

**Projetos de reforma agrária entre 1871 e 1889: um painel histórico**

Inoã Pierre Carvalho Urbinati\*

**Resumo:** O artigo objetiva traçar um painel das idéias de reforma agrária ao longo das últimas décadas do Império do Brasil, verificando o modo como tais propostas obtiveram algum apoio nos meios governamentais. O texto aborda os projetos reformistas inserindo-os no contexto de debates sobre a abolição da escravidão e a imigração, examinando também a visão agrária de Joaquim Nabuco e de André Rebouças. É estudada, ainda, a perspectiva de instituição de uma política de reforma agrária moderada entre 1888 e 1889, procurando-se compreender as causas do abandono de tal projeto.

**Palavras-chave:** Império do Brasil – Reforma Agrária- Abolição

**Abstract:** L' article vise tracer un panorama des idées de réforme agraire au long des dernières décennies de l' Empire du Brésil, observant la manière comme ces propositions reçoivent un certain appui au sein des milieux gouvernementaux. Le texte aborde les projets réformistes en les situant dans le contexte des débats sur l'abolition de l'esclavage et sur l'immigration, examinant aussi la vision agraire de Joaquim Nabuco et d' André Rebouças. La perspective d'une réforme agraire modérée entre 1888 et 1889 est également étudiée, ainsi que les causes de l'abandon de ce projet.

**Mots-clés :** Empire du Brésil – Réforme Agraire – Abolition

Ao longo das duas últimas décadas da monarquia brasileira, ao mesmo tempo em que temas como abolição e imigração passaram à ordem do dia, também nesse momento se desenvolveram diversas idéias do que hoje poderíamos chamar de “reforma agrária”. Trata-se aqui, precisamente, de estudar os diferentes projetos formulados nesse período, por nós delimitado entre 1871 e 1889, como objeto de pesquisa de mestrado. Cabe, porém, situar algumas questões preliminares, para melhor compreender o objeto tratado.

O setor agrário brasileiro foi marcado pelo regime de sesmarias, instituição que foi abolida em 1822. Daquele ano até 1850 a única forma de se adquirir terra foi a posse. A adoção de uma nova lei de terras passou a fazer parte da agenda da monarquia, tendo finalmente sido votada em 1850. Quando das discussões para a elaboração da Lei de Terras foram cogitadas medidas que, embora moderadas, inegavelmente poderiam estimular uma reformulação da estrutura fundiária do país - então marcada, como ainda hoje, pela extrema concentração da terra nas mãos de poucos - como a instituição de um Imposto Territorial. A nova lei foi aprovada logo após a Lei Eusébio de Queiroz, quando ficou mais evidente a inevitabilidade da

---

\* Mestrando em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bolsista da CAPES.

Orientadora: Tânia Maria Bessone da Cruz Ferreira. [inoacarvalho@yahoo.com](mailto:inoacarvalho@yahoo.com)

abolição da escravidão. Ela estipulava que a única forma de aquisição da terra se daria pela compra e procurou fixar claramente a distinção entre terras públicas e terras privadas, determinando que as terras devolutas seriam vendidas em hasta pública e leiloadas.

Nesse sentido, a lei procurou orientar a transição para a sociedade pós-escravista, buscando garantir mecanismos que estimulassem a absorção de mão-de-obra dos imigrantes e camponeses pobres pelos grandes proprietários rurais. Estipulou-se que o imigrante somente poderia tornar-se proprietário após pelo menos três anos de estadia no Brasil, do mesmo modo como exigiu que os ocupantes das terras, para serem reconhecidos como legítimos proprietários, deveriam proceder à medição e demarcação das terras, o que demandava uma soma importante de dinheiro, restringindo dessa forma o acesso à terra aos mais pobres. O imigrante, por sua vez, na prática seria obrigado a passar por um período trabalhando nas fazendas dos grandes proprietários. De acordo com José de Souza Martins, ao cativo do negro sucederia o cativo da terra. A historiografia tendeu a ver a Lei como essencialmente produto do conservadorismo, em que propostas progressistas contidas nos primeiros projetos, como o Imposto Territorial e uma limitação do tamanho das propriedades, foram rejeitados ou profundamente alterados. Na visão de José Honório Rodrigues, perdeu-se aí uma ocasião de se fazer uma reforma agrária. Outros autores têm destacado a complexidade da lei, como Márcia Motta, para quem a lei não pode ser vista como mero produto da vontade dos latifundiários. Seja como for, o fato é que não se verificou uma reformulação mais profunda do sistema agrário, de mesmo modo que a Repartição Geral das Terras, órgão formado em 1854 para organizar a delimitação e venda das terras públicas, teve uma atuação pouco eficaz, frustrada pelas manobras dos grandes proprietários.

Após a aprovação da Lei do Ventre Livre, em 1871, aumentou o debate sobre a substituição da mão-de-obra escrava por trabalhadores “livres”, debate em que as propostas agrárias encontrariam alguma ressonância, inclusive no âmbito governamental. No relatório do Ministério da Agricultura de 1872, defendeu-se o Imposto Territorial como forma de reduzir o número de terrenos improdutivos, cogitando-se ainda de medidas facilitando a aquisição de terras tanto por imigrantes como por trabalhadores brasileiros (ditos “nacionais”). Em 1879, o ministro Manuel Buarque de Macedo sugeriu aumentar as concessões gratuitas dos terrenos devolutos para estimular a cultura nos mesmos. Indo mais além, chegou a anunciar que o governo iria, em algum momento, apresentar um projeto de reforma da Lei de 1850. Vale registrar trecho do seu relatório:

*(...) o governo apresentará ao Poder Legislativo (...) um projeto de reforma da Lei número 601 de 18 de setembro de 1850, reforma cujo fim principal consistirá não só em ampliar as atuais concessões gratuitas, como facilitar, mediante foro módico ou pagamento a prazo, a aquisição de terras devolutas, quer por imigrantes, quer por nacionais (...) (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, COMMERCIO E OBRAS PUBLICAS, 1879:65)*

Além de presente em documentos oficiais, o ideal de pequena propriedade já vinha sendo defendido por vários autores, inclusive por adeptos da imigração. Como se sabe, a colonização do Sul fez-se em grande parte com a implantação de pequenas propriedades, apesar de todas as dificuldades que a colonização subvencionada encontrou. No entanto, se a Lei de 1871 foi na época mal vista pelos escravocratas, ela em nada alterou a estrutura fundiária. Vozes em favor de modificações na área agrária, contudo, se faziam sentir poucos anos depois, de um modo que pode hoje nos parecer inusitado, por ocasião do Congresso Agrícola de Recife em 1878. No congresso – organizado pelos latifundiários nortistas, em resposta ao Congresso realizado no Rio de Janeiro no mesmo ano – um senhor de engenho, Henrique Millet, propôs a criação de colônias agrícolas em torno de estradas ou próximas a rios navegáveis. Tal sugestão, avançada para a época, relacionava-se à questão da mão-de-obra. Uma de suas motivações era o interesse em se ter uma reserva de trabalhadores rurais que pudessem servir às fazendas. Tal idéia inseria-se num debate sobre a valorização, ou não, da mão-de-obra nacional. Vale observar que a transição do escravismo para a economia capitalista, no caso brasileiro, acompanhou-se de um debate sobre a utilização de trabalhadores estrangeiros ou brasileiros, sendo que os europeus ganharam a atenção de muitos dos chamados “imigrantistas”. A favor dos europeus, havia toda uma ideologia de pureza racial. Seja como for, o fato é que em muitos dos planos de apoio à imigração, encontram-se idéias de estímulo à pequena propriedade. Mas, enquanto vários textos associavam o minifúndio ao trabalhador europeu, alguns autores como Joaquim Nabuco e André Rebouças incluíam o trabalhador brasileiro em tais projetos. O já citado senhor de engenho Millet, por exemplo, compartilhava dessa visão valorizadora da mão-de-obra nacional, tendo destacado a experiência de colônias agrícolas em Pernambuco para dar abrigo aos retirantes da grande seca que atingiu o Nordeste entre 1877 e 1879. De acordo com Evaldo Cabral de Mello, no interior das colônias teria ocorrido uma experiência de “democracia rural”, com a difusão da pequena propriedade. Tais colônias, no entanto, foram desativadas em 1880, quando cessou a ajuda oficial aos flagelados.

É certo que, como resultado final da política de imigração sob o Império e a Primeira República, o camponês brasileiro não foi de fato verdadeiramente valorizado, permanecendo

em situação de marginalização, comparativamente aos estrangeiros. Evaldo Cabral de Mello vê nas diversas camadas dominantes da agricultura brasileira uma recusa explícita em valorizá-lo, falando em “recusa do setor dinâmico da grande lavoura brasileira, o café paulista, em aceitar mão-de-obra nacional sob outra forma que não fosse a do trabalho servil” (MELLO, 1999:100). José de Souza Martins estima que a não-identificação entre o liberto e o trabalho agrícola teria se constituído num fator importante para o seu preterimento, pelas elites agrárias, em favor do imigrante europeu. Vale ressaltar, porém, que em diversos trechos dos relatórios do Ministério da Agricultura encontramos afirmações favoráveis à utilização da mão-de-obra nacional livre. José Ferreira de Moura, no relatório de 1884, declara-se favorável à que os trabalhadores rurais brasileiros tornem-se proprietários, assim como os imigrantes.

Paralelamente aos debates sobre a imigração, outra questão emergiu com grande força na virada dos anos 70 para a década de 80: a da abolição da escravatura. Capitaneado por pessoas como Joaquim Nabuco, André Rebouças, Luiz Gama e José do Patrocínio, o abolicionismo, ao contrário dos emancipacionistas e dos imigrantistas, tinha uma postura bem mais firme contra a escravidão, favorável à abolição imediata e sem indenizações aos escravocratas. Em seu seio desenvolveram-se diferentes tendências, desde os defensores de táticas diretas, até os adeptos da via parlamentar, como Nabuco e Rebouças. O que cabe destacar aqui é o conteúdo social de suas propostas, que iam além da simples extinção do cativo. Foram formulados – em livros, manifestos, discursos, jornais – planos de incorporação do negro liberto à sociedade, através da adoção de medidas progressistas que garantissem aos negros o seu acesso a terra, tendo o latifúndio sido condenado em diversos momentos, inclusive em discursos proferidos por Nabuco em 1884.

Joaquim Nabuco e André Rebouças, abolicionistas e monarquistas, defenderam abertamente idéias de reestruturação do sistema fundiário. Na concepção de Nabuco, pernambucano filho de importante político do Império – o Senador Nabuco de Araújo – e membro do Partido Liberal, o abolicionismo não poderia se reduzir à mera obtenção da extinção formal da escravidão. Era necessário realizar um amplo programa de reformas a fim de integrar o negro à sociedade e, aos poucos, destruir o legado de três séculos de escravidão. Em suas palavras, “É tempo de cessar esse duplo escândalo de um país nas mãos de alguns proprietários que nem cultivam suas terras, nem consentem que outros as cultivem, que esterilizam a extensão e fertilidade do nosso território” (NABUCO, 1992: 75). Dentre as medidas, propôs ele a reforma agrária (uma “lei agrária”), com o parcelamento das propriedades. Já em 1880 ele apresentou no Parlamento um projeto de lei pela qual a escravidão seria abolida até 1890. Se o plano previa indenização para os senhores, ele também continha medidas em benefício dos escravos,

como a criação de colônias agrícolas para os libertos. Após 1883, com a crescente ampliação do movimento abolicionista e num contexto de intransigência dos escravocratas, Nabuco passou a advogar a abolição imediata e sem indenizações, dentro da via institucional. A sua defesa da reforma agrária incorporou ainda o projeto de um Imposto Territorial. Ideologicamente adepto do liberalismo, Nabuco, contudo, posicionou-se a favor da ação do Estado para levar adiante as reformas, consciente da realidade nacional, marcada pelo predomínio do poder dos grandes proprietários. A Coroa seria o agente mais apto a pôr em prática as reformas, idéia admitida por outros abolicionistas como José do Patrocínio. Este último também defendeu a democratização do solo em artigos de jornal.

Um ponto relevante do programa de Nabuco é a sua adequação a um elemento fundamental da sociedade capitalista, a propriedade privada. Em discurso proferido em 1884, ele afirmou que a propriedade estaria mais defendida a partir do momento em que milhares de trabalhadores rurais pudessem ter acesso a um lote de terra. Em discurso em 5 de novembro de 1884 – quando concorria a eleição de deputado geral, por Pernambuco – Nabuco afirmou:

*Não tenho receio de destruir a propriedade fazendo com que ela não seja monopólio e generalizando-a, porque onde há grande número de pequenos proprietários a propriedade está muito mais firme e solidamente fundada do que onde por leis injustas ela é o privilégio de muito poucos (NABUCO, 1992: 76).*

Estava-se longe, portanto de algum tipo de “socialismo”. O capitalismo, que gradualmente impunha-se no Brasil, desestruturando o escravismo, encontrava respaldo no projeto, muito embora Nabuco não fosse um defensor intransigente de uma economia liberal ou da total ausência do Estado. Muito pelo contrário, conforme visto para ele o Estado devia participar ativamente no processo de reforma da sociedade brasileira, promovendo não apenas a modificação do sistema fundiário, como também um início de seguridade social.

André Rebouças, por sua vez, tornou-se um ardoroso defensor do que ele chamava de “democracia rural”, dedicando numerosas páginas ao tema - sobretudo em seu livro “A agricultura nacional” (1883). Filho de Antônio Rebouças (jurista muito respeitado do Segundo Reinado) e renomado engenheiro brasileiro, o abolicionista criticou violentamente o parasitismo e a ociosidade dos latifundiários, defendendo a subdivisão do solo e o favorecimento da pequena propriedade que, como para Nabuco, deveria ser acessível a todos, brasileiros ou imigrantes. Um dos líderes da Confederação Abolicionista, formada em 1883, Rebouças inseriu num manifesto da instituição os ideais de pequena propriedade que deveriam

beneficiar os negros. Para combater o uso improdutivo da terra, o Imposto Territorial deveria ser estabelecido, como modo de estimular, naturalmente, o parcelamento do solo. Com a taxaço das terras, inclusive as incultas, o grande proprietário rural, para não sofrer prejuízo deveria ou proceder ao efetivo cultivo destas últimas, ou então vendê-las. Nos cálculos do abolicionista, a venda das terras incultas terminaria por se generalizar, levando a um fracionamento da estrutura fundiária.

Tais idéias coadunam com o ideário liberal de Rebouças. Sendo ele também empresário e um admirador do modelo econômico norte-americano (que estimulou a pequena propriedade, sobretudo após a promulgação do Homestead Act, em 1862), Rebouças se contrapunha à interferência do Estado na esfera sócio-econômica. Nesse ponto, a reforma agrária para ele, além de ser uma medida generosa e moralizadora, inseria-se em sua concepção capitalista da sociedade, segundo a qual a ação do indivíduo deveria ser valorizada. Dando as condições para que os homens pudessem tornar-se proprietários, o país entraria numa fase de prosperidade real. Percebe-se aí claramente o ideal de uma sociedade de pequenos proprietários. Ora, tal aspecto de seu pensamento é fundamental, pois permite também que se delimite claramente a fronteira entre as concepções de Rebouças e a da esquerda. Pois se por um lado a crítica de Rebouças contra a monopolização da terra soa próxima ao discurso de esquerda, por outro devemos ter em mente que ele seguiu uma linha de pensamento declaradamente distinta do socialismo; nele também a própria defesa da pequena propriedade não deixava de ser uma defesa da própria propriedade.

Na década de 1880 o engenheiro passou a se mostrar um pouco mais favorável à atuação da Coroa, levando em conta a especificidade da realidade brasileira. Rebouças era, também, amigo de Dom Pedro II, com o qual, segundo Maria Alice Rezende de Carvalho, ele teria inclusive abordado as suas propostas de “democracia rural”, meses após a Lei Áurea. Tal fato, se não esclarece totalmente as intenções da monarquia quanto a tal projeto, revela, contudo, a proximidade do abolicionista com o regime. Assim como Nabuco, Rebouças defendia a via legal para a realização das reformas e endossou, no ataque ao latifúndio, certas visões da “crítica ambiental”, conforme abordado por José Augusto Pádua. O latifúndio era criticado não apenas por monopolizar a terra em detrimento de milhares de trabalhadores, mas também pelos efeitos nocivos ao ambiente, provocando muitas vezes a sua esterilidade.

Se por um lado o movimento abolicionista incluiu vozes importantes e numerosas em favor de uma política social para o Pós-Abolição, é importante observar que, no contexto dos debates da Lei dos Sexagenários, aprovada 1885, idéias de incentivo à pequena propriedade novamente estiveram presentes na esfera governamental, correlacionadas também a propostas

relativas à imigração. No relatório ministerial de 1884, defendeu-se o estímulo à pequena propriedade, inclusive para os trabalhadores “nacionais”. O Ministro da Agricultura Antônio da Silva Prado, ligado ao setor imigrantista de São Paulo, afirmou em seu relatório de 1886 que o governo tinha a intenção de reformar a Lei de Terras. Prado salientou que em breve seria apresentada à apreciação dos parlamentares uma “proposta de lei, baseada tanto na necessidade de regularizar as posses como na de facilitar a fundação da pequena propriedade e desenvolver a cultura do solo” (MELLO, 1999:98). Pode-se questionar a sinceridade do ministro, de vez que a corrente imigrantista demonstrou pouco apreço por reformas progressistas no setor agrário, conforme será visto mais adiante. Em todo caso, tal afirmação coaduna com o projeto do Barão de Cotegipe, Presidente do Conselho de Ministros entre 1885 e 1888. Com efeito, tendo em vista a questão da mão-de-obra e a adoção de medidas que poderiam estimular a vinda de imigrantes, o barão incluiu em seu programa um projeto pelo qual a Lei de Terras seria modificada de maneira a facilitar o acesso à propriedade pelo imigrante e, com isso, estimular a vinda de europeus para o Brasil.

O projeto foi debatido no Senado, mas não chegou a ser votado. Em 1888, Cotegipe, resistente à idéia de abolição imediata e sem indenização, foi destituído, sendo substituído por João Alfredo, membro do Partido Conservador e abolicionista. Diante da grande agitação abolicionista que tomava o país, o ministério terminou por aprovar a Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel em 13 de maio de 1888. O gabinete João Alfredo manteve em seus planos a criação de medidas que não somente beneficiariam a expansão do minifúndio, como também incluiriam os negros libertos. Uma das idéias contidas no relatório de 1888 era justamente a criação de colônias agrícolas à margem de estradas de ferro e de rios navegáveis, onde os negros poderiam ter acesso ao solo. Tal projeto, que significaria o começo de uma reforma agrária – por moderada que fosse – chegou a constar da Fala do Trono de maio de 1889, lido por Dom Pedro II. O ministério João Alfredo, porém, foi derrubado em junho, sendo substituído pelo do Visconde do Ouro Preto. Este ainda revelou algumas intenções agrárias reformistas, mas terminou sendo deposto em 15 de novembro de 1889, quando o golpe militar liderado pelo Marechal Deodoro selou o fim do regime monárquico. E, embora no relatório de 1889 o Ministro da Agricultura do primeiro governo republicano tenha expressado apoio ao regime da pequena propriedade, não se aludiu mais ao projeto de João Alfredo de criação de colônias agrícolas. A estrutura fundiária permaneceria praticamente intocada, sem real limitação aos latifúndios. Ao que tudo indica, no debate sobre a transição da mão-de-obra escrava para livre, prevaleceram as intenções da corrente imigrantista, que não estava interessada, de modo geral, na condição do ex-escravo ou do trabalhador livre nacional. A

pressão da grande lavoura cafeeira paulista – principal interessada na imigração - teria sido, portanto, determinante para que os projetos dos abolicionistas e dos gabinetes imperiais não saíssem do papel. Paula Beiguelman destaca o papel desempenhado pelo setor imigrantista na questão, pois, se este contribuiu fortemente, na década de 80, para intensificar a ação do Estado no sentido de extinguir o sistema escravista, por outro lado terminou por circunscrever a Abolição, freando a adoção das reformas propostas pelos abolicionistas. Naquele momento histórico, de acordo com a autora, “a orientação imigrantista do setor de vanguarda, provocando uma crise fundamental dentro do escravismo, cria as condições objetivas para a emergência do movimento abolicionista, circunscrevendo, porém, seu triunfo” (BEIGUELMAN, 1987: 18-19). Já para José Honório Rodrigues, a queda do Império foi provocada “em grande parte pelos latifundiários, descontentes com a Abolição” (RODRIGUES, 1982:77). Pode-se reconhecer aí o peso da oposição dos setores latifundiários a qualquer medida progressista no setor agrário.

A República, feita em boa parte pelos fazendeiros da grande lavoura cafeeira de São Paulo, teria, em algum sentido, representado a vitória de uma linha de pensamento bastante conservadora. É difícil, contudo, teorizar sobre a capacidade maior ou não do Império para pôr em prática as medidas de reforma agrária, tanto mais que os adeptos de tais medidas não eram necessariamente monarquistas como Rebouças e Nabuco. Mas, levando-se em conta análises de autores como José Murilo de Carvalho e Evaldo Cabral de Mello, é possível sugerir que o governo imperial teria detido alguma autonomia frente aos setores agrários, sem que tal afirmação negue a forte influência que os mesmos exerceram ao longo da monarquia. Em outros termos, em comparação com o domínio oligárquico verificado na República Velha, o poder monárquico teria tido uma margem de autonomia maior para lidar com determinadas questões. Seja como for, o fato é que, de concreto, somente foram adotadas algumas poucas medidas isoladas e sem alcance realmente nacional. A grande concentração fundiária, nesse contexto, permaneceria sendo uma realidade marcante da sociedade brasileira.

## **Fontes**

RELATÓRIO DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, COMÉRCIO E OBRAS PÚBLICAS, Rio de Janeiro. 1872, 1879, 1884 e 1886.

<http://www.crl.edu/areastudies/LAMP/collections/lampguide.htm>



## Referências Bibliográficas

- ALONSO, Ângela. *Idéias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *Abolição e reforma agrária*. São Paulo: Editora Ática, 1987.
- BEIGUELMAN, Paula. *A crise do escravismo e a grande imigração*. 3ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: a elite política imperial / Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª ed., revista. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume Dumará, 1996.
- CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *O quinto século*. Rio de Janeiro: Editora Revan / Ucam, 1998.
- CASTRO, Hebe Maria Mattos de. *Ao Sul da História: lavradores pobres na crise do trabalho escravo*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. 8ª edição. SP: Hucitec, 2004.
- MELLO, Evaldo Cabral de. *O Norte Agrário e o Império, 1871-1889*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.
- NABUCO, Joaquim. *Campanha Abolicionista no Recife - eleições de 1884*. Introd. e cronologia de Manoel Correia de Andrade. Prefácio de Aníbal Falcão. Brasília, Senado Federal, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1992.
- PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.
- PESSANHA, Andréa Santos. *Da abolição da escravatura à abolição da miséria: a vida e as idéias de André Rebouças*. Rio de Janeiro: Quartet; Belford Roxo: UNIABEU, 2005.
- RODRIGUES, José Honório. *Conciliação e Reforma no Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- SALLES, Ricardo. *Joaquim Nabuco: um Pensador do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.