 ainda estava impregnada pelas idéias "Wakefieldianas", e que seu único objetivo era impedir o acesso a terra dos imigrantes. Já Dean (1971), argumenta que em 1850 as idéias do autor inglês estavam completamente abandonadas, e que o preço da terra estipulado pela Lei era mais barato do que o praticado nos Estados Unidos. Ver mais sobre o assunto em Silva (1996a:141-150).

⁶ Um acre = 0,4047 ha.

ou menos 2\$500 réis), enquanto que aqui o preço máximo era de 1 dólar e 65 cents por acre (os preços variavam de meio real a dois réis por braça quadrada⁷, segundo a qualidade e a situação dos lotes). Em outros países a terra era ainda mais cara. É bem verdade que o preço da medição das terras aqui era mais caro do que nos Estados Unidos, onde variava de 9 a 12 réis por acre. Aqui o preço da medição de cada acre custava de 45 a 90 réis — isto é, de cinco a oito vezes mais. Mas o preço da medição não influía em geral no preço dos lotes para os imigrantes, porque estes eram vendidos na maioria das vezes demarcados.

Em conclusão, embora alto internamente, se comparado aos preços internacionais vigentes em 1850, o preço da terra estabelecido pela Lei era competitivo. O problema, porém, é que, a partir dos anos cinqüenta, começou a manifestar-se a tendência à baixa dos preços internacionais dos lotes de terras para atrair a imigração. E o Estado brasileiro não acompanhou esta tendência.

Nos Estados Unidos, a partir de 1854, entrou em vigor a política chamada de "preços graduados". As terras que houvessem entrado em hasta pública, sem obter comprador durante dez anos, teriam seu preço rebaixado para 1 dólar por acre; no fim de quinze anos para 75 cents; no fim de vinte anos para 50 cents; no fim de trinta anos para 12,5 cents. A lei exigia apenas que o comprador se estabelecesse efetivamente na terra, ou que a anexasse a outro estabelecimento que já possuísse, e que ainda não tivesse comprado 320 acres de terras públicas. Este mínimo de 12,5 cents, comenta Tavares Bastos, representava a metade de nossos menores preços, ou seja, 0,25 reis por braça quadrada (1939:84).

Mas, a política norte-americana de terras não parou aí. Em 1862, foi adotado o *Homestead Act*. Esta lei, como se sabe, permitia a qualquer cidadão (norte-americano ou estrangeiro), maior de 21 anos, que nunca tivesse lutado contra os Estados Unidos, e que declarasse previamente querer possuir uma determinada área de terras, pagando 10 dólares para despesa de cadastro e efetivamente cultivando a terra por 5 anos, tornar-se proprietário de 160 acres. Tavares Bastos lamentava que a política de terras do Estado imperial não tivesse, até 1867 — ano no qual tecia estas considerações — previsto nada igual (sabe-

⁷Uma braça quadrada = 4,84 metros quadrados.

mos que tampouco o fez mais tarde). É verdade que havia a possibilidade da compra a prazo, mas, nesse caso o preço nunca era o mínimo, geram adicionados 20% sobre ele. A propaganda do Governo Imperial no exterior prometia, talvez como forma de compensação, além da demarcação dos lotes rurais, uma casa e 1000 braças de mata derrubada. Mas, o não-cumprimento dessas promessas provocou algumas confusões com os imigrantes recém chegados e, muitos livros e artigos denunciaram as péssimas condições dos núcleos coloniais brasileiros na Europa.⁸

Para melhorar a situação do Brasil na competição internacional pelos emigrantes europeus, Tavares Bastos propunha, portanto, a adoção de uma escala móvel de preços e sugeria que a Lei não proibisse a cessão gratuita de terras, permitindo-a em alguns casos, "considerando que o maior proveito do Estado consiste, não no pequeno preço da venda, mas na reprodução da riqueza pública pela exploração de domínios incultos" (1939:82-83).

3. Dentre os muitos aspectos conciliatórios da lei de 1850, o que mais críticas recebeu por parte dos comentaristas da época foi a retirada do Imposto Territorial, previsto no projeto de 1843 aprovado na Câmara. A retirada do imposto privava o Estado de uma importante fonte alternativa de recursos. De fato, era totalmente injustificado que uma lei que tinha como um dos seus objetivos principais financiar a imigração, não instituisse o imposto territorial. Além de reforçar os minguados recursos do Estado imperial, um imposto sobre as terras desestimularia a manutenção de grandes latifúndios improdutivos e faria recair sobre os grandes proprietários uma parte dos gastos com a imigração.

⁸ A propaganda do governo imperial sofria também o efeito de intermediários inescrupulosos que deturpavam as promessas feitas. Um exemplo encontra-se no panfleto de recrutamento do agente oficial do governo brasileiro em Paris, H. Beaucourt, em que ao invés de 1000 braças de mata derrubada (o que já era difícil de cumprir), eram prometidas 100.000 braças quadradas de terras já cultivadas, o que era totalmente impossível de cumprir; o panfleto está reproduzido em Ottoni, 1859. A experiência negativa de imigrantes nos núcleos coloniais está contada em Ave-Lallemant (1953; 1ª edição 1858) e no memorial do mesmo autor dirigido em 13 de outubro de 1858 ao Exmo. Sr. Pedro de Araújo Lima, Marquês de Olinda; e também em Expillv, 1865.

Varnhagen, em 1856, no seu projeto adicional a Lei de Terras, propunha a criação de um imposto territorial devendo atingir a todos que possuíssem mais de 250.000 braças quadradas (o que correspondia a 121 hectares, área igual a dos lotes vendidos pelo governo aos imigrantes). O imposto seria de 4.500 réis por légua quadrada – quantia que ele mesmo considerava demasiado módica, mas que seria alguma coisa para começar. O projeto de Varnhagen surgiu no mesmo ano em que a Câmara estava discutindo a questão dos créditos para a imigração; mesmo assim, não foi aprovado.

Handelmann, outro analista contemporâneo, observou que enquanto não se instituisse um imposto desta natureza, a ganância dos senhores de terras em se apropriarem de terrenos que jamais teriam condições de aproveitar produtivamente, não cessaria. Ele defendia a idéia de que os colonos que viessem para trabalhar nas fazendas pudessem, por um método de aforamento ou outro, ter o direito, após um certo tempo, de comprar as terras aos fazendeiros. Mas, para que os fazendeiros estivessem dispostos a vender, era necessário que as terras incultas lhes custassem algo.

"Desde que o fazendeiro tenha que pagar o imposto por sua propriedade inculta, que, agora, se nada lhe rende, também nada lhe custa, então certamente ele de pronto se prestará a vender o que não pode ele próprio com vantagem administrar, ou deixará cair em devolução ao Estado; e, reduzido a menor território, ele mudará pouco a pouco o sistema atual de cultura exaustiva por um sistema de exploração agrícola racional"(Handelmann, 1982:v.II:351).

Tavares Bastos também se interessou pelo Imposto Territorial, considerando-o um dos mecanismos mais eficientes para dar ao Estado os meios de promover o desenvolvimento das condições materiais adequadas aos novos tempos. Inspirava-o o exemplo de outros países como a Argélia e a Austrália. E, mais uma vez, ele procura tomar cuidado com a posição contrária dos fazendeiros sugerindo que:

"Para atenuar, porém, as queixas da lavoura, poder-se-ia ensaiar o imposto, limitando-o às propriedades situadas dentro de tantas léguas na zona das estradas de ferro e de rodagem, e dos rios navegados a vapor. Assim, o imposto cairia sobre os que já tiram proveito imediato dos sacrifícios do Estado para lhes dar boas vias de comunicação. Além disso, a ação do imposto exercer-se-ia sobre os

territórios próximos do litoral, onde justamente queremos que ele aproveite a imigração, promovendo a venda dos domínios incultos" (1939:88).

Sua constante preocupação em neutralizar o descontentamento dos grandes proprietários levou-o também a apoiar, como medida simultânea à criação do Imposto Territorial, a engenhosa proposta elaborá-la por um agente oficial da colonização que, em resumo, propunha que o Estado pagasse uma importância aos proprietários das terras bem situadas do ponto de vista das comunicações, da fertilidade, etc, para colocar nelas imigrantes, a quem venderiam lotes demarcados e medidos. Assim, acreditava o Autor, todos sairiam ganhando: o Estado porque por uma módica quantia "consegue a introdução e estabelecimento no país...de um imigrante, braço livre e inteligente..."; o imigrante, porque "consegue tornar-se proprietário...não no centro dos desertos, ...mas no meio da população agrícola do país, com estradas regulares e mercados próximos"; e finalmente o fazendeiro, porque "cria em torno de si um núcleo de homens livres, que muito concorrerá para a sua tranqüilidade de espírito, quando as idéias de emancipação principiarem a grassar..." (1939:89-90).

Ao escrever alguns anos mais tarde em *A Província*, a situação pareceu-lhe ainda mais grave, e a urgência da decretação do Imposto Territorial um remédio indispensável para "acelerar a divisão das terras, combater a tendência para desmedidas propriedades incultas" e remover "o mais formidável obstáculo ao estabelecimento de imigrantes espontâneos" (1975:216).

A gravidade do que estava ocorrendo decorria, entre outras coisas, da necessidade de gerar recursos para que as províncias pudessem instalar imigrantes nas melhores terras. Esta possibilidade estava ficando cada vez mais remota, tendo em vista o encarecimento da terra das regiões novas nas quais se instalavam, por exemplo, estradas de ferro. Se as Províncias não se apressassem, afrontando estas dificuldades de modo radical — isto é, comprando ou desapropriando as terras na direção das estradas de ferro em estudo — poderia acontecer algo singular: "*a estrada de ferro, que deve atrair imigrantes, há de afugentá-los pela exageração que comunica ao preço das terras*" (1975:218).

Mais uma vez olhando o exemplo norte-americano, Tavares Bastos n' *A Província* refinou suas propostas sobre a questão do imposto, técnica liberal por excelência, que, por isso, mesmo merece dele uma atenção especial. O mais econômico, segundo pensava, seria fundir

as várias contribuições provinciais, diretas e indiretas, em um imposto sobre a riqueza móvel ou imóvel de qualquer espécie. "Em vez da longa lista de pequenas taxas estéreis, de difícil arrecadação, teriam as províncias, como fonte de renda principal, senão única, uma quota parte da fortuna dos seus habitantes" (1975:219).

Não há dúvida de que uma das principais intenções do governo, ao promulgar a Lei de Terras, era dinamizar um mercado de terras abúlico; mas, esta intenção era continuamente prejudicada, porque o Estado, o maior proprietário, permitia a anexação indiscriminada das suas terras às dos grandes fazendeiros. E também porque, sem a cobrança efetiva de um imposto territorial, as demais políticas envolvendo terras, especialmente o processo de regulamentação da propriedade fundiária, quando era implementado, servia principalmente aos desígnios especulativos dos proprietários. Neste campo, as propostas de Tavares Bastos, no que tange à necessidade da utilização do Imposto Territorial, da racionalização dos impostos e da discussão sobre as fontes de tributação, passados mais de cem anos, continuam dramaticamente atuais.

Reflexões sobre Imigração num País Escravista (II)

O apoio de Tavares Bastos à política do Império de emancipação gradual decorreu, em parte, da sua convicção inspirada no exemplo norte-americano, de que a existência de um setor escravista na sociedade brasileira não afastaria, por si só, o estabelecimento de imigrantes "espontâneos" nos núcleos coloniais. Este setor, criado com apoio governamental, introduziria as novas relações sociais que se disseminariam em ondas por toda a sociedade, e acabariam por suplantam o trabalho escravo. Mas, decorreu também da importância política atribuída por ele aos grandes proprietários, especialmente os fazendeiros de café. Na perspectiva Saquarema, a "falta de braços" na lavoura — queixa um tanto antecipatória dos fazendeiros de café nos anos cinquenta — deveria ser suprida pela imigração subsidiada com os recursos gerados pela venda das terras devolutas. Tavares Bastos, como vimos, não era favorável a utilização de recursos públicos para o atendimento das reclamações da lavoura, mas concordava que havia necessidade de contemporalizar com os fazendeiros escravistas, por razões políticas. Razões políticas e não econômicas, porque ele não acreditava que a agricultura mercantil escravista se recuperaria do golpe sofrido com o fim do tráfico internacional de escravos.

Embora, nos anos imediatamente posteriores à promulgação da Lei Euzébio de Queiroz, a economia cafeeira escravista tivesse contado com o recurso do tráfico interprovincial, a alta do preço dos escravos falta de opção, dentro dos limites do mercado interno de mão-de-obra livre ou semi-servil estavam provocando um estrangulamento no setor, marcando os últimos anos da década dos sessenta com uma profunda crise. O fracasso das experiências de parceria efetuadas com imigrantes nos anos 1840 também não deixava prever uma solução a curto prazo nos marcos da imigração europeia. Para evitar que a crise da economia cafeeira desabasse sobre a sociedade como um todo é que foi pensada e, até certo ponto implementada, a saída da diversificação da produção agrícola e da divisão da propriedade da terra.

Tavares Bastos postou-se ao lado daqueles que defendiam a proposta de atrair imigrantes espontâneos, dando-lhes condições para se tornarem pequenos proprietários e começarem a estimular a mudança da vocação latifundiária da agricultura brasileira, herdada da época colonial. Tratava-se, portanto, de uma determinada concepção do processo de transição para o trabalho livre, baseada num diagnóstico sobre a crise da agricultura mercantil escravista e nas possibilidades de superação da crise abertas pela imigração. É importante observar que, entre 1850 e 1870, anos da produção intelectual mais fecunda de Tavares Bastos, esta via para a transição parecia ser a única possível, t) panorama desolador que se esboçava no Vale do Paraíba pressagiava o fim de todas as regiões cafeeiras.

Por outro lado, os impulsos da modernização eram visíveis e pareciam advir do setor não escravista da sociedade. Nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda:

"Mesmo depois de inaugurado o regime republicano, nunca, talvez, fomos envolvidos, em tão breve período, por uma febre tão intensa de reformas como a que se registrou precisamente nos meados do século passado e especialmente nos anos de 1851 a 55.(...) Não é por simples coincidência cronológica que um período de excepcional vitalidade nos negócios e que se desenvolve sob a direção e em proveito de especuladores geralmente sem raízes rurais, tenha ocorrido nos anos que se seguem imediatamente ao primeiro passo dado para a abolição da escravidão, ou seja a supressão do tráfico negreiro." (1981:42)

Compreende-se que a crise do setor arcaico, iniciada com o fim do tráfico, provocasse naqueles que abominavam a escravidão, como Tavares Bastos, um clima de otimismo com as possibilidades abertas pela necessidade de mudança e pela oportunidade de desembaraçar a sociedade brasileira dos entraves do passado. É neste contexto que devemos entender as propostas de Tavares Bastos para a questão da terra e da imigração. Contudo, sabemos hoje que o processo de transição para o trabalho livre seguiu rumos diferentes daqueles previstos em meados do século XIX, tornando, em curto espaço de tempo, totalmente inadequadas para as forças sociais que dirigiram este processo, as propostas de Tavares Bastos.

As propostas de Tavares Bastos para a política de terras do Império: uma visão em perspectiva

Até o começo dos anos setenta, não havia indícios suficientes de que as novas relações de trabalho se desenvolveriam a partir do setor escravista da economia estimulado pelas inovações técnicas dos anos sessenta e setenta, e que, conseqüentemente, as transformações que ocorreriam na sociedade e nas instituições nas décadas seguintes seriam capitaneadas por este setor. Pelo contrário, de início, as transformações apontavam para o reforço do escravismo e mantiveram afastados das hostes abolicionistas os representantes da lavoura cafeeira. Seria, portanto, injusto imputar a Tavares Bastos a desconsideração destes fatos nas suas análises, uma vez que, longe do Brasil por motivos de saúde desde o início dos anos setenta, não lhe foi possível acompanhar de perto o desfecho deste processo.

Em decorrência das mudanças ocorridas na economia britânica na segunda metade do século XIX, que viabilizaram financeiramente e tecnologicamente a expansão ferroviária em escala mundial, abriram-se novas perspectivas para o setor chave da economia nacional e, a partir dos anos 1860. O investimento do capital financeiro inglês (exemplo seguido mais tarde pelo capital privado nacional) apoiado pelo Estado brasileiro através do sistema de garantia de juros, trouxe condições novas que alteraram a evolução prevista na economia cafeeira (Mello, 1987:72-88). Quase ao mesmo tempo foi introduzida no Oeste Paulista a indústria de beneficiamento do café. Juntas, estas transformações tiveram o efeito de poupar mão-de-obra escrava, melhorar a qualidade do produto exportado, baixar os custos dos transportes e

viabilizar desse modo economicamente a incorporação de novas terras ao cultivo. Foram removidos, assim, vários obstáculos que entravavam o desenvolvimento da economia cafeeira escravista, permitindo que a acumulação continuasse seu curso apoiada no trabalho escravo. Nos anos setenta, houve também um considerável aumento nos preços internacionais do café, que estimulou a plantação de novos cafezais, tornando mais dramática a luta pela manutenção da disponibilidade das terras devolutas para a apropriação privada dos fazendeiros (através da "grilagem" ou da posse) e agudizando o problema da mão-de-obra.

O novo sopro de vida insuflado na economia cafeeira escravista seria, portanto, de curta duração, a não ser que a questão da "falta de braços" fosse enfrentada. O problema fora temporariamente atenuado pela introdução do trabalho livre no setor dos transportes e do beneficiamento, mas imediatamente aguçado pelo novo ciclo de acumulação (Mello, 1987:80-81). Nos anos oitenta, portanto, não podendo mais resolver a questão da "falta de braços" no âmbito do escravismo, os fazendeiros mais uma vez apelaram para a solução imigratória. Desta vez, entretanto, a solução mais uma vez buscada no financiamento da imigração foi pensada regionalmente e especificamente para o café, devido à experiência amarga de 1871, quando a adoção da Lei do Ventre Livre dividiu as classes dominantes regionais e deixou claro para os representantes dos interesses cafeeiros dos Estados do Centro-Sul, São Paulo em particular, que as outras Províncias se desinteressavam da sorte da escravidão (Mello, 1984:33). Além disso, até aquela data, a política de instalação de núcleos coloniais acumulara apenas rotundos fracassos. Assim, desarmavam-se os opositores que procuravam a definição de uma solução global para o problema da terra e da mão-de-obra. Os representantes dos interesses cafeeiros passaram a lutar com ímpeto pela imigração de trabalhadores livres subsidiada por recursos públicos estaduais e, aos poucos, começaram a se aproximar do movimento abolicionista, abandonando a escravidão e a monarquia, atraídos pela propaganda republicana e federalista.

Norteados por estes princípios, nos anos oitenta o Estado de São Paulo definiu uma política de financiamento da imigração, primeiro custeando 50% da passagem, depois 100%, organizando a contratação de trabalhadores através de companhias privadas, investindo na recepção, instalação e encaminhamento dos imigrantes, etc. Deve-se ressaltar que parte do sucesso da política imigratória do Estado de

São Paulo, que inundou o mercado de trabalho de homens livres pobres, foi decorrência de acontecimentos históricos exógenos, como o fim do processo de unificação italiana, por exemplo.

Parte dos recursos para o programa de imigração foi obtido através da tributação sobre a propriedade de escravos. Era uma forma de fazer os principais interessados contribuírem para as despesas com a importação de trabalhadores. Mas, a medida durou pouco tempo, pois a Abolição não tardou em liberá-los deste encargo. É interessante observar a distância que separava Tavares Bastos dos recém-convertidos ao trabalho livre. Originalmente, ele fora favorável ao aumento dos impostos que incidiam sobre os escravos urbanos, como forma de estimular a emancipação. Mas, mudou de idéia, por achar que esta medida apenas aumentaria a concentração dos escravos nas fazendas e era desumana se vista da perspectiva do escravo. E, escrevendo *n' A Província* assinalou:

"Não aconselhamos o imposto progressivo sobre os escravos urbanos, que aliás outrora nos parecera útil. Expelir os escravos das cidades para o campo, ou, como se exprimiam decretos relativos a Cuba, transformar a suavíssima escravidão doméstica em escravidão rural, é por si só uma iniquidade: não roubemos ao escravo urbano o único favor que a ingrata fortuna lhe depara, o de nascer nas cidades. Por outro lado, fornecendo novos braços servis à lavoura, facilitando-lhe a aquisição dos fôlegos vivos, que repelem o arado e as máquinas, não iríamos perpetuar a sua degradação, agravar a sua decadência, aumentar os seus embaraços presentes como o jogo aleatório da compra de cativos, origem de tanta ruína?" (1975:168)

Convém notar que, mesmo escrevendo muito mais tarde do que Tavares Bastos, outros pensadores reformistas do Império, como Joaquim Nabuco ou André Rebouças também não perceberam o caráter da modernização em curso e o impulso emprestado a ela pela economia cafeeira escravista. Joaquim Nabuco, talvez o intelectual do Império com mais ampla visão sobre o escravismo e seus efeitos sobre a sociedade brasileira como um todo, associa a questão servil à questão da posse da terra no *Abolicionismo* (1977; 1ª edição 1884), o que representava um avanço sobre a política de terras do Império, na qual a questão da mão-de-obra aparecia apenas sob o prisma da imigração. É digno de nota, entretanto, que, na biografia consagrada a seu pai, o

senador Nabuco de Araujo — Ministro da Justiça na época da promulgação da Lei de Terras — o Autor não tenha feito qualquer referência aos problemas enfrentados pelo Estado imperial na regulamentação da propriedade da terra, sendo neste aspecto superado na análise por Tavares Bastos (Nabuco, 1949; 1.^a edição 1896).

Pelo que foi sucintamente exposto acima sobre a evolução do processo de transição para o trabalho livre em São Paulo, compreende-se D esquecimento a que foi relegado o pensamento de Tavares Bastos sobre a imigração e a questão agrária, tendo em vista o lugar de destaque ocupado pela fração cafeeira paulista na organização do novo Estado. Mas, além disso, é importante frisar que, embora houvesse divergência entre as diversas frações dominantes regionais a propósito da orientação a ser seguida em relação à solução do "problema" da mão-de-obra, no que tange à questão da terra elas estavam perfeita-mente de acordo em evitar que o processo de privatização das terras públicas escapasse ao seu controle, o que poderia ocorrer na eventualidade da implementação de uma política promovendo a pequena propriedade em larga escala. Daí o sucesso da posição "paulista". Estas circunstâncias tornam ainda mais importante ressaltar o aspecto progressista do equacionamento da questão agrária presente na obra de Tavares Bastos, a viabilidade das suas propostas no momento em que escrevia, e o aspecto coerentemente liberal do papel que atribuía ao Estado. Um Estado liberal, no seu entendimento, deveria agir **no** sentido da modernização de setores como a educação e os trans-portes, mas não deveria empregar os seus parcos recursos para salvar da crise um setor da sociedade.

Considerando o que acabamos de dizer, compreende-se também que a passagem das terras devolutas para o domínio dos Estados e a federalização da política de terras e de mão-de-obra efetuadas pela República tiveram muito pouco a ver com as propostas de Tavares Bastos. Se, por um lado, a defesa da autonomia provincial e da descentralização administrativa identificam-no superficialmente ao processo levado a cabo pelos republicanos, a ausência de uma política de efetiva democratização do acesso a terra — mesmo que pensada primordialmente por este autor para os imigrantes — e a "ditadura" exercida pelos Estados sobre os Municípios no modelo federalista da República Velha, por outro lado, distinguem-no rigorosamente das soluções adotadas (Silva, 1996b:85-90).

Finalmente, resta considerar uma crítica possível de ser esboçada as propostas de Tavares Bastos para o problema da imigração e,

consequentemente, para o problema da terra: a de que se apoiavam demasiadamente no exemplo norte-americano, concebendo deste uma visão idealizada.

Para abordar esta crítica, é preciso separar os dois tipos de influência que o exemplo norte-americano exerceu sobre a obra de Tavares Bastos. De um lado, influenciou-o o fato de que a existência de um setor escravista na sociedade norte-americana até a Guerra Civil não impedira a formação de um fluxo importante de imigrantes para os Estados Unidos. Onde estes se fixavam, predominava o trabalho livre e ninguém duvida da grande contribuição que deram, com o seu trabalho, para o desenvolvimento do capitalismo (a modernização tal como Tavares Bastos o via), e, portanto, para a destruição da economia escravista. A demorada insistência de Tavares Bastos na tese de que a escravidão não atrapalhava necessariamente a imigração e, que os núcleos coloniais, fornecendo uma alternativa à economia escravista, constituiriam o centro de onde se irradiaria a nova sociedade, decorreu em grande medida da sua inspiração no exemplo norte-americano, apesar de que os sinais da catástrofe talvez já fossem visíveis.

Por outro lado, o exemplo norte-americano não forneceu apenas um modelo de coexistência de setores distintos na sociedade — escravista e não-escravista. Foi também a história da incorporação de terras incultas pela colonização do imigrante livre, numa proporção inédita. E neste aspecto a análise é mais complexa.

O debate sobre o processo norte-americano de colonização das terras públicas está longe de ter se encerrado. É bastante conhecida a obra clássica de Frederick Jackson Turner sobre o papel da fronteira na construção da democracia norte-americana e a polémica que suscita até hoje. Existe, entretanto, um certo consenso de que, entre 1800 e 1900, a *fronteira* desempenhou um papel crucial no futuro dos Estados Unidos e que, uma vez "fechada" tornou-se objeto de reflexão e de mito. Com o tempo, o mito foi sendo substituído por análises que reduziram os feitos da fronteira a uma escala mais humana e o quadro épico pintado por certos autores foi sendo matizado (Turner, 1940)⁹.

⁹ Críticas ao processo de colonização nos Estados Unidos encontram-se em *The History of the Great American Fortunes*, v. II (1910) e Barrington Moore Jr., 1967:141-189. Uma história bastante objetiva encontra-se em Friedman, 1985.

A história da criação do "public domain" (as terras públicas) nos Estados Unidos iniciou-se, de certo modo, com a ordenança de 1785 que transferiu terras indígenas para o domínio da União. O estabelecimento de uma política de terras, por outro lado, começou com a lei de 1787, que era uma lei básica dispendo sobre as terras férteis do Oeste enquanto propriedade da nação. Inicialmente aplicável às áreas que depois se tornaram os Estados de Ohio, Indiana, Illinois, Michigan e Wisconsin, seu alcance foi estendido por uma lei de 1798 aos territórios sulistas do Alabama e do Mississippi. Em 1810 já existia um Departamento de Terras, encarregado de dividir e cadastrar as terras, incorporando-as ao domínio público. Houve muita especulação em torno da venda das terras, mas quando em 1862, o Congresso votou o *Homestead Act*, o governo norte-americano tinha uma idéia bastante precisa da localização das suas terras.

A adoção desta medida respondia a muitas preocupações. Entre elas, sem dúvida, ao desejo de estabelecer uma aliança política entre o Leste e o Oeste — aliança que seria consolidada pela concessão de vantagens sob diversas formas: tarifas protetoras, equipamento, etc. — nos anos que precederam a Guerra Civil. Esta medida respondia também à necessidade de abrir um vasto mercado aos produtos manufaturados. Finalmente, a exploração das novas terras permitia a expansão da agricultura e das indústrias que dela dependiam. Os excessos de cereais e carne puderam ser vendidos no mercado internacional e contribuíram para o saneamento financeiro dos Estados (Debouzy, 1995:34-37).

Nem tudo, entretanto, foi róseo na história da fronteira norte-americana. Na realidade, as terras atribuídas aos colonos pelo *Homestead Act* (2.500.000 acres) representavam uma parte pequena do domínio público. Em 1860, o Governo possuía ainda 1.048.111.608 acres. Calcula-se que em 1890, data do "fechamento" da fronteira, os *homesteaders* tinham adquirido menos de 3,5% das terras a Oeste do Mississippi (*The History of the Great American Fortunes*, 1910:11-51). A distribuição dos *homesteads* fez-se muitas vezes em condições fraudulentas. Grande número de colonos serviram de testas de ferro a companhias que se apropriaram das terras por somas irrisórias.

As terras distribuídas, por outro lado, muitas vezes eram mediócras, porque as melhores tinham sido açambarcadas por companhias imobiliárias. Os *homesteads* não foram o único modo de abrir o domínio público ao povoamento e à exploração sistemática. Graças às concessões de terras gratuitas de que se beneficiavam, as companhias de

estradas de ferro funcionavam ao mesmo tempo como gigantescas companhias imobiliárias. Os Estados também receberam concessões gratuitas — o *Morrill Agricultural Act* concedeu a todo e qualquer Estado que construísse uma faculdade pública de ensino técnico agrícola lotes de 30 mil acres de terras em número igual aos deputados e senadores que possuísse.

Depois de 1862, parte dessas terras foram vendidas em leilão e compradas por capitalistas do Leste. Os pequenos fazendeiros tiveram muitas vezes que enfrentar os criadores de gado, os especuladores, os vendedores de madeiras, os proprietários de minas, e resgatar suas terras de companhias de estradas de ferro e imobiliários, ou aos Estados (*The History...* 1910:76). Entretanto, mesmo com todas essas dificuldades, e apesar dos lucros auferidos pelos eventuais intermediários, os lotes vendidos eram relativamente baratos e atraíam os trabalhadores do Nordeste e os imigrantes.

Tavares Bastos tinha, portanto, razão em citar o exemplo norte-americano, porque não obstante a política de terras ter favorecido mais os especuladores e os grandes capitalistas do que os pequenos fazendeiros independentes, ainda assim permitiu a formação da pequena propriedade numa escala incomparável. E além disso, os efeitos sociais mais profundos da política norte-americana — tanto nos seus aspectos positivos quanto negativos — só se tornaram mais claros depois de 1890 — isto é, muito depois da morte de Tavares Bastos. Seria anacrônico, portanto, acusá-lo de não tê-los visto. As críticas que fez ao sistema brasileiro, que não se modificou ao longo do século XX, permaneceram válidas ainda por muito tempo. Basta lembrar que, em 1978, o Brasil, não havia completado o cadastramento das terras públicas.

Mas, não é apenas aí que se destaca a estatura de Tavares Bastos como pensador original do século XIX, embora sujeito a alguns dos preconceitos arraigados na cultura da época, como a crença na superioridade da colonização européia e o desprezo pelo trabalhador negro ou nacional como fator de "civilização". É também pelo fato de suas idéias sobre a política de terras adequada ao Brasil terem ido contra a corrente dominante entre liberais e conservadores na sua época.

Tavares Bastos não concebeu, como a maioria dos seus contemporâneos, a existência de terras livres (*fronteira móvel*) como um obstáculo a ser contornado, por diminuir a oferta de mão-de-obra para os fazendeiros. Concebeu-a como uma oportunidade excepcional de forjar numa

base física rica de recursos naturais uma sociedade com oportunidades individuais amplas no seu país. Neste sentido, suas idéias estavam mais próximas da tese da *fronteira móvel* de F.J. Turner, elaborada somente em 1893, do que as de qualquer outro pensador brasileiro.

Bibliografia

- Anais do Parlamento Brasileiro*. Sessão de 1843, Tomo I e II.
- Ave-Lallemant, Robert. *Memorial sobre a Colonização Alemã no Brasil*. Rio de Janeiro: original manuscrito, 1858.
- _____. *Viagem pelo Sul do Brasil no Ano de 1858*. Rio de Janeiro: INL, 1953.
- Bastos, A. C. de Tavares. *A Província*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1975.
- _____. *Discursos Parlamentares*. Brasília: Senado Federal, 1977.
- _____. *Memória sobre Imigração. Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. Rio de Janeiro: Cia Ed. Nacional, 1939.
- Cartas do Solitário* (1863). 4ª edição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1938.
- Carneiro, J. Fernando. *Imigração e Colonização*. Rio de Janeiro: Publicação Avulsa nº2, FNF, Universidade do Brasil, 1950.
- Costa, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- Couty, Louis. *Le Brésil en 1884*. Rio de Janeiro: Faro & Lino, 1884.
- Dean, Warren. *Latifundia and Land Policy in Nineteenth Century Brazil*. *Hispano American Historical Review*, vol.51, n.4, setembro 1971.
- Debouzy, Marianne. *Le capitalisme "sauvage" aux Etats-Unis (1860-1900)*. Paris: Seuil, 1995.
- Expilly, Charles. *La Traite, L'emigration et la Colonisation au Brésil*. Paris: A. Lacroix Verboeckhoven, 1865.
- Freitas, Augusto Teixeira de. *Consolidação das Leis Cíveis* (1876). 5ª edição, Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos, 1915.
- Friedman, Lawrence M. *A History of American Law*. 2ª ed. New York: Simon & Schuster, 1985.
- Guimarães, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, s/d.
- Handelmann, Heinrich. *História do Brasil* (1860). 2vs. 4ª edição, São Paulo: Itatiaia/Edusp, 1982.
- Holanda, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 14ª edição, Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- Mattos, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: Hucitec/INL, 1987.
- Mello, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império (1871-1889)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/INL, 1984.
- Mello, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio* (1982). 6ª edição, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- Moore Jr., Barrington. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia*. Lisboa/ Santos: Cosmos/Martins Fontes, 1967.
- Nabuco, Joaquim. *O Abolicionismo* (1883). 4ª edição. Petrópolis: Vozes/INL, 1977.

- _____. *Um Estadista do Império* (1896). São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1949.
- Ottoni, Theofilo. *A Colonização do Mucuri*. Rio de Janeiro: Tip. Brasiliense de Maximiano Gomes Ribeiro, 1859.
- Sarmiento, Domingo F. *Facundo. Civilizacion y Barbarie* (1845). Buenos Aires: Colihue, 1986.
- Silva, Ligia Osorio. *Terras Devolutas e Latifúndio*, Campinas, Ed. da Unicamp, 1996a.
- _____. O federalismo de Tavares Bastos e Campos Sales: elementos para um ensaio comparativo. *Política e Cultura*. São Paulo: Hucitec/ Anpocs, 1996b, p. 75-90.
- The Seizure of the Public Domain. *The History of the Great American Fortunes*, v.II. Chicago, 1910.
- Tocqueville, Alexis de. *Ecrits et Discours Politiques. Oeuvres Complètes*, tomo III. Paris: Gallimard, 1962.
- Turner, Frederick Jackson. *The Frontier in American History*. New York: Henry Holt and Company, 1940.
- Vademecum Agrário*. 2 vs. Brasília: Senado Federal, 1978.
- Varnhagen, Francisco Adolfo de. *Projeto de uma lei adicional à das terras públicas com imposição de um censo maior e favores aos que promovam a colonização agrícola*, Madrid, 1856.
- Wakefield, Edward G. *A View of the Art of Colonization*, London: Ed. John Parker, 1849.
- _____. *England & America*, (1833), Reprints of Economic Classics, New York: Augustus Kelley, 1967.