

A Lei de Terras de 1850 e o advento do capitalismo brasileiro

Fabian Scholze Domingues

1. A Lei de Terras e a articulação dos temas da economia política clássica

A economia política¹ clássica identifica a terra, o capital e o trabalho como os três fatores de produção fundamentais de uma economia capitalista moderna.² A Lei de Terras de 1850 merece especial atenção na reflexão sobre os duzentos anos de independência, pois visava à articulação desses três fatores buscando estabelecer as bases econômicas e sociais do jovem país independente sob a chancela da discussão legislativa.³ A partir da proposta de um novo regime fundiário conjugada com uma política nacional de migração inspirada na experiência de colonização sistemática da Austrália – denominada sistema de Wakefield –, a Lei terminava com o regime das sesmarias, oriundo das Ordenações Filipinas, que privilegiavam a posse e a distribuição pela Coroa, incluindo as terras devolutas e improdutivas. Em seu lugar, a Lei de 1850 propunha não apenas alterar o regime fundiário como também estruturar a ocupação territorial e articulá-la com a questão premente da mão de obra (já que o tráfico de escravos havia sido proibido no mesmo ano), visando à colonização sistemática através da migração internacional, especialmente de origem europeia. Para tanto, a Lei previa a venda como única forma de acesso às terras públicas e a colonização financiada pela venda dessas terras a preços artificialmente altos

1. “A economia política é a ciência dos modos de produção, de todos em geral e de cada um deles em especial, de sua sucessão e das transições de um para outro” (GORENDER, 2016, p. 61).

2. “Os proprietários de mera força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários fundiários, que têm no salário, no lucro e na renda da terra suas respectivas fontes de rendimento, isto é, os assalariados, os capitalistas e os proprietários fundiários, formam as três grandes classes da sociedade moderna, fundada no modo de produção capitalista” (MARX, 2011, p. 1025).

3. Como aponta Carvalho (2003), a discussão da Lei de Terras ocorreu em termos de uma longa discussão legislativa.

como política de povoamento. O longo período de sua tramitação, sete anos no Legislativo mais quatro para ser regulamentada, assim como a sua tentativa de implementação fracassada em vários aspectos, levou Carvalho (2003, p. 346) a afirmar que “a lei não pegou”. Entrementes, como o principal assunto subjacente da pauta proposta era a modernização do país, o fato de a Lei de Terras ter tramitado por onze anos até ser promulgada e ficado mais 38 anos sem ser totalmente implementada demonstra a complexidade do tema, pois implicava alterar a forma básica da riqueza nacional, até então baseada em escravos⁴ e, portanto, em trabalho, para a propriedade da terra na forma de rendas. Seria por meio de um novo regime fundiário que a classe dominante iria se manter no poder e conservar a sua riqueza ao fim da escravidão, conforme escreve Maestri (2016, p. 28): “Com a Abolição, a propriedade da terra, e não mais a posse do produtor, tornou-se a base da dominação”.⁵ Como o verso da mesma moeda, era por meio da exigência de venda das terras públicas que os escravos quando libertos, os trabalhadores e os homens livres sem posses permaneceria despossuídos na alvorada da República, preservando uma das estruturas fundamentais da desigualdade social brasileira – a estrutura fundiária no campo e nas cidades –, a despeito das alterações políticas, econômicas e sociais que modernizavam o país.⁶

A posse e a propriedade da terra não são questões econômicas menores, pois o preço da terra e o estabelecimento de suas dinâmicas institucionais determinam os principais preços da economia, a saber, os preços do trabalho e da lucratividade do capital. A magnitude do conflito entre capitalistas e rentistas também depende da dinâmica fundiária, uma vez que há, do ponto de vista teórico, uma relação inversa entre a taxa de lucros e a renda da terra e, portanto, um conflito em termos de apropriação do produto líquido entre as

4. Andrade (2019) apresenta um estudo dos inventários do período, com a classe dos negociantes como a mais representativa, e o comércio de escravos a prazo o principal motivo de dívidas, tanto ativas, quanto passivas. Com respeito à propriedade, apenas engenho, com referências aos prédios e estruturas, mas pouco ou nenhuma referência às terras.

5. “De nada valia a herança de terras desacompanhada da de escravos ou da possibilidade de comprá-los” (GORENDER, 2016, p. 417).

6. “O exame da Lei de Terras revelou que a estratégia das classes proprietárias para bloquear a ação do Estado, todas as vezes que este procura impor uma disciplina jurídica clara ao processo de ocupação das terras, desenvolve-se em três estágios: primeiro, resistir ao máximo à aprovação da lei disciplinadora; segundo, não sendo possível evitá-la, introduzir no texto dispositivos que dificultem sua aplicação; terceiro, aproveitando-se das insuficiências da lei, usar seu poder político para criar situações de fato que frustrem os objetivos da mesma” (SAMPAIO, 1996, p. 197).

classes dominantes.⁷ Conforme o modelo clássico da renda da terra de Ricardo, os rentistas são a classe social que possui antagonismo tanto com os capitalistas quanto com os trabalhadores – pelo fato de as rendas altas comprimirem salários e lucros, diminuindo a atividade econômica.⁸

Num país agrícola, a posse das melhores terras significa deter potencialmente as melhores condições econômicas dentro do processo produtivo. A posse precária, estendida a todos que não pudessem pagar por um título de propriedade – povos originários, comunidades tradicionais, escravos, escravos libertos e homens livres pobres –, torna essas populações submissas e vulneráveis à ação policial e, portanto, à autoridade estatal, dada a centralidade para a organização social do direito humano básico da moradia adequada e segura. Até hoje os despejos violentos são uma forma corriqueira de exercício do poder do Estado brasileiro, que em sua forma intrínseca constitui-se como um consórcio entre os agentes estatais e as várias empresas capitalistas ligadas ao capital imobiliário ou à expansão do agronegócio. Assim, tem-se na especulação com terras públicas uma das principais formas do capitalismo de Estado brasileiro.⁹

A Lei de 1850 vinculava assim o regime de terras e o fim da escravidão a uma outra questão fundamental para a sociedade brasileira contemporânea, mantenedora da ordem e da desigualdade social: a estrutura institucional da violência.¹⁰ A exclusão da propriedade da terra da maioria da população estava

7. “A renda do solo é a forma na qual se realiza economicamente a propriedade fundiária, a forma na qual ela se valoriza. Além disso, aqui estão, reunidas e confrontadas, as três classes – o trabalhador assalariado, o capitalista industrial e o proprietário fundiário – que constituem o marco da sociedade moderna” (MARX, 2011, p. 722).

8. “[A] propriedade da terra se distingue dos demais tipos de propriedade pelo fato de que, uma vez atingido certo nível de desenvolvimento, ela aparece como supérflua e nociva, mesmo do ponto de vista do modo de produção capitalista” (MARX, 2011, p. 726).

9. A especulação das terras públicas em geral depende da realização de obras públicas, em particular estradas e drenagem, e, modernamente, da existência de populações em situação de posse precária que demandem por esses e outros serviços públicos. Quando esses chegam, ocorrem os processos de valorização fundiária que provocam as expulsões, sejam violentas, via reintegrações de posse, sejam “de mercado”, pela valorização fundiária, com aumento do preço dos terrenos e dos aluguéis.

10. Como descreve Gorender (2016, p. 425), a relação não apenas é violenta como também é assimétrica: “Nos começos do século XIX, registra Felisbello Freire, uma sesmaria foi concedida no termo da Vila de Jaguaripe, Bahia, em cuja área já habitavam uns cem posseiros, cultivadores de mandioca. O sesmeiro abusivamente obrigou alguns dos posseiros a comprar o trato ocupado, enquanto de outros passou a cobrar foro. O restante foi simplesmente expulso. Tollenare testemunhou a expulsão de toda uma população de cerca de 1.200 pessoas, cujas famílias havia muito tempo estavam no gozo das terras. O processo de apropriação das terras do Vale do Paraíba pelos fazendeiros de café se fez com o emprego da violência contra os posseiros ali estabelecidos, expulsos por meio dos esbulhos judiciais, da força bruta e até do assassinato”.

assentada na cláusula pétrea da Lei, a exigência de que a terra estatal somente poderia ser vendida. A obrigatoriedade da venda das terras públicas, um dos poucos e relevantes aspectos que “vão pegando” da Lei, resulta na organização da violência do Estado e de seus sócios, os latifundiários, urbanos e rurais, contra o pobre, o índio e o negro liberto, completando a transição do trabalho socialmente comandado do escravo para o trabalho assalariado ao mesmo passo que mantém a desigualdade, as assimetrias e as relações de subordinação baseadas no estatuto da propriedade dentro da sociedade brasileira.¹¹

Este capítulo, dedicado à reflexão sobre os duzentos anos de independência, busca, portanto, articular, a partir de temas da economia política clássica, a Lei de Terras de 1850 com os fatores de produção, terra, capital e trabalho. Busca compreender como foram acomodados esses fatores no longo período de transição e crises desde a Independência até o final do Império. Com isso, também na questão fundiária é possível obter elementos para formar a imagem do Abaporu brasileiro – bizarro em sua desigualdade e na desproporção de suas formas –, tanto pelas imensas possibilidades que se abrem ao país com o uso agrícola de suas terras férteis e infinitas, como bem explorado por Zweig e por Zander Navarro no artigo “O ‘mundo rural’: o novo emerge sobre as raízes do passado” desta coletânea ao abordar o caso da cultura da soja, quanto pelas imensas desigualdades e injustiças, presentes durante o processo de independência e consolidação nacional, que ainda permanecem até os dias de hoje.

2. Colonização, mercado de terras, posses e sesmarias

O modelo de colonização de Wakefield inspirava a Lei de Terras brasileira, sendo dele a origem da obrigatoriedade da venda das terras públicas.¹² Em um curto panfleto denominado *Carta de Sydney*¹³, de 1829, que foi particularmente influente, Edward Wakefield propôs uma teoria da *colonização sistemática*, que visava evitar muitos dos problemas sociais e econômicos encontrados nas

11. Conforme Sampaio (1996): “Desde a Colônia [...] esse processo obedeceu a um único padrão. Foi sempre uma apropriação de fato, realizada, se necessário, mediante violência física ou judicial contra indígenas, quilombos ou pequenos posseiros, e legalizada, a posteriori, sob o controle dos grandes proprietários de terras”.

12. Em seu curto artigo 1º, a proposta de Wakefield declara: “That a payment in money of per acre, be required for all future grants of land without exception”. Disponível em: <https://gutenberg.net.au/ebooks13/1306631h.html#ch-27>. O sistema inglês surge após o final das guerras napoleônicas na Europa, que se via às voltas com a baixa taxa de crescimento dos salários, retornos de capital deprimidos e aumento do pauperismo, que provocavam uma série de agitações sociais. Nesse contexto, também estava presente a colonização de áreas ainda desertas do globo sob domínio britânico.

13. Disponível em: <https://digital.collections.slsa.sa.gov.au/nodes/view/2651?keywords=>.

novas regiões de colonização inglesa, notadamente Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O sistema proposto buscava concentrar os novos assentamentos do sul da Austrália e da Nova Zelândia a partir de um artifício econômico: o aumento artificial nos preços das terras das colônias. Esse expediente tinha como objetivo último – argumentava seu proponente – permitir os benefícios da civilização nas novas colônias, evitando o espraio e a desdensificação dos assentamentos novos que ocorriam quando os preços das terras eram muito baixos, que impediam o surgimento das escolas, igrejas, mercados e administração (incluindo poder de polícia e de taxaço). Ao estabelecer o preço da terra em um nível suficientemente alto que provocasse a concentração espacial nas colônias, Wakefield propunha utilizar esses recursos para subsidiar novas levas de migração, provocando, com isso, o crescimento continuado das colônias e, ao mesmo tempo, garantindo os retornos de investimento da empresa colonial aos investidores de Londres.

A despeito de ser um autor pouco conhecido e de sofrer de má reputação, as ideias de Wakefield foram rapidamente assimiladas pelas autoridades inglesas, de modo que, num curto espaço de tempo depois da publicação de seu panfleto, suas ideias passaram a ser adotadas pelas autoridades coloniais britânicas e, sendo impostas à Austrália e estando presentes em sua política colonial, se tornaram objeto de debate não apenas entre políticos, investidores e pensadores ingleses coevos como também, quarenta anos após as *Cartas de Sydney*, no Livro III de *O capital* de Karl Marx.¹⁴

O sistema proposto por Wakefield possuía uma série de premissas e precondições para funcionar. A premissa mais importante consistia em considerar que as terras a serem ocupadas pelos novos colonos deveriam estar vazias – despovoadas. Outra premissa importante, subjacente ao modelo e aos objetivos a serem alcançados pela colonização sistemática, era a de que os migrantes que ocupassem as terras possuísem laços históricos e culturais com a metrópole, permitindo a criação de colônias relativamente homogêneas do ponto de vista social e cultural. Diferente panorama das terras e da colonização encontramos no mesmo período no Brasil. A despeito de possuir áreas despovoadas ou com população rarefeita, o sistema proposto para a Austrália e Nova Zelândia encontrava no Brasil um outro contexto político, social e institucional.¹⁵ As terras

14. Marx se detém não sobre o panfleto de Wakefield, mas sobre seu livro de reflexão a respeito da experiência parcialmente fracassada.

15. Conforme Sampaio (1996): “Para consolidar-se, o novo Império precisava pôr fim ao verdadeiro caos que reinava na ocupação das terras inexploradas desde os tempos da Colônia – desordem que provocava conflitos, muitas vezes violentos, entre clãs de senhores de terras, gerando instabilidade prejudicial à ordem pública e à própria posição da classe na estrutura do novo Estado. Outro fator que contribuía para tornar (cont.)

mais próximas da costa já estavam ocupadas havia séculos. Já existia um regime de ordenação territorial baseado nas Ordenações Filipinas e um amplo *hinterland* em processo desordenado de povoamento, baseado nas sesmarias e nas posses, com profunda miscigenação racial e cultural. Fato notório, que levou Darcy Ribeiro a afirmar que a instituição que verdadeiramente provocou a colonização do Brasil foi o *cunhadismo*, antigo hábito indígena que considerava os cunhados como membros da família. Desse modo, o maior problema que se impunha para um regime de colonização aos moldes de Wakefield era supor uma integração econômica e social – ou seja, arranjos institucionais que implicavam mercados estáveis; arranjos que não se verificavam entre os escravos ou os povos originários e os cartórios, tabelionatos e bancos de crédito. Na prática, portanto, a primeira exigência da Lei de Terras – que estabelecia a obrigatoriedade da venda de terras públicas – implicava a negação de acesso à propriedade das terras a importantes e numerosos segmentos da população brasileira, sobretudo pelas evidências que apontavam o fim da escravidão, ao mesmo tempo que reestruturava as formas básicas de acumulação da riqueza, aceleradas pelo *Aberdeen Act* de 1845 e outros instrumentos de pressão inglesa que visavam pôr fim ao tráfico negreiro no Atlântico Sul e culminaram na promulgação da Lei Eusébio de Queiroz no mesmo ano da promulgação da Lei de Terras.

Outra questão fundamental intimamente relacionada a essa era o fato de que o sistema inglês propunha a colonização sistemática baseada no regime de trabalho livre e assalariado – outra condição que não se verificava plenamente na sociedade brasileira, ainda mais em 1850, quando da promulgação da Lei de Terras. O sistema de Wakefield reduzia de modo também sistemático o valor relativo do trabalho como forma de aumento dos lucros dos capitais investidos na empresa de colonização, de maneira que a lucratividade do sistema se baseava na exploração do trabalho em moldes capitalistas – assalariamento –, e não na escravidão.¹⁶ Entrementes, como o sistema de venda de terras no Brasil se instaurava durante a vigência da escravidão, a tentação para o não pagamento de salários aos colonos e, portanto, a sua escravização de fato são constantes no período. O desafio não

(cont.) premente a necessidade dessa decisão era a perspectiva inexorável da extinção da escravatura. Os grandes fazendeiros perceberam que era indispensável vedar aos futuros libertos e aos imigrantes que fossem trazidos para substituí-los a livre ocupação das terras vazias, pois, se assim não fosse, ficariam sem mão de obra para tocar suas lavouras. A maneira de fazê-lo era editar uma lei que proibisse a livre ocupação dessas terras; promovesse a demarcação, arrecadação e venda pela Coroa”.

16. “Aqui, portanto, a renda elevada se identifica diretamente com o baixo salário. Na medida em que o nível do preço do solo está condicionado por essa circunstância incrementadora da renda, o aumento do valor da terra é idêntico à desvalorização do trabalho, isto é, o alto nível do preço da terra é igual ao baixo nível do preço do trabalho” (MARX, 2011, p. 733).

apenas econômico como também social consistia, portanto, na convivência de diferentes regimes de acumulação econômica em braços, em terras, em capital, fato que dividia os processos de acumulação, contribuindo para a escassez de divisas e para o baixo desenvolvimento econômico.¹⁷

O sistema de Wakefield, para ser economicamente interessante aos investidores ingleses, deveria comprimir os salários e restringir a oferta de terras, de modo a garantir os lucros da empresa colonial, seja na forma de maiores retornos por unidade de capital investido (taxa de lucro), seja pela redução da unidade de terra a ser concedida para colonização (renda da terra). A maximização dos lucros da empresa colonial ocorreria pelo controle das proporções de terras disponíveis para colonização e pelo controle da disponibilidade de mão de obra, determinada pela quantidade de imigrantes subsidiados pelo sistema.¹⁸ A princípio endividados, os colonos pagariam pelo alto valor das terras a partir da busca de formas de remuneração que lhes permitissem pagar as dívidas de viagem e das terras em moeda corrente. Neste sentido, os povoamentos já nascem conectados pelos mercados através do sistema de endividamento da mão de obra, que busca ou aumentar a produção dos seus lotes ou vender a sua mão de obra para quitar as dívidas. O resultado final desse processo de integração via mercados seria um aumento da produtividade das colônias, evitando o mal comum de baixas densidades e grandes extensões que caracterizava a migração e as primeiras colônias inglesas. Para além de questões conceituais, na prática o sistema apresentou problemas insolúveis de partida, relacionados aos desencaixes entre as duas principais características da mercadoria terra: a sua qualidade (ou fertilidade) e a sua localização. Os povoados estabelecidos situavam-se longe das melhores terras à disposição dos novos colonos, fato que trazia transtornos incontornáveis ao bom cultivo das terras.

17. Convém fazer a ressalva de que, embora pertencentes a uma mesma classe econômica, os proprietários de terras constituíam, conforme Sampaio (1996), “um segmento social ao mesmo tempo forte e débil. Internamente muito forte, porque apto a impor seu domínio sobre as outras classes sociais, mas, por outro lado, muito débil, porque não controla a economia do país, desde sempre dependente do capital estrangeiro”.

18. A convergência de análises teóricas marxista e neoclássica nos permite entender melhor os limites econômicos que impediam a implementação de um sistema de colonização semelhante ao sistema de Wakefield concomitante ao trabalho escravo. A tendência declinante de salários proposta pelo sistema deveria ser temporária, pois teria de permitir a liberdade do trabalhador em se integrar ao sistema de mercado da colônia. A dinâmica social subjacente de incorporar o colono à sociedade colonial era, entretanto, incompatível com o regime escravista. A opção de curto prazo que os senhores faziam se colocava entre não pagar salário nenhum ou pagar um salário qualquer. Nas condições sociais vigentes, a primeira opção se constitui como um *equilíbrio de Nash*, uma estratégia dominante que faz o senhor sempre optar por não pagar salário algum, o que implicava problemas insolúveis para implantação da Lei de Terras.

No Livro III de *O capital*, Marx traz à tela outro elemento importante para entendermos a transmutação da riqueza na forma de escravos para a riqueza na forma de terras. Enquanto é um fato bem observado que os lucros seguem uma trajetória declinante a longo prazo, o mesmo não se observa com a renda fundiária. “O preço do solo pode aumentar ou diminuir na proporção inversa do aumento ou da diminuição da taxa de juros” (MARX, 2011, p. 727).¹⁹

Essa relação entre o preço do solo e a taxa de juros requer, para o bom funcionamento do sistema capitalista, o funcionamento de um sistema financeiro que seja capaz de realizar a intermediação entre o estoque de terras de mercado negociável e os estoques de capital oriundos das poupanças privadas. No entanto, essa adequação não ocorreu durante o nosso período de análise, pois (i) não havia interesse da classe dos proprietários de terra em incorrer em custos individuais necessários, como o alto custo das demarcações, para tornar a terra *uma mercadoria como as demais*; (ii) no mesmo ano da Lei de Terras, o tráfico negreiro foi extinto, provocando uma alta no preço dos escravos, fato que permitia que os escravos continuassem a ser utilizados para todos os efeitos como reserva de valor em transações, desempenhando o papel de garantia real em contratos até a abolição.²⁰

Adicionalmente, outras características da questão fundiária trazidas por Marx aparecem na questão da renda da terra durante o período do Império no

19. “No progresso do desenvolvimento social, a taxa de lucros tem uma tendência à queda e que, por conseguinte, também o tem a taxa de juros, na medida em que ela é regulada pela taxa de lucro, e que, além disso, abstraindo também da taxa de lucro, a taxa de juros tem uma tendência à queda em consequência do crescimento do capital monetário emprestável, segue-se que o preço do solo tem uma tendência à alta, também independentemente do movimento da renda fundiária e do preço dos produtos da terra, do qual a renda constitui uma parte” (MARX, 2011, p. 732) ou “Relação entre o preço da terra e a renda: I. O preço da terra pode subir sem que aumente a renda: 1. em virtude da mera queda da taxa de juros, o que faz com que a renda seja vendida mais cara e, por conseguinte, aumente a renda capitalizada, o preço da terra; 2. porque aumentam os juros do capital incorporado ao solo. II. O preço da terra pode subir porque a renda aumenta. A renda pode aumentar porque o preço do produto da terra sobe; nesse caso, sempre cresce a taxa da renda diferencial, quer a renda no pior solo cultivado seja grande, quer seja pequena ou nem mesmo exista” (MARX, 2011, p. 904).

20. “Sendo mercadoria livremente alienável, o escravo se tornava objeto de todos os tipos de transações ocorrentes nas relações mercantis. Assim, pelo direito de propriedade que neles tem, escreveu Perdigão Malheiro, pode o senhor alugar os escravos, emprestá-los, vendê-los, doá-los, transmiti-los por herança ou legado, constituí-los em penhor ou hipoteca, desmembrar da sua propriedade o usufruto, exercer, enfim, todos os direitos legítimos de verdadeiro dono ou proprietário. Como propriedade, está ainda o escravo sujeito a ser sequestrado, embargado ou arrestado, penhorado, depositado, arrematado, adjudicado, correndo sobre ele todos os termos sem atenção mais do que à propriedade no mesmo constituída” (GORENDER, 2016, p. 57).

Brasil, que são a desigualdade da distribuição dos impostos, as desigualdades que emergem do desenvolvimento não uniforme da agricultura em diversas regiões do país e a desigualdade com que o capital está distribuído entre os arrendatários como elemento que pode influenciar a renda da terra (MARX, 2011, p. 758). A esse respeito, a passagem a seguir trazida por Gorender (2016) é ilustrativa. Ao nos apresentar um breve histórico dos princípios do mercado de terras, algo que já era comum durante a vigência das sesmarias, o autor mostra a essência da dinâmica econômica subjacente ao mercado de terras: a apropriação do território mediante a possibilidade de se ganhar muito dinheiro com a venda de terras públicas. A parte dinâmica desse mercado se localiza onde as atividades econômicas são suficientemente desenvolvidas para permitir a extração da renda mediante contratos de compra e venda, arrendamento ou aluguel, com a ressalva de que os métodos arcaicos de cultivo exauriam rapidamente as terras, fazendo com que novas terras passassem a ser cultivadas, fato que provocava o desinteresse dos agricultores de então num sistema rígido de demarcação da propriedade da terra. Nas terras mais distantes, a distância e localização passam a ser custos relevantes da atividade econômica, de modo que os estoques improdutivos de terras passam a obedecer a uma lógica especulativa, esperando oportunidades de crescimento econômico para obtenção dos lucros extraordinários.

A respeito de vendas de terras, temos notícia já nos começos do século XVII, por Fernandes Brandão. Dentre os que recebiam terras de sesmaria, observou o cronista, alguns não possuíam cabedal para levantar engenhos e se viam forçados a vender suas sesmarias. O Conde de Linhares, herdeiro de Mem de Sá (por casamento com a filha do governador), vendeu em lotes grande parte de sua propriedade. Antonil nos fala de hipotecas e vendas de terras como algo rotineiro e dedica toda uma página a conselhos aos compradores de terras. Wenceslau Pereira da Silva e Silva Lisboa, no século XVIII, informaram sobre a prática corrente de operações de compra e venda de engenhos na Bahia. Em São Paulo, constatou Schorer Petrone, a compra se tornou com o tempo o meio predominante de aquisição de terras nas áreas da região açucareira mais próxima do litoral e de exploração mais antiga. No Vale do Paraíba, o incremento da cafeicultura valorizou a região e houve latifundiários que lucraram com a venda de terras antes adquiridas gratuitamente ou por preço irrisório. Por aí se vê que a disponibilidade de terras no Brasil colonial não pode ser considerada com a latitude indefinida que lhe conferem alguns autores. Fertilidade e localização estabeleciam limites e gradações à preferência dos plantadores, aos quais podia ser conveniente comprar o terreno relativamente caro no litoral, em vez de recebê-lo de sesmaria a título gratuito em região afastada e árida (GORENDER, 2016, pp. 419-20).

3. A estruturação do mercado de crédito

“Quando representantes da [classe dos proprietários rurais] se reuniram nos dois congressos agrícolas de 1878, ninguém falou da lei de 1850 nem reclamou sua execução [...]. E isto apesar de muitos perceberem a estreita ligação entre a demarcação e legitimação das terras e o desenvolvimento do crédito rural no momento em que o escravo deixava de ser garantia segura para hipotecas.”

José Murilo de Carvalho, *A construção da ordem e o teatro das sombras*

O uso das terras como garantias reais para transações financeiras não ocorreu durante o período do Império. O que se pode observar das leituras do período é que, embora a estruturação do mercado de crédito seja imprescindível para o mercado de compra e venda de terras do ponto de vista teórico, do ponto de vista histórico várias forças atuaram no Brasil imperial de modo a retardar o pleno desenvolvimento capitalista das forças de produção do campo.²¹ Se em termos de desenvolvimento sustentado de longo prazo o país teria muito a ganhar com a aplicação da Lei de Terras, com as demarcações e com a regularização fundiária, do ponto de vista dos interesses institucionais, imediatos e particulares, esses divergiam em diversos aspectos. A instituição das sesmarias e o uso da posse como formas de ocupação do território estavam presentes, enraizados, e assim permaneceriam por inércia até o final do período e além, implicando a insegurança jurídica tão comum no Brasil acerca da variedade de termos e concessões de posse e de propriedade.

Os interesses imediatos se refletiam: i) nas dificuldades trazidas pelos métodos arcaicos de cultivo que exauriam os solos, fazendo com que os fazendeiros tivessem “fome de terra”, avançando livremente na imensa reserva de terras vazias e devolutas (SAMPAIO, 1996, p. 3); ii) na falta de recursos disponíveis para demarcações que deveriam ocorrer por conta dos proprietários; iii) na força política dos proprietários que permitia a eles o privilégio de eximir-se do imposto territorial rural. Os custos pela demarcação e o não pagamento de impostos inviabilizavam a estrutura moderna e racional (conforme a terminologia de Max Weber) da empresa agrícola. Assim como as camadas da cebola, o regime de terras de mercado se estruturou ainda durante o período das sesmarias em

21. O sistema nacional de crédito rural, para ficar apenas num exemplo, é de 1965. Como comentam Ramos e Martha Jr. (2010, p. 10): “Diversos são os instrumentos de política que afetam o agronegócio. Segundo a classificação utilizada por Bacha (1997), esses instrumentos podem ser genéricos ou específicos. Os primeiros referem-se àqueles destinados à economia como um todo e, conseqüentemente, recaem sobre os diversos segmentos que compõem o agronegócio. São exemplos as políticas fiscal e cambial. Já os específicos afetam diretamente o desempenho do setor agropecuário. Esse é o caso das políticas de crédito rural, de preços mínimos, de seguro rural e de pesquisa e extensão rural”.

certos lugares devido a peculiares vantagens de localização para a realização de atividades econômicas agrícolas conectadas aos mercados internacionais, tais quais o são as culturas da cana de açúcar, café, cacau, borracha e algodão. Nessas regiões de produção capitalista para a exportação, a dinâmica fundiária, com um ativo mercado de compra e vendas de terras, era outra. Somente nessas regiões e para propósitos muito específicos, o crédito seria concedido à atividade agrícola, e, ainda assim, majoritariamente como capital circulante, para insumos, sementes e instalações, e não para a propriedade fundiária. Esta ainda não era a principal forma de riqueza do campo, que tinha profundos vínculos com a propriedade de escravos, os quais não seriam superados durante o período em tela, a despeito de certos enclaves de prosperidade agrícola dos produtos dedicados às exportações e nas colônias de povoamento.

Dadas as dimensões da empresa agrícola no país, a questão do crédito emergiu em diversos momentos e, de certa forma, permite uma reconstrução das ideias do período relacionada à controvérsia entre metalistas e papelistas. Interessa-nos nesta discussão as condições estruturais que não permitiriam a criação de um mercado de compra e venda de terras durante o período do Império.

4. Metalistas e papelistas

O debate entre metalistas e papelistas interessa na discussão geral da propriedade fundiária, pois é através dele que se tornam mais claros os nexos – ou a falta deles – no que se relaciona à instituição de um mercado de compra e venda de terras durante o período do Império. Para que o mercado fosse efetivo, as terras deveriam ser *uma mercadoria como as demais no mercado*. Contudo, como já vimos, essa condição ainda não estava plenamente satisfeita, nem em termos práticos, pela ausência de instrumentos que fizessem valer a propriedade da terra como garantia real para transações financeiras (como a falta das já referidas demarcações, os baixos valores obtidos por grandes extensões de terra, as dificuldades de acesso e de valorização econômica das áreas, a duplicidade ou multiplicidade de registros), nem em termos teóricos, pois não havia a compreensão de que o mercado de terras somente poderia se desenvolver plenamente quando a terra se transformasse numa mercadoria livremente negociável e com a liquidez necessária ao mercado financeiro – debate premente entre papelistas e metalistas, como veremos. A grande questão que se colocava para o uso comercial da terra num país de extensão infinita estava mais relacionada às atividades econômicas que ocorriam no solo do que às suas propriedades originais e indestrutíveis. Os imensos estoques improdutivos e latifúndios pouco ou nada acrescentaram para o desenvolvimento das regiões.

Os metalistas faziam a defesa da estabilidade monetária através da adoção do padrão ouro e do monopólio da emissão por um banco público que

tivesse lastro em ouro para essas emissões. Já os papelistas admitiam “o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia” (FONSECA, 2004, p. 9). Na visão dos papelistas, não havia oferta constante e suficiente de encaixes metálicos para amparar a demanda por moeda em momentos importantes do ciclo agrícola, como são o da colheita da safra e do plantio. Os riscos associados ao crédito agrícola, como a possibilidade de não haver colheitas por questões climáticas, faziam com que, até o final do Império, a atividade sofresse de tempos em tempos com a falta de crédito e de disponibilidade de encaixes. A obrigatoriedade da conversão em ouro defendida pelos metalistas tornava a oferta de dinheiro inelástica em caso de necessidade, acarretando escassez e encarecimento da moeda.²² Como solução, os papelistas apontavam a necessidade de haver uma pluralidade de emissões – isto é, a possibilidade de qualquer banco emitir títulos que equivaliam a papel-moeda. O mercado se autorregularia e garantiria a liquidez monetária, permitindo o crescimento e a prosperidade da economia. O aumento ou redução do meio circulante acompanharia a dinâmica econômica em cada momento. Desse modo, os papelistas articulavam uma prática econômica que permitia maior flexibilidade às flutuações das atividades agrícolas.²³ Entre os seus principais representantes destacam-se Souza Franco, Barão de Mauá, viscondes de Cruzeiro e de Ouro Preto, João Alfredo e Conselheiro Laffayette (FONSECA, 2004, p. 10). Já a discussão pelo lado dos metalistas encontrava defensores em Francisco Belizário, Torres Homem e Joaquim Murinho. Conforme Fonseca (2004), este grupo comporia uma das vertentes – precursoras – do desenvolvimentismo, pois enxergava no crescimento econômico a principal variável a ser monitorada.

A disputa entre papelistas e metalistas repetia no Brasil a discussão de política monetária ocorrida cerca de cinquenta anos antes na Inglaterra que culminou na adoção do padrão ouro, em 1844, quando da centralização das emissões no Banco da Inglaterra.²⁴ Esse fato balizou a economia internacional do século XIX. O Brasil adotou o padrão ouro em 1846, através de lei específica. Assim, a moeda nacional teria uma paridade fixa de 27 pence por mil-réis. Foi

22. “Mauá, um de seus primeiros defensores [do papelismo], defendia o que convencionou chamar de ‘requisito da elasticidade’: a oferta de moeda deveria ser flexível ou elástica a ponto de não interferir negativamente nas atividades produtivas” (FONSECA; MOLLO, 2012, p. 218).

23. Curiosamente, a possibilidade de lastrear os ativos financeiros em terras como garantias reais de transações não emerge nesta discussão acerca do problema econômico de primeira magnitude que é o uso de garantias reais como forma de desenvolvimento econômico.

24. Sobre a reconstrução histórica do debate e suas implicações no Brasil, cf. Fonseca e Mollo (2012).

uma vitória dos metalistas, que teria, contudo, vida curta.²⁵ Com o crescimento continuado da economia baseada em ciclos de produção agrícola, como a economia cafeeira ao longo da década de 1850, várias casas bancárias surgiram no Rio de Janeiro. Contudo, a partir de 1857, os preços dos produtos agrícolas despencaram no mercado internacional, com graves consequências internas, fato que reavivou o debate público entre metalistas e papelistas, demandando intervenção governamental, que culmina com a reforma monetária de 1888, que buscava resolver a crise via emissão monetária. Rui Barbosa irá praticar largamente a posição flexível dos papelistas na alvorada da República.

A proibição da importação de escravos em 1850 não acabou com o costume de as garantias reais dos contratos serem dadas na forma de escravos.²⁶ Pelo contrário, a valorização do preço dos escravos com o fechamento das importações facilitava o seu uso como garantia de valor real para transações.

Enquanto durou a escravidão, o regime de terras de mercado e sua relação com o sistema financeiro não puderam se desenvolver, pois a classe dos rentistas não havia se constituído como tal.²⁷ Pouca ou nenhuma atenção era dada para a questão da propriedade da terra como ativo. Por seu baixo valor e pelas dificuldades institucionais de ser usada como garantia real, não surgiram as condições objetivas que permitissem as fortes conexões entre o mercado de terras, a produção agrícola, a incorporação urbana e o mercado de crédito durante o período do Império.

O debate teórico entre metalistas e papelistas refletia um problema estrutural de longo alcance dentro da economia brasileira, que era a falta permanente de crédito, de forma estável e barata. Assim, o que se percebe do período é uma economia frágil do ponto de vista de seu sistema financeiro. Frágil porque era uma economia desconectada em seus liames essenciais.

Diferente da situação norte-americana, em que Alexander Hamilton, o primeiro secretário do Tesouro, sistematizou desde o princípio da independência dos Estados Unidos os setores da agricultura e da indústria, dentro de uma visão de desenvolvimento das forças nacionais, o Brasil careceu de homens

25. “A tentativa contínua de estabelecer uma moeda conversível, sustentada em uma firme reserva de ouro, em uma sociedade periférica e pouco monetizada não era apenas impossível de ser obtida, mas reduzia enormemente as oportunidades de investimento produtivo” (PRADO, 2002, p. 97).

26. Nogueira (2003), ao estudar os inventários de Sabará e Porto Alegre, realizou amplo levantamento dos inventários do período, mostrando que o principal patrimônio inventariado eram os escravos ou as dívidas assumidas na compra deles.

27. Neste sentido, diferente de Fonseca (2004, p. 10), que supõe “que os rentistas, sempre temerosos com a inflação, deveriam alinhar-se aos metalistas”, nos parece que não havia uma percepção dos rentistas enquanto *classe*, devido à multiplicidade de formas de posses e aos conflitos inerentes à ocupação desordenada do território.

com uma visão econômica integrada dos grandes mercados nacionais. Talvez, eles não pudessem mesmo existir, pois os homens são sempre frutos de seu momento histórico, dada a natureza dos dilemas que se apresentavam não apenas à economia brasileira do período, como, sobretudo, à sua sociedade e à *Weltanschauung* que a forma.

O fato de a escravidão ter penetrado tão fundo e com raízes tão fortes no país obliterou a importante questão do acesso à terra, seja rural, seja urbana, num país de terras infinitas, ao mesmo tempo que manteve e mantém a fronteira agrícola em expansão em todas as culturas que servirem à exportação, tornando o país um dos maiores exportadores de alimentos do mundo, simultaneamente à manutenção de altos índices de insegurança alimentar.

5. O capitalismo fundiário e o advento da República

Embora a iniciativa australiana de colonização tenha fracassado como forma efetiva de colonização, seu modelo formal permaneceu como exemplo da tentativa brasileira de modernização. Do ponto de vista do capital como fator de produção, a demora na tramitação da Lei de Terras, bem como a sua dificuldade de implementação, não implicou uma não ação. As melhores terras disponíveis passaram gradualmente para o regime de propriedade previsto na Lei, o que permitia a sua classificação como “de mercado”, trazendo a produção moderna para exportação às bolsas de mercadorias nas praças de Londres, Antuérpia e Nova York. Já para o restante da vastidão de terras do país, onde a maioria absoluta dos moradores do país residia, havia a mais completa indeterminação do estatuto da terra – sujeita a tramóias e mutretas de toda sorte nos cartórios e tabelionatos –, acarretando a posse precária, conflitos e arbítrios, seja no campo, seja nas periferias em processo permanente de mutação e de conflito nas franjas das grandes cidades brasileiras.

Resta claro o papel do Estado como sócio maior da empresa capitalista agrícola. Enquanto as terras não possuíam interesse comercial, permaneciam abandonadas. No entanto, quando a oportunidade comercial surgia, as terras estatais passavam a ser o ativo a ser vendido aos empreendedores, estando o aparato estatal a serviço da desocupação e expulsão de eventuais posseiros e indígenas. Estes, por sua vez, permaneciam intocados caso as terras em que residiam, embora estatais, não possuíssem valor de mercado, como é o caso das beiras de rio, encostas de morros, banhados – por excelência, terras que não estão no mercado –, não por acaso os locais onde prolifera, ainda no século XXI, toda sorte de habitações precárias, como as favelas e palafitas – lugares que recorrentemente ocupam o noticiário pelas tragédias dos deslizamentos, enxurradas e alagamentos que proliferam pelo país.

A ordem social que se instaura lentamente durante o período do Império brasileiro possuía como centro dinâmico e estruturador o novo regime de terras, pois – seguindo a teoria do destino manifesto – restava claro o enorme potencial agrícola do país, com suas terras férteis, com sol e água abundantes. Seriam os mercados internacionais que determinariam a prioridade das culturas a serem desenvolvidas, seus surtos de desenvolvimento e crises, não o interesse das populações efetivamente residentes nos territórios. Claramente segregador, o regime de terras anárquico que vigora no período do Império funciona de forma compatível com “os mercados” e, portanto, com a ordem liberal e a *pax* britânica, permitindo o aumento da produção das culturas dotadas de valor econômico quando o regime privado de terras permitia a maior acumulação possível. Por outro lado, esse processo de expansão incidia sobre os posseiros, indígenas, quilombolas e trabalhadores pobres, habitantes originais, de forma violenta, mas não inteiramente sem relações econômicas e sociais, pois são inúmeras as atividades acessórias à expansão da fronteira agrícola.

A Lei de Terras de 1850 não se transformou num instrumento efetivo de colonização, mas sim de controle social e econômico dos barões do Império a serem convertidos no final do período em grandes proprietários de terras, agravando a questão das terras improdutivas e devolutas. As características mercantis do sistema brasileiro de terras, seu modo contínuo de expansão e seu conflito social explícito estruturaram diversas das formas de violência estatal e paraestatal, constituindo uma verdadeira guerra de baixa intensidade na ocupação do território, que permitiu paulatinamente ao país explorar seu imenso estoque de terras, mantendo sua unidade política e integridade territorial, expandindo a produção agrícola comercial de larga escala aos confins do cerrado e da floresta amazônica. A expansão agrícola e a articulação dos agentes estatais com os grandes empresários da aventura capitalista brasileira devem, assim, por fim, serem observadas do ângulo do *país do futuro*, ponderando que através desse custoso avanço das fronteiras agrícolas o Brasil passou a ser um dos maiores produtores de alimentos do mundo – ainda que parte significativa da sociedade brasileira viva desde sempre em insegurança alimentar²⁸ –, em particular com o avanço da cultura da soja – objeto de outro artigo desta coletânea – pelo interior do Brasil, trazendo prosperidade e desenvolvimento para outrora sertões improdutivos, sejam de cerrados, sejam de florestas.

28. A discussão de Gilberto Freyre sobre a insuficiência alimentar e nutricional nas plantações de cana de açúcar é apenas uma das ilustrações possíveis de se fazer acerca das monoculturas.

6. Considerações finais

Neste artigo estudamos a Lei de Terras de 1850 e sua articulação com alguns dos principais temas da economia política clássica. Vimos que o período conviveu com regimes de acumulação distintos, fato que debilitava o pleno desenvolvimento das forças produtivas. A constante e em muitos momentos inadequada oferta de crédito prejudicava sobretudo as atividades relacionadas ao capital circulante e pouca atenção era dada à compra efetiva de terras por meio de crédito agrícola. A possibilidade de compra de terras públicas, regida mais por influência política do que por interesse econômico e basicamente para fins especulativos, permaneceu um excelente negócio no período, especialmente depois que os capitais ingleses passaram a investir em obras de infraestrutura, como ferrovias, fato que valorizava as terras públicas, vendidas a preços irrisórios. Desta forma, um mercado de crédito para a compra e venda de terras era inútil em grande parte do território nacional, tendo apenas alcance e força de organização social em poucos lugares, especialmente nas capitais e próximo às instalações dedicadas ao comércio internacional. Em todo o resto do vasto *hinterland*, permanecia a posse, o conflito resolvido com base no direito do mais forte, em esbulhos jurídicos e na indeterminação fundiária, seja pela sobreposição de certidões de posse e de sesmarias, seja pela indeterminação geográfica, uma vez que poucas das terras fora dos circuitos comerciais de exportação eram, de fato, demarcadas.

Referências

- ANDRADE, M. L. Credores e devedores na economia de Ilhéus, 1850-1888. In: ANDRADE, M. L. *Escravidão, mercado interno e exportações na economia de Ilhéus, 1850-1888*. 2019. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. pp. 229-50.
- CARVALHO, J. M. *A construção da ordem e o teatro das sombras*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo. *Revista Pesquisa & Debate*, v. 15, n. 2(26), pp. 225-56, 2004. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/files/genese_e_precursos_do_developimentismo_no_brasil.pdf.
- FONSECA, P. C. D.; MOLLO, M. L. R. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, pp. 203-33, maio/agosto de 2012.
- GORENDER, J. *O escravismo colonial*. São Paulo: Perseu Abramo, 2016.
- GUIMARÃES, C. G. *Bancos, economia e poder no Segundo Reinado: o caso da Sociedade Bancária Mauá, MacGregor & Companhia (1854-1866)*. 1997.

- Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- HARRIS, E.; SUMMER L. C. *Understanding the Gains to Capitalists from Colonization: Lessons from Robert E. Lucas, Jr., Karl Marx and Edward Gibbon Wakefield*. Working paper nº 20-23, 2020. Disponível em: https://www.economics.hawaii.edu/research/workingpapers/WP_20-23.pdf.
- LEVY, B. L.; ANDRADE, A. M. R. Fundamentos do sistema bancário. *Estudos Econômicos*, v. 15, n. especial, pp. 17-48, 1985. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/download/157228/152620>.
- MAESTRI, M. O escravismo colonial: a revolução copernicana de Jacob Gorender. In: GORENDER, J. *O escravismo colonial*. São Paulo: Perseu Abramo, 2016. pp. 17-49.
- MARINGONI, G. Império de crises. *Desafios do desenvolvimento*, ano 8, ed. 67, pp. 72-7, 2011.
- MARX, K. *O capital*. Edição Eletrônica. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NOGUEROL, L. P. F. *Sabará e Porto Alegre na formação do mercado nacional no século XIX*. 2003. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2003.
- PEREIRA, G. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202105pt>.
- RAMOS S. Y.; MARTHA JR., G. B. *Evolução da política de crédito rural brasileira*. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2010. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/77790/1/doc-292.pdf>.
- SODRÉ, N. W. *História da burguesia brasileira*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1964.
- ZWEIG, S. *Brasil, país do futuro*. Edição Eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Mores (www.jahr.org).