

**ARIANE RODRIGUES DE OLIVEIRA**

**APROPRIAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL DO SÉC. XIX:  
DO SESMARIALISMO À LEI DE TERRAS DE 1850**

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”)

Orientador: Professor Titular Gilberto Bercovici

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2024**

**ARIANE RODRIGUES DE OLIVEIRA**

**APROPRIAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL DO SÉC. XIX:  
DO SESMARIALISMO À LEI DE TERRAS DE 1850**

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de  
Láurea”) apresentado ao Departamento de  
Direito Econômico, Financeiro e Tributário da  
Faculdade de Direito da Universidade de São  
Paulo – USP, sob orientação do Prof. Titular  
Gilberto Bercovici, como requisito para  
obtenção do título de bacharela em Direito.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2024**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Nome: OLIVEIRA, Arianne R. de.

Título: Apropriação fundiária no Brasil do séc. XIX: do sesmarialismo à Lei de Terras de 1850.

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”) apresentado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, sob orientação do Prof. Titular Gilberto Bercovici, como requisito para obtenção do título de bacharela em Direito.

*Ao meu amado esposo, Allan Gandelman, esteio firme no qual sempre pude me apoiar e razão do meu entusiasmo em todos os dias.*

*Em memória de minha mãe, Zélia Silva Rodrigues de Oliveira, que com alegria me viu ingressar nas Arcadas, mas delas não me verá emergir formada.*

## RESUMO

OLIVEIRA, Ariane R. de. *Apropriação fundiária no Brasil do séc. XIX: do sesmarialismo à Lei de Terras de 1850*. 2024, 136f. Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

O presente trabalho se debruça sobre a Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850) a partir de um viés crítico interdisciplinar, procurando entender o ambiente político, econômico e social que a precedeu, as disputas durante sua criação, assim como fazer um levantamento de alguns dos impactos causados por ela na dinâmica da apropriação fundiária brasileira até o fim do Império.

Revisitou-se o passado nos momentos históricos estruturantes do direito agrário brasileiro pré-republicano, a fim de possibilitar um melhor entendimento dos desafios do presente.

Para isso, o estudo está organizado em três capítulos e complementado por algumas considerações finais.

Iniciamos fazendo no primeiro capítulo uma breve análise da instituição da propriedade da terra como construção social que variou no decorrer da história. Afinal, a propriedade privada, nas suas diversas concepções ao longo do tempo, é fruto das relações entre homens concretos situados historicamente.

Por sua vez, no segundo capítulo, vamos retroceder no tempo para examinar os principais institutos e regulamentos relacionados à questão agrária durante o período colonial e primeiras décadas do Império. Além disso, iremos analisar brevemente o quadro das disputas judiciais pela terra travadas no município fluminense de Paraíba do Sul na primeira metade do séc. XIX.

No terceiro capítulo, foco deste estudo, examinaremos a conjuntura que levou à necessidade de uma legislação fundiária e o contexto de sua elaboração, observando os principais atores políticos envolvidos e os interesses em jogo nos debates parlamentares. Nesse mesmo capítulo, é então feita a análise dos resultados de todo esse processo por meio do exame dos dispositivos que compuseram a legislação promulgada e da investigação dos impactos que ela gerou, indicando os efeitos dessa lei na apropriação da terra em diferentes regiões do país a partir 1850 até 1889.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, Ariane R. de. *Land appropriation in Brazil in the 19<sup>th</sup> century: from the sesmarias regime to the Brazilian Land Law of 1850*. 2024, 136p. Final Paper (“Tese de Láurea”) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2024.

This study focuses on the Land Law of 1850 (Law n. 601 from September 18<sup>th</sup>, 1850) from an interdisciplinary critical perspective, seeking to understand the political, economic and social environment that preceded it, the disputes during its creation, as well as analyzes some of the impacts caused by it on the environment of Brazilian land appropriation until the end of the Empire period.

We revisit the past in the historical structuring moments of pre-republican Brazilian Agrarian Law, in order to have a better understanding of the challenges of the present.

To achieve this, this paper is organized into three chapters and complemented by some final considerations.

In the first chapter, we begin with a brief analysis of the institution of land ownership as a social construction that has varied throughout history. After all, private property, in its different conceptions over time, is the result of relationships between concrete men situated historically. In turn, in the second chapter, we will go back in time to examine the main institutes and regulations related to the land issue during the colonial period and the first decades of the Empire. Furthermore, we will briefly analyze the context of legal disputes over land fought in the Rio de Janeiro municipality of Paraíba do Sul in the first half of the 20<sup>th</sup> century.

In the third chapter, which is the focus of this work, we will examine the situation that led to the need for a new land legislation and the context of its making, observing the main political actors involved and the interests at stake in parliamentary debates. In this same chapter, the results of this entire process are then analyzed by examining the legal provisions that made up the enacted legislation and investigating the impacts it generated, indicating the effects of this law on the appropriation of land in different regions of the country to from 1850 to 1889.

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| INTRODUÇÃO.....   | 9   |
| 1 A INSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA .....   | 12  |
| 2 DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO ANTERIOR À LEI DE TERRAS .....   | 18  |
| 2.1 Sistema sesmarial.....  | 18  |
| 2.2 Regime de posses.....   | 26  |
| 3 LEI DE TERRAS .....   | 38  |
| 3.1 Conjuntura política, econômica e social .....   | 38  |
| 3.1.1 Centralização político-administrativa .....   | 38  |
| 3.1.2 Estruturação financeira da atividade cafeeira.....  | 41  |
| 3.1.3 Transformações no quadro do tráfico internacional de pessoas escravizadas.....  | 45  |
| 3.2 Motivações e objetivos para uma regularização fundiária.....  | 47  |
| 3.3 Projeto da Lei de Terras: Debates Parlamentares em 1843-1850 .....  | 54  |
| 3.4 Conteúdo da Lei de Terras .....   | 70  |
| 3.5 Regulamento de 1854 .....   | 87  |
| 3.6 A Lei de Terras nos Relatórios da Repartição Geral de Terras Públicas e do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas ..... | 93  |
| 3.7 A conversão da lei em prática através de sua aplicação local .....  | 101 |
| 3.7.1 A Lei de Terras e a grilagem legitimada no Rio Grande do Sul.....   | 101 |
| 3.7.2 A Lei de Terras e a ocupação em Goiás na fronteira com o Sudeste.....   | 109 |
| 3.7.3 O uso dos institutos da Lei de Terras nos litígios fundiários em Paraíba do Sul entre 1857 e 1860 .....                             | 117 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 129 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 133 |



## INTRODUÇÃO

De acordo com informações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, considera-se como grande propriedade aquelas mais extensas que 15 módulos fiscais, enquanto o minifúndio é caracterizado por ter até um módulo fiscal<sup>1</sup>. Os dados mais recentes<sup>2</sup> publicados pelo INCRA indicam que, em número de propriedades, essas grandes propriedades maiores que 15 módulos fiscais perfazem somente 2,3% da quantidade de propriedades no Brasil, contudo, a área que essas propriedades ocupam chega a 60% do território rural do país. Enquanto isso, os minifúndios representam 65% do número de propriedades, mas ocupam meros de 7,6% da área.

Deixando a classificação em módulos fiscais de lado e comparando em termos de extensão absoluta, ao agrupar todas as propriedades rurais com extensão superior a mil hectares cada uma, chega-se a 1,5% do número total de propriedades, que juntos cobrem quase 60% de toda a zona rural do país. Ou seja, os outros 98,5% das propriedades se dividem nos 40% restantes do território rural. Dado mais impressionante ainda é o de que existem 424 títulos de propriedade rural que medem mais de 100 mil hectares cada um. Ainda que essas 424 gigantescas propriedades sejam menos de 0,1% do número total de propriedades, em área elas somam cerca de 143 milhões de hectares, quase um quinto de todo território rural nacional, com uma impressionante média de 336 mil hectares por título de propriedade. Tais dados evidenciam a enorme concentração de patrimônio no Brasil, que resulta numa imensa desigualdade fundiária. E, conseqüentemente, os conflitos agrários são inevitáveis numa conjuntura como essa.

As lutas pelo direito à terra tem longa trajetória e é a partir desta compreensão que parte esta pesquisa. Várias são as concepções de direito e de justiça em disputa nos conflitos fundiários e algumas dessas concepções podem ser apreendidas quando se estuda a evolução histórica da propriedade da terra no Brasil. Assim, no sentido de verificar o papel que tem a lei

---

<sup>1</sup> Módulo fiscal é unidade de medida do Incra e indica a extensão mínima que uma propriedade rural precisa ter para ser economicamente viável no município em que ela se localiza. O módulo fiscal permite a classificação das propriedades e o seu enquadramento em determinadas políticas e regulamentações. (INCRA. Módulo Fiscal. <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/modulo-fiscal>>).

Devido aos mais diversos contextos econômicos em cada localidade do país, essa medida pode comportar uma enorme diferença em termos de extensão entre um município e outro. Por exemplo, os dados de 2013 atribuem cinco hectares ao módulo fiscal do Rio de Janeiro-RJ, porém, ao de Paraíba do Sul-RJ, vinte e oito hectares. (INCRA. *Índices básicos de 2013 por município*. Disponível em: <[https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)>)

<sup>2</sup> INCRA. *Dados sobre estrutura fundiária – Brasil (2018)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/brasil-2018.pdf>>.

na questão dos conflitos em torno da propriedade privada rural, foi necessário um recorte histórico relativamente longo para melhor avaliar essa construção.

Pode-se dividir a nossa história jurídica fundiária em quatro fases: sesmarialismo; regime das posses; Lei de Terras; e regime republicano. Neste trabalho, nos limitaremos às três primeiras fases, com especial atenção para a Lei de Terras. Ao centrarmos nossa pesquisa nessa legislação, consideramos importante uma abordagem abrangente e multidisciplinar para melhor compreendermos a Lei nº 601 de 1850 enquanto processo histórico.

A promulgação dessa lei, como veremos, significou um novo ordenamento da propriedade agrária brasileira que rompeu com a lógica colonial e introduziu uma nova concepção de propriedade.

Cada lei é elaborada dentro de um contexto específico, é resultado de embates e reflete em seus dispositivos interesses que chegam a ser até mesmo contraditórios. Dessa maneira, não se pode deduzir os efeitos da legislação a partir de sua simples leitura: sua aplicação também é alvo de disputas e confrontos, com sua efetividade dependendo do arranjo de forças políticas que operam e interpretam a norma.

Por isso, mostrou-se fundamental incluir o exame das discussões que ocorreram durante a criação da Lei nº 601. Entender que a Lei de Terras possui uma história implica sustentar que ela está diretamente ligada aos conflitos pela posse da terra. É fundamental analisar historicamente e sob diferentes perspectivas o contexto das relações sociais que se davam no campo antes e durante o processo de elaboração da lei. Ou seja, é necessário investigar os conflitos envolvendo o acesso à terra.

Nessa esteira, conforme James Holston, “Os conflitos de terra são também, explicitamente, disputas sobre o sentido da história, porque opõem interpretações divergentes a respeito da origem dos direitos de propriedade”<sup>3</sup>. Além disso, esse autor traz outra ideia que norteou o desenvolvimento deste trabalho: a noção de que “a lei de terra no Brasil promove conflito, e não soluções”<sup>4</sup>.

Diante dessa conjuntura, um dos objetivos desta pesquisa é analisar o contexto social que precedeu a aprovação da Lei nº 601 de 1850, as discussões que se fizeram presentes em sua elaboração e como seus efeitos se manifestaram ao longo do Império. Em outras palavras, busca-se investigar a história da ocupação fundiária no Brasil do século XIX por meio da análise

---

<sup>3</sup> HOLSTON, James Holston. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 21, ano 8, 1993, p. 69. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/5sq147rn>>.

<sup>4</sup> HOLSTON, James Holston. Op. cit., p. 68.

dessa legislação – principal norma fundiária da época. Para tanto, utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica e a comparação crítica dos argumentos dos autores e autoras estudados, em especial pesquisadores das áreas de história, sociologia e direito, dado que este estudo se fundamenta em uma abordagem bibliográfica multidisciplinar.

O propósito em estudar o contexto da criação dessa lei e a forma como seus dispositivos foram aplicados é o de construir uma compreensão da Lei de Terras que ressoe com a concepção que Thompson trouxe ao final de sua obra *Senhores e caçadores*<sup>5</sup>: ainda que uma lei reflita os interesses da classe dominante, ao mesmo ela representa uma limitação a este poder. E sendo a Lei nº 601 de 1850 uma legislação fundiária, ela determina o espaço de relação o Estado e particulares, ora aparenta um caráter de limitação do poder de particulares pelo governo central, ora parece ser uma forma de instrumentalização do Estado para atender interesses particulares.

Pretendemos apresentar uma concepção multifacetada da história da apropriação fundiária brasileira e da Lei de Terras, compreendendo-a a partir da correlação de forças que operaram para sua construção e posterior produção de efeitos, analisando as discrepâncias existentes entre as intenções iniciais, o que foi realmente estabelecido na norma, e como os seus dispositivos foram de fato utilizados para moldar a ocupação territorial a partir de sua promulgação.

---

<sup>5</sup> THOMPSON, Edward Palmer. O Domínio da Lei. In: THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores*: A origem da lei negra. Tradução de Denise Bottman. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 348-361.

# 1 A INSTITUIÇÃO HISTÓRICA DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA

Ainda que a conceituação histórica da instituição da propriedade privada não seja o cerne da discussão que será feita por este trabalho, ela não é de forma alguma dispensável, visto que são dois dos pressupostos essenciais para a discussão da Lei de Terras de 1850<sup>6</sup>: 1) a ideia de que a propriedade privada surge das relações concretas entre agentes que estão historicamente situados em seus respectivos tempos e condições materiais e; 2) o entendimento de que as modificações pelas quais a instituição jurídica da propriedade passa são resultado direto das mudanças no modo de produção.

Em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*<sup>7</sup>, Friedrich Engels discute os resultados das pesquisas que o antropólogo Lewis H. Morgan fez sobre a família primitiva junto a povos indígenas norte-americanos, de forma a apresentar uma análise que correlaciona a história da família com a evolução da propriedade privada e os modos de produção associados a cada uma de suas fases.

No prefácio da obra citada, Engels explica que “os capítulos a seguir constituem, de certo modo, a execução de um testamento”<sup>8</sup>, visto que Marx teria lhe confessado a intenção, nunca concretizada, de fazer um trabalho expondo os resultados das pesquisas de Morgan em conexão com os resultados de sua investigação materialista da história. O autor segue esclarecendo que “meu trabalho não pode ser senão uma pobre compensação para aquilo que meu falecido amigo não pôde oferecer. No entanto, nos extensos excertos que ele fez do trabalho de Morgan, há observações críticas que reproduzirei aqui na medida do possível”<sup>9</sup>.

Para além de honrar uma tarefa deixada por Marx, Engels considera que o trabalho de Morgan é fundamental para a discussão porque trouxe uma nova base para o estudo da história primitiva, pois o antropólogo propõe uma divisão das épocas da história humana partindo da produção material dos meios de vida dos homens, o que permitiria uma abordagem por meio da concepção materialista da história. Para o autor, Morgan teria assim superado Bachofen, estudioso que primeiro publicou sobre a história da família, e que defendia que “o que provocou

---

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/10601-1850.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm)>.

<sup>7</sup> ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Nélcio Schneider. 1ªed. São Paulo: Boitempo, 2019.

<sup>8</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 19.

<sup>9</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 19.

as mudanças históricas na posição social ocupada pelo homem e pela mulher na relação mútua foi não o desenvolvimento das condições reais de vida das pessoas, mas o reflexo religioso dessas condições de vida na mente dessas mesmas pessoas”<sup>10</sup>.

Friedrich Engels acredita que “uma concepção como essa, em que a religião é tida como a alavanca decisiva da história mundial, necessariamente desembocará no misticismo puro”<sup>11</sup> e nega que tenham sido as concepções religiosas que tenham forjado as instituições. Como bem resume o pesquisador em Direito Econômico, Financeiro e Tributário Valcir Gassen em sua dissertação, Engels defende nessa obra que “são as condições de vida real, as mudanças ocorridas na produção, pelo alargamento das fontes de subsistência que transformaram as instituições e ainda as moldam atualmente”<sup>12</sup>.

Em sua pesquisa, Morgan separa em três grandes épocas a história humana: selvageria, barbárie e civilização. Cada uma dessas épocas se dividiria em três estágios: inferior, médio e superior<sup>13</sup>. Em uma perspectiva evolucionista, defende que o desenvolvimento de um estágio para o seguinte e de uma época para a posterior é devido às modificações sucedidas na forma de produção que causaram expansão das fontes de subsistência.

Ainda que não se possa reduzir as complexas relações familiares ao longo da história meramente dividindo-as nas épocas e estágios citados no parágrafo anterior, pode-se esquematicamente considerar que três formas principais de casamento, em linhas gerais, corresponderiam aos três estágios principais ao longo da história humana: na selvageria ocorria o casamento grupal; na barbárie, o casamento do par; e na civilização, a monogamia<sup>14</sup>. Ou seja, na progressão pelas épocas sugeridas por Morgan, ocorre uma redução progressiva do núcleo familiar, até chegar em uma unidade inicial binária (casal) monogâmica.

Dentre as modificações na produção que foram responsáveis por moldar essas relações familiares ao longo do tempo nas comunidades gentílicas europeias analisadas por Engels, destaca-se “a domesticação de animais e a criação de rebanhos [que] desenvolveram uma fonte de riqueza sem precedentes e criaram relações sociais totalmente novas”<sup>15</sup>. A relevância do surgimento dessa nova fonte de subsistência em específico é o fato de que ela traz um novo tipo

---

<sup>10</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 25.

<sup>11</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 26.

<sup>12</sup> GASSEN, Valcir. *A Lei de Terras de 1850 e o Direito de Propriedade*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1994, p. 30. Disponível em <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/76176>>.

<sup>13</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 37.

<sup>14</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 95.

<sup>15</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 71.

de propriedade que causa uma situação que impactou enormemente a dinâmica familiar: a questão de quem herda o rebanho.

Por costume de muitas das sociedades europeias na época da barbárie, ainda segundo Morgan, nas “famílias de um par” era do homem a responsabilidade de arranjar tanto os alimentos quanto os instrumentos de trabalho necessários para cumprir essa tarefa, de forma que a propriedade desses instrumentos, categoria que passou a incluir os rebanhos quando ocorreu o advento da domesticação, era, portanto, do homem da família. Quando do falecimento do homem, o patrimônio deste deveria permanecer na sua própria *gens*<sup>16</sup>, o que não incluía seus descendentes diretos. Isso porque os filhos resultantes do casamento de par não eram considerados parte da *gens* do pai, visto que desde a época do casamento grupal na selvageria, apenas a filiação por parte de mãe é inconteste, assim as sociedades teriam se organizado em distribuições de matrilinearidade e a prole pertencia sempre à *gens* da mãe.

De forma que, na família de par, “o laço matrimonial pode ser facilmente cortado por uma ou outra parte e os filhos/filhas continuam pertencendo exclusivamente à mãe”<sup>17</sup>. Contudo, o casamento do par trouxe a novidade de ser possível, ao menos, presumir a filiação paterna, visto que nele “um homem mora com uma mulher, mas de tal maneira que a poligamia e a infidelidade ocasional são mantidas como direitos dos homens, [...] ao passo que das mulheres geralmente se exige a mais rigorosa fidelidade pelo tempo que durar a convivência”<sup>18</sup>. Soma-se a essa nova possível presunção de paternidade o fato de que a multiplicação de riquezas propiciada pela domesticação de animais proporcionou ao homem uma posição de poder superior à da mulher, o que gerou “o impulso para valer-se dessa posição fortalecida a fim de derrubar a sucessão hereditária em favor de seus filhos/filhas”<sup>19</sup>. Derrubou-se então a linhagem pela linha materna e foi instituído o direito hereditário masculino.

O surgimento dos rebanhos estaria, portanto, na gênese da transição do casamento do par para o casamento monogâmico, pois “a fim de assegurar a fidelidade da mulher e, portanto, a paternidade dos filhos/filhas, a mulher é submetida incondicionalmente ao poder do

---

<sup>16</sup> De acordo com Engels, “uma vez estabelecida a proibição da relação sexual entre irmãos e irmãs, inclusive parentes colaterais mais distantes pelo lado materno, o grupo acima também se transformou em uma *gens*, isto é, também se constituiu em um círculo consistente de parentes consanguíneos pela linha feminina que não podem casar-se entre si e que, a partir daquele momento, vai consolidando-se cada vez mais, por meio de outras instituições comuns, sociais e religiosas, e diferenciando-se das demais gentes da mesma tribo” em ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 60, grifo nosso.

<sup>17</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 64.

<sup>18</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 64.

<sup>19</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 74.

homem”<sup>20</sup>. Passa a existir assim a família baseada no poder patriarcal em que só o homem pode dissolver o laço matrimonial e só a ele continua reservado o direito à infidelidade conjugal e à poligamia. Todavia, como adverte Engels, a característica marcante do patriarcado não é a poligamia, já que ela seria “um privilégio dos ricos e nobres, [...] a massa do povo vive em monogamia”<sup>21</sup>, dessa forma, o que caracteriza de fato o patriarcado é “a organização de um certo número de pessoas livres e não livres em uma família, sob o poder paterno do chefe da família [...] e a finalidade de toda a organização é a manutenção de rebanhos em uma região delimitada. [...] O essencial é a incorporação de pessoas não livres e do poder paterno”<sup>22</sup>.

Toda essa argumentação de Engels a respeito do trabalho de Morgan sobre o entrelaçamento entre novas formas de produção com novas formas de propriedade e de família, ainda que restrita a um contexto eurocêntrico, fornece o embasamento para uma abordagem da questão da propriedade privada enquanto instituto histórico. Engels vai além e defende que “a monogamia foi a primeira forma de família que não se fundou em condições naturais, mas em condições econômicas, a saber, sobre a vitória da propriedade privada sobre a propriedade comum primitiva, de origem natural”<sup>23</sup>.

Estabelecida a vinculação entre as relações de produção com os tipos de propriedade e as formas de família, partimos para a relação entre as formas de propriedade e as fases de desenvolvimento da divisão do Trabalho.

Em *A Ideologia Alemã*<sup>24</sup>, Marx e Engels afirmam que “as diferentes fases [...] da divisão do trabalho significam outras tantas formas diferentes da propriedade; [...] cada nova fase da divisão do trabalho determina também as relações dos indivíduos uns com os outros no que diz respeito ao material, ao instrumento e ao produto do trabalho”<sup>25</sup>.

Retomando a temática do surgimento da família, em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, Engels traz uma citação de Marx apresentando a origem da divisão do trabalho no surgimento da sociedade patriarcal: “A primeira divisão do trabalho foi a que ocorreu entre homem e mulher visando à geração de filhos”. Engels inclusive complementa que “hoje posso acrescentar: o primeiro antagonismo de classes que apareceu na

---

<sup>20</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 76.

<sup>21</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 80.

<sup>22</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 76.

<sup>23</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 84.

<sup>24</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução de Luciano Cavini Martorano, Nélcio Schneider e Rubens Enderle. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

<sup>25</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 89.

história coincide com o desenvolvimento do antagonismo entre homem e mulher no casamento monogâmico, e a primeira opressão de classe coincide com a do sexo feminino pelo sexo masculino”<sup>26</sup>.

Para Marx e Engels, cada nova atividade que seja uma força produtiva tem como consequência um novo desenvolvimento da divisão do trabalho. Como Gassen resume, para estes autores “tanto a divisão do trabalho como a propriedade privada são expressões idênticas. A divisão do trabalho enuncia-se em relação à atividade, enquanto a propriedade privada refere-se ao produto da atividade”<sup>27</sup>.

A primeira forma de propriedade de acordo com os autores é a propriedade tribal. Nela a produção se encontra em uma fase não desenvolvida, a divisão do trabalho se baseia na divisão natural que já ocorre dentro das famílias e pressupõe-se a existência de grandes quantidades de terras não utilizadas.

Já a segunda forma de propriedade, que se trata da propriedade estatal ou comunal da Antiguidade, é resultado da união de várias tribos, fazendo surgir a cidade, na qual se expande a escravidão e se desenvolve a propriedade privada móvel e depois a imóvel, esta última, porém, como forma atípica e subordinada à propriedade comunal. Nessa forma, a divisão do trabalho está num nível mais avançado, pois surge o antagonismo entre interesses do campo e da cidade e “a relação de classes entre cidadãos e escravizados está completamente desenvolvida”<sup>28</sup>.

A terceira forma é a propriedade feudal ou estamental. Aqui a cidade deixa de ser o centro e a propriedade agora se assenta no campo. Essa forma de propriedade baseia-se numa comunidade em que não são mais os escravizados que formam a classe produtora, mas sim os servos da gleba: pequenos camponeses que eram subordinados à autoridade dos grandes proprietários de terra pelo sistema de servidão. Sobre a estrutura dessa forma, Gassen sintetiza que enquanto “no campo a propriedade por excelência é a fundiária e o trabalho do servo preso a ela, na cidade, a propriedade que se manifesta é a propriedade do próprio trabalho com um pequeno capital - corporações - a dominar o trabalho dos oficiais”<sup>29</sup>.

Essa propriedade fundiária medieval, porém, trata-se de uma forma que não é plena e absoluta, pois a propriedade de uma mesma faixa de terra é dividida em vários domínios de diferentes naturezas jurídicas, isto é, este é um direito de propriedade que permite a existência

---

<sup>26</sup> ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 84.

<sup>27</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 41.

<sup>28</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 90.

<sup>29</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 42.



de possuidores de títulos diversos sobre uma mesma porção de terras. O domínio do senhor feudal, o domínio do soberano estatal e o domínio do servo coexistem.

Por fim, temos a propriedade burguesa moderna, baseada na cidade e resultado de uma ampla divisão do trabalho. Na conformação dessa forma de propriedade, um passo determinante no desenvolvimento da divisão do trabalho foi a cisão entre a produção e o intercâmbio. Com o surgimento de uma conjuntura que propiciou a formação de uma classe de comerciantes, foi possível expandir o comércio, o qual agora ocorria entre cidades. Esse intercâmbio construiu as condições para uma nova divisão da produção, pois com mercado consumidor amplificado pelo comércio e tendo acesso aos produtos de várias cidades por meio desse mesmo comércio, surgem as condições para a especialização de cada cidade em um ramo industrial predominante. E essa “divisão do trabalho entre as diferentes cidades teve como consequência imediata o nascimento das manufaturas, os ramos da produção que ultrapassavam o âmbito do sistema corporativo”<sup>30</sup>.

Exemplificando, os autores apresentam a tecelagem como a primeira manufatura que se desenvolveu amplamente na Europa a partir da expansão do comércio. Por se tratar de uma atividade a qual os camponeses, de forma ainda que rudimentar, já praticavam quando ainda estavam presos à servidão feudal – afinal, sempre houve a necessidade de vestimentas – e por ser um trabalho que não requer muita habilidade, a tecelagem teria sido a atividade ideal para escapar das garras das corporações de ofícios.<sup>31</sup>

Marx e Engels comentam o seguinte a respeito:

Com a manufatura livre da corporação, alteraram-se também as relações de propriedade. O primeiro avanço para além do capital natural-estamental foi dado pelo surgimento de comerciantes cujo capital foi desde o início um capital móvel, um capital em sentido moderno, na medida em que se pode falar disso nas condições daquela época. O segundo avanço veio com a manufatura, que voltou a mobilizar uma massa de capital natural e aumentou a massa do capital móvel em relação à do capital natural<sup>32</sup>.

E nesse movimento não se modificaram só as relações de propriedade e a divisão do trabalho, como também a relação entre trabalhador e empregador. No campo feudal, a relação era de servidão e, nas corporações de ofício das cidades feudais, a relação entre mestres e oficiais era patriarcal, porém, nas manufaturas, a relação entre o trabalhador e o capitalista dono dos meios de produção, ou seja, dono das máquinas de manufatura, era uma relação essencialmente monetária.

---

<sup>30</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 55.

<sup>31</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 56.

<sup>32</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 56.

Ainda nessa esfera, para Marx e Engels, “a separação entre cidade e campo também pode ser apreendida como a separação entre capital e propriedade da terra, como o início de uma existência e de um desenvolvimento do capital independentes da propriedade da terra, o início de uma propriedade que tem como base apenas o trabalho e a troca”<sup>33</sup>.

Assim, o crescimento do intercâmbio comercial e da manufatura estimularam e fomentaram a acumulação do capital móvel, possibilitando a superação da forma de propriedade feudal. A expansão desse comércio para o nível intercontinental e a colonização resultante das Grandes Navegações engendraram uma nova etapa do desenvolvimento histórico em que a propriedade privada mobiliária se torna mundial: a Idade Moderna começa.

No campo jurídico, o conceito de propriedade muda novamente, supera-se a concepção medieval, na qual a propriedade bifurca-se em domínio direto e domínio útil, e retoma-se o conceito romano unitário de propriedade. Nesse escopo, Gassen esclarece que:

A incorporação do direito romano pela burguesia emergente não se deu somente pelo fato de que este direito tinha uma "logicidade interna", ou que era o direito mais bem elaborado que se tinha conhecimento, mas principalmente porque as formulações teóricas que ele continha atendiam às necessidades de legitimação da acumulação denotadas no modo de produção capitalista que aí surgia.<sup>34</sup>

Enfim, esta retomada concisa da instituição histórica da propriedade privada ao longo dessa seção possibilita a reflexão sobre a propriedade se manifestar de várias formas, como também solidifica a ideia de que a propriedade é um conceito mutável determinado por homens concretos diante de situações concretas situados historicamente e que está intrinsecamente ligada aos modos de produção e à divisão do trabalho. A propriedade fundiária brasileira ao longo da história, como será visto na próxima seção, não foge dessa lógica.

## **2 DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO ANTERIOR À LEI DE TERRAS**

### **2.1 Sistema sesmarial**

Quando em 1500 os portugueses chegaram ao litoral do que hoje é o Brasil, o território era povoado por uma miríade de povos indígenas, que possuíam dinâmicas próprias de uso e ocupação do solo. Porém, as relações existentes entre esses habitantes originários e a terra foram

---

<sup>33</sup> MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Op. cit., p. 52.

<sup>34</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 56.

desconsideradas na política de distribuição fundiária da Coroa Portuguesa ao longo dos séculos de colonização.

Em 1530, Portugal inicia sua estratégia de apropriação territorial diante da necessidade de proteger a nova colônia da ameaça de outras nações europeias que, descontentes com a divisão do Novo Mundo na qual a Igreja Católica beneficiou Portugal e Espanha, persistiam em circular pela costa brasileira tentando assegurar um quinhão para si.

A Coroa adotou a política de concessão das terras brasileiras à iniciativa privada para viabilizar a colonização, a exploração econômica e a proteção contra invasores. O principal instituto do arcabouço jurídico português empregado para efetivar essas concessões foram as Sesmarias.

O instituto das sesmarias foi promulgado em 1375 pelo rei português D. Fernando com o intuito de resolver a questão das propriedades rurais improdutivas e a crise de abastecimento de alimentos nas cidades pela qual Portugal passava. Obrigava-se o cultivo da terra sob pena de expropriação, pois, se a ociosidade permanecesse, o domínio era retirado do senhor feudal e retornaria à Coroa como *terras devolutas*, que seriam entregues para quem pudesse cultivá-las<sup>35</sup>. O regime de sesmarias foi incorporado nas Ordenações Afonsinas em 1446, mantido nas Ordenações Manuelinas de 1521 e depois nas Ordenações Filipinas de 1603<sup>36</sup>.

Na transposição do regime sesmarial de Portugal para a colônia, a Coroa “teve que, implicitamente, desconsiderar qualquer ocupação indígena, e entender as terras brasileiras como desocupadas”<sup>37</sup>. Além dessa diferença para com o contexto português, – em que o alvo do instituto eram terras ociosas sob domínio particular, e não terras consideradas desocupadas – a extensão do território aqui era muito maior. Porém, ainda que as realidades entre metrópole e colônia fossem tão contrastantes, inicialmente nenhuma adaptação ao novo meio teria sido realizada, causando uma distorção do significado do instituto<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2ª ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008, p. 41-42.

<sup>36</sup> LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990, p. 23-30. (Coleção Fac-símile).

<sup>37</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 56.

<sup>38</sup> Com essa perspectiva, temos Ligia Osorio em SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., p. 43. Também Raymundo Faoro fala em um “desvirtuamento do sentido do sistema sesmarial, no reino do açúcar, com a monocultura e o escravo africano” em FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 153. Já Laura Beck Varela discorda dessa posição, que chama de “senso comum da historiografia jurídica”, para ela “os diversos elementos que compõem o conteúdo da propriedade sesmarial ao longo de sua trajetória na história territorial brasileira são, a nosso ver, *signos da adaptação do instituto à nova realidade*” em VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 77-78, grifo da autora.

Um dos princípios da Lei de Sesmarias que sofreu essa distorção foi o de que não se poderia conceder mais terras a um beneficiário do que ele fosse capaz de aproveitar<sup>39</sup>. Diante de tão vasto território a ser ocupado, as áreas concedidas eram gigantescas, verdadeiras donatarias<sup>40</sup>. Assim, os fidalgos portugueses receberam enormes latifúndios.

Como ensina Ruy Cirne Lima: “as concessões de sesmarias, na maioria dos casos, restringiam-se, portanto, aos candidatos a latifúndios, que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais, jamais, no entanto, poderiam apoderar-se materialmente das terras que desejavam para si”<sup>41</sup>. Porém, ainda que a Coroa privilegiasse a fidalgaria para receber as concessões de terras, tal predileção não fazia com que os abastados membros da burguesia portuguesa não fossem também grandes beneficiários do regime sesmarial, pois ter recursos próprios ou ter crédito o suficiente para dar conta do empreendimento colonial sempre foi essencial. Assim, nas palavras de Caio Prado Júnior, o

critério de ordem pessoal da metrópole e dos donatários na concessão de sesmarias teve sua influência reduzida a um mínimo e foi praticamente anulado pelas condições gerais, especialmente físicas, da colônia. A imensidade do território deserto era mais forte que todas as preferências da Coroa ou dos donatários. Assim a seleção dos proprietários da colônia subordinou-se afinal, unicamente, às possibilidades materiais e à habilidade própria com que cada um contava para aproveitar e valorizar as terras que recebia ou que simplesmente ocupava sem título legal algum<sup>42</sup>.

Quanto ao domínio sobre as terras concedidas, é importante destacar que, apesar de se falar em doação de sesmaria, isto não seria no sentido de propriedade. A concessão não era da terra propriamente, mas de seu usufruto. Ainda que fossem concedidos aos beneficiários enormes poderes políticos e de jurisdição sobre as terras dadas, as cartas de doação não lhes davam direitos de propriedade dominial<sup>43</sup>. Dessa forma, é possível entender que as concessões de sesmarias tinham uma feição de restrição administrativa da Coroa ao domínio privado.

Como defende Faoro,

a doação de chãos bravios continua, todavia, a ainda corresponder a uma concessão administrativa, presa, com rédea legalmente curta, aos propósitos colonizadores. O colono - aqui permanece íntegro o espírito do último rei da

---

<sup>39</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 26.

<sup>40</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 47.

<sup>41</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 41.

<sup>42</sup> PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil Colônia e Império*. 18ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 16.

<sup>43</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 117. Nesse sentido também Laura Beck Varela fala que “é-nos suficiente constatar que [a propriedade sesmarial] se trata de uma *forma de apropriação*, que aqui denominamos “propriedade” não-absoluta, condicionada por inúmeros deveres, e que se aproxima de uma concessão ou privilégio – por oposição ao direito de propriedade da doutrina jurídica liberal clássica” em VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 86, grifos da autora.

dinastia de Borgonha e das Ordenações - seria um agente de uma imensa obra semipública, pública no desígnio e particular na execução<sup>44</sup>.

As concessões de terra, em um primeiro momento, tiveram como característica a gratuidade, em que somente era devido pelos beneficiários o pagamento do dízimo à Ordem de Cristo sobre a produção<sup>45</sup>. Contudo, no final do século XVII, foi instituída a incidência sobre a terra do foro a ser pago pelos concessionários. A motivação por trás do foro é entendida por Ligia Osorio Silva como a intenção da metrópole de, primariamente, desestimular que sesmeiros ficassem acumulando terras que não estivessem sendo cultivadas, uma vez que, com o foro, passou a existir um custo atrelado à terra. Ademais, outra motivação do foro era a de coibir abusos na venda das sesmarias, posto que, depois da instituição do foro, passou a ser necessária a autorização do governo para transferir a terceiros terras recebidas em sesmaria<sup>46</sup>.

De acordo com Ruy Cirne Lima, a estipulação do foro acabou por transformar a situação jurídica das terras recebidas, uma vez que o pagamento do foro corresponderia a uma apropriação legal do domínio direto. O autor chama de regime dominialista essa nova fase em que havia cobrança do foro. Nas palavras dele,

a imposição de foro, nas sesmarias do Brasil, equivalendo a uma apropriação legal do respectivo domínio direto [...] inaugurava, entre nós, o regime dominialista da instituição das sesmarias, que perde, desde então, o seu carácter de restrição administrativa do domínio privado e [...] das entidades públicas, para assumir definitivamente a feição de concessão, segundo os preceitos ordinários, de latifúndios, talhados no domínio régio<sup>47</sup>.

Mas não foi sem resistência que o foro foi cobrado. Pelo contrário, a instauração do foro foi conturbada não só pelas dificuldades de fiscalização que a imensidão do território colonial trazia, como também pela relutância dos sesmeiros em pagá-lo. Primeiro, ele foi juridicamente contestado, já que as Ordenações deixavam claro que nas sesmarias apenas o pagamento do dízimo seria devido, mas o Desembargo do Paço ao deliberar sobre a questão excentricamente decidiu que nessa matéria as Ordenações não se aplicavam ao Brasil e o foro foi legitimado<sup>48</sup>. Depois, com o propósito de burlar o pagamento, as estratégias utilizadas pelos colonos resultaram num controle ainda menor da Coroa sobre a estrutura fundiária, pois

---

<sup>44</sup> FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 150-151. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5276463/mod\\_folder/content/0/%28FAORO%29%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5276463/mod_folder/content/0/%28FAORO%29%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf?forcedownload=1)>.

<sup>45</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 45-46.

<sup>46</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 55-58.

<sup>47</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 42.

<sup>48</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 56.

sesmarias foram deliberadamente não registradas, como também trocadas entre sesmeiros para atravancar a cobrança do encargo em questão. Sem registro, medição e demarcação, eram incertos o tamanho e a localização das concessões, assim a efetividade na execução do foro restava inviabilizada<sup>49</sup>.

Não que as falhas e até mesmo ausência de medição e demarcação das sesmarias fossem uma realidade que teria surgido apenas por ocasião do foro, outras dificuldades desde o início da colonização também causaram essa prática, como a vasta extensão territorial e a insuficiência de funcionários técnicos da administração pública para efetuar as medições<sup>50</sup>. Soma-se a isto a imprecisão das cartas de doação, nas quais critérios totalmente vagos e subjetivos eram usados para delimitar as áreas concedidas<sup>51</sup>. A instituição do foro apenas aprofundou um problema antigo.

As exigências legais para conferir aos concessionários o domínio sobre a sesmaria recebida já não eram, portanto, totalmente cumpridas desde o início da colonização, ou seja, o aproveitamento das terras com cultivo, o pagamento de dízimo proporcional à produção e a realização do registo da carta de doação – esta última condistabelecida na ocasião da introdução do foro – eram requisitos frequentemente descumpridos nesse final do século XVII.

Ainda nesse período, é criada mais uma disposição a respeito: a confirmação régia. Na tentativa absolutista de garantir um maior controle sobre o território colonial por parte da Metrópole, de asseverar o poder de domínio da Coroa sobre as terras brasileiras e de realçar o vínculo entre o sesmeiro e o soberano, as datas de sesmaria agora recebem a nova exigência de serem confirmadas pelo Rei<sup>52</sup>.

Entretanto, uma vez mais, esse novo requisito acabou por aprofundar a ineficácia da política de controle da apropriação da terra. Como discorre Gassen,

o prazo concedido ao sesmeiro para obter a confirmação, em regra, variava de um ano e dia a dois anos, e, na verdade, esta exigência legal foi um dos maiores entraves para a legalização do regime fundiário no Brasil, dentro do sistema sesmarial, devido às dificuldades burocráticas que o beneficiário encontrava para providenciar a confirmação de el-Rei. Contribuindo assim, à praxe da simples posse, da mera ocupação, pelo fato de não atender este preceito legal necessário para legitimar a aquisição do domínio<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008 p. 59-61.

<sup>50</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 130. Também sobre a ausência de pessoas capacitadas para fazer a medição e a demarcação em SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., p. 75.

<sup>51</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 49.

<sup>52</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 128-129.

<sup>53</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 129.

Ligia Osorio Silva chega também a uma conclusão parecida, afirmando que as medidas adotadas pela Coroa, apesar de se deduzir que seriam um esforço para regularizar o contexto fundiário colonial, tiveram como efeito uma maior confusão nos registros e um aumento dos sesmeiros em comisso<sup>54</sup>.

Essa é a posição que Ruy Cirne similarmente assume, ao afirmar que “a legislação e o processo das sesmarias se complicam, emaranham e confundem, sob a trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios do governo, tudo reunido numa amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços”<sup>55</sup>.

Durante o séc. XVIII, disseminou-se a apropriação da terra por meio da posse pura e simples. Ligia Osorio Silva atribui essa propagação da posse ao adensamento populacional que ocorreu nessa época<sup>56</sup>. Assim, essa ocupação, que já ocorria fora do controle da administração pública de maneira desregrada e espontânea desde o início da colonização, ganhou um novo ritmo acelerado. O que sempre existira, agora se agravava e passava a causar maiores problemas. Como os sesmeiros tinham a prática frequente de não cumprir as determinações legais de medir e demarcar as terras recebidas, os conflitos com os posseiros ganhavam maior complexidade<sup>57</sup>.

Afinal, como as autoridades não tinham controle e pouco sabiam sobre a ocupação fundiária, eram frequentes as concessões em terras já ocupadas pela posse simples, acirrando as disputas entre sesmeiros e posseiros. Apesar da legislação portuguesa da época não reconhecer a figura do posseiro<sup>58</sup>, o que ocorria na prática não era a expulsão desses moradores, mas, sim, o encorajamento, por parte da administração pública, para que regularizassem a posse, gradualmente transformando-a em uma forma de aquisição de domínio. Assim, “a posse com cultura efetiva, como modo de aquisição de domínio, estabeleceu-se aos poucos como costume, para afirmar-se mais tarde como um direito consuetudinário”<sup>59</sup>.

Ruy Cirne Lima traz uma discussão<sup>60</sup> sobre a possibilidade de a posse com cultura efetiva preencher os requisitos do costume elencados pela Lei da Boa Razão, que era o

---

<sup>54</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 61.

<sup>55</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 46.

<sup>56</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 66.

<sup>57</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 68.

<sup>58</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 69.

<sup>59</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 74.

<sup>60</sup> Ver LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 54-58.

dispositivo normativo que regulava essa matéria na época. Para ele, o requisito do tempo e da racionalidade estavam plenamente preenchidos, dado que era uma prática que vinha desde os primórdios da colonização e que a propriedade pelo cultivo não ia contra a índole das leis portuguesas, entendimento que o Alvará de 5 de janeiro de 1785 confirma ao deixar claro que o cultivo era condição essencialíssima do domínio das sesmarias, logo, essa nova forma de aquisição de propriedade obedeceria ao espírito da legislação ao também ter o cultivo em seu cerne.

Porém, faltava ao costume da posse o requisito de conformidade, uma vez que as leis portuguesas dispunham que as terras da colônia brasileira deveriam ser obtidas exclusivamente por concessões de sesmarias. O autor faz então uma análise se tal requisito seria imprescindível, chegando à conclusão que ele seria dispensável, visto que “o legislador apartou-se desse princípio, mandando observar costumes contrários às leis, ou julgando-os capazes de antiquar e revogar a estas”<sup>61</sup>. Dessa forma, para ele a posse com cultura efetiva se consolidou como legítimo costume jurídico. Tal conclusão é similar ao entendimento de Laura Beck Varela, que também considera que o apossamento de terrenos para exploração agrícola e pecuária nessa época seria verdadeiro costume jurídico, inclusive com alguma base legal, configurando um legítimo modo de aquisição de domínio. Contudo, a autora prossegue deixando clara sua posição de que o apossamento não conseguia fugir da classificação de costume *contra legem*<sup>62</sup>.

Assim, no séc. XIX é caótica a distribuição territorial, com “um grande número de sesmarias não demarcadas, nem registradas, nem confirmadas; igualmente significativa era a quantidade de simples ‘posses’, prática comum de aquisição de terra”<sup>63</sup>. Da perspectiva jurídica, a apropriação territorial configurava-se como “um intrincado feixe de obrigações burocráticas espalhadas numa profusão de portarias, decretos, alvarás, cartas régias”<sup>64</sup>, entre outros instrumentos normativos, os quais não eram obedecidos pela maioria dos senhores de terras.

Para Ligia Silva, as distorções do sistema sesmarial não puderam ser corrigidas pela numerosa legislação criada a respeito ao longo dos séculos de colonização, pois tal sistema nunca foi resultado de uma acomodação interna, não buscava mediar as relações de classe existentes na colônia, mas mediar as relações entre a metrópole e os grandes proprietários rurais coloniais. Nessa esteira, a historiadora Márcia Motta afirma em sua tese que o regime de

---

<sup>61</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 56.

<sup>62</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 113-114.

<sup>63</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 108, grifo da autora.

<sup>64</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 77.



sesmarias foi aqui estabelecido não para solucionar a matéria do acesso à terra e de sua exploração agrícola, mas para regularizar a própria colonização.<sup>65</sup> Dessa maneira, quanto mais a colônia se desenvolvia, menos legítima se tornava a legislação que Portugal impunha, e cada vez mais a aquisição de domínio pela posse se fortalecia como uma afronta à metrópole.<sup>66</sup> A legislação não conseguia resolver os problemas fundiários pois não era mais suficiente apenas regular como se daria a aquisição de terras, era necessário que fossem definidos os direitos que subsistiam aos sesmeiros em comisso e os direitos que adquiriam os posseiros nessas propriedades que não estavam regularizadas, que em tese deveriam se tornar devolutas, e sobre as chamadas matas virgens<sup>67</sup>. A autora por fim conclui que “o ocaso do regime de sesmarias confunde-se com o processo de emancipação da colônia”<sup>68</sup>.

Na mesma esteira, Carlos Frederico Marés conclui que o “instituto jurídico das sesmarias encontrou o seu fim, não por uma deliberação isolada do governante da época, mas por sua absoluta incompatibilidade com o novo sistema jurídico estruturado no final do século XVIII e começo do XIX”<sup>69</sup>.

Assim, diante da caótica realidade fundiária, num contexto de expansão da economia cafeeira e logo antes da Independência do Brasil, o regime jurídico das sesmarias é suspenso em 1822 em uma Resolução de Consulta do Desembargo do Paço, a Resolução nº 76, assinada por José Bonifácio de Andrada e Silva, com rubrica do Príncipe Regente.<sup>70</sup>

Essa decisão judicial interrompeu a concessão de novas sesmarias até que fosse estabelecida uma assembleia constituinte e se elaborasse uma nova legislação que regulamentasse a ocupação fundiária. A Constituição de 1824 até tratou desse assunto, no entanto, de forma absolutamente insuficiente. Seu artigo 179, §22 garantia o direito de propriedade, mas não especificava os meios de acesso à propriedade da terra, mantendo assim inalterada a legitimidade jurídica da posse como meio de adquirir domínio<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil do século XIX*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1996, p. 150-151. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/106973>>.

<sup>66</sup> SILVA, Lígia Osorio. Op. cit., 2008, p. 84-85.

<sup>67</sup> SILVA, Lígia Osorio. Op. cit., 2008, p. 79.

<sup>68</sup> SILVA, Lígia Osorio. Op. cit., 2008, p. 85.

<sup>69</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Op. cit., 2003, p. 63.

<sup>70</sup> BRASIL. *Resolução nº 76 de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 17 de julho de 1822*. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F\\_63.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf)>.

<sup>71</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>.

Contudo, como adverte Márcia Motta, o reconhecimento do costume da posse não seria de forma alguma um indicativo de que a Coroa estivesse se abstendo de controlar a apropriação fundiária das terras brasileiras. Na realidade, estaria a Coroa reconhecendo o posseiro para tentar de certa forma limitar o poder do sesmeiros, sejam eles também posseiros – o que era comum – ou não, e reforçar para o *senhoriato rural*<sup>72</sup> que ainda era da metrópole a prerrogativa de legitimar ou não as formas de acesso à terra, bem como de arbitrar os conflitos surgidos nesse contexto<sup>73</sup>. Assim, mesmo nesse momento em que a Colônia se encontrava num processo de autonomização já quase a ponto de causar o rompimento com a metrópole, esta última ainda tentava de alguma forma conter o poder dos senhores de terras.

Ligia Osorio Silva corrobora essa perspectiva ao ressaltar que o intento da Coroa ao suspender o regime jurídico das sesmarias nunca teria sido o de contestar o latifúndio ou a escravidão, mas sim o de reaver o domínio do processo de apropriação territorial na colônia que tinha fugido de seu controle<sup>74</sup>. Dessa forma, o sistema sesmarial, que possibilitou o surgimento e manutenção do grande latifúndio como forma de organização do território na colônia, não viu alterada essa configuração quando encontrou seu fim. Como defende Carlos Frederico Marés Souza Filho, as terras dadas em sesmaria foram “terras de especulação, poder local, estrutura fundiária assentada no latifúndio”<sup>75</sup>, de maneira que mesmo após o fim do instituto das sesmarias, ainda permaneceram seus efeitos ideológicos visto que transformou a terra em poder político, resultando numa supremacia da propriedade da terra sobre o trabalho e no desrespeito aos direitos dos povos indígenas<sup>76</sup>.

## 2.2 Regime de posses

Como já mencionado, apesar da Constituição Imperial brasileira<sup>77</sup>, promulgada em 1824, estabelecer, no caput do seu artigo 179, “A inviolabilidade dos Direitos Cíveis e Políticos

---

<sup>72</sup> A adoção ao longo desse trabalho dessa classificação dada por Ligia Osorio Silva a esses grandes fazendeiros durante os regimes sesmarial e de posses se deu para marcar a posição de que esse grupo, apesar de senhores de suas terras, ainda não pode ser considerado proprietário rural como hoje se entende esse termo à luz do direito agrário moderno.

<sup>73</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 153 e 156.

<sup>74</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 83.

<sup>75</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. 1ª ed. (ano 1998), 8ª reimpressão, Curitiba: Juruá, 2012, p. 59.

<sup>76</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Op. cit., 2012, p. 59.

<sup>77</sup> BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.

dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade (...)” e, no inciso XXII, do mesmo artigo, que “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude (...)”, as próximas três décadas foram caracterizadas pela ausência de nova legislação em matéria fundiária.<sup>78</sup>

Essa lacuna foi preenchida pelo costume da posse com cultura efetiva como único modo de aquisição de domínio sobre terras. Esse período depois do fim do regime sesmarial e anterior a uma nova regulamentação central sobre a apropriação territorial, de 1822 a 1850, é chamado por Ligia Osorio Silva de “fase áurea do posseiro”<sup>79</sup> e de “período de posse”<sup>80</sup> por Marés Souza Filho.

Nessa primeira metade do séc. XIX, do ponto de vista jurídico, o *status* da propriedade da terra era caótico, visto que a grande maioria dos senhores de terras, sejam eles sesmeiros ou posseiros, não possuíam títulos legítimos de domínio, e dessa forma esse *senhoriato rural* não era devidamente proprietário de suas terras. Sesmeiros em comisso por não cultivarem a terra ou por não cumprirem com as exigências de registro e confirmação das concessões recebidas; posseiros; e até mesmo os sesmeiros que tivessem cumprido todas as condições, não possuíam um direito de propriedade absoluto sobre a terra, pois até este momento estava vigente todo o restante da legislação colonial e a **condicionalidade** estipulada nas Ordenações não havia sido revogada.<sup>81</sup>

Quanto à caracterização da posse, é importante ressaltar que no século XIX ela não significava a posse do pequeno posseiro, embora também pudesse incluí-lo. Nessa perspectiva, Ruy Cirne Lima fala sobre como a “posse é [...] – ao menos, nos seus primórdios – a pequena propriedade agrícola, criada pela necessidade, na ausência de providência administrativa sobre a sorte do colono livre, e vitoriosamente firmada pela ocupação”<sup>82</sup>, porém, conforme o mesmo autor adiante anuncia, “a humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara. Depois de 1822, sobretudo [...], as posses passam a abranger fazendas inteiras léguas a fio”<sup>83</sup>. Ligia Osorio

---

<sup>78</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Culturas jurídicas no Brasil oitocentista e redução da complexidade proprietária. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa: CIDP, Ano 3 (2017), nº 6, p. 1691. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/6/2017\\_06\\_1683\\_1704.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/6/2017_06_1683_1704.pdf)>. Ver também MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 162.

<sup>79</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 90.

<sup>80</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Op. cit., 2003, p. 66.

<sup>81</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 88.

<sup>82</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 51.

<sup>83</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 58.

também argumenta nesse sentido, afirmando que a posse passa a servir de veículo à tendência para a grande propriedade, sendo que para a autora, naquele momento, qualquer outro sistema territorial também acabaria servindo a este mesmo fim.<sup>84</sup>

A formação de novos latifúndios, bem como a expansão dos antigos, por meio da posse foi possível porque o cultivo, enquanto requisito para efetivar a posse simples como forma de aquisição de domínio, foi posto de lado, assim como havia sido afrouxada a obrigação da exploração agrícola da terra no regime de sesmarias. Os grandes senhores de terras utilizavam de violência e se ancoravam em seu prestígio social para se apropriarem das terras contíguas às suas fazendas, de modo a expandir seus domínios, mesmo sem cultivar.

Afinal, foi abolida a concessão de novas sesmarias, mas a categoria social dos sesmeiros continuava a existir e ampliar seu poder localmente. Esses grandes fazendeiros, que se autodenominavam os *senhores e possuidores* de suas enormes extensões de terras, não foram derrotados pelo fim do regime sesmarial, pelo contrário, essa classe ao longo da colonização se apossou também dos cargos e instituições de poder local, como as Câmaras Municipais e as posições de juízes, e assim passaram a controlar as decisões sobre o direito à terra em suas regiões.<sup>85</sup>

Nesse contexto, a convergência entre a figura do grande fazendeiro e a do Juiz de Paz em uma única pessoa tornou-se uma ocorrência frequente, principalmente na Província do Rio de Janeiro, durante o regime de posses. Tal cargo de Juiz de Paz foi criado em 1827, caracterizando-se como um juiz leigo eleito encarregado da conciliação de potenciais litígios. Entretanto, suas atribuições logo foram ampliadas por intermédio do Código Processual de 1832. Dessa forma, o Juiz de Paz passou a acumular prerrogativas superiores àquelas conferidas aos juízes profissionais, a saber: o Juiz Municipal e o Juiz de Direito.<sup>86</sup>

Ocupando um cargo originado de uma aspiração de democratização do sistema judiciário e de autonomia perante o governo, os Juízes de Paz, contudo, eram figuras concretas que frequentemente se beneficiaram do poder manifesto em sua *persona* jurídica, proferindo decisões parciais nos litígios. Ao transgredir os fundamentos e os princípios gerais que embasaram a instituição do cargo, esses fazendeiros-juízes tornavam-se mais um componente no jogo de forças do poder local.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> SILVA, Lúcia Osório. Op. cit., 2008, p. 54.

<sup>85</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 162.

<sup>86</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 47-48.

<sup>87</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 49.

No final de tudo, o sistema judiciário transformou-se no cenário de atuação dos grandes latifundiários, dissimulados sob a roupagem de juízes, empenhados em limitar os poderes dos senhores de terras adversários e em impossibilitar o acesso à terra por parte dos pequenos posseiros.<sup>88</sup>

Esse *senhoriato rural*, como já discutido, não era formado, em sentido estrito, por proprietários de suas terras. Portanto, não seria inusual chegar à hipótese de que, para assegurar legalmente e proteger suas posses contra terceiros, seria do interesse dessa classe regularizar a situação jurídica de seus domínios. Essa hipótese faria chegar à conclusão de que sesmeiros sempre prefeririam registrar as concessões recebidas da forma mais precisa que fosse possível, bem como grandes posseiros – sejam eles sesmeiros-posseiros ou simples posseiros – teriam todo o interesse em uma legislação que viesse a regularizar as terras que estavam sob sua posse para que enfim tivessem a segurança de um título legitimando seu domínio. Porém, tal suposição não poderia ser mais oposta à realidade material.

Na apuração de quais seriam os motivos que levaram os grandes *senhores e possuidores* a não medirem e não demarcarem suas terras e a nem pressionarem o Estado a regulamentar a propriedade da terra, Ruy Cirne Lima parece atribuir à confusão legislativa a baixa procura por registrar, medir e demarcar concessões recebidas<sup>89</sup>. Costa Porto chega inclusive a dizer que a medição e demarcação eram “mais fruto de costumes, de ‘estilos’, no interesse do próprio colono, a quem importava saber o que possuía”<sup>90</sup>, ou seja, que a demarcação até era de interesse desse senhorio, mas não resultava de exigências legais rígidas. Entretanto, tais explicações são insuficientes para desvendar porque os fazendeiros não mediam e demarcavam suas terras quando parecia ser de seu interesse fazê-lo.

Ligia Osorio Silva esclarece essa aparente incongruência ao explicar que a agricultura predatória praticada pelos colonos exauria rapidamente o solo, o que tornava necessário o uso de cada vez mais terras. Dessa forma, eles “tinham o hábito de constituir ‘reservas’ de terras, isto é, se ‘apropriavam’ de muito mais terras do que cultivavam para garantir o futuro. Não tinham interesse, portanto, em informar às autoridades os limites exatos de suas terras ou das terras que pretendiam fossem suas”<sup>91</sup>. Medir e demarcar acabava por estabelecer um limite que

---

<sup>88</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 66.

<sup>89</sup> “A legislação e o processo das sesmarias se complicam, emaranham e confundem, sob a trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios do governo” (LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 46).

<sup>90</sup> PORTO, Costa. *O Sistema Sesmarial no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, s/d, p. 110-111, grifo do autor *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 34.

<sup>91</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 78, grifos da autora.

lhes negava o potencial de expansão territorial. Assim sendo, para a autora, enquanto fosse possível a incorporação sem entraves de novas terras por meio da posse, ficava em segundo plano o interesse de regulamentação da propriedade da terra por parte desses fazendeiros<sup>92</sup>.

Já Márcia Motta vai além e discorre em sua tese que a falta de interesse dos grandes fazendeiros em regularizar suas terras não era somente devido ao desejo de manterem a possibilidade de expansão dos limites das fazendas para assim conservarem a capacidade de crescimento econômico de sua agricultura extensiva, estava em jogo também a capacidade de expandir seu poder político, seu domínio sobre a comunidade. Como coloca a autora,

A luta pela terra expressava, em suma, não somente a possibilidade de obter o domínio sobre a mesma, mas também sobre os homens que ali habitavam ou desejavam habitar. Neste sentido, resistiam em medir e demarcar suas terras porque tal limitação territorial implicava um limite ao exercício de seu poder sobre vizinhos e pequenos posseiros [...]. Ser *senhor de terras* significava, antes de mais nada, ser senhor – e era sobretudo este domínio senhorial que não podia ser medido ou limitado. Para os fazendeiros, a questão não se colocava em termos do acesso à terra, mas sim na dimensão do poder que eles viriam a exercer sobre quem não a detinha.<sup>93</sup>

O uso da força por meio da violência e de assassinatos eram parte das estratégias utilizadas pelo *senhoriato rural* nessa luta pela terra e pelo poder local<sup>94</sup>, mas Márcia Motta foca seu estudo nas lutas travadas na esfera judicial, especificamente por terrenos no Vale do Paraíba fluminense, durante o regime de posses – depois estendendo sua análise para o período seguinte – e esmiúça através dessa lente as relações entre os personagens que disputavam espaço na região. Sesmeiros em comisso, grandes e pequenos posseiros, e arrendatários se envolveram em disputas judiciais e, por meio da análise da argumentação jurídica que cada classe usava em seus embates e de como esses argumentos e a evolução do processo variavam de acordo com a classe a qual pertencia seu oponente, a autora descortina a dinâmica de apropriação territorial em uma região que era central para o ciclo econômico principal da época: a produção cafeeira.

Como ressalta a autora, “as diversas interpretações acerca de cada conflito, a relação entre eles, o jogo de poder que os envolvia [...] não apenas expressavam a realidade local, mas também muito nos dizem sobre a sociedade do século XIX”<sup>95</sup>. Assim, compreender as nuances por trás dessas disputas é compreender o que foi o regime de posses.

---

<sup>92</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 90 e 102.

<sup>93</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 38-39, grifo da autora.

<sup>94</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 46.

<sup>95</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 21.

A ocupação da região era marcada pela imprecisão de limites das propriedades sesmarias, de forma que quase sempre surgiam dúvidas – seguidas frequentemente de disputas – em relação às fronteiras entre as fazendas. Tais conflitos agrários muitas vezes eram disputas por parcelas de terra territorialmente insignificantes, ainda assim grandes fazendeiros lutavam entre si ou contra pequenos posseiros para defendê-las, pois o conflito era mais do que pelo quinhão em disputa, era pela manutenção de seu poder, tanto pela tentativa de delimitar a força política e o potencial territorial expansivo do fazendeiro vizinho, quanto impedindo que pequenos posseiros ameaçassem o *status quo* e as relações de obediência ao ocuparem e reivindicarem terras que de fato ou somente potencialmente estivessem sob domínio do *senhor e possuidor de terras*<sup>96</sup>.

A abertura de processos de embargo contra atos possessórios dos supostamente invasores era o expediente do qual muito frequentemente os grandes senhores de terras se valiam para proteger seus interesses. Juridicamente, devido à ausência nesse momento de uma nova legislação fundiária após o fim do regime de sesmarias, era nas Ordenações Filipinas que os argumentos das partes se fundamentavam<sup>97</sup>.

Na contumaz falta de cartas de sesmaria medidas, demarcadas e confirmadas, os litigantes não tinham documentos que certificassem a posse sobre a área ocupada e, dessa forma, precisavam comprovar seus direitos por meio de depoimentos de testemunhas arroladas<sup>98</sup>. Por esse motivo, era importante o reconhecimento da comunidade de sua posição enquanto *senhor e possuidor*, bem como a construção de laços com os outros senhores.

A seleção das testemunhas envolvia a habilidade em articular-se com seus iguais, como também com seus subordinados, persuadindo-os a comparecer perante o juízo a fim de corroborarem suas alegações. Sistemáticamente, o sucesso em congregar um respeitável grupo de testemunhas, que incluísse outros fazendeiros e os agregados submetidos ao seu controle, traduzia o alcance do poder do grande fazendeiro sobre a sociedade local<sup>99</sup>.

Dessa forma, o êxito no litígio não se limitava à preservação do domínio sobre o pedaço de terra disputado, também demonstrava o poder político das alianças do fazendeiro vencedor e fortalecia sua autoridade sobre sua parentela, incluindo aqui agregados e

---

<sup>96</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 38-40.

<sup>97</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 74.

<sup>98</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 73.

<sup>99</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 76.

subordinados. Em outras palavras, a contenda pela posse da terra constituía igualmente uma “disputa por gente”<sup>100</sup>.

Ao analisar os litígios do município de Paraíba do Sul, Márcia Motta, além de encontrar diversos casos em que autores, testemunhas e juízes em um processo estavam interligados por alianças políticas e laços de parentesco e compadrio, também se deparou com padrões na forma como esses processos se encaminhavam. Nas disputas judiciais entre fazendeiros, o acordo entre as partes era o caminho preferido, bem como também era comum a desistência por parte do autor, mas contra arrendatários e pequenos posseiros – fossem eles homens livres sem relações de subordinação com o fazendeiro ou fossem eles agregados se insurgindo contra a submissão ao senhor de terras ao reivindicarem o pedaço de chão que cultivavam – o *senhoriato rural* tinha como praxe aplicar vigor total no processo para derrotá-los.

A autora esclarece que nos litígios entre grandes fazendeiros, as acusações diretas eram raras e a denúncia dos atos possessórios a serem embargados usualmente classificava as atividades dos réus como sendo uma “usurpação do terreno do suplicante”, uma “perturbação de sua posse e propriedade”<sup>101</sup>, desqualificando assim as ações dos oponentes, mas não o oponente em si. Quanto à evolução do processo, eram na maioria das vezes curtos e inconclusivos<sup>102</sup>. Um dos motivos por trás dessa dinâmica era que ambas as partes seriam figuras inseridas nas dinâmicas de poder local e contavam cada uma com seu leque de testemunhas em posições de prestígio na comunidade<sup>103</sup>.

Além disso, os latifundiários, ao se negarem a assumir a mera condição de posseiros, buscavam primariamente a alegação de que a parcela em litígio constituía parte integrante de uma sesmária, ou de terras adquiridas por herança ou compra. Contudo, geralmente não havia evidências documentais, portanto, não poderiam ser inseridas nos autos e, mesmo quando elas existiam e eram apresentadas, revelavam-se inaptas para resolver a disputa, pois eram incapazes de comprovar, sem qualquer sombra de dúvida, que a porção disputada se encontrava no interior dos domínios do demandante, além de serem imprecisas quanto aos marcos delimitadores da área ocupada. Muitas vezes, as partes abstinham-se de juntar aos autos qualquer prova nesse sentido, e até mesmo a simples menção a algum documento desse tipo era evitada, uma vez que

---

<sup>100</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 76.

<sup>101</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 91.

<sup>102</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 93.

<sup>103</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 92.



pareciam saber que o processo se arrastaria com cada lado apontando as obscuridades, inexistências e ambiguidades existentes na prova documental da parte adversa<sup>104</sup>.

Como aponta Motta, tais processos pareciam “servir muito mais como ameaça e/ou peças de um jogo de forças do que propriamente um desejo efetivo de indispor-se judicialmente e ir até o fim contra um de seus pares”<sup>105</sup>.

Porém, nos litígios entre sujeitos sociais de classes distintas, a situação é bem diversa. Nesses processos, os latifundiários revelam integralmente as várias dimensões de seu poder, figurando tanto como parte quanto como testemunha nos próprios conflitos. Nas disputas entre estes autodenominados *senhores e possuidores de terras* com pequenos posseiros ou arrendatários, as matas virgens nas fronteiras das fazendas e os atos possessórios feitos pelos ‘invasores’ são os pontos centrais da análise de Márcia Motta<sup>106</sup>.

Nesses processos de embargo movidos pelos fazendeiros contra tais classes ‘subalternas’, o autor solicitava ao juiz na petição inicial o embargo de atos possessórios. Tratava-se de uma ação sumária: em seguida já era lavrado o auto de embargo pelo juiz e eram destruídos os atos possessórios praticados pela parte acusada. Só depois eram ouvidas as testemunhas e decidido se o embargo seria confirmado ou não. Assim, ainda que o réu saísse vencedor no final do litígio, o que havia cultivado e construído na parcela em disputa já teria sido arrasado e demolido<sup>107</sup>.

A presença de uma fronteira aberta nas fazendas, compreendendo matas virgens ou terras devolutas, ensejava a possibilidade iminente de que pequenos agricultores, inclusive aqueles já vinculados ao fazendeiro como agregados, se convertessem em pequenos posseiros. Tornava-se, portanto, imperativo ao *senhor de terras* coibir a ocupação de terrenos localizados nessas áreas fronteiriças, visto que tal apossamento sem sua devida autorização implicava em um desafio ao domínio do fazendeiro tanto sobre a extensão de suas terras, quanto sobre a sua gente<sup>108</sup>.

As disputas dos fazendeiros com pequenos posseiros, agregados e arrendatários envolvendo essas áreas de fronteira mostra como o acesso à terra por esses sujeitos sociais era

---

<sup>104</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 92-93.

<sup>105</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 93.

<sup>106</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 94.

<sup>107</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 69-70.

<sup>108</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 95-96.

“dificultado e impedido pela ação dos fazendeiros que forjavam, nos processos, a inexistência de matas virgens, incorporando-as às suas grandes glebas de terra”<sup>109</sup>.

No caso dos pequenos arrendatários, Márcia Motta acrescenta que alguns procuravam fugir da tutela de seu senhor desafiando-o com a abertura de litígios. Outros, porém, eram forçados a se submeter ainda mais ao grande fazendeiro quando precisavam embargar algum pequeno posseiro que estivesse fazendo atos possessórios em sua parcela arrendada, pois tinham que reconhecer judicialmente o domínio do senhor sobre a terra nesses processos e até mesmo se viam na posição de ter que solicitar ao senhor que fosse testemunhar a seu favor, aprofundando a relação de dependência<sup>110</sup>.

Nos litígios instaurados pelos latifundiários, a alegação de que o demandante não concedera seu consentimento ao demandado ou de que um acordo prévio entre as partes fora quebrado aparece em praticamente todos os processos, e não por acaso. O uso de tal argumento é sugestivo, pois falar em consentir pressupõe que a parcela em disputa era indubitavelmente parte integrante do domínio do *senhor e possuidor de terras*<sup>111</sup>.

Ao *senhoriato rural* era crucial, desde a petição inicial até a conclusão do processo, a categorização dos pequenos posseiros como “*invasores*, usurpadores de propriedade alheia, ou ainda, como elementos ingratos”<sup>112</sup>, este último principalmente se fossem os réus tidos como seus agregados. Essa adjetivação depreciativa possuía uma relevância jurídica, advinda das Ordenações, ao trazer à tona a noção de posse de má-fé<sup>113</sup>.

Assim, quando através de atos possessórios o réu de fato tivesse a posse natural<sup>114</sup> da parcela em disputa, a argumentação do autor era direcionada no intuito de demonstrar que o demandado era um possuidor de má-fé, caracterizando-o dessa maneira como um possuidor cuja posse violava os princípios fundamentais do Direito. Pequenos posseiros eram então pintados como intrusos e, no caso de agregados e arrendatários, era ressaltado reiteradamente que não houve consentimento do senhor. Dessa forma, os “atos possessórios comprovadores do apossamento eram relegados a segundo plano, pois eles haviam sido feitos contra a própria

---

<sup>109</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 94.

<sup>110</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 111.

<sup>111</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 97.

<sup>112</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 96, grifo da autora.

<sup>113</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 126.

<sup>114</sup> Márcia Motta apresenta o conceito de posse natural da época como sendo aquela assentada no cultivo e que ela seria um direito de quem ocupasse matas virgens, sendo assim um argumento jurídico que servia aos pequenos posseiros. Ver MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 126.

noção da posse de boa-fé, aquela que é feita *mansa e pacificamente*, ou seja, sem turbulência ou contestação de terceiros”<sup>115</sup>.

A autora relata que eram bem pequenas as chances desses pequenos posseiros, situados nas áreas de mata virgem nos arredores de grandes fazendas, obterem êxito nos litígios comprovando que cultivavam terras que não pertenciam ao *senhoriato rural*, visto que a ilicitude de sua ocupação era ressaltada de maneira sistemática, desde a sua instauração até o desfecho processual por advogados muito bem pagos pelos fazendeiros<sup>116</sup>.

Porém, isso não significa que o poder dos grandes fazendeiros era ilimitado e incontornável. As frequentes disputas legais contra seus pares, como também contra as outras classes, algumas vezes os forçavam a seguir os requisitos legais medindo e demarcando seus terrenos para que pudessem se valer de maior segurança jurídica em seus domínios, já que o sucesso nos processos não era sempre garantido, afinal uma consequência dos limites incertos das fazendas era que as testemunhas elencadas pelos senhores de terra não conseguiam precisar com convicção se os atos possessórios embargados estavam ou não dentro desses limites e por vezes caíam em contradição quando acossadas pelos advogados dos réus<sup>117</sup>. As sucessivas disputas entre partes confrontantes transformavam as áreas limítrofes em espaços de tensão e, assim, as fronteiras se movimentavam conforme essas lutas se desdobravam<sup>118</sup>.

Além disso, as rivalidades entre os latifundiários criavam uma conjuntura em que ocasionalmente lhes podia ser útil se aliar a um pequeno posseiro. Por exemplo, ao se disporem a testemunhar em defesa de um posseiro em um eventual processo deste contra outro determinado senhor de terras, os grandes fazendeiros tinham uma chance de limitar o potencial de expansão das terras de desafetos políticos, numa tentativa de fazer com que as terras ocupadas pelo posseiro se tornassem um marco territorial limitador de fazendas alheias. Dessa forma, nas entrelinhas das disputas entre fazendeiros, abriam-se brechas para que os pequenos posseiros assegurassem seus quinhões<sup>119</sup>. Nem sempre a vitória pertencia só aos latifundiários.

---

<sup>115</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 127, grifo da autora.

<sup>116</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 98. É também essa a posição de Faoro, que ressalta as limitações dos posseiros na luta contra os fazendeiros ao afirmar que “*não obstante a resistência encarniçada e, às vezes, ativa dos pequenos posseiros, estes não podiam sustentar por muito tempo a luta com poderosos adversários possuindo relações no Rio de Janeiro, recursos abundantes para pagar advogados, e os lazeres necessários para fazerem viagens à sede do município. Conquanto subsistissem ainda grande número de pequenos posseiros, de 1830 a 1850 e mesmo mais tarde, tornou-se sua posição gradativamente subalterna, na medida em que a riqueza do município se concentrava nas mãos dos proprietários da grande lavoura*”. Ver FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 486.

<sup>117</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 101.

<sup>118</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 135.

<sup>119</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 67-68.

Todavia, só o fato dos fazendeiros se autoproclamarem *senhores e possuidores* de terras revela que eles sabiam ter o domínio tanto sobre a terra, quanto sobre as pessoas que nela habitavam. O que se constata é que, sem ter que transgredir muito os princípios das Ordenações, inclusive reiteradamente neles se apoiando, o *senhoriato* legitimava suas apropriações como um ato juridicamente válido e colocava as ocupações dos pequenos posseiros na ilegalidade, ainda que fossem esses últimos que tivessem as primeiro ocupado e cultivado<sup>120</sup>.

Ponderando sobre como os grandes fazendeiros de Paraíba do Sul possuíam o controle de como se dava a interpretação da justiça local a respeito da apropriação da terra e também sobre como eles comandavam a dinâmica das relações sociais regionais, é possível concluir sem maiores pudores que no regime de posses era o *senhoriato rural* que definia quem tinha de fato direito à terra em suas comunidades. Bem como é possível extrapolar a análise e depreender que tal situação se repetia nos mais diversos rincões desse país, não há grandes razões para acreditar que tal conjuntura fosse exclusiva do sul fluminense. Onde houvesse latifundiários, haveria relações de dominação e dependência e a formação de oligarquias locais.

Assim, uma legislação que restringisse o poder das oligarquias sobre o acesso à terra e que centralizasse o controle da apropriação fundiária não seria do interesse desses senhores. Como afirma Ligia Silva, “mantidas a possibilidade de apossamento e a escravidão, não havia razão para que o *senhoriato rural* pressionasse o Estado a regulamentar a questão da terra”<sup>121</sup>.

Até mesmo para o Imperador não seria oportuno, no início do regime de posses, tocar na questão da regulamentação da terra, pois, como lembra Ligia Osorio a respeito da dinâmica das disputas político-partidárias, no início do período imperial os “nacionais” se afastaram e só restou ao Império o apoio do “partido português”. Se sem os nacionais o Imperador já mal tinha condições para governar o país, ainda mais difícil seria conseguir impor ao *senhoriato rural* um novo ordenamento jurídico agrário. A dissolução da Constituinte com a posterior outorga da Constituição de 1824, as várias revoltas provinciais e a Guerra Cisplatina aprofundaram os atritos entre o Imperador e a classe política<sup>122</sup>. Dessa maneira, a instabilidade econômico-financeira, por fim, colocou a pá de cal no primeiro reinado em 1831.

---

<sup>120</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 149.

<sup>121</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 90.

<sup>122</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 93.

A abdicação até trouxe a elite agrária mais para o centro da ação política, inclusive o Ato Adicional de 1834<sup>123</sup> dissolveu o Conselho de Estado<sup>124</sup> do Império e criou as Assembleias Legislativas Provinciais, instituição por meio da qual os representantes políticos locais ganharam o controle da arrecadação de impostos e dos gastos do poder local.

Contudo, o período regencial foi marcado pela instabilidade e descentralização, com disputas de poder entre as elites econômicas das províncias e a autoridade central<sup>125</sup>. Assim, as propostas legislativas em matéria fundiária apresentadas à Câmara na década de 1830 – uma sobre legitimação de sesmarias e outra sobre arrendamento de terras públicas – não conseguiram ir adiante. Foi só com o golpe da maioria e a consequente centralização monárquica que foi possível retomar a questão da regulamentação da apropriação territorial<sup>126</sup>, como será discutido no próximo capítulo.

De vital importância para o sucesso da citada centralização, foi o deslocamento da primazia econômica do Nordeste para o eixo Centro-sul<sup>127</sup>. Nos anos de 1830, as exportações de café em valor ultrapassam o açúcar, chegando em 1840 nas proporções de 43,8% para o primeiro e 24% para o último. Daí para frente, o café não sai mais da liderança, chegando em 61,5% das exportações em valor em 1881<sup>128</sup>.

A expansão cafeeira se estendeu pelos litorais de Rio de Janeiro e São Paulo, entrando em Minas Gerais, até que chegou no Vale do Paraíba, onde encontrou condições climáticas muito favoráveis em uma localidade ainda a uma distância economicamente rentável dos portos de escoamento da produção a ser exportada. Disso decorreu uma grande concentração populacional e de lavouras nessa região. O Rio de Janeiro, por sua vez, já era uma região com densidade populacional relativamente alta desde o século XVIII, o que só continuou aumentando com a expansão do café nos arredores da cidade do Rio de Janeiro. E essas concentrações populacional e de interesses provocaram maiores e mais frequentes conflitos pela terra nas regiões cafeeiras em um contexto de ausência de legislação fundiária adequada<sup>129</sup>.

---

<sup>123</sup> BRASIL. *Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm)>.

<sup>124</sup> Mais para frente, no Segundo Império, o Conselho de Estado viria tornar-se um ‘Quinto Poder’, não previsto na Constituição, mas poderoso o suficiente para influenciar os demais poderes. Desempenhando o papel de primeira Câmara legislativa, foi acionado nos momentos de crise.

<sup>125</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 94.

<sup>126</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 96.

<sup>127</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 98. Também em FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 387.

<sup>128</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 485.

<sup>129</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 100-101.

É olhando essa conjuntura que Ligia Osorio Silva levanta a hipótese de que tais crescentes conflitos teriam suscitado uma necessidade de maior segurança jurídica nos fazendeiros dessas regiões, assim esse teria sido um importante fator que levou os cafeicultores fluminenses a finalmente apoiarem as iniciativas legislativas de regulamentação da propriedade da terra, sendo que a autora ainda aponta que a historiografia especializada teria negligenciado esse aspecto<sup>130</sup>. Por sua vez, a análise que Márcia Motta faz dos processos judiciais do período de posse no vale do Paraíba fluminense tanto sustenta essa hipótese, quanto de certa forma acaba por revelar a insuficiência dessa perspectiva trazida por Ligia Osorio.

Os litígios estudados por Motta até permitem concluir que os grandes fazendeiros fluminenses diante do adensamento populacional local tinham motivos para serem os mais interessados, sim, em uma maior segurança de suas posses via regulamentação fundiária do que fazendeiros de outras localidades, como, por exemplo, os latifundiários do açúcar no Nordeste. Porém, esse interesse maior que o de seus pares de outras regiões ainda é insuficiente para explicar como se deu a formação de um contexto no qual foi finalmente possível ser promulgada uma legislação de terras nacional. Afinal, como mostram os processos judiciais pesquisados pela autora, mesmo lidando com essa insegurança jurídica do regime de posses, o *senhoriato rural* cafeeiro continuava a conseguir aumentar seus latifúndios na base da apropriação pela posse e do sequestro das posições de decisão das instâncias judiciais locais.

Ou seja, outros fatores e motivações precisam ser descortinados para esclarecer a questão. Passemos então ao exame das condições econômicas, políticas e sociais que gestaram a Lei de Terras de 1850.

### **3 LEI DE TERRAS**

#### **3.1 Conjuntura política, econômica e social**

##### *3.1.1 Centralização político-administrativa*

Como já citado, a centralização monárquica dos anos 1840 foi essencial para que um ordenamento jurídico sobre a apropriação de terras pudesse prosperar. As condições que

---

<sup>130</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 102-103.

viabilizaram a reação centralizadora se misturam com as circunstâncias que enfim tornaram a regularização fundiária uma necessidade inadiável, sendo o ciclo do café de grande relevância em ambas as questões.

Segundo Ligia Osorio Silva, o risco de secessão, levantado em razão da autonomização das províncias estabelecida pelo Ato Adicional de 1834, gerou preocupação entre as elites dirigentes, levando-as a reconsiderar sua posição. Nesse contexto, as revoltas provinciais e o receio de instabilidade social decorrentes do enfraquecimento da autoridade central se tornaram argumentos a favor da centralização do poder.<sup>131</sup>

A direção observada foi a de uma crescente consolidação da autoridade central mediante a realocação, para a esfera central de governo, de uma parcela significativa das competências anteriormente atribuídas aos presidentes das províncias e às assembleias provinciais pelas reformas liberais da década de 1830.<sup>132</sup>

Resultado de estratégias para garantir a centralização política e administrativa, a revisão conservadora foi consolidada pela promulgação da Lei de Interpretação do Ato Adicional<sup>133</sup> em 1840, seguida pela reinstauração do Conselho de Estado e pela aprovação da Lei de Reforma do Código de Processo Criminal<sup>134</sup>, ambas em 1841.

A respeito da Lei de Interpretação do Ato Adicional, em seu primeiro artigo foi estabelecido que as assembleias provinciais teriam competência limitada à polícia e à economia municipal, excluindo assim a polícia judiciária. Isso resultou na perda pela assembleia legislativa da capacidade de controlar toda a polícia. Houve ainda a eliminação da capacidade dessas assembleias de modificar a natureza e as atribuições dos cargos municipais e provinciais quando estes fossem estabelecidos por leis gerais, restando-lhes apenas legislar sobre o número de funcionários nesses cargos. A Lei de Interpretação também restringiu o poder que tinham os presidentes de província de nomear, suspender e demitir funcionários provinciais, prevendo que tal poder se aplicaria apenas aos cargos ligados à atividade legislativa, excluindo aqueles criados por leis relativas a matérias de competência do Poder Legislativo Geral. Por esse motivo, as assembleias provinciais perderam a autoridade para decretar a suspensão ou demissão de magistrados das relações e tribunais superiores.

---

<sup>131</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 94 e p. 96.

<sup>132</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 96.

<sup>133</sup> BRASIL. *Lei n. 105, de 12 de maio de 1840*. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm)>.

<sup>134</sup> BRASIL. *Lei n. 261, de 03 de dezembro de 1841*. Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm)>.

Dessa forma, as assembleias provinciais perderam o controle sobre a organização do sistema judicial, processo que se completou em 1841 com a reforma do Código de Processo Criminal. A partir desse momento, as funções judiciais e as de matéria policial do juiz de paz – aquele cargo de natureza leiga e eletiva que fortalecia o poder local – foram transferidas para os delegados e juízes municipais e chefes de polícia. É nessa Reforma que é criado esse cargo de chefe de polícia, funcionário estatal nomeado pelo Imperador e escolhido entre os membros da magistratura profissional, que passou a ter domínio sobre todas as autoridades policiais nas províncias e na Corte. Além disso, os critérios para a composição do Tribunal do Júri foram modificados, ficando ele agora sob a direção do juiz de direito e tendo suas atribuições reduzidas. Assim, o sistema judicial descentralizado estabelecido pelo Código do Processo Criminal em 1832 foi substituído pela centralização de sua estrutura em 1841, retirando das províncias o controle sobre assuntos judiciais e policiais, os quais passaram a ser de competência do Executivo central, subordinados à Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça.<sup>135</sup>

A Lei de Interpretação, juntamente com a Reforma do Código de Processo Criminal e a reinstituição do Conselho de Estado, estabeleceu o arcabouço político-institucional do Segundo Reinado (1840-1889), garantindo que a autonomia provincial estivesse em conformidade com as prerrogativas do governo imperial e transferindo para o Poder Executivo central e para o Conselho de Estado a responsabilidade pela administração da polícia e da Justiça, como também pelos cargos relacionados ao exercício das funções do poder central. Sua promulgação resultou de uma extensa negociação entre diversos grupos políticos e implementou as correções necessárias para preservar a unidade e a integridade político-institucional da monarquia brasileira diante do cenário político e social turbulento que caracterizou o período regencial.

Analisando os efeitos dessas medidas na dinâmica de poder local, Faoro explica que

As autoridades locais não desaparecem, senão que se atrelam ao poder central, isto é, ao partido que ocupa o ministério. Os capangas dos senhores territoriais passam a ser capangas do Império, conduzidos pelos presidentes de províncias e seus agentes. Sobre os sertões e os campos desce a espada imperial, estruturada, na cúpula, num mecanismo estável de governo, mecanismo superior às mudanças de gabinete. Toda a autoridade se burocratiza — do inspetor de quartelão ao ministro —, articulada hierarquicamente de cima para baixo.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 397.

<sup>136</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 397-398.



Ligia Osorio afirma que a centralização monárquica marca o final do tumultuado período que perdurava desde a Independência, bem como o início de um período de estabilidade política e crescimento econômico. Embora tenham persistido alguns focos de insatisfação e a matéria da autonomia das províncias não tenha sido completamente deixada de lado, de maneira geral, o país adentrava uma fase de tranquilidade e prosperidade, favorável à consolidação do processo de formação do Estado Nacional.<sup>137</sup>

A autora prossegue afirmando que a prosperidade acima mencionada estava diretamente ligada à ampliação da produção de café na região Centro-Sul. E, dado que a principal fonte de receita do Estado provinha dos impostos sobre importação e exportação, tornou-se evidente a relevância do café como pilar econômico fundamental nessa consolidação do Estado.<sup>138</sup>

### *3.1.2 Estruturação financeira da atividade cafeeira*

Ainda de acordo com Ligia Osorio, a atividade cafeeira tinha como característica “a associação da atividade agrícola com a atividade mercantil”<sup>139</sup>. Para ilustrar esse ponto, a autora traz a seguinte citação de Nelson Werneck Sodré:

Não só os elementos ligados ao comércio interno de animais e de gêneros principalmente ficam vinculados à lavoura de café, como os elementos sediados nas cidades, que se incorporam como exportadores e importadores a essa atividade ascensional. O café refunde assim as relações entre os que empregam na lavoura os seus recursos e os que os empregam no comércio.<sup>140</sup>

Assim, comércio, agricultura e finanças se associavam em torno do café.

Em relação ao contexto econômico nacional, Faoro explica que a diminuição da atividade de extração de ouro resultou em um grande contingente de mão de obra disponível, situação também vivenciada pela crise da cana-de-açúcar. Essas duas circunstâncias levaram os proprietários de escravos a destinarem essa mão de obra ociosa para a produção de café. Essa autonomia inicial dos produtores de café, que possuíam terras próprias e escravizados de sua propriedade, permitiu-lhes de início produzir sem depender de muito crédito. No entanto, com o aumento da prosperidade, as bases econômicas da atividade cafeeira foram alteradas, levando

---

<sup>137</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 97.

<sup>138</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 98.

<sup>139</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 99.

<sup>140</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*, 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1963, p. 199 *apud* SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 99.

os fazendeiros a recorrerem ao crédito para adquirir cada vez mais escravos e comprar os víveres que antes eram produzidos internamente no latifúndio, que agora se voltara totalmente à produção de café.<sup>141</sup>

O autor também ensina que inicialmente a obtenção de crédito nesse momento não se distanciava muito das práticas antigas da agricultura de subsistência paulista, em que os fazendeiros emprestavam dinheiro a juros para seus vizinhos, e os comerciantes vendiam seus insumos a crédito para os produtores por um período típico de um ano, de uma safra à próxima. Embora a hipoteca – ainda de escravizados – fosse pouco comum, não era inexistente, servindo como garantia para o débito.<sup>142</sup>

De toda maneira, nos anos de 1820 o setor cafeeiro ainda não conseguia facilmente crédito nas cidades. Posteriormente, porém, com o crescimento das exportações e a necessidade de aumento da produção, o comprador da safra passa a ser o financiador mais óbvio para o fazendeiro, por meio de um sistema simples e intrínseco de crédito: o latifundiário recebe adiantamentos para custear suas despesas e expandir suas operações em troca da entrega da futura safra. Surgem então os comissários desempenhando o papel de financiadores da aquisição de mais escravos e também de mantimentos, já que o café se tornava mais valioso e ocupava o lugar dessas plantações de subsistência. A partir desse ponto, a produção deixa de pertencer ao fazendeiros, visto que esses comissários adiantavam recursos em troca da futura colheita, para depois vendê-la no mercado. As transações e ajustes de contas entre cafeeiro e comissário baseavam-se na confiança, resultado de uma relação pessoal, e não em documentos formais. Os comissários representavam os fazendeiros junto aos exportadores, quitavam as hipotecas desses fazendeiros realizadas com terceiros e arcavam com os custos de transporte. Nesse arranjo, o título de crédito será introduzido posteriormente, sendo secundária a garantia oferecida pela hipoteca, a qual é reservada, na prática, para o devedor que corre o risco de não conseguir pagar suas dívidas. Como consequência, a maior parte da receita gerada, entre dois terços e quatro quintos de uma saca de café, ficava nas mãos dos comissários, que então distribuíam os valores para outros fornecedores e credores.<sup>143</sup>

Como exemplifica Faoro, “o escravo africano, mais tarde o escravo do nordeste, a mula e o charque do Rio Grande, o feijão e o arroz de São Paulo, o bacalhau de Portugal —

---

<sup>141</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 388.

<sup>142</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 489.

<sup>143</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 390 e p. 489.

tudo passa das mãos do comissário para o fazendeiro, com os juros de 12% ao ano onerando todas as operações”<sup>144</sup>.

Assim, esse modelo creditício, baseado em relações pessoais e confiança mútua nesse ambiente pré-bancário, promoveu o crescimento dos mercadores urbanos, que compravam dos comissários as safras sem correrem grandes riscos. Essa dinâmica, por sua vez, contribuiu para a expansão dos latifúndios em detrimento das pequenas propriedades, as quais dependiam do intermédio dos grandes fazendeiros, que com seu prestígio conseguiam acesso a crédito nas cidades para lhes repassarem, o que de outra forma não seria acessível a esses pequenos produtores.<sup>145</sup>

A relevância das relações pessoais na obtenção de crédito apenas deixará de ser significativa com o surgimento, no Rio de Janeiro e nas capitais, das instituições bancárias, impessoalizando as relações entre devedor e credor. A introdução do banco, tanto na forma de casas bancárias quanto de bancos propriamente ditos, terá um impacto adicional: a redução do papel do comissário no negócio do crédito, tornando-se este um cliente que refinancia os títulos do agricultor, apenas recebendo uma modesta remuneração como pagamento pelo risco da transação.<sup>146</sup>

A crescente pressão internacional para que acabasse o tráfico de pessoas escravizadas, tópico que será abordado na próxima seção, resulta na duplicação do preço dos escravizados no mercado interprovincial<sup>147</sup>, o que por um lado aumenta a capacidade dos devedores de oferecê-los em garantia. No entanto, a médio prazo, o aumento do preço desse decisivo fator produtivo acaba fazendo com que a atividade cafeeira demande cada vez mais crédito, que agora pode ser disponibilizado em grande quantidade pela cidade, pois nela está livre o capital que antes estava totalmente imobilizado no comércio de escravizados e o credor se via mais protegido pela maior formalização que o sistema bancário propiciava. O agricultor, focado em expandir suas atividades, muitas vezes não percebia os riscos associados ao crescimento acelerado de sua produção, que poderia ser duramente prejudicada pelo aumento constante dos custos de produção, de modo que apenas a prosperidade contínua, sem eventos climáticos que impactassem a safra e sem quedas nos preços das sacas de café no mercado internacional, permitiria que a atividade cafeeira permanecesse viável enquanto continuava a se expandir,

---

<sup>144</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 390-391.

<sup>145</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 391.

<sup>146</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 489-490.

<sup>147</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 495.

necessitando assim manter o crescimento da produção sempre em níveis superiores ao aumento gradual de seu endividamento.<sup>148</sup>

A expansão do café, manifestada nas relações comerciais e na situação de seus ganhos e receitas, essencialmente se fundamenta na produção voltada para a exportação, a partir da qual se derivam todas as interdependências. E a atividade cafeeira, desde o início de sua expansão, adotou o paradigma estabelecido pelos engenhos de açúcar: grande propriedade e utilização de mão de obra escravizada.<sup>149</sup>

Essa profunda dependência da exportação fez com que o fazendeiro, de acordo com Joaquim Nabuco, não seja mais do que um “empregado agrícola que o comissário ou o acionista de banco tem no interior para fazer o seu dinheiro render acima de 12%”<sup>150</sup>. Sobre as consequências financeiras da tomada de crédito nesse contexto, este importante político e advogado prossegue afirmando que

O primeiro dos mecanismos pelos quais a agricultura sustenta uma classe importante da sociedade, é o crédito. O antigo fazendeiro trabalhava para o traficante que lhe fornecia escravos, como o atual trabalha para o correspondente (comissário) ou para o banco que lhe adianta capitais. Uma boa parte da riqueza nacional é eliminada do país pelo comércio de exportação, cujos lucros ficam em parte no estrangeiro, mas uma boa porção dessa riqueza pertence de direito aos que fornecem a lavoura de capitais.<sup>151</sup>

Esse sistema econômico, conectando a fazenda à cidade, desencadeia um deslocamento do centro econômico em direção ao município neutro do Rio de Janeiro. Os interesses de maior relevância circulam ao redor da capital, onde os elementos que controlam a riqueza se concentram e de lá exercem influência sobre as outras regiões. A economia fica focada mais nos aspectos comerciais da exportação e, residualmente, na comercialização de pessoas escravizadas, em detrimento do negócio de produção agrícola de fato, assim a fazenda teria se dispersado do real centro de poder. Como defende Faoro,

Comércio e quadro político-administrativo se reencontram. O Estado volta às suas origens e fundamentos patrimonialistas, alimentado pelo comércio. Ele se reequipa para as funções de condutor da economia, com o quadro de atribuições concentradas no estamento burocrático, armado em torno do Senado, dos partidos, do Conselho de Estado e da política centralizadora. Dinheiro e política voltam a se dar as mãos, subjugando a classe proprietária,

---

<sup>148</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 391 e p. 498.

<sup>149</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 488.

<sup>150</sup> NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1936, tomo I, p. 22 *apud* FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 488.

<sup>151</sup> NABUCO, Joaquim. Op. cit., p. 22 *apud* FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 488.

que, para defender sua produção, há de apelar para os intermediários urbanos, emaranhados no ninho governamental.<sup>152</sup>

O *senhoriato rural*, preso aos débitos na capital, acaba perdendo parte de sua posição de poder para o empresariado da cidade. Assim, a atividade legislativa da época fica intimamente ligada a uma centralização política que se materializa através de um centro urbano de controle do capital financeiro. E como é esse capital financeiro urbano o grande responsável por financiar as plantações, comprar escravizados e exportar a produção agrícola, a atividade cafeeira a ele se subordina.<sup>153</sup>

### 3.1.3 Transformações no quadro do tráfico internacional de pessoas escravizadas

A economia desde a colônia dependia de um fluxo constante e regular de africanos escravizados para suprir a demanda de mão de obra exigida pelas grandes plantações que sustentavam a produção, assim o tráfico de pessoas escravizadas provenientes do continente africano desempenhava um papel essencial na manutenção desse sistema.

No entanto, no começo do século XIX, a Inglaterra aboliu a escravidão em seus territórios. Sendo este país uma potência dominante da qual Portugal dependia, o império inglês teve poder para exercer pressão para que fosse proibido o tráfico de escravizados nas colônias portuguesas, pois era do interesse da Inglaterra limitar a produção de mercadorias que ainda fossem produzidas com base na mão de obra escravizada, que por esse motivo seriam mais baratas que as mercadorias britânicas.<sup>154</sup>

Coagido, Portugal assina diversos tratados ao longo da primeira metade do séc. XIX comprometendo-se com a extinção do tráfico de escravizados. Todavia, essas medidas foram simplesmente burocráticas e não foram efetivamente implementadas – meras “leis para inglês ver” –, possibilitando que os traficantes continuassem a garantir o *senhoriato rural* de escravizados sob as vistas grossas de d. João VI e, mais tarde, do governo imperial, tendo até mesmo entrado um maior número de escravizados no Brasil na década de 1840 do que o verificado nos períodos anteriores a tais tratados. No entanto, a resistência do Império brasileiro contra a pressão inglesa não perduraria, especialmente quando, em 1846, o parlamento inglês vota a Lei Bill Aberdeen autorizando a marinha britânica a perseguir navios e barcos com

---

<sup>152</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 391.

<sup>153</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 487.

<sup>154</sup> MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010, p. 199.

indícios de estarem transportando escravizados em alto-mar, nas costas brasileiras, em rios, em portos, até mesmo dentro do território brasileiro.<sup>155</sup>

A intensificação das medidas legais britânicas foi um aviso significativo tanto ao governo brasileiro quanto às classes escravagistas. Como resultado, o Estado resolveu enfim cumprir os tratados assinados e empreender esforços concretos para extinguir o tráfico de escravizados.<sup>156</sup> Finalmente, em 4 de setembro de 1850, a Lei n. 581, mais conhecida como Lei Eusébio de Queiroz<sup>157</sup>, estabeleceu medidas para a repressão do tráfico internacional de escravizados no Império.

Embora tenham se consolidado políticas imperiais para abolir o tráfico de escravizados, seus efeitos não foram imediatamente perceptíveis em relação à disponibilidade de mão de obra. Isso ocorreu em parte devido à entrada ilegal de milhares de escravizados africanos depois da extinção do tráfico internacional, como também devido à criação de um mercado interno de escravizados, visto que a decadência de setores tradicionais, como o açúcar, liberou a mão-de-obra escravizada que era explorada no Nordeste, possibilitando o tráfico interprovincial para o Centro-Sul.<sup>158</sup>

No entanto, desde o início das pressões inglesas, esse deslocamento interprovincial já era percebido como uma solução que não duraria para sempre, tornando-se essencial considerar como obter uma mão de obra que atendesse de forma permanente a demanda da produção agrícola.<sup>159</sup> Assim, as restrições crescentes ao tráfico ao longo da primeira metade do século XIX, culminando na Lei Eusébio de Queiroz, fomentaram as discussões sobre alternativas à escravidão, sendo a imigração a solução proposta pelo governo. No entanto, como será discutido na seção seguinte, para concretizar esse projeto, considerou-se necessário regularizar o acesso à terra.<sup>160</sup>

Adicionalmente, Ligia Osorio aponta que com o fim do tráfico houve a liberação dos capitais anteriormente investidos nessa atividade, possibilitando o redirecionamento dos

---

<sup>155</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 129-131.

<sup>156</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 132.

<sup>157</sup> BRASIL. *Lei n. 581, de 04 de setembro de 1850*. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm)>.

<sup>158</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 135-136.

<sup>159</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 199.

<sup>160</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 135-136.

investimentos para outras áreas da economia, gerando dinamismo e impulsionando a modernização da sociedade brasileira.<sup>161</sup>

### 3.2 Motivações e objetivos para uma regularização fundiária

As revoluções burguesas ocorridas na Europa do final do séc. XVIII até meados do séc. XIX estenderam seus tentáculos sobre os países da periferia, influenciando a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo industrial em substituição à sua forma comercial. Isso resultou em mudanças nas relações políticas e econômicas globais, introduzindo novas práticas para a obtenção de lucro. Na medida em que países industrializados como Inglaterra e França buscavam consolidar suas posições, estes impuseram condições aos países menos desenvolvidos. Por exemplo, as pressões inglesas para o fim do monopólio comercial colonial e a já analisada coerção para o fim do tráfico de escravizados, com o objetivo de assim assegurarem acesso a insumos para suas indústrias e a ampliarem o mercado consumidor para seus produtos manufaturados.

De acordo com Emília Viotti da Costa, as mudanças na economia global desencadearam uma reformulação das políticas relacionadas à terra, resultando na promulgação de leis específicas sobre esse assunto em diferentes países, inclusive no Brasil. Assim, essas legislações nascidas no século XIX viriam para “regularizar a propriedade da terra de acordo com as novas necessidades econômicas e os novos conceitos de terra e de trabalho”<sup>162</sup>, de forma que a terra passou a ser juridicamente incorporada à economia comercial.

Nesta nova visão, a terra precisava se transformar em uma mercadoria de alto valor. Mercadoria essa com potencial de proporcionar lucro não apenas por meio de suas características intrínsecas, mas também pela sua capacidade de gerar outros recursos. Houve uma tentativa deliberada de conferir à terra um caráter predominantemente comercial, em contraste com seu lugar tradicional de conferir *status* social, especialmente evidente na economia dos engenhos durante o período colonial no Brasil.<sup>163</sup> Nessa mesma perspectiva,

---

<sup>161</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 135.

<sup>162</sup> COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999, p. 171.

<sup>163</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 172.

acrescenta Faoro que “a terra deveria ser objeto de negócios, sem entraves alheios ao mercado, ou impedimentos economicamente irracionais, como será a própria escravidão”<sup>164</sup>.

No território que hoje é o Brasil, a consideração da terra como algo a ser aproveitado de forma útil remonta ao período colonial, quando a agricultura era vista como um fator crítico para a sustentabilidade econômica da colônia em termos de autoabastecimento. Foi no século XIX, contudo, que a concepção da terra como capital, uma mercadoria produtora de outras mercadorias, ganhou significativa aceitação ideológica e, conseqüentemente, legitimidade. Nesse contexto, a agricultura voltada para o modelo capitalista trazia seu antônimo: o desperdício. Terras ociosas improdutivas que não gerassem lucros, bem como terras de uso comum, de populações nativas e de usos ancestrais, representavam tal antônimo.<sup>165</sup>

No Velho Mundo, a revolução francesa e a revolução industrial provocaram um enfraquecimento nas antigas relações agrárias europeias, visando atender às demandas do projeto burguês emergente. O objetivo primordial desse projeto era converter a terra em mercadoria, rompendo os vínculos feudais que a tornavam inalienável, e colocá-la disponível ao mercado, no qual a competição faria com que proprietários menos eficientes acabassem por falir, cedendo espaço para aqueles mais adaptados ao capitalismo no campo. Esse primeiro objetivo resultou em um segundo objetivo derivado: a necessidade de promover um espírito empreendedor e laborioso entre os proprietários de terras. Por fim, o terceiro objetivo foi o de formar um mercado de trabalho, composto pelos camponeses agora emancipados de suas obrigações feudais previamente existentes, ao mesmo tempo em que se cerceou o acesso destes à propriedade da terra.<sup>166</sup>

Assim, esse projeto burguês vincularia de forma indissociável a questão fundiária com a disponibilização abundante de trabalhadores livres. Nas palavras de Emília Viotti da Costa,

a política de terras e a mão-de-obra estão sempre relacionadas e ambas dependem, por sua vez, das fases do desenvolvimento econômico. No século XIX, a expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo causaram uma reavaliação das políticas de terras e do trabalho em países direta ou indiretamente atingidos por esse processo.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 497.

<sup>165</sup> SECRETO, Maria Verônica. Propriedade da Terra: a sua definição na lei, práticas, lutas e justiça. Brasil 1850-1988. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. *Anais do XXV Simpósio Nacional de História – História e Ética*. Fortaleza: ANPUH, 2009, p. 4. Disponível em: <[https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189\\_9717a691b7697051ab0773a2940a5955.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189_9717a691b7697051ab0773a2940a5955.pdf)>.

<sup>166</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 138.

<sup>167</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 170.



Como discutido anteriormente, por um longo período, a regulamentação da propriedade da terra no Brasil colonial e imperial não interessava ao *senhorio rural*, uma vez que a manutenção do acesso à terra como algo sem muito controle estatal era de interesse direto desses fazendeiros, pois lhes permitia expandir seus domínios conforme desejassem. Além disso, na época, o real valor econômico era atribuído às pessoas escravizadas, que eram as mercadorias consideradas como valiosas, consequentemente, o capital era direcionado para a compra desses trabalhadores escravizados.

Essa situação só começou a mudar quando se percebeu que a escravidão não era mais sustentável a longo prazo. Como já visto, não interessava à burguesia industrial inglesa a manutenção do comércio de escravizados, tanto porque lhes interessava realocar o capital investido nesse setor para outros segmentos, como a indústria e os serviços, quanto porque a proibição do tráfico inevitavelmente levaria ao declínio da escravidão, o que então diminuiria a competitividade dos produtos brasileiros em relação aos produtos ingleses no mercado internacional. Além disso, a burguesia inglesa precisava de novos mercados para vender seus produtos, então se fazia necessária a ampliação do público consumidor. E a existência de escravizados, devido às suas condições materiais, diminuí o tamanho do mercado consumidor para onde potencialmente se escoaria a produção industrial inglesa.<sup>168</sup>

Motivadas por tais interesses, as pressões internacionais contra o tráfico de escravizados aumentavam cada vez mais. Tornava-se impreterível, então, ao menos pensar na substituição do trabalhador escravizado. Diante disso, as elites dirigentes, muitas vezes ligadas ao negócio agrícola, aventam a substituição gradativa da escravidão pelo trabalho livre. No entanto, essa nova forma produtiva exigia a implementação de novos mecanismos coercitivos legitimadores da exploração do trabalho, uma vez que o trabalho livre pressupõe a separação do trabalhador do trabalho, algo que não ocorre na escravidão.<sup>169</sup>

Afinal, “através do cativo, o capital organizava e definia o processo de trabalho, mas não instaurava um modo capitalista de coagir o trabalhador a ceder sua força de trabalho em termos de uma troca aparente igual de salário por trabalho”<sup>170</sup>.

No contexto brasileiro, em que a estrutura de trabalho estava historicamente embasada na relação entre senhor e escravizado, não havia condições para a emergência orgânica do trabalhador livre. Assim, tornou-se imperativo buscar essa mão de obra onde a coerção

---

<sup>168</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 207.

<sup>169</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 30.

<sup>170</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 32.

capitalista sobre o trabalhador já estivesse integrada às relações de trabalho. Nesse sentido, a melhor alternativa foi a imigração oriunda de países nos quais essa ideologia já se encontrava mais enraizada.<sup>171</sup>

Porém, as elites dirigentes compreenderam que, sob o regime de posses no qual a distribuição fundiária se dava na época, “nada poderia prevenir o deslocamento dos antigos escravos e novos imigrantes para as abundantes terras livres da fronteira agrícola [...], onde poderiam tornar-se trabalhadores autônomos em suas próprias terras”<sup>172</sup>. O que explica porque as discussões sobre a regularização fundiária estariam vinculadas com a colonização estrangeira: era necessário impedir o acesso à terra. Nas célebres palavras de José de Souza Martins, “se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa”<sup>173</sup>.

Somando-se a essa preocupação com uma futura crise de disponibilidade de mão de obra, a atividade cafeeira passava por um crescimento vertiginoso: em 1820, a safra de café alcançou a marca de 100.000 sacas, crescendo para 400.000 uma década depois, chegando em aproximadamente dois milhões em 1861.<sup>174</sup>

A expansão da produção de café foi possível devido a destinação de vultuosos investimentos ao setor primário, dos quais parte significativa era destinada à aquisição de trabalhadores escravizados. Esse cenário resultou em um aumento progressivo do endividamento da classe proprietária de terras junto à burguesia capitalista, que fornecia os créditos para tais investimentos. Eusébio de Queirós destacou esse processo ao afirmar que “assim, a nossa propriedade territorial ia passando das mãos dos agricultores para os especuladores e traficantes”<sup>175</sup>.

Assim, como já abordado nesse trabalho, para Faoro, o *senhoriato rural* nesse momento não somente se vê acorrentado a serviço de seus credores, como também perde parte do seu poder político como resultado da centralização monárquica dos anos 1840. Como expõe o autor,

Dois focos convergentes esmagam o chamado senhor territorial, dono de fazendas e de engenhos: a burguesia comercial e o governo, aquela pelo crédito e este pelo apoio às medidas de controle econômico do comissário.

---

<sup>171</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 35.

<sup>172</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 199.

<sup>173</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 47.

<sup>174</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 206.

<sup>175</sup> Pronunciamento de Eusébio de Queirós. In: ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena História da Formação Social Brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 291 *apud* GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 207.

Sobre o aparente poder político do agricultor, eleva-se o feixe de dependências articuladas pela preocupação de libertar as terras da baronia, cioso o Estado de mais ingressos, só possíveis com a abertura do latifúndio.<sup>176</sup>

A conjunção desses fatores possibilitou que finalmente uma legislação fundiária pudesse surgir, ainda que essa regulação contrariasse o desejo do *senhoriato rural* de manter sem restrições o potencial expansivo de suas terras. Além disso, a diminuição de competências das assembleias provinciais pela Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834 pode ser diretamente relacionada a essa conjuntura, visto que agora o judiciário não poderia mais ser completamente controlado pelo poder local, assim como a reforma do Código de Processo Criminal em 1841 aprofundou essa situação ao esvaziar as funções dos juízes de paz. Se nem sempre os litígios judiciais traziam apenas resultados positivos aos senhores de terras, como verificou Márcia Motta na sua pesquisa<sup>177</sup>, a diminuição da influência do grande fazendeiro sobre o judiciário via sequestro da estrutura de poder local aumentava o risco de um revés em um processo disputando parcelas de terras. Diante desse quadro, a segurança jurídica que uma legislação fundiária traria se tornaria atraente, restava então ao *senhoriato rural* agir nas discussões legislativas para que qualquer regularização que surgisse servisse aos seus interesses.

Ligia Osorio Silva ainda acrescenta que outros fatores motivaram a retomada da discussão sobre a regulação da propriedade da terra ao mesmo tempo em que se encerrava o tráfico de escravizados. A autora aponta que o fim do tráfico gerava uma distorção no mercado em relação ao valor que os escravizados representavam como mercadoria e capital imobilizado no sistema escravista. Portanto, era necessário também substituir o escravo como ativo econômico, sendo a terra uma das naturais candidatas. Para isso, ainda na argumentação da autora, era fundamental que se colocasse em ordem a situação do acesso e propriedade da terra. Ela adiciona também que no processo de substituição da mão de obra, era crucial garantir o financiamento da vinda de imigrantes, e uma maneira viável de fazer isso seria por meio da

---

<sup>176</sup> FAORO, Raymundo. Op. cit., p. 497.

<sup>177</sup> Márcia Motta analisa em seu doutorado as disputas judiciais fundiárias no município fluminense Paraíba do Sul antes da regularização fundiária (nos capítulos I, II e III de sua tese) e depois da Lei de Terras de 1850 (nos capítulos V e VI) e, assim, desvenda que “Se, por um lado, muitas vezes a decisão de um fazendeiro pela abertura de um processo [judicial diante de uma disputa de terras] significava exprimir seu poder também na arena jurídica, por outro, os processos podiam se direcionar para o questionamento deste mesmo poder, envolvendo agentes sociais diversos, tão ansiosos de salvar o seu direito à área ocupada quanto ele. O universo rural não se reduzia, por conseguinte, à certeza do poder incontestável dos grandes fazendeiros.” (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 135)

venda de terras devolutas da Coroa. Assim, tornava-se essencial uma regularização que permitisse a identificação e demarcação das terras devolutas.<sup>178</sup>

José de Souza Martins também levanta o problema da substituição do escravizado como garantia para tomada de crédito. Como ressalta o autor,

O escravo tinha dupla função na economia da fazenda. De um lado, sendo fonte de trabalho, era o fator privilegiado da produção. Por esse motivo era também, de outro lado, a condição para que o fazendeiro obtivesse dos capitalistas (nome reservado aos emprestadores de dinheiro), dos comissários (intermediários na comercialização do café) ou dos bancos o capital necessário, seja ao custeio seja à expansão de suas fazendas. O escravo era o penhor do pagamento dos empréstimos. Por isso, praticamente todo o capital de custeio provinha de hipotecas lançadas sobre a escravaria das fazendas.<sup>179</sup>

Dessa forma, era necessário a consolidação de um mercado de terra para que esta pudesse ser utilizada como garantia financeira no lugar dos escravizados, permitindo assim que os seus proprietários continuassem ter acesso a crédito para expandir suas operações produtivas.<sup>180</sup> Assim, além da necessidade de angariar recursos por meio desse mercado para financiar a imigração de trabalhadores, surge a concepção de utilizar a terra como valor hipotecário nos empréstimos, uma proposta ainda pouco viável devido à desordem da questão fundiária na época. Ou seja, as discussões a respeito da regulamentação fundiária nesse momento seriam também resultado dessa preocupação.

Mas, em debate com José de Souza Martins, Ligia Osorio Silva defende que seria anacrônica a perspectiva de que *necessariamente* “tudo aquilo que o escravo representava como mercadoria e capital imobilizado no antigo sistema deveria, em parte, ser substituído pela terra num futuro próximo”<sup>181</sup>. Ela ainda acrescenta que, embora a perspectiva do fim do escravismo demandava uma nova garantia para os empréstimos [...], havia outras possibilidades para resolver esse problema (que de fato serão implementadas no decorrer dos anos 1860, 1870)”<sup>182</sup>. Pois, de acordo com Ligia Silva, a valorização da terra enquanto capital e amadurecimento do

---

<sup>178</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 136.

<sup>179</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 41.

<sup>180</sup> Laura Varela salienta que não é verdade que “um efetivo mercado de terras só tenha surgido com a regulamentação jurídica da propriedade privada. [...] havia anteriormente à legislação nacional garantidora da propriedade, um mercado de terras, ou seja, um significativo número de transferências dominiais mediante compras, trocas, heranças e doações. [...] As legislações procurariam, portanto, *não instaurar um mercado de terras*, já existente, mas sim *conferir veste jurídica às relações econômicas* que se intensificavam e ganhavam importância na realidade local.” (VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 129, nota de rodapé, grifos da autora)

<sup>181</sup> SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da lei de 1850. 1ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1996, p. 124.

<sup>182</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 137.

mercado de terras nos moldes da propriedade privada moderna são processos que demandarão um período significativamente maior para se concretizarem.<sup>183</sup>

Retornando às motivações que fomentaram o debate em torno de uma regulação fundiária, Laura Beck Varela aponta que a emancipação política da nação e a organização do direito à propriedade privada da terra estariam essencialmente conjugados<sup>184</sup>. Na mesma esteira, Ligia Silva aponta que a consolidação do Estado nacional é um processo que ocorre simultaneamente ao processo de formação da classe dos proprietários de terra<sup>185</sup>. Assim, as autoras corroboram uma visão de que nesse pós-Independência estaria na pauta das discussões políticas a necessidade de regulamentação da propriedade privada, pois ela era percebida como exigência do próprio desenvolvimento do Estado.

Por fim, Gassen enfatiza que se tornava cada vez mais imprescindível a necessidade de regularizar a desordem na propriedade privada da terra que se iniciou já no sistema das sesmarias e só se aprofundou durante o regime de simples posse.<sup>186</sup> Assim, a normatização jurídica da terra nesse momento teria se tornado incontornável, era necessário finalmente lidar com a situação agrária que demonstrava sinais de descontrole. A realidade fundiária estava escapando do domínio estatal, e a promulgação de uma legislação que regularizasse a questão da propriedade da terra era uma forma de reafirmar o controle da Coroa sobre a ocupação do solo.<sup>187</sup>

Conforme enumera o autor, a situação fundiária no fim dos anos 1840 era a seguinte:

- I - sesmarias concedidas e integralmente confirmadas, isto é, com o atendimento das exigências de demarcação, confirmação, aproveitamento (cultura ou criação) e outras. O proprietário tinha, pois, o domínio sobre a gleba, cuja situação se achava de acordo com os preceitos legais;
- II - sesmarias simplesmente concedidas, faltando aos concessionários cumprir uma ou mais exigências legais. Tinham eles simplesmente a posse, não o domínio;
- III - glebas ocupadas por simples posse, sem qualquer título. Configurava-se apenas a situação de fato, ou seja, a ocupação, com ou sem exploração efetiva;

---

<sup>183</sup> Laura Beck Varela discorre sobre o percurso de formação do processo hipotecário, mostrando o longo caminho para que finalmente existisse um registro de imóveis em sentido amplo que possibilitasse um título de domínio emitido pelo poder público suficientemente garantidor da hipoteca, bem como o processo evolutivo desse instituto até o Código Civil de 1916 em VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 172-193.

<sup>184</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 126.

<sup>185</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 90.

<sup>186</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 195.

<sup>187</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 176-177.

IV - terras sem ocupação, não concedidas ou já revertidas ao Poder Público por não atendimento das exigências legais, se anteriormente objeto de concessão de sesmarias. Eram as ‘terras devolutas’ do Império.<sup>188</sup>

Diante desse complexo quadro, a necessidade de ordenação jurídica teria se tornado incontornável, de forma que a solução para o problema do descontrole estatal sobre as antigas sesmarias e sobre as posses, a individualização e distinção entre as terras públicas das privadas, a definição das maneiras de aquisição das terras devolutas e a solução da questão da latente falta de mão de obra para as atividades agrícolas seriam alguns dos objetivos que precisavam ser alcançados pela regularização da propriedade privada da terra.<sup>189</sup>

### 3.3 Projeto da Lei de Terras: Debates Parlamentares em 1843-1850

No ano de 1842, o ministro do Império, Cândido José de Araújo Viana, requisitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho do Estado a confecção de propostas referentes a dois assuntos: a regularização das sesmarias e a política de colonização.<sup>190</sup>

O requerimento foi encaminhado a Bernardo Pereira de Vasconcelos, designado como relator, e a José Cesário de Miranda Ribeiro. A proposta foi finalizada em 8 de agosto e então enviada ao Conselho Pleno, onde foi discutida em seis sessões ao longo dos meses de setembro, outubro e novembro.<sup>191</sup>

O parecer da Seção já incorporava os elementos que influenciariam toda a discussão do projeto. Ele estabelecia uma ligação entre os dois problemas e propunha a unificação em um único projeto, em vez de dois separados como fora originalmente solicitado.<sup>192</sup> Os dois autores do anteprojeto de lei decidiram combinar as duas questões em uma única proposta porque consideravam que a questão das sesmarias e a da colonização “estão intimamente conexas, que uma não pode reparar-se sem a outra”<sup>193</sup>. Para eles, o objetivo principal do projeto era estimular

---

<sup>188</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 177.

<sup>189</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1694-1695.

<sup>190</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 171. Também em SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra e Transição*. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 305.

<sup>191</sup> CARVALHO, José Murilo de. Modernização frustrada: a política de terras do Império. *Revista Brasileira de História*, São Paulo: ANPUH, v.1, n.1, mar. 1981, p.40. Disponível em: <[https://www.anpuh.org/revistabrasileira/view?ID\\_REVISTA\\_BRASILEIRA=39](https://www.anpuh.org/revistabrasileira/view?ID_REVISTA_BRASILEIRA=39)>.

<sup>192</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

<sup>193</sup> Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro - IHGB. *Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovado na Sessão de 8 de agosto de 1842*. BR RJHGB 125DL212.12 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 172.

a imigração de trabalhadores pobres<sup>194</sup> devido à presumível falta de mão de obra que o fim do tráfico de escravizados causaria<sup>195</sup>.

Assim sendo, a proposta foi baseada nessa ideia de que era necessário defender uma agricultura que estaria ameaçada pela decadência, risco que seria solucionado pela substituição da mão de obra escravizada por colonos estrangeiros. Para que fosse bem-sucedida essa troca, era necessário garantir que o trabalhador imigrante não se tornasse dono de um pedaço de terra próprio para que assim ele permanecesse à disposição dos fazendeiros, por isso era preciso impedir “o abuso das posses, com que ainda se costuma apropriar terras devolutas”<sup>196</sup>. O parecer trazia a proposição de que as terras públicas fossem somente vendidas, vetando a doação e concessão, bem como propunha que não se permitisse o apossamento, visando diminuir a disponibilidade de terras, aumentando o seu valor e, com isso, dificultar a aquisição da terra. Isso faria com “que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter os meios de se fazer proprietário”<sup>197</sup>.

Márcia Motta sublinha no parecer da Seção o reconhecimento por parte dos autores do projeto da importância da polícia criada pela Reforma do Código de Processo Criminal<sup>198</sup>, pois dessa forma o Governo Imperial enfim teria o “poder necessário para efetivar suas disposições”<sup>199</sup>, o que corrobora a hipótese de que as estratégias em torno da centralização monárquica abriram os caminhos para uma legislação fundiária.

Dessa forma, em um documento composto por dez artigos, os autores submeteram seu anteprojeto *Distribuição de Terras e Colonização* para revisão pelo Conselho Pleno.<sup>200</sup> Para Emília Viotti da Costa, José Murilo de Carvalho e Roberto Smith, esse anteprojeto tinha

---

<sup>194</sup> José Murilo de Carvalho cita o parecer em que os autores da proposta afirmavam que “o principal objeto da Seção é promover a imigração de trabalhadores pobres, moços e robustos”. (CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40)

<sup>195</sup> Márcia Motta cita o parecer em que os autores deixavam claro seu medo de uma crise de mão-de-obra: “resolvida em Tratados, que força a respeitar, a Seção receia que sua redução [da oferta de mão-de-obra] será tal, e tão rápida que acabrunhará a nossa indústria”. (IHGB. *Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovado na Sessão de 8 de agosto de 1842* apud MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 172)

<sup>196</sup> IHGB. *Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovado na Sessão de 8 de agosto de 1842* apud MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 173.

<sup>197</sup> *Parecer da Seção do Conselho de Estado, Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias Aprovadas na Sessão de 8 de Agosto de 1842*, Arquivo Nacional, Códice 49, v. I apud CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

<sup>198</sup> BRASIL. *Lei n. 261, de 03 de dezembro de 1841*. Reformando o Código do Processo Criminal.

<sup>199</sup> IHGB. *Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovado na Sessão de 8 de agosto de 1842* apud MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 173.

<sup>200</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 173. Também em CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

influência do folheto intitulado *A Letter from Sydney*, escrito por E. G. Wakefield em 1829<sup>201</sup>. Este texto propunha um modelo para a colonização da Austrália, uma região com terras abundantes e facilmente apropriadas, o que resultava em escassez de mão de obra. Tratava-se da teoria da colonização sistemática de Wakefield.

Conforme essa perspectiva teórica, para que o território colonial se tornasse propício para a acumulação de capital, era essencial estabelecer uma *cooperação complexa*, caracterizada por grupos de indivíduos coordenando suas atividades laborais em diversas esferas. Por exemplo, um grupo se dedicaria à produção de alimentos, enquanto outro se especializaria na confecção de vestuário, e assim por diante. Segundo Wakefield, essa forma de organização resultaria em maior habilidade por parte dos trabalhadores e em uma redução do tempo necessário para a produção.<sup>202</sup>

Entretanto, a concepção de *cooperação complexa* deve ser avaliada à luz do que o autor inglês classifica como a condição egoísta do ser humano. Portanto, seria necessário um mecanismo que compelsse os indivíduos a trabalharem seguindo essa concepção. No contexto da escravidão, o próprio estado de servidão impõe essa união forçada; no entanto, para o trabalhador livre, essa cooperação só ocorre mediante o pagamento de salário em troca da utilização de sua força de trabalho.<sup>203</sup>

Ainda segundo Wakefield, a dificuldade enfrentada pelas colônias em atingir a cooperação complexa residiria nas terras disponíveis para ocupação, uma vez que os seres humanos teriam naturalmente uma inclinação a serem proprietários, o que levaria à dispersão da força de trabalho. Ou seja, os trabalhadores desejam ter suas próprias terras, assim, se elas estiverem disponíveis, acabaria por impedir a acumulação de capital.<sup>204</sup>

Dessa maneira, a colonização sistemática envolve a imposição ao trabalhador livre de um “contexto social onde o assalariamento se impusesse enquanto forma genérica das relações sociais”<sup>205</sup>. Para alcançar isso, seria responsabilidade do Estado legitimar a propriedade privada da terra, conferindo-lhe um valor comercial.

O valor da terra deveria cumprir duas funções essenciais: primeiro, gerar um fundo destinado à imigração, garantindo assim a entrada de mão de obra na colônia; e em segundo

---

<sup>201</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 176-177. Também em SMITH, Roberto. Op. cit., p. 306 e em CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

<sup>202</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 264-265.

<sup>203</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 265-267.

<sup>204</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 265 e CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

<sup>205</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 265.



lugar, o preço da terra precisaria ser alto o suficiente (*sufficiently high price*) para que o colono recém-chegado não pudesse comprá-la imediatamente, porém, ao mesmo tempo, deveria ser acessível o bastante para que ele vislumbasse a possibilidade de adquiri-la no futuro por meio de seu trabalho. Esse equilíbrio garantiria a disponibilidade do trabalhador livre.<sup>206</sup>

Ou seja, a teoria de colonização sistemática de Wakefield sugeria que o governo aumentasse artificialmente o preço das terras, obrigando assim o imigrante a trabalhar por um período antes de ter condições de adquirir sua própria propriedade. Em contrapartida, a renda proveniente da venda das terras públicas seria empregada na importação de mais trabalhadores, o que, por sua vez, reduziria os custos de mão de obra e aumentaria ainda mais os preços das terras. Esse modelo era conhecido como sistema de autossustentação (*self-supporting system*).<sup>207</sup>

Ruy Cirne Lima também acredita que os dois autores do anteprojeto teriam se baseado nessa teoria, afirmando que “francamente wakefieldianos se havia já se mostrado o anteprojeto da Secção do Império”<sup>208</sup>. O autor cita inclusive uma declaração da Consulta de 8 de agosto de 1842 da Seção do Império, na qual foi apresentada a proposta de Vasconcelos e Miranda Ribeiro para o Conselho Pleno, em que a doutrina do *sufficiently high price* estaria presente:

Um dos benefícios da providencia que a Secção tem a honra de propôr a Vossa Magestade Imperial é tomar mais custosa a aquisição de terras [...] Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem excepção alguma. Augmentando-se assim, o valor das terras e dificultando-se consequentemente, a sua aquisição, é de se esperar que o immigrado pobre alugue o seu trabalho effectivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietario.<sup>209</sup>

No entanto, vale ressaltar que Smith, mesmo defendendo que “a inspiração que serviu de eixo à elaboração do anteprojeto esteve amplamente baseada na contribuição de Wakefield”<sup>210</sup>, faz a ressalva de que a regularização das terras proposta pelo projeto não se “inscrevia como um projeto de povoamento [como o proposto por Wakefield] e, sim, visando as transformações das relações de trabalho”<sup>211</sup>.

---

<sup>206</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 277.

<sup>207</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

<sup>208</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 84.

<sup>209</sup> *Consultas do Conselho do Estado sobre Assumptos da Competencia do Ministerio do Imperio, coligidas e publicadas por ordem do governo por Joaquim José da Costa Medeiros e Albuquerque*, Rio de Janeiro, 1888, p. 71 e seguintes *apud* LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 84.

<sup>210</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 306.

<sup>211</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 326.

Márcia Motta, ao fazer uma análise dos debates no Conselho Pleno, traz outra perspectiva. Para a autora, as emendas apresentadas pelos conselheiros, bem como as “supressões de palavras e artigos, alterações quanto a forma de apresentação dos artigos relacionavam-se a interpretações diversas quanto aos objetivos da lei”<sup>212</sup>. Ou seja, não acredita que havia unanimidade na ideia de que o principal objetivo do projeto fosse promover a imigração, para ela outras questões também estariam no cerne dessa proposta de lei.<sup>213</sup>

Aponta Motta que, em uma das sessões de debate no Conselho em setembro, emendas propostas por dois conselheiros refletiram visões distintas sobre os direitos dos posseiros em relação às terras apossadas, revelando que havia uma ausência de entendimento pleno em relação ao conteúdo do artigo referente às posses.<sup>214</sup> Nas próximas sessões de debate, as discussões ao redor de questões envolvendo terras já ocupadas – ou passíveis de serem ocupadas – por posseiros se estenderam para temas como reconhecimento da posse atrelado ao cultivo, limitação da extensão das terras adquiridas por posse e definição de procedimentos para os litígios envolvendo terras devolutas<sup>215</sup>.

Diante desses debates, a autora ao comparar divergências e convergências depreende que ao menos “em uma questão os conselheiros estavam plenamente de acordo: havia grande interesse em propor um projeto de Lei de Terras que fosse eficaz na discriminação, medição e venda de terras devolutas”<sup>216</sup>. Na interpretação da historiadora, o projeto refletiu o complexo contexto político do momento, ao mesmo tempo em que buscou solucionar as questões relacionadas à ocupação fundiária. A autora, por fim, também reconhece que “o projeto [...] se inseriu na luta entre as várias propostas pelo fim do tráfico negreiro e seus significados”<sup>217</sup>.

José Murilo de Carvalho apresenta as disposições do anteprojeto:

---

<sup>212</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 176.

<sup>213</sup> Márcia Motta ao longo de sua análise do processo legislativo formador da Lei de Terras se mostra reticente em aceitar a perspectiva historiográfica majoritária de que invariavelmente conselheiros e legisladores teriam o folheto de Wakefield no horizonte de suas proposições.

Uma passagem no trabalho de José Murilo de Carvalho parece sustentar o ponto de vista da autora, quando Carvalho cita as reações adversas de alguns deputados às frequentes referências a Wakefield nos discursos de um dos deputados defensores do projeto durante os debates na Câmara. Veja: “A defesa foi feita principalmente por Rodrigues Torres, que pronunciou em torno de 20 discursos, secundado com entusiasmo por Bernardo de Souza Franco, deputado pelo Pará, que *se comprazia em referências a Wakefield, para a irritação de alguns de seus colegas*” em CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41, grifo nosso.

<sup>214</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 173.

<sup>215</sup> Márcia Motta adverte que, nesse momento, entendia-se por terras devolutas “as que podem ser dadas em sesmarias, segundo a Ordenação Livro IV, título 43 e Leis posteriores sobre Sesmarias”. (IHGB. *Exposição e Projeto sobre Colonização e Sesmarias aprovado na Sessão de 8 de agosto de 1842* apud MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 177, nota de rodapé)

<sup>216</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 176.

<sup>217</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 176.

O projeto da Seção [...] proibia datas de sesmarias e posses; autorizava a venda de terras devolutas somente por dinheiro e à vista; mandava respeitar as posses feitas depois de 17 de julho de 1823 (a data certa deveria ser 1822) na parte cultivada e em dois tantos mais havendo terreno devoluto no local; proibia estrangeiros que tivessem suas passagens financiadas pelo governo ou por particulares de comprar ou aforar terras ou comerciar antes de três anos após a chegada; autorizava gastar os recursos provenientes da venda da terra em financiar viagens de trabalhadores pobres de qualquer parte do mundo; autorizava ainda naturalizar todos os estrangeiros após 3 anos de residência, mesmo sem solicitação; finalmente, estabelecida que os litígios surgidos com a aplicação da lei seriam julgados pelos juízes municipais, com recurso para os presidentes de província, e permitia a aplicação de penas de prisão de até 3 meses e de multas de até 200 réis.<sup>218</sup>

Quanto às modificações decorrentes dos debates no Conselho Pleno, o autor destaca a introdução de uma disposição prevendo um imposto territorial de “1\$500 por meio quarto de légua em quadra” e outra adição no texto dispondo que “Serão devolvidas para a Coroa as terras de que não for pago o imposto sobredito por três anos contínuos ou interrompidos”.<sup>219</sup>

Márcia Motta informa que foi em 3 de junho de 1843 que o projeto aprovado no Conselho Pleno foi introduzido pela primeira vez na Câmara dos Deputados por Joaquim Manoel Pereira da Silva, representante da Província do Rio de Janeiro.<sup>220</sup>

Em 10 de junho, na semana seguinte, o projeto foi apresentado por outro deputado da Província do Rio de Janeiro, Joaquim José Rodrigues Torres<sup>221</sup>. Contudo, a versão apresentada incluía diversas modificações em relação ao projeto ministerial original, sendo consideravelmente mais detalhado nos 29 artigos que agora o compunham. Márcia Motta adverte sobre a dificuldade em rastrear como se deram essas modificações e adições, pois as Atas do Conselho de Estado seriam muito resumidas, oferecendo pouca informação sobre os debates ocorridos na época. Alguns dos novos artigos foram sugeridos pelo Conselheiro Vasconcelos – um dos autores do anteprojeto inicial. Porém, não há menção nos registros sobre possíveis debates a respeito desses acréscimos.<sup>222</sup>

Para Gassen, o projeto modificado preservava essencialmente suas ideias fundamentais em consonância com as teorias estabelecidas por Wakefield, nos quais os dois autores do anteprojeto teriam se inspirado.<sup>223</sup> José Murilo de Carvalho, por sua vez, elenca as

---

<sup>218</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40-41.

<sup>219</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41.

<sup>220</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 177.

<sup>221</sup> José Murilo de Carvalho cita somente essa leitura em 10 de junho de 1843, nada falando sobre a de 3 de junho em CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41.

<sup>222</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 178, nota de rodapé.

<sup>223</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 214.

mudanças em relação ao projeto inicial de 10 artigos e explica que o projeto apresentado por Rodrigues Torres,

embora mantendo a regra de vender terras [ou seja, vedando a concessão e doação de terras públicas], permitia a doação em faixa de 30 léguas da fronteira e para a colonização de indígenas; revalidava todas as sesmarias caídas em comisso e as posses de mais de ano e dia; no caso das posses, permitia legitimação da parte cultivada e mais quatro tantos, desde que o total não ultrapassasse meia légua em quadro de terra de cultura ou duas léguas de terra de criação (respectivamente 2.178 ha. e 8.712 ha.); introduzia o direito de chancelaria (taxa de revalidação); reduzia o imposto a 500 réis, isentando quem possuísse menos de meio quarto de légua e concedendo ao proprietário metade do preço da terra em caso de confisco por não pagamento; exigia registro das terras dentro do prazo de seis meses, com o confisco da propriedade de quem não fizesse a declaração dentro de 6 anos; estabelecia o tamanho mínimo de ¼ de légua em quadro (1.089 ha.) para os lotes a serem vendidos. No resto, era quase idêntico ao projeto do Conselho de Estado.<sup>224</sup>

Apesar da diminuição do valor do imposto territorial anual proposto – de 1\$500 para 500 réis –, o imposto ainda continuava previsto para as terras, cultivadas ou não. No mais, mantinha a proibição de novas posses e continuava a destinar os recursos arrecadados nas vendas de terras devolutas e as verbas advindas do imposto territorial para financiar a colonização estrangeira.

José Murilo de Carvalho destaca que o projeto foi apresentado a uma “Câmara unanimemente conservadora, eleita após a derrota das rebeliões liberais de São Paulo e Minas Gerais”<sup>225</sup>. O autor dá grande destaque a esse fato para explicar a aprovação do projeto depois de poucos meses de debates em 16 de setembro de 1843. De certa maneira, Emília Viotti da Costa também ressalta a divisão entre conservadores e liberais na sua análise<sup>226</sup>.

Porém, enquanto o autor enfatiza que não havia grandes discordâncias entre os deputados sobre a questão da substituição da mão de obra escravizada<sup>227</sup>, a historiadora destaca que o grupo de opositores ao projeto, representantes de que ela chama de ‘arcaicos setores da economia’, “ainda acreditava que a escravidão era a melhor forma de trabalho numa sociedade

---

<sup>224</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41.

<sup>225</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41.

<sup>226</sup> De acordo com a autora, “Tanto nos Estados Unidos como no Brasil, as divergências entre os que apoiavam a reforma da legislação da terra e os que eram contra ela parecem ter coincidido com as linhas programáticas dos partidos políticos. No Brasil, os conservadores tenderam a apoiar a Lei de Terras de 1850, enquanto os liberais a ela se opuseram. [...] Mas, em ambos os países, os motivos políticos pareciam menos relevantes do que os motivos econômicos e sociais. As diferentes posições sobre a questão da terra foram o resultado de conflitos entre os representantes dos setores mais dinâmicos e progressistas da economia e os representantes dos setores mais arcaicos.” (COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 192-193)

<sup>227</sup> “De modo geral, não se discordava da necessidade de medidas relativas ao suprimento de mão-de-obra” (CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 41).

de *plantations* e era pessimista quanto à possibilidade de substituir escravos por imigrantes livres”<sup>228</sup>.

Ainda assim, ambos argumentam que não era a colonização estrangeira em si uma fonte de oposição ao projeto, mas sim os mecanismos propostos no projeto para realizar essa colonização.<sup>229</sup>

Já para Márcia Motta, a questão da colonização estrangeira não estava mais no centro das discussões parlamentares. Até mesmo a justificativa para a apresentação inicial do projeto na Câmara já não mais trazia as pressões contra o tráfico internacional de escravizados e a necessidade de imigrantes como pontos centrais. Como afirma a autora, “em 1843, reafirmava-se mais prontamente a necessidade de regulamentar a ocupação fundiária, ao estabelecer os direitos dos posseiros e sesmeiros e consagrar ‘para o futuro normas fixas para a propriedade’.”<sup>230</sup> Essa perspectiva da autora pode ser corroborada pela forma como o projeto foi apresentado pela primeira vez na Câmara em 3 de junho de 1843:

atendendo à necessidade de se formar o direito dos posseiros de terrenos devolutos e de se estabelecer para o futuro normas fixas sobre a propriedade, domínio direto ou indireto das terras que foram concedidas por sesmarias que se não confirmaram legalmente, ou tomadas por posse ou cultivadas em paz, e por não interrompido tempo, formule e proponha um projeto de resolução que, ao mesmo passo que puder dar em rendimento à fazenda pública com a criação de um diminuto imposto territorial que até sirva para o conhecimento perfeito da estatística, confirme as sesmarias e posses existentes, fazendo-as demarcar, e assegurando as fortunas particulares, discutindo-se esses projeto como a precisa urgência.<sup>231</sup>

O projeto pode ser considerado radical em relação à propriedade da terra. Isso se evidencia nas medidas relacionadas à medição e titulação das terras, no processo de revalidação das sesmarias e de legitimação das posses e no estabelecimento de penalidades para quem não

---

<sup>228</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 179, grifo nosso.

<sup>229</sup> Emília Costa aponta que “Os oponentes consideravam absurdo dificultar o acesso à terra num país onde a maioria da terra ainda devia ser ocupada. Alguns deles, realmente, recomendaram a adoção de uma política oposta: doação de terra para imigrantes como um meio de atraí-los. A política de proibir aos estrangeiros adquirir terras era apropriada – argumentavam – para um país como a Inglaterra, onde a terra disponível era insuficiente para as necessidades da população, mas não para um país no qual a terra era abundante. Suas perspectivas em relação ao problema da imigração diferiam das perspectivas dos defensores do projeto. Para os oponentes, a questão não era suprir os fazendeiros de trabalho, mas colonizar o país. Eles viam os imigrantes como agentes da civilização. O projeto, conforme era compreendido, parecia obstruir o processo de civilização.” (COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 179-180)

E Carvalho, por sua vez, explica que “A parte referente a colonização, portanto, não sofria muita objeção, embora não interessasse particularmente à maioria dos deputados. *O que despertava profundas dúvidas, sendo violenta oposição, eram os meios sugeridos para promover a colonização*, as medidas referentes a propriedade da terra e aos impostos.” (CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 42, grifo nosso)

<sup>230</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 178.

<sup>231</sup> *Anais da Câmara dos Deputados* – 1º volume da Segunda Sessão, 3 de junho de 1843, p. 498 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 178.

atendesse a esses requisitos, como a perda da terra.<sup>232</sup> Com tal redação, o projeto inclusive afrontava diretamente o artigo 179, inciso XXII, da Constituição Imperial, que estabelecia uma única exceção ao direito pleno de propriedade privada.<sup>233</sup>

Colaborando com essa radicalidade inédita, o projeto apresentado limitava o tamanho máximo que a posse poderia ser legitimada. Porém, logo Rodrigues Torres se viu obrigado a transacionar com os opositores introduzindo emenda que reconhecia a posse independente de sua extensão, desde que ela fosse mansa, pacífica e superior a vinte anos<sup>234</sup>. Essa modificação teria sido uma concessão específica às objeções levantadas por deputados de São Paulo e Minas Gerais<sup>235</sup>.

Ainda sobre os debates em torno das questões referentes a propriedade da terra, Carvalho traz uma breve consideração sobre as discussões que se deram na Câmara em torno das diferentes percepções sobre qual seria a classe fundiária favorecida pelo projeto. Enquanto alguns deputados argumentavam que a lei estaria protegendo o sesmeiro comisso, outros afirmavam que ele beneficiava o posseiro intruso.<sup>236</sup>

Motta, por sua vez, faz um exame mais aprofundado desse particular aspecto do debate. Ao analisar a abordagem adotada por alguns dos deputados ao defender ou criticar o artigo 2º e seus parágrafos<sup>237</sup>, a autora discerne como cada um desses legisladores tentavam designar quem naquela sociedade teria ou não direito à terra.

---

<sup>232</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 42.

<sup>233</sup> “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.” (BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.)

<sup>234</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 42.

<sup>235</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 43.

<sup>236</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 42.

<sup>237</sup> “Art. 2º - Serão revalidadas as sesmarias que estiverem incursas em comisso, ou por não terem sido medidas em tempo, ou por não terem sido cultivadas; bem assim as posses sem título de sesmaria, contando que tenham mais de ano e dia. Umas e outras serão medidas e tituladas dentro do prazo que o governo marcar em cada municipalidade, pena de serem tidas ipso facto por devolutas.

§1º As posses mencionadas no artigo antecedente compreendem o terreno cultivado e quatro tantos mais, uma vez que no lugar haja terreno inculto e suficiente para isso, não excedendo elas com um e outro a meia légua em quadra nas terras destinadas à cultura, e nos campos as duas léguas em quadro. O que está determinado neste artigo se observará a respeito de cada uma das posses, ainda que muitas pertençam a um só indivíduo.

§2º Quando as posses forem postas nas sesmarias de que trata o artigo 2º, e não houver terreno suficiente para serem aquinhoados os posseiros, como no mesmo é prescrito, fica a opção do sesmeiro aceitar o

A autora aponta que os debates na Câmara foram intensos, evidenciando não apenas diferentes perspectivas sobre os artigos discutidos, mas também a respeito da realidade do país. Alguns representantes mencionavam exemplos de suas localidades de origem para reforçarem seus argumentos. Considerando-se especialistas em suas regiões, os deputados buscavam destacar a diversidade de situações em várias partes do território. Em seus exemplos, a favor ou contra os principais pontos do projeto de lei, uma questão se tornava central: o direito à terra, ou mais especificamente, os direitos à terra. Márcia Motta enfatiza que nas discussões parlamentares a questão predominante era o direito dos sesmeiros em oposição ao dos posseiros – incluso o *sesmeiro-posseiro* –, representando diferentes abordagens em relação ao direito à terra ou o reconhecimento de direitos específicos para cada situação. Percebeu-se que não era suficiente apenas estabelecer a compra como a única maneira de adquirir terras devolutas, nem apenas direcionar o uso dos recursos provenientes da venda desses terrenos para financiar a imigração. Era necessário também fazer *um acerto com o passado*<sup>238</sup>, regulamentar a distribuição de terras e definir, de forma definitiva, os critérios que legitimariam o direito à terra daqueles que a ocupavam. Somente assim seria possível criar um futuro no qual a posse fosse estritamente proibida por lei e a compra se tornasse a única forma legal de adquirir a terra.<sup>239</sup>

O projeto em discussão visava abordar diferentes formas de se adquirir o domínio sobre terras, refletindo, assim, diversas realidades. A primeira situação, a do sesmeiro, relacionava-se ao direito senhorial decorrente de um título concedido. Embora muitos estivessem em situação irregular, por não terem medido, demarcado ou cultivado suas terras, os sesmeiros ainda teriam a oportunidade de regularizá-las. Do outro lado, a situação do

---

resto do terreno, depois de preenchidos os quinhões na forma do artigo 3º, parágrafo 1º ou considerar-se posseiros para ser nesta qualidade aquinhoados com preferência.

§3º Neste último caso, satisfeito o quinhão do sesmeiro, e não havendo terreno bastante para se preencherem os quinhões do posseiro, será o inculto que restar entregue a este, ou havendo dois ou mais, dividido entre eles com proporcional ao que cada um tiver cultivado.

§4º Não sendo o sesmeiro ao mesmo tempo posseiro, e não havendo sobras na sesmaria que lhe fora concedida não terá direito a verificar a concessão em outro terreno, no mesmo ou em diverso lugar ainda que o haja devoluto.

§5º As disposições dos artigos 2º, 3º, (parágrafos 1º e 3º) e 4º não são aplicáveis aos terrenos de sesmaria ou de posses cujos sesmeiros ou possuidores tiverem por si sentenças definitivas, passadas em julgado declarando-se senhores deles.”

Motta comenta que na Câmara dos Deputados, no início de cada debate, os artigos eram sempre lidos com seus respectivos parágrafos. Por esse motivo, a historiadora Geny da Costa Silva teria conseguido reconstituir o projeto de 1843 de forma mais detalhada que o anterior. (SILVA, Geny da Costa. *Terra e Trabalho: política de regulamentação, 1843-1850*. (Dissertação de Mestrado) - Rio de Janeiro, UFERJ, Rio de Janeiro, 1978, p.89-90 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 181-182, nota de rodapé)

<sup>238</sup> Segundo Márcia Motta, alguns deputados disseram que o projeto tentava regularizar o passado. E que esta mesma afirmação foi repetida nos debates do Senado.

<sup>239</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 179-180.

posseiro referia-se àquele que efetivamente cultivara a terra, demonstrando, assim, sua ocupação, sem basear seu direito em algum título, mas sim na prática efetiva do cultivo. Motta defende que o art. 2º, §1º do projeto buscava aumentar o a extensão das terras dos posseiros, pois permitia que o estes pudessem ocupar e regularizar “quatro tanto mais” de terreno inculto, não excedendo “meia légua em quadra das terras destinadas à cultura”.<sup>240</sup>

Na interpretação da autora, o projeto destacava o posseiro como o verdadeiro cultivador do solo. Segundo Motta, isso indica que essa regulamentação representaria uma intervenção política na distribuição de terras, visando restringir o poder dos sesmeiros. Neste sentido, quando analisa o parágrafo 2º do artigo 2º, ela entende que o direito dos sesmeiros estava subordinado ao dos posseiros, pois os apossamentos dentro de sesmarias em comisso seriam favorecidos em detrimento dos sesmeiros que não cumpriram as condições da concessão, que teriam duas opções: ou aceitar ficar com somente o restante da terra não cultivada pelo posseiro ou se também se declarar posseiro, “para ser nesta qualidade aquinhoado com preferência”<sup>241</sup>. Por esse motivo, embora o projeto procurasse reconhecer o direito à terra tanto dos posseiros quanto dos sesmeiros, Márcia Motta aponta que os autores do projeto demonstravam uma inclinação para favorecer aquele que efetivamente trabalhava a terra, interpretando que esse seria o posseiro. Para a historiadora, nessa versão do projeto o sesmeiro, independente do motivo que o deixara em situação de comisso, era enxergado apenas como aquele que não cumpriu as condições da concessão, não importando quantas das condições estivessem cumpridas caso não estivessem todas elas cumpridas. Sendo assim, ele não era valorizado como alguém que cultivava a terra enquanto não estivesse em conformidade com todos os outros requisitos legais, como a medição e a demarcação. Em resumo, o foco recaía sobre a condição do sesmeiro em situação irregular em contraposição à legitimidade da ocupação do posseiro.<sup>242</sup>

Não surpreende, portanto, que as discussões em torno do artigo 2º do projeto tenham acirrado os ânimos dos deputados. Alguns teriam se mostrado indignados com o favorecimento do posseiro, enquanto outros demonstraram grande incômodo com a proposta de regularização das terras dos sesmeiros em situação de comisso.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 182.

<sup>241</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 183.

<sup>242</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 183.

<sup>243</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 184.



O fato de o projeto precisar contemplar as várias categorias sociais relacionadas às diferentes práticas de ocupação da terra dificultou enormemente a possibilidade de consenso entre os deputados. Dessa forma, os debates demonstraram os vários pontos de desacordo entre eles em relação ao reconhecimento legal de cada uma dessas categorias.<sup>244</sup>

De todo modo, José Murilo de Carvalho e Emília Viotti da Costa argumentam que a maior polêmica que o projeto causava não seria essa apresentada acima, mas, sim, a discussão em relação ao imposto territorial anual, à taxa de revalidação e às cláusulas de expropriação.<sup>245</sup>

Quanto aos meios para financiar a vinda de imigrantes para alimentar a oferta de mão de obra livre no país, as discussões entre defensores e opositores ao projeto giravam em torno de quem deveria pagar por essa importação de trabalhadores estrangeiros. Tanto Carvalho, quanto Costa, afirmam que seria algo claramente de interesse dos cafeicultores a previsão de que os impostos e taxas resultantes da regularização das terras e os recursos advindos da venda de terras devolutas fossem para custear a imigração. José Murilo coloca apenas os latifundiários fluminenses nesse grupo de beneficiados, enquanto Emília Viotti acrescenta os fazendeiros paulistas e mineiros como também interessados<sup>246</sup>. Porém, o autor cita justamente os paulistas e mineiros como opositores ao projeto, explicando que nesses estados o problema da mão de obra ainda não era grave devido à, até então, pequena expansão da atividade cafeeira nessas localidades, destacando também que a regularização fundiária resultaria em um ônus maior aos fazendeiros de São Paulo e Minas, dado que essas regiões eram de ocupação mais recente em comparação com o Rio de Janeiro<sup>247</sup>.

Ainda segundo Carvalho, os proprietários do Rio de Janeiro eram os mais interessados na aprovação do projeto de lei. Eles defendiam que o custo do fornecimento de mão de obra livre deveria ser dividido por toda a classe interessada e argumentavam que, se apenas um grupo de fazendeiros pagasse pelos custos da imigração, os outros poderiam se aproveitar da situação, atraindo esses trabalhadores com ofertas de salário melhores, uma vez que teriam recursos disponíveis para isso porque não tinham gastado para trazer esses imigrantes. Porém, esse argumento seria convincente só se a necessidade de mão de obra fosse uniformemente distribuída entre as diversas regiões. Como não era o caso, a proposta pareceu, para aqueles

---

<sup>244</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 186.

<sup>245</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 42. Também em COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 180.

<sup>246</sup> “O projeto era basicamente do interesse dos cafeicultores do Rio de Janeiro.” (CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 43). Em contraposição a: “Era claro para eles [a oposição representante dos ‘arcaicos setores da economia’] que o projeto servia unicamente aos interesses dos fazendeiros do Rio, de São Paulo e de Minas (a terra do café).” (COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 179)

<sup>247</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 44.

fora da Província do Rio de Janeiro, “como uma socialização de custos e uma privatização de benefícios por parte dos cafeicultores”<sup>248</sup>.

Partindo desse ponto de vista, José Murilo de Carvalho classifica os autores e defensores do projeto de lei de terras como

um grupo de proprietários e magistrados propondo uma legislação que beneficiaria basicamente os cafeicultores mas que teria, ao mesmo tempo, repercussões radicais na estrutura agrária do país, isto é, tratava-se de uma clara tentativa de modernização conservadora. Mas a tentativa revelaria uma verdadeira divisão entre grupos de proprietários cujos interesses não coincidiam.<sup>249</sup>

De qualquer maneira, Carvalho e Costa concordam que a resistência contra o projeto se tratava de uma oposição interna, dentro da própria classe latifundiária proprietária de escravizados.<sup>250</sup>

Contudo, apesar da oposição, o projeto final aprovado foi quase idêntico à proposta do Conselho do Estado apresentada por Rodrigo Torres na Câmara. A alteração mais expressiva em relação ao original teria sido a já citada mudança sobre a não limitação de tamanho das posses mansas e pacíficas de mais de 20 anos. Além disso, a taxa de revalidação teve uma pequena redução e o imposto territorial para terras de criação foi diminuído para “125 réis por meio quarto de légua em quadro”.<sup>251</sup>

Assim, já em outubro de 1843, o projeto da Lei de Terras foi então enviado para o Senado.

Márcia Motta também analisa os debates no Senado e confirma que lá as argumentações sobre posseiros e sesmeiros teriam sido igualmente intensas. Nesse momento, os debates foram focados na questão do reconhecimento do posseiro – visto por alguns como sempre agindo de má fé e por outros como o verdadeiro dono da terra, pois era quem a cultivava. Admitia-se nesse processo toda a dificuldade em definir a forma de reconhecimento do direito à terra para todas as diversas situações encontradas no campo, sem que como isso acabassem beneficiando “meros invasores e usurpadores da propriedade alheia”<sup>252</sup>.

A autora ressalta que os debates no Senado destrinchavam uma questão crucial em toda a discussão sobre a discriminação das terras públicas das particulares: distinguir entre a

---

<sup>248</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 44.

<sup>249</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 44.

<sup>250</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 179 e CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 44.

<sup>251</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 43.

<sup>252</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 187.

ocupação involuntária de terras por parte de um vizinho e a ocupação maliciosa de terras por *invasores*. Essa questão era particularmente sensível, pois a legislação deveria buscar evitar que qualquer um se apropriasse de terras públicas não utilizadas. No entanto, os legisladores estavam cientes de que as demarcações de propriedades rurais eram muitas vezes vagas e imprecisas, o que frequentemente permitia a apropriação de áreas devolutas e matas virgens limítrofes, inclusive sendo do interesse dos fazendeiros usar de tal fluidez para manter o potencial expansivo de suas terras.<sup>253</sup>

Dessa forma, ao discutirem as penalidades àqueles que se apropriassem de terras devolutas, que segundo a lei só poderiam ser adquiridas por meio da compra, argumentou-se que a questão não envolveria os “limites de particulares”, já que o dispositivo legal teria o objetivo de coibir *invasores*, o que logo foi interpretado pelos legisladores como sendo invasores apenas aqueles que não tinham propriedades.<sup>254</sup>

Assim, o artigo dedicado a impedir a apropriação de terras públicas “tornava-se o instrumento capaz de operar a diferenciação entre os posseiros – reconhecidos como tais e responsáveis por cultivar a terra – e os meros invasores, ou – diriam – os posseiros de má fé”<sup>255</sup>. Ter que diferenciar ou não a apropriação realizada pelo vizinho daquela feita pelo invasor demonstra como toda a discussão acabava sendo moldada pela “questão das relações pessoais e de poder na consolidação dos limites territoriais. Deslocava-se, portanto, para o problema de limitar o acesso à terra pelo homem livre e pobre”<sup>256</sup>.

José Murilo de Carvalho também destaca as discussões em torno da disputa entre sesmeiros e posseiros, elencando duas emendas propostas durante os debates, que apesar de não aprovadas, revelam uma inclinação a limitar o poder dos sesmeiros: uma exigia que os sesmeiros cultivassem pelo menos um décimo de suas terras em até quatro anos, ou poderiam ser desapropriadas; a outra convertia os sesmeiros que não delimitassem suas terras em posseiros.<sup>257</sup>

Carvalho também discorre sobre como a percepção dos senadores a respeito do fracasso do sistema Wakefield na Austrália e do sucesso da experiência colonizadora de venda de lotes pequenos de terra nos Estados Unidos fez com se propusesse combinar o sistema

---

<sup>253</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 190-191.

<sup>254</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 189-190.

<sup>255</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 190.

<sup>256</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 191.

<sup>257</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 45.

wakefieldiano com o método americano da venda em hasta pública de terras em lotes quadrangulares já demarcados. A sugestão foi de lotes de 500 braças de lado, totalizando 250.000 braças quadradas – tamanho muito inferior ao tamanho mínimo colocado no projeto vindo da Câmara. Além disso, deu-se maior foco em atrair estrangeiros, retirando várias medidas que haviam sido inseridas no projeto visando impedir que eles se afastassem do trabalho como colonos.<sup>258</sup>

Por fim, salienta-se as principais modificações no projeto de lei feitas pelo Senado: o imposto territorial foi excluído; a previsão de perda da propriedade que não fosse registrada no prazo foi substituída por uma pena de multa; e o aumento do tamanho máximo possível de se legitimar em uma posse.<sup>259</sup>

Conforme adverte José Murilo de Carvalho, a eliminação do imposto territorial socializou os custos da imigração de trabalhadores livres para toda a sociedade.<sup>260</sup> Sendo que Rodrigues Torres, em sua proposta, defendia que apenas os fazendeiros subsidiassem a essa importação. No entanto, a legislação aprovada distribuiu, por omissão, esses custos não apenas entre os proprietários de terras, mas para toda a população. Inclusive, de forma semelhante ao processo de indenização que seria oferecido aos proprietários de escravizados quando da promulgação da Lei do Ventre Livre em 1871.<sup>261</sup>

Assim, em 1850 o projeto do Senado retorna à Câmara dos Deputados, deixando então de ser o “Projeto n. 94 - Divisão de Terras e Colonização”, como foi chamado desde os debates iniciais na Câmara, e passando ser denominado “Terras Devolutas e Colonização”<sup>262</sup>. Lá, discutiu-se o projeto em termos gerais e aprovou-se esse projeto após meras quatro sessões de debate<sup>263</sup>.

---

<sup>258</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 45-46.

<sup>259</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 46.

<sup>260</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 51-52.

<sup>261</sup> A Lei do Ventre Livre previu uma indenização no valor de 600 mil réis ao proprietário escravista por cada escravizado por ele libertado. Foi estabelecido também por esta Lei um *Fundo de Emancipação* para cobrir esse valor e garantir a libertação de certo número de escravizados por ano. (BRASIL. *Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871*. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei [...]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm)>)

<sup>262</sup> Roberto Smith comenta que essa mudança de nome é reflexo do empenho dos parlamentares em desassociar o projeto de lei de ideias correlacionadas a repartição de terras em uma lei agrária. Para ilustrar essa hipótese, traz uma citação de um dos autores, o deputado Vasconcelos, defendendo seu projeto: “não se trata de lei agrária, nem de comunismo”. (SMITH, Roberto. Op. cit., p. 322-323)

<sup>263</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 46.

Então, em 18 de setembro de 1850 – duas semanas após a aprovação da Lei Eusébio de Queiroz –, o projeto tornou-se a Lei n.º 601, mais conhecida como Lei de Terras<sup>264</sup>, com poucas diferenças em relação ao projeto vindo do Senado. Foram incluídas três disposições novas: uma sobre a venda de lotes em hasta pública, à vista, com preços mínimos que oscilavam de meio real a 2 réis por braça quadrada, variando a cada caso; outra criava o cargo de comissário especial para discriminar as terras públicas; a última previa a criação da Repartição Geral de Terras Públicas.<sup>265</sup>

Por fim, a respeito dos sete anos de hiato entre o envio do projeto para o Senado e o retorno dele para a Câmara, José Murilo de Carvalho esclarece que o longo hiato entre a criação do projeto de lei e sua aprovação, bem como as modificações realizadas pelo Senado, teriam ocorrido devido às mudanças de poder político e o momento econômico daquele período. Em 1842, os conservadores estavam no poder, mas de 1844 a 1848, os liberais, principalmente de São Paulo e Minas Gerais, ganharam o controle do legislativo. Assim, só em 1848, com a retomada de poder dos conservadores, que o debate sobre a regulamentação da propriedade privada ganha novo impulso. Além disso, o número de escravizados no país no final da década de 1840 paradoxalmente aumentou como resultado da política inglesa de pressão para a proibição do tráfico de escravizados. Isso reduziu temporariamente o medo dos latifundiários do Rio de Janeiro de uma crise de mão de obra, o que reduziu a urgência pela promulgação de uma legislação a respeito. O autor também observa que o sucesso do sistema de terras americano reavivou o debate sobre qual seria a melhor maneira de atrair imigrantes espontaneamente.<sup>266</sup>

Ao analisar a versão final da Lei de Terras, Márcia Motta vê nessa legislação o retrato da complexidade de se criar meios efetivos para regulamentar o direito à terra. Segundo a autora, a imprecisão, e até mesmo ambiguidade, de alguns dos artigos reflete as disputas ocorridas durante os debates legislativos e exprime as diferentes visões a respeito dos diversos costumes e princípios relacionados ao acesso à terra. Motta prossegue apontando que as discussões contínuas nas duas casas legislativas evidenciaram a dificuldade em se definir o papel do posseiro na nova regulamentação, no fim recorrendo novamente ao princípio do cultivo e da ocupação efetiva para resolver a questão. Assim sendo, seria possível afirmar que

---

<sup>264</sup> BRASIL. *Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

<sup>265</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 46.

<sup>266</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 47.

a Lei de Terras de não falhou em refletir o dinamismo e as contradições do processo histórico de ocupação do território.<sup>267</sup>

### 3.4 Conteúdo da Lei de Terras

Smith sintetiza os principais pontos da Lei de Terras organizando-os em quatro categorias<sup>268</sup>. Na primeira categoria têm-se os *tópicos relacionados às terras do Estado*, que seriam os seguintes: a proibição da aquisição de terras devolutas, a não ser pela compra, prevista no art. 1º; a penalização e despejo daqueles que se apossarem de terras devolutas, derrubarem e queimarem matas no art. 2º (deixando expresso que a pena não se aplica em atos possessórios entre vizinhos – ou seja, ‘heréos confinantes’); a especificação do que são terras devolutas no art. 3º e parágrafos; a estipulação de reservas específicas de terras devolutas para colonização de indígenas, povoações, estradas e servidões, estabelecimentos públicos e para construção naval discriminada no art. 12; e a determinação de que o Governo passaria a medir e demarcar terras devolutas, bem como daria provimento administrativo para separar o domínio público do particular, prevista nos artigos 9º e 10.

A segunda categoria levantada pelo autor seria *em relação à legitimação da propriedade*. Nela estariam: a revalidação das sesmarias em comisso, cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do sesmeiro, concessionário ou seu representante prevista no art. 4º; a legitimação das posses mansas e pacíficas, ocupadas ou havidas do primeiro ocupante, cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do posseiro conforme caput do art. 5º, delimitando a posse a ser legitimada a outro tanto de terreno equivalente e contíguo ao terreno aproveitado, desde que a área total não excedesse a área das últimas sesmarias concedidas na comarca ou vizinhança de acordo com o §1º do art. 5º, além de não reconhecer a posse sobre terras já confirmadas, a não ser o direito de indenização de benfeitorias, excetuando as posses transferidas por sesmeiros, por meio de sentença em julgado, excetuando dessa vedação também as posses estabelecidas antes da medição de sesmarias e não perturbadas nos últimos cinco anos e as posses estabelecidas após as medições, porém não perturbadas por dez anos, que portanto poderiam ser reconhecidas, conforme §2º do mesmo art. 5º; a conservação dos campos de uso comum para prática desse mesmo uso conforme a tradição até posterior regulamentação, prevista no §4º do art. 5º; a conceituação de “princípio de

---

<sup>267</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 187.

<sup>268</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 311-313.

cultura”, excluindo simples roçados, derrubadas e queimadas de matos e levantamento de ranchos apresentada no art. 6º; a indicação de posterior fixação de prazos a serem definidos para medição de terras apossadas e sesmarias em comisso, de acordo com as circunstâncias de cada província, comarca e município no art. 7º; a penalização aos posseiros que não medissem suas posses no prazo, com perda de direito sobre a parte que não estivesse efetivamente cultivada pelo art. 8º; a obrigação aos posseiros a tirarem títulos de suas terras, sem os quais não poderiam hipotecá-las ou aliená-las, no art. 11; e a criação do registro de terras possuídas, impondo o registro aos proprietários nos prazos a serem estipulados de acordo com o art. 13.

Os *tópicos em relação à receita patrimonial e tributária do Império* pertenceriam à terceira categoria. São eles: a cobrança de taxa de chancelaria para a expedição de títulos de regularização aos posseiros prevista no art. 11; a determinação de que as terras devolutas seriam vendidas em regime de hasta pública, ou fora dela, com preço mínimo estipulado segundo a qualidade e situação do lote, presente no caput e §2º do art. 14; a estipulação pelo art. 19 de que a receita dos direitos de chancelaria e da venda de terras devolutas deveria vir a ser aplicada na medição de terras devolutas e na imigração de colonos; e a fixação de um crédito inicial para essas despesas da ordem de 200:000\$000, mais sobras orçamentárias não utilizadas no exercício anterior, estabelecida no art. 20.

A quarta e última categoria elencada pelo autor é a dos *pontos em relação à colonização*, que seriam: a naturalização de estrangeiros mediante pedido após dois anos que adquirissem terras e se estabelecessem nelas, isentando-os do serviço militar, menos o da Guarda Nacional no município, de acordo com o art. 17; autorização de gastos ao Tesouro para trazer colonos livres a serem empregados em estabelecimentos agrícolas, ou em trabalhos de serviços públicos, ou na formação de colônias, dada pelo art. 18; e a autorização para posterior criação de uma Repartição Geral das Terras Públicas para demarcar terras devolutas e promover a colonização nacional e estrangeira no art. 21.

Partindo para uma análise mais detalhada dos dispositivos da lei, já no artigo 1º proíbe-se a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra. Assim, juridicamente, as terras devolutas – definidas no artigo 3º – só podem ser obtidas por compra, excluindo a possibilidade da posse e de concessões. Isso impedia o acesso à terra para imigrantes recém-chegados (geralmente pobres) e para escravizados libertos, que quase sempre saíam das fazendas sem recursos econômicos. Nessa esteira, José de Souza Martins aponta que a “[...]”

impossibilidade de ocupação legítima sem pagamento, das terras devolutas, recriava as condições de sujeição ao trabalho que desapareceriam com o fim do cativeiro”<sup>269</sup>.

Gonçalves e Silva destacam uma mudança na significação do empreendimento de compra da terra depois da promulgação desse artigo. Os autores lembram que, claro, no período colonial já ocorriam negócios envolvendo terras entre particulares, porém, a partir da Lei nº 601 de 1850, surge uma diferença importante, que os autores apontam ser a “transferência definitiva do domínio da terra do setor público para o privado”<sup>270</sup>. Afinal, no regime sesmarial, quando um concessionário fazia negócios com um terceiro para a transferência da terra, ele transferia ao terceiro apenas a prerrogativa de uso da terra, não a sua propriedade de fato, pois ele mesmo não possuía a propriedade da terra. A Coroa continuava a ter domínio sobre as terras concedidas, podendo tomá-la de volta caso as condições da concessão não fossem atendidas. Além disso, nas sesmarias as transferências de concessões entre particulares precisariam de autorização estatal – ao menos em teoria, sabe-se que a prática foi de imenso descontrole nos repasses e trocas de sesmarias.

Assim, se em 1822 proibiu-se a concessão de novas sesmarias, o art. 1º da Lei de Terras não só consolidou essa proibição, como também definiu que as transferências de terras do Estado para particulares agora serão necessariamente como venda, transformando-se, dessa forma, em transferências da *propriedade* da terra. O lote vendido pela Coroa ao particular passa definitivamente do domínio público para o privado pois essa transação não envolve nenhuma condicionalidade para que essa terra permaneça no domínio privado.

Também nesse sentido, Ligia Osorio Silva ensina que

a partir do momento que um ocupante [...] regularizasse a sua situação, suas terras não poderiam mais reverter ao patrimônio público (salvo por desapropriação), como no caso das sesmarias, que eram concessões condicionais. Estava-se assim transitando da forma concessionária para a forma plena da propriedade territorial.<sup>271</sup>

Emília Viotti da Costa também ressalta este momento como sendo a transformação da terra em propriedade privada plena, que poderia ser usada, abusada e fruída sem necessitar obedecer a condições impostas pela Coroa:

Quando a terra era uma doação real, o rei tinha o direito de impor certas condições, regulamentando seu uso e sua ocupação e limitando o tamanho do lote e o número de doações recebidas por pessoa. Quando a terra tornou-se

---

<sup>269</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 45.

<sup>270</sup> GONÇALVES NETO, João da Cruz; SILVA, Keilla Ingrid. A Formação da Propriedade Fundiária no Brasil: A Lei de Terras de 1850. *Revista Themis*, Fortaleza: Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 17, 2019, p. 188. Disponível em: <<https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/683/pdf>>.

<sup>271</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 338.



uma mercadoria adquirida por indivíduos, as decisões concernentes à sua utilização passaram a ser tomadas por esses mesmos indivíduos.<sup>272</sup>

Diante dessa declaração da autora, vale lembrar que propriedade privada da terra já estava sedimentada juridicamente no artigo 179 da Constituição Política do Império de 1824. Porém, se a Constituição Imperial se encarregou de garantir a propriedade privada individual, é somente com a Lei nº 601 de 1850, em seu primeiro artigo, que se deu o passo adiante: conferir à terra o caráter de mercadoria<sup>273</sup> *no nível jurídico*. O artigo 1º da referida lei seria, então, sinônimo da mercantilização da terra.<sup>274</sup>

Ainda sobre esse mesmo art. 1º, Gassen chama atenção para o fato que este artigo, ao excetuar em seu texto “as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente”<sup>275</sup>, demonstraria como a questão da regularização da terra se apresentava de forma dual. Por um lado, organizava a distribuição de terras aos particulares, especialmente nas áreas mais desenvolvidas próximas à costa, estabelecendo que as terras estatais não seriam mais concedidas gratuitamente, apenas adquiridas por compra, encerrando as concessões gratuitas e a simples posse. Por outro lado, o Império também procurava assegurar a faixa fronteira com os países vizinhos pelo princípio do *uti possidetis*, assim, concedia essa área a particulares sem custos para então consolidar as fronteiras por meio dessa ocupação, em um período em que a delimitação territorial dos recém-formados Estados nacionais no continente sul-americano era uma questão relevante.<sup>276</sup>

Laura Beck Varela faz uma interessante análise sobre as discussões de juristas da época a respeito da possibilidade ou não de usucapião de terras devolutas diante desse art. 1º da Lei de Terras.<sup>277</sup>

A autora aponta que, segundo Lafayette Rodrigues Pereira e Clóvis Bevilacqua, mesmo após a promulgação da Lei nº 601 de 1850, permaneceria admissível a usucapião

---

<sup>272</sup> COSTA, Emília Viotti da. Op. cit., p. 172.

<sup>273</sup> Mais uma vez, frisa-se que “não se quer aqui afirmar, contudo, que um efetivo mercado de terras só tenha surgido com a regulamentação jurídica da propriedade privada. [...] Havia, anteriormente à legislação nacional garantidora da propriedade [...] um significativo número de transferências dominiais mediante compras, trocas, heranças e doações. As legislações procurariam, portanto, *não instaurar um mercado de terras*, já existente, mas sim *conferir veste jurídica às relações econômicas* que se intensificavam e ganhavam importância na realidade local.” (VARELA, Laura Beck. Op. cit., 129, nota de rodapé, grifos da autora). Como explica Smith: “compra e venda de terras era uma prática observada ao longo do período colonial, mas isso não implica caracterizar a transação [colonial como uma] onde a terra aparece na sua forma mercantil absolutizada” (SMITH, Roberto. Op. cit., p. 295).

<sup>274</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 199-200.

<sup>275</sup> BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Art. 1º.

<sup>276</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 180-181.

<sup>277</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 144-145.

quadragenária<sup>278</sup> contra o Estado. Os dois civilistas insistiam na tese de que o art. 1º não proibia a usucapião das terras devolutas, apenas impediria novas concessões. Varela conta que os juristas argumentaram que a Lei de Terras aboliu o costume da *imediata* aquisição de domínio pelo mero apossamento de terras devolutas, mas que, no entanto, a Lei não revogou as disposições da legislação civil em vigor na época em relação à usucapião quadragenária. Assim, tais dispositivos continuariam sendo aplicáveis<sup>279</sup> às terras devolutas, então tidas como *bens patrimoniais* do Estado, aos quais ele, portanto, pode dispor.

Ligia Osorio da Silva também informa que os mais ilustres juristas, tanto do período monárquico como da primeira república, tinham o entendimento de que as terras devolutas podiam ser usucapidas, citando Teixeira de Freitas, Carlos de Carvalho, Joaquim Ribas, Lafayette Rodrigues Pereira, Francisco Morato, Azevedo Marques, Rodrigo Otávio, Prudente de Moraes Filho, Mário de Assis Moura, Costa Manso e Rui Barbosa.<sup>280</sup>

Dessa forma, a construção doutrinária oferecia uma certa base para a continuidade dos apossamentos, atenuando a quebra pretendida pela Lei de Terras<sup>281</sup>.

O artigo 2º, ao prever as penas para quem se apossasse de terras devolutas, traz em seu texto a discussão, já levantada na seção anterior, que Motta faz da preocupação dos legisladores em excluir os atos possessórios entre vizinhos da penalidade prevista na norma, de forma a direcionar a punição apenas para os ‘invasores’ de terras devolutas que não tivessem propriedades, ou seja, os homens livres e pobres.

A definição de terras devolutas dada pelo art. 3º e seus quatro parágrafos é objeto de discussões tanto pela historiografia quanto por juristas da época.

---

<sup>278</sup> Varela cita também Azevedo Marques, explicando que ao defender a possibilidade de usucapir as terras devolutas, o autor define a prescrição aquisitiva como título legítimo para adquirir o domínio, e distingue a *posse ad usucapionem* da *posse sobre terras devolutas* — a que ele chama de “usucapião imediato”, instituto do direito costumeiro anterior à Lei nº 601: “[...] a Lei de 1850 não modificou o Direito Civil quanto à prescrição aquisitiva. De maneira que, antes e depois dessa lei, continuou a ser título legítimo de domínio a posse capaz de produzir o usucapião. O que a Lei de 1850 aboliu foi a aquisição gratuita e imediata do domínio, pela posse de tempo inferior ao exigido pelo direito comum para operar a aquisição do domínio”. (...) “[...] é indiscutível que, no regimen da Lei de 1850, a posse longa, por si só, sem mais qualquer outra formalidade administrativa, fazia, como hoje, adquirir o domínio, pois era título legítimo. O que a Lei de 1850 proibiu foi a simples ocupação, que é coisa diferente da posse jurídica...”. AZEVEDO MARQUES, José Manuel de. Terras devolutas e terrenos urbanos – Quaes pertencem aos Municípios Paulistas. In: *Revista dos Tribunais*, v. LXII, fasc.331, maio 1927, p. 181 e p. 183-184 *apud* VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 144, nota de rodapé.

<sup>279</sup> Posteriormente, o Código Civil de 1916 prescreverá em seu art.67 a inalienabilidade dos bens públicos.

<sup>280</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 329.

<sup>281</sup> Segundo Ligia Silva, “a consagração do usucapião das terras públicas significou a adaptação da legislação às características assumidas pela ocupação territorial, desde os tempos coloniais” em SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 341.

Isso ocorre porque a Lei n.º 601 de 1850 define terra devoluta pela sua exclusão das terras particulares. O conceito se baseia na negação: o que não é particular então pertence ao Estado. Seriam terras devolutas, portanto, todas aquelas que não estariam sob a administração de alguma esfera do poder estatal e que não pertenceriam a particulares, seja por concessões anteriores de sesmarias ou por ocupação por posse.

Laura Beck Varela inclusive fala que “este dispositivo [o art. 3º] é o germe de alguns dos debates doutrinários que ocuparam a atenção dos juristas na época, relativos à própria definição das terras devolutas e ao seu estatuto jurídico”<sup>282</sup>. A autora cita Teixeira de Freitas para ilustrar tais críticas à definição dada pela lei:

Quando redigi o art. 53 da Consolidação, muito a meu pesar cingi-me a reproduzir textualmente o art. 3º, da lei de 18 de setembro de 1850, que estabeleceu o que se devia entender por terras devolutas. A definição é executada pelo método da exclusão, o que deu em resultado uma contextura ininteligível. Guardando porém o pensamento da mencionada Lei, defino agora as terras devolutas por outro modo que me parece exato.<sup>283</sup>

Ressalta-se que no período colonial, “terra devoluta” referia-se àquela terra cujo concessionário não havia cumprido as condições, resultando em sua devolução à Coroa. Com o transcorrer dos anos, o termo passou a significar terra vaga.<sup>284</sup> A lei confunde esses dois significados, tanto as terras não ocupadas (vagas), quando as não cultivadas (condição do regime sesmarial) eram tidas como devolutas, sendo então, ambas parte do patrimônio nacional.

Ruy Cirne Lima defende que a conceituação negativa de terra devolutas firma “a exclusividade dos direitos do Estado sobre as terras vagas – exclusividade essa que não descansa sobre a propriedade mesma, antes, ora é o fundamento da aquisição dela pelo Estado, como em 1500, ora, como em 1850, o obstáculo à respectiva aquisição direta pelo particular”<sup>285</sup>. O autor prossegue afirmando que um dos feitos da Lei de Terras foi consolidar uma definição legal do que são terras devolutas, e então discute se essas terras são consideradas *bens patrimoniais* do Estado, *bens de domínio privado* do Estado, ou *bens de domínio público* do

---

<sup>282</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 141.

<sup>283</sup> Propôs o jurista, no art. 337 de seu *Esboço*, conceituar as terras devolutas como: 1º. As que não se acharem aplicadas a algum uso público. 2º. As que não se acharem no domínio particular por algum título legítimo, ou que não foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial. 3º. As que foram havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, mas incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. 4º. As que foram havidas por sesmarias ou pelas ditas concessões, incursas em comisso; se as sesmarias ou concessões não foram revalidadas. 5º. As que foram ocupadas por meras posses, se estas não foram legitimadas. TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Código Civil: Esboço*. Ministério da Justiça e Serviços Interiores, Serviço de Documentação, 1952, p. 206-207 *apud* VARELA, Laura Beck, Op. cit., p. 143.

<sup>284</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 173-174.

<sup>285</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 92.

Estado. Lima, por fim, defende que as terras devolutas dever ser consideradas bens patrimoniais do Estado até sua demarcação ou concessão, tornando-se depois bens de domínio público do Estado.<sup>286</sup>

Laura Beck Varela, baseando-se em Smith, salienta que a definição de terras devolutas reflete, essencialmente, a demanda estatal de geri-la, de utilizá-la para atingir os objetivos de colonização e gradualmente substituir os trabalhadores escravizados pelos livres.<sup>287</sup>

A autora prossegue afirmando que a definição do estatuto jurídico das terras absolutas contribuía para aos poucos irem se delineando

os contornos do direito de propriedade privada –, seus pressupostos, suas características, seus efeitos. Abre-se margem à afirmação de seu caráter absoluto, ilimitado, próprio do modelo proprietário moderno, marcas de uma nova ‘antropologia dominical’ que fincava suas raízes na cultura jurídica pátria.<sup>288</sup>

Varela então defende que, durante a transição da forma de concessão para a forma jurídica plena da propriedade territorial, recorreu-se, paradoxalmente, a um elemento antigo: o cultivo. Este elemento foi utilizado como medida para distinguir as terras que eram devolutas das terras que seriam, a partir daquele momento, garantidas aos proprietários de forma definitiva<sup>289</sup>. Então, era a ausência de cultivo determinava o caráter devoluto da terra. A lei inclusive equipara terras devolutas a terras incultas, em certos trechos. Corroborando esse entendimento, Messias Junqueira:

Respeitada [...] a detenção de todo aquêlê que, sem títulos dominiais legítimos, estivesse ocupando o solo brasileiro, aí tendo cultura efetiva e morada habitual, fôsse um simples posseiro, desamparado de qualquer título, ou fôsse um sesmeiro ou concessionário relapso — tudo o mais, que estivesse, naquele tempo, desocupado, desabitado, não cultivado, êrmo, vago, não reservado para o uso público, seria devoluto.<sup>290</sup>

---

<sup>286</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 94-97.

<sup>287</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 146. Nesse sentido, Smith afirma que “A Lei de Terras também deve ser entendida como uma necessidade do próprio Estado em recobrar o controle sobre as terras devolutas, termo que já etimologicamente esconde o caráter de terras públicas, cujo estoque deveria ser objeto de um controle social vinculado ao interesse tanto da sua utilização produtiva, quanto da substituição de escravos por trabalhadores livres.” em SMITH, Roberto. Op. cit., p. 336.

<sup>288</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 153-154.

<sup>289</sup> Nessa esteira, Ligia Osorio Silva aponta que “Ao mesmo tempo em que consagrava a via administrativa como instância para regularizar a propriedade da terra (preterindo a magistratura), a lei de 1850 excluía da definição de terras devolutas as terras que estivessem na posse de particulares com um título legítimo de domínio. Assim sendo, a partir do momento que um ocupante das terras devolutas regularizasse a sua situação, suas terras não poderiam mais reverter ao patrimônio público (salvo por desapropriação), como no caso das sesmarias, que eram concessões condicionais.” em SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 338.

<sup>290</sup> JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 68 *apud* VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 154.

O art. 4º estabeleceu as regras para a revalidação das sesmarias e de outras concessões. De acordo com Gassen, “este artigo estava voltado para o passado”, pois buscava revalidar a situação fora de controle das concessões de sesmarias dadas anteriormente.<sup>291</sup>

Para tanto, o sesmeiro ou o concessionário deveria comprovar a presença de cultivo – ou de “princípios de cultura” – na terra e nela possuir moradia habitual, e isso bastaria, mesmo que ainda “não tenha sido cumprida qualquer das outras condições”.<sup>292</sup>

Ruy Cirne Lima aponta que o art. 3º, §2º traz quais seriam essas outras condições: medição, confirmação e cultura.<sup>293</sup> O não cumprimento destas faria a sesmaria ou concessão cair em comisso. O autor, porém, ressalta que a falta de medição era problema crônico devido à falta de “geômetras” em número suficiente no país, e também observa que a confirmação régia das cartas de concessão demonstravam uma centralização excessiva. Assim, a Lei de Terras teria rebaixado as condições de medição e de confirmação, pois muitas vezes impossíveis de serem cumprida, trazendo no art. 4º que bastaria atender a condição de cultivo para que fossem revalidadas essas sesmarias.<sup>294</sup>

Nos artigos 5º e 6º foram estabelecidos requisitos para a legitimação das posses. Assim, o artigo 5º reconheceu juridicamente a posse, que inicialmente existiu paralelamente ao regime das sesmarias e, depois de 1822, tornou-se a única maneira de adquirir terra até a publicação da Lei de Terras. Dessa forma, a Lei nº 601 conferiu reconhecimento legal aos atos ocorridos no regime da posse, permitindo a legitimação dessas posses antigas. Isso também representou uma tentativa de organizar as terras privadas, uma vez que a Resolução de 1822<sup>295</sup> deixou essa questão indefinida no ordenamento jurídico brasileiro. Buscava-se regularizar as sesmarias e as antigas posses, convertendo-as em propriedades privadas.

Segundo Ruy Cirne Lima, a posse já era, conforme vimos anteriormente, uma forma legítima de aquisição de domínio entre 1822 e 1850. Porém, para Costa Porto “a mera ocupação

---

<sup>291</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 184.

<sup>292</sup> “Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.” (BRASIL. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.)

<sup>293</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 64.

<sup>294</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 64-65.

<sup>295</sup> BRASIL. *Resolução nº 76 de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 17 de julho de 1822*. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte.

nunca foi meio de adquirir o domínio. Esta inovação se deve à lei 601, que passou a considerar o posseiro como dono da terra”<sup>296</sup>.

Não obstante essa discordância entre os dois autores, o artigo 5º da lei finalmente legitimou as posses mansas, contanto que produtivas, assegurando os interesses daqueles que, anteriormente à lei, haviam apossado terras ou então que haviam anexado terras às suas sesmarias por meio da posse.<sup>297</sup>

Validado o instituto da posse, o §1º do artigo 5º premiava a capacidade produtiva do posseiro<sup>298</sup>, permitindo-lhe a anexação das terras adjacentes à sua posse, desde que fossem consideradas devolutas e que a extensão total final não ultrapassasse a área das últimas sesmarias concedidas na região, permissão que de certa maneira contraria o art. 1º, visto que nele se dispunha que a posse não mais poderia ser modo de novas aquisições de terras.

O §2º do artigo 5º distingue entre posseiros de boa fé e posseiros intrusos em sesmarias ou outras concessões, garantindo aos considerados intrusos apenas a compensação pelas benfeitorias. No entanto, a lei garantiria aos posseiros intrusos o direito à legitimação da posse em três condições específicas, que são consideradas exceções ao que está estabelecido nesse § 2º, tais condições estão reguladas pelo §3º desse mesmo artigo<sup>299</sup>.

Segundo Gassen, o art. 5º, §4º legaliza a observação “ao antigo costume do compáscuo, fato importante evidentemente num mundo essencialmente rural como o era em 1850”<sup>300</sup>.

Márcia Motta defende que o art. 5º consagra o cultivo como elemento legitimador da posse, sendo que a preocupação do legislador em caracterizar a posse como “mansa e pacífica” para permitir sua legitimação seria claramente a negação de possibilidade de reconhecimento de possas adquiridas de má-fé, por mera invasão ou usurpação.<sup>301</sup> Dessa forma, seria possível regularização somente

às posses não contestadas ou impugnadas judicialmente, de sorte que os posseiros, por si só ou por quem os represente e suceda, tenham sempre

---

<sup>296</sup> PORTO, Costa. *Estudo Sobre o Sistema Sesmarial*. Recife: Imprensa Universitária/UFPE, 1965, p. 184 *apud* GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 186.

<sup>297</sup> GONÇALVES NETO, João da Cruz; SILVA, Keilla Ingrid. Op. cit., p. 189.

<sup>298</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 186.

<sup>299</sup> “Art. 5º, §3º Dada a exceção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o §1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se também posseiro para entrar em rateio igual com eles.” (BRASIL. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.)

<sup>300</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 187.

<sup>301</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 195.

praticado todos os atos de domínio, e tido todos os cômodos e vantagens de senhor, sem que houvesse quem a isso tenha posto obstáculo.<sup>302</sup>

Laura Varela faz coro a essa conclusão, sendo que na perspectiva dessa autora o cultivo é fundamento que desempenha ainda mais propósitos nesse momento de transição de paradigma fundiário: é critério legitimante, mas é também conceito a ser superado. Para ela, nesse avanço para uma forma jurídica de propriedade territorial, o cultivo, que era um princípio da legislação portuguesa, continua a desempenhar um papel importante na criação da nova regulamentação sobre a propriedade. No entanto, há uma mudança significativa: se nas sesmarias o cultivo constituía fundamento da concessão e condição de revogabilidade, agora ele deixará de ser elemento central desse novo direito de propriedade abstrato que nasce com a Lei de Terras. Nas palavras da autora,

O novo direito de propriedade, em sua abstração, prescindirá do velho fundamento. [...] O cultivo é, pois, invocado para ser rompido como fundamento: após a publicação da Lei, o critério da cultura efetiva não mais poderia ser chamado para penalizar senhores de terras. Retira-se do Estado a possibilidade jurídica de reaver as terras não cultivadas, a não ser em caso de expropriação mediante indenização prévia. Por estas vias transversas e paradoxais, opera-se a *transição* de uma forma jurídica proprietária a outra, de uma forma condicionada, pré-moderna, a uma propriedade absoluta e incondicionada.<sup>303</sup>

Ou seja, o fundamento do cultivo serve uma última vez ao legislador para nortear a regulamentação das ocupações feitas no passado, para então ser imediatamente superado por essa mesma legislação.

No art. 6º, o cultivo volta ser mencionado, dessa vez para ser definido pela exclusão, tal como se fez com a conceituação de terras devolutas. Nesse artigo, são excluídas as práticas artificiais e superficiais que tentam imitar o cultivo efetivo e a morada habitual exigidos nos artigos anteriores. Pela negação, determina o que seria aceito como cultura para revalidar sesmarias e legitimar posses.

Nos artigos 7º e 8º foi instituída a medição obrigatória dos terrenos, tanto os adquiridos por meio das posses quanto aqueles obtidos por sesmarias ou outras concessões. No caso de as medições não serem feitas no prazo estipulado pelo governo, os possuidores perderiam os seus direitos sobre as terras.

Porém, Motta adverte para uma ambiguidade causada pelo art. 8º. A autora indica que o início desse artigo determina a obrigatoriedade de medir a terra, pois caso a medição não fosse

---

<sup>302</sup> *Reflexões do Dr. José Augusto Gomes de Menezes que explicão e esclarecem alguns artigos da Lei de Terras apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 195.

<sup>303</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 156, grifo da autora.

feita, o possuidor perderia o direito que tinha sobre a terra – fosse esse direito decorrente de títulos de sesmaria ou decorrente das previsões de deferimento de legitimação de posse que a própria Lei de Terras trazia. Contudo, o art. 8º prossegue enunciando que apenas a parte inculta era perdida, pois o possuidor se manteria na posse na parte cultivada, mas não estaria legitimada essa parte que se manteve em sua posse, visto não ter sido medida. O problema é que uma das alternativas previstas no art. 3º para que uma terra fosse considerada devoluta era que não houvesse nela posses ‘legitimadas por esta lei’. Dessa forma, uma ocupação por posse não seria considerada terra devoluta apenas se a posse fosse legitimada, ou seja, se os requisitos legais para a sua transformação em propriedade fossem atendidos. Pela negação, as posses que não tivessem seguidos os procedimentos legais necessários para legitimação seriam então terras devolutas. Tal situação, no entanto, vai de encontro com a previsão do art. 8º, que preserva o direito de posse sobre as áreas cultivadas pelos possuidores, mesmo que não tenham sido medidas dentro do prazo estipulado. O art. 8º nega a essa posse cultivada, porém não medida no prazo, o *status* de propriedade e ao mesmo tempo também nega o *status* de terra devoluta que o art. 3º, §4º deveria lhe conferir, visto que dispõe que o possuidor se mantém na posse desse terreno cultivado não legitimado.<sup>304</sup>

Percebendo essa mesma aparente antinomia, Gassen acredita que a porção final do art. 8º acabava por traduzir um “reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, desde que, ocupado com efetiva cultura”<sup>305</sup>.

Ligia Silva Osorio também comenta a respeito, afirmando que a falta de precisão no artigo 8º permitiu que os possuidores que não cumpriram as exigências mantivessem seus direitos, contanto que continuassem a cultivar suas terras. Assim, esse dispositivo, no final das contas, serviu como “um aval do governo para a continuidade da posse, apesar de o artigo 1º da lei contradizer isso”<sup>306</sup>.

Prosseguindo para a análise dos artigos seguintes, a individualização das propriedades e a distinção entre domínios públicos e domínios particulares era um dos grandes propósitos dessa lei, na intenção de resolver a anarquia que havia nesse tema.<sup>307</sup> O escopo dos artigos 9º e 10 é justamente esse: cabia ao Estado realizar a medição das terras devolutas, de uma forma que respeitasse os direitos dos sesmeiros e posseiros, ao mesmo tempo em que deveria desenvolver

---

<sup>304</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 197-198.

<sup>305</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 188.

<sup>306</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p.161.

<sup>307</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1697.



os meios práticos para distinguir entre propriedade pública e privada, além de designar as autoridades responsáveis por essas atividades.

A respeito desses artigos, Roberto Smith assinala um deslocamento para o Estado do ônus da iniciativa de extremar a propriedade. O autor aponta que

Após a regulamentação da Lei de Terras, assiste-se a uma inversão na conduta do Estado em relação à identificação e demarcação da propriedade. O Estado passa assumir a iniciativa de discriminar e demarcar suas terras, denominadas ‘devolutas’, quando o encaminhamento anterior era aquele pelo qual cabia inicialmente ao proprietário privado comprovar e identificar suas terras, considerando-se devolutas as terras remanescentes.<sup>308</sup>

Assim como ocorre com outras normas da Lei de Terras, os pormenores do processo de diferenciação entre o público do particular previsto no art. 10 somente serão delineados no Regulamento da Lei de Terras<sup>309</sup>, decretado em 1854.

O art. 11 trata do aperfeiçoamento da legitimação da posse pela obtenção do título, prevendo a obrigatoriedade de retirada do título sob pena de não se poder alienar ou hipotecar as posses, mesmo as já medidas, enquanto não estivessem emitidos os seus títulos.

Este título, que seria expedido por repartição pública competente, seria o objetivo final do processo de medição e regularização da terra.

Varela destaca que “a Lei de Terras – enquanto divisor de águas entre a *propriedade*, reino do formal, do direito, e a *mera posse*, terreno da informalidade, dos fatos – não poderia deixar de conter uma menção ao *título*”<sup>310</sup>. Expediente usado para a formalizar a propriedade, não era ainda um “típico título dominial passado em cartório”<sup>311</sup>, mas um de origem *sui generis* jurídico-administrativa.

A autora reforça que a hipoteca – instrumento para dinamicidade do crédito fundamental no processo de mercantilização do patrimônio fundiário – não poderia ser efetuada sem um título legítimo de domínio expedido pelo poder público, pois neste momento de transição para um direito de propriedade absoluto, seria o título o instrumento que atribuiria maior segurança nas relações jurídicas.<sup>312</sup>

Gassen também aponta a importância do art. 11 no processo de consolidação da hipoteca de bens imóveis rurais. O autor ainda destaca que

---

<sup>308</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 350-351.

<sup>309</sup> BRASIL. *Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm)>.

<sup>310</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 148-149.

<sup>311</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 149.

<sup>312</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 171-172.

a Lei de Terras, através de seu artigo 1º, torna a terra mercadoria, isto no nível jurídico, e pelo artigo 11 confere a ela uma inserção, com maiores garantias, nas relações estabelecidas no modo de produção capitalista entre os proprietários fundiários e os capitalistas urbanos financiadores de suas atividades.<sup>313</sup>

O mesmo art. 11 também estabelece os valores da taxa de revalidação, ou direitos de chancelaria, para a legitimação das posses. E a respeito dessa cobrança, Motta cita o Aviso de 10 de abril de 1858<sup>314</sup>, destinada aos pobres que não podiam arcar com as despesas exigidas para a legitimação de suas posses, principalmente as de muito pequena extensão, autorizando nesses casos realizarem-se as legitimações por conta do governo. Na visão da autora, tal decisão do governo colaboraria para que a regulamentação fundiária trazida pela Lei de Terras pudesse se tornar um instrumento útil aos homens livres e pobres. O argumento da autora é que, ainda que a maior parte dos posseiros fossem grandes latifundiários, a Lei nº 601 de certo modo teria aberto uma possibilidade de democratização do acesso à terra, pois poderia ser utilizada para salvaguardar os interesses dos pequenos lavradores que tivessem ocupado pequenas porções de terra até 1850.<sup>315</sup> Essa perspectiva a respeito da Lei de Terras de Márcia Motta será aprofundada em uma próxima seção deste trabalho.

O art. 12 permite a reserva de terras devolutas para colonização dos indígenas, fundação de povoações, abertura de estradas, fundação de estabelecimentos públicos e para a construção naval. Tratava-se de um aparato para assegurar o controle da terra pelo poder público. A respeito dessa previsão, Gassen adverte que inúmeros Avisos do governo imperial pós 1850 versaram sobre a colonização de indígenas, porém, um grande número deles mais serviram como meios de extinguir aldeamentos, ordenando a venda do território de várias etnias como se terras devolutas fossem.<sup>316</sup> Operou-se o contrário do previsto em lei: se o art. 12 previa que terras devolutas poderiam ser reservadas para serem transformadas em terras voltadas para a colonização de indígenas, o que na realidade ocorreu foi a transformação de terras já ocupadas por indígenas em terras devolutas, vendidas pelo governo para a iniciativa privada.

Em seu art. 13, a Lei de Terras estabelece a previsão de se criar um registro de terras em cada localidade, baseado nas manifestações dos possuidores, incluindo a possibilidade de

---

<sup>313</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 204.

<sup>314</sup> BRASIL. Aviso nº 136 de 10 de abril de 1859. A respeito da legitimação de posses pertencentes a pessoas pobres. *Collecção das decisões do Governo do Imperio do Brasil 1858*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858, p. 144. Disponível em: <[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18472/collecao\\_leis\\_1858\\_parte3.pdf?sequence=3](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18472/collecao_leis_1858_parte3.pdf?sequence=3)>.

<sup>315</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 196.

<sup>316</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 190.

impor multas aos possuidores que registrassem declarações inexatas e aos que não o fizessem no prazo. Tal registro, acompanhado do título previsto no art. 11, são medidas que se complementariam na tentativa de organizar as terras possuídas. Afinal, para a efetivação de um mercado de terras confiável, além da emissão de títulos de propriedade, fazia-se necessário que eles fossem organizados por meio de registros e que estes fossem públicos.<sup>317</sup>

O dispositivo normativo, porém, não especificava como se executaria esse registro, de forma que a criação deste e a determinação de prazos máximos aos possuidores ainda necessitariam de regulamentação posterior.

Nos artigos 14 a 17, a Lei nº 601 de 1850 estabeleceu procedimentos específicos para a compra e venda de terras devolutas. O art. 14 e parágrafos traz a autorização da venda de terras devolutas pelo governo e determina as várias regras a serem observadas na medição e na venda dessas terras. Gassen, ao analisar a questão da medição, aponta que ela foi muito pouco realizada. E cita Costa Porto para explicar o motivo disso: “as normas referentes à demarcação permaneceriam sem sentido, dado que nunca houve meios de conseguir demarcadores para proceder às delimitações, determinadas no artigo 14 da lei 601”<sup>318</sup>.

Nesse sentido, José Murilo de Carvalho também afirma que a medição de terras públicas era obstaculizada pela falta de profissionais qualificados. E o autor ainda acrescenta mais um fator complicador a essa já difícil empreitada: os recursos gastos pelo governo para medir previamente as terras devolutas se mostravam ser um investimento perdido, visto que frequentemente os lotes medidos não conseguiam ser vendidos. Carvalho inclusive menciona um relatório do governo que discute sobre esses prejuízos causados pelas medições:

O Relatório [do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas] de 1871 já pedia o fim das medições prévias e a concessão gratuita de terras, arcando os concessionários com os custos da medição. Argumentava dizendo que até 1870 tinham sido gastos 5.503:610\$ em medição para uma receita de apenas 412:933\$ em vendas.<sup>319</sup>

Gassen faz ainda mais uma observação a respeito do art. 14, argumentando que este artigo é um dos dispositivos que demonstram a influência que o sistema de Wakefield teve sobre os autores que formularam o projeto que resultou na Lei de Terras. O autor adverte, dado o hiato de sete anos entre a criação do projeto e a promulgação da lei, que os legisladores já tinham notícia do fracasso desse sistema na Austrália e do sucesso das *public lands* (sistema de

---

<sup>317</sup> GONÇALVES NETO, João da Cruz; SILVA, Keilla Ingrid. Op. cit., p. 191.

<sup>318</sup> PORTO, Costa. *Estudo Sobre o Sistema Sesmarial*. Recife: Imprensa Universitária/UFPE, 1965, p. 186 *apud* GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 191.

<sup>319</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 48.

colonização então recentemente implementado nos Estados Unidos). Assim, o texto final teria sido resultado direto da junção dessas duas circunstâncias.<sup>320</sup>

Inclusive, Ruy Cirne Lima ao discutir o conteúdo do art. 14 afirma que “nesta parte, entretanto, a Lei de 1850 nada é mais do que um decalque das leis de terras adotadas nos Estados Unidos, cujo surto de prosperidade e civilização certamente maravilhou os nossos legisladores”<sup>321</sup>.

Esmiuçando como cada um dos sistemas orientou a redação do artigo em discussão, percebe-se que no §2º permaneceu a influência do sistema de Wakefield, já que esse dispositivo fixa um valor venal mínimo para os lotes de terras devolutas a venda. Esse preço mínimo, que ia de meio real a dois réis, seguia o princípio do *at a sufficiently high price*, visto que seria um valor de difícil acesso à maioria da população, o que atingiria o objetivo de assegurar fartura de mão de obra livre para os grandes proprietários, ou nas palavras de Wakefield, de “...prevenir os trabalhadores de virem a se tornar proprietários de terras, de imediato: o preço precisa ser suficiente para esse propósito e não outro”<sup>322</sup>. Assim, como ensina Laura Varela, “preço mínimo e rígida proibição da ocupação das terras devolutas são, portanto, as duas faces da mesma moeda”<sup>323</sup>, pois os artigos 1º e 14, §2º juntos garantiriam que os homens livres e pobres não conseguissem se tornar proprietários.

Já as influências do sistema das *public lands* norte-americano estão presentes no §1º e §3º. A previsão do §1º de que as terras devolutas a venda seriam divididas em lotes quadrados formados por linhas paralelas seguindo o meridiano e suas perpendiculares é uma clara referência ao sistema utilizado nos Estados Unidos, algo completamente descolado do costume desde a colônia de usar o sistema das águas vertentes para demarcar terrenos.<sup>324</sup> O mesmo parágrafo também limita o tamanho dos lotes a serem vendidos em 500 braças por lado, ou seja, terrenos de 250.000 braças quadradas, o que seria aproximadamente 121 hectares. Este tamanho é muito menor do que previa o projeto quando ele ainda estava na Câmara, antes de ir para o Senado e essa redução é consonante com os tamanhos praticados no sistema norte-americano, que privilegiava a venda de lotes pequenos.<sup>325</sup>

---

<sup>320</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 218.

<sup>321</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 67.

<sup>322</sup> WAKEFIELD, Edward Gibbon. *A View of the Art of Colonization* [1849]. Reprint Economic Classics, Nova York, Augustus M. Kelley Publishers, 1969, p.347, *apud* SMITH, Roberto. Op. cit., p. 278.

<sup>323</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 140.

<sup>324</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 68.

<sup>325</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 45-46.

Por sua vez, o §3º, em conjunto com o caput, demonstram outra modificação causada pela influência do sistema implementado nos Estados Unidos: deixava-se de ser seguido o princípio wakefieldiano de vedação a venda em hasta pública para então abraçar o paradigma americano de vendas preferencialmente em hasta pública.<sup>326</sup>

O art. 15 confere preferência ao possuidor – qualquer que fosse o seu título, *desde que produtiva* – sobre as terras devolutas à venda contíguas ao seu terreno. O aproveitamento da parte já possuída fazia as vezes de indicador do potencial do possuidor de utilizar bem a porção de terra vizinha. Laura Varela sublinha como o princípio do cultivo é mais uma vez acionado pela Lei de Terras para servir como critério, dessa vez para estabelecer preferência.<sup>327</sup> Por sua vez, Ruy Cirne Lima argumenta que essa previsão do art. 15 era uma ferramenta que conferia à venda de terras devolutas um caráter de “orientação das linhas de povoamento e colonização”, pois essas vendas serviriam para mais do que apenas trazer recursos para o Tesouro, elas também estariam recompensando o uso mais apropriado da terra.<sup>328</sup>

Gassen adverte que existiram controvérsias na época sobre o horizonte temporal dessa preferência conferida pelo art. 15, esclarecendo que o Aviso de 24 de setembro de 1877 teria limitado “a validade desta cláusula preferencial apenas ao período posterior a Lei 601 até o Regulamento de 1854”.<sup>329</sup>

No art. 16, a Lei de Terras determina que as terras devolutas vendidas estariam sujeitas aos ônus elencados nos parágrafos 1º ao 4º do referido artigo. Ruy Cirne Lima defende que esse dispositivo, em conjunto com o art. 12, regulavam não só o futuro imediato, mas também o futuro distante, já que estendiam indefinidamente no tempo as prerrogativas do Estado sobre o uso da terra no que concerne o planejamento urbano e a exploração de recursos naturais.<sup>330</sup>

O art. 17 volta a tratar da questão da colonização estrangeira, permitindo a venda de terras ao imigrantes e a naturalização após dois anos caso assim requisitassem – diferentemente do anteprojeto da Lei de Terras que naturalizava estrangeiros mesmo sem sua solicitação, como observou Carvalho<sup>331</sup>. De qualquer forma, como garantiu o §2º do art. 14, as terras eram vendidas por um preço relativamente alto, o que dificultava a compra por parte dos colonos. Ou seja, a compra era formalmente possível, mas materialmente inacessível. Ainda sobre esse

---

<sup>326</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 219.

<sup>327</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 161.

<sup>328</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 66 e p. 68-69.

<sup>329</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 192.

<sup>330</sup> LIMA, Ruy Cirne. Op. cit., p. 70.

<sup>331</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 40.

dispositivo, Gassen informa que essa naturalização foi normatizada pelo Decreto nº 808-A de 1855, pela Lei nº 939 de 1857 e pelo Aviso de 31 de agosto, também de 1857, de forma que eram necessários “a solene declaração perante as Câmaras municipais” e o “juramento de fidelidade à Constituição e demais leis do Império”<sup>332</sup>.

Elemento crucial do processo de elaboração da Lei de Terras, os meios para promover e realizar a colonização estão dispostos nos artigos 18 a 20. Esses mecanismos tinham como finalidade garantir uma grande oferta de mão de obra livre para os latifundiários, em razão do declínio do trabalho escravizado que se mostrava inevitável. Os artigos 18 e 19 refletem as influências do sistema de Wakefield: o artigo 18 autorizava o Governo a trazer imigrantes e mantê-los empregados em atividades agrícolas, enquanto o artigo 19 introduz o princípio do *self-supporting system*, que consiste na autossustentação do sistema de importação de colonos por meio do uso dos recursos oriundos das taxas de revalidação e da venda das terras devolutas para financiar tanto a imigração estrangeira, quanto a medição das próximas terras devolutas a serem vendidas, continuando o ciclo.<sup>333</sup> Dessa forma, a Lei de Terras consolidaria um sistema de financiamento da atividade de importação de colonos livres.<sup>334</sup>

Por fim, a Lei de Terras em seu art. 21 autorizou o governo

a estabelecer, com o necessario regulamento, uma Repartição especial que se denominará – Repartição Geral das Terras Públicas – e será encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, de fiscalizar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonização nacional e estrangeira.<sup>335</sup>

O regulamento que instituiu a Repartição Geral das Terras Públicas, juntamente com outras medidas para implementação da Lei de Terras, foi concebido pelo Conselho de Estado em 1851. No entanto, sua publicação ocorreu apenas três anos depois<sup>336</sup>, em 30 de janeiro de 1854, por meio decreto n.º 1318<sup>337</sup>. O início das operações Repartição foi na Corte sob a supervisão do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, e também tinha representação nas Províncias por meio de seus Delegados.<sup>338</sup>

---

<sup>332</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit.193.

<sup>333</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 218.

<sup>334</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 2008, p. 156.

<sup>335</sup> BRASIL. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Art. 21.

<sup>336</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1698. Também CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 47.

<sup>337</sup> BRASIL. *Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

<sup>338</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 194.

### 3.5 Regulamento de 1854

O Regulamento da Lei de Terras, composto por nove capítulos e 108 artigos, tentava abordar as diversas situações relacionadas à questão fundiária. O capítulo I criava e regulamentava a Repartição Geral das Terras Públicas, já prevista no art. 21 da Lei nº 601. Seguindo, o capítulo II instituiu as regras para a medição das terras públicas, introduzindo o cargo de Inspetor Geral das Medições e delineando as responsabilidades dos agrimensores. Os capítulos III e IV reiteraram a obrigatoriedade de revalidação e legitimação das terras privadas, sendo que o capítulo III regulou a revalidação e legitimação das terras e o modo prático de extremar o domínio público do particular e o capítulo IV instituiu o procedimento de medição das terras particulares obtidas por qualquer título legítimo. Por sua vez, o capítulo V estabeleceu as regras para a venda das terras devolutas, enquanto o capítulo VI normatizou as terras reservadas para a colonização, aldeamento indígena e a fundação de povoações. Já o capítulo VII dispunha sobre as terras devolutas situadas nos limites do Império com países estrangeiros. Por fim, o capítulo VIII buscou estabelecer normas e atribuir responsabilidades para a conservação das terras devolutas. Finalmente, o último capítulo estipulou as diretrizes para os registros das terras possuídas.

Assim, já em seus primeiros artigos, com o fim de sistematizar e organizar a posse das terras públicas, o regulamento normatizou a Repartição Geral das Terras Públicas, órgão responsável por dirigir a medição, dividir e descrever as terras devolutas e prover sua conservação (art. 3º, §1º). Essa repartição era subordinada ao Ministério da Agricultura do Império (art. 1º). Também era de competência da Repartição propor ao governo quais terras devolutas deveriam ser reservadas a colonização indígena e fundação de povoações (art. 3º, §3º), e quais deveriam ser vendidas (art. 3º, §5º), além de fiscalizar tal distribuição (art. 3º, §6º) e promover a colonização nacional e estrangeira (art. 3º, §7º). Cabia também à mesma Repartição realizar o registro das terras possuídas (art. 3º, §8º), propondo ao Governo a formula a ser seguida para a revalidação de títulos e legitimação das terras possuídas (art. 3º, §9º).

O regulamento também determinava a criação de um órgão responsável por tais funções localmente. Assim, cria-se a Repartição **Especial** das Terras Públicas nas províncias (art. 6º).

Criou-se o cargo de juiz comissário de medições para cada município, nomeados pelos presidentes de cada província (art. 30). As responsabilidades atribuídas ao juiz comissário incluíam a autorização das medições e demarcações das terras já registradas nas paróquias.

Apenas mediante solicitação do ocupante da terra, conforme estipulado pelo artigo 36, que os juízes poderiam realizar esse serviço. Após a solicitação, o juiz encaminhava o pedido à Repartição Especial responsável pela execução da atividade. Na opinião de Cavalcante, devido à dependência de solicitação dos possuidores para que fossem realizadas as medições e demarcações, a procura por esses serviços foi pequena, resultando em pouca efetivação dessas atividades.<sup>339</sup>

Sobre o destaque concedido pelo Regulamento da Lei de Terras ao Juiz Comissário, personagem que não pertencia à estrutura tradicional da Magistratura, Ligia Osorio Silva observa:

Foi mais um indício da tensão existente em relação à distribuição de poderes dentro do Estado imperial. As oligarquias regionais não simpatizavam com a centralização administrativa e obtiveram nesse aspecto uma vitória. Conseguiram deixar nas mãos de uma figura local e inexpressiva, sujeita a pressões, portanto, a execução de uma tarefa da qual dependia todo o mecanismo de regularização da propriedade da terra.<sup>340</sup>

Em suma, além do Juiz Comissário, incumbido de medir as terras de sesmeiros em comisso e posseiros, existiam outras duas figuras oficiais encarregadas, em certa medida, dos processos de medição: o Inspetor Geral de Medições, responsável pelas atividades relacionadas às terras devolutas, e o juiz municipal, designado para quem já possuísse um título legítimo de terras, que não precisasse passar pelos procedimentos de revalidação ou legitimação.<sup>341</sup>

Em 1861, com a criação do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, foram extintas a Repartição Geral de Terras Públicas e as repartições especiais nas províncias. Foi estabelecida em 1874 a Comissão do Registro Geral e de Estatística das Terras Públicas, que teve pouca atuação e foi rapidamente dissolvida. Foi apenas em 1876 que foi criada a Inspetoria de Terras e Colonização, que continuaria a existir até o fim do período imperial.<sup>342</sup>

Seguindo com essa mesma intenção de sistematizar e organizar a posse das terras, o Regulamento de 1854 também determinava que, a partir de um prazo a ser fixado, todos os possuidores deveriam registrar suas terras (art. 91). Para tanto, implementou o que já estava previsto no art. 13 da Lei de Terras: o registro das terras possuídas, conhecido como *Registro do Vigário*. Laura Varela aponta que essa utilização de registros paroquiais se mostrava uma

---

<sup>339</sup> CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado Sobre a Terra. *Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado*. São Paulo. Edição n.2, Ano 1, junho-2005, p. 6. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>>.

<sup>340</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p.169.

<sup>341</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 147-148.

<sup>342</sup> CAVALCANTE, José Luiz. Op. cit., p. 6.



situação em que o poder do Estado precisava fazer uso da estrutura da Igreja, pois, provavelmente, esta era a única instituição presente na maioria vilas e povoados no interior do país<sup>343</sup>. E, de fato, o art. 99 do regulamento estabelecia que as instruções para a realização do registro deveriam ser repassadas à população pelos Vigários justamente durante as missas, o que demonstra o quanto a observação de Varela se confirma: era durante as funções religiosas que a obrigatoriedade do registro e as orientações de realizá-lo se faziam públicas.

Porém, o Registro paroquial não tinha um compromisso com a verdade, dado que o vigário não poderia recusar nenhuma declaração, sendo ele obrigado a registrar informações relatadas mesmo se soubesse que eram falsas, conforme preconizava o art. 102 do Regulamento. Por esse motivo, mostra-se pertinente a prescrição do art. 94 de que as declarações para o registro das terras não confeririam direito algum aos possuidores.

Assim, do ponto de vista jurídico, o registro paroquial não servia como prova ou título de domínio, ainda que a prática tenha depois levado a esse entendimento. Tanto é assim que Ligia Osorio Silva discorre sobre como, já na década de 1950, a natureza do registro paroquial foi objeto de controvérsia. A autora conta que, quando Brasília estava sendo construída, a União teve que contestar judicialmente o direito às terras contra um particular que apresentava seu Registro do Vigário como prova de propriedade<sup>344</sup>.

Na visão de Gassen, “o registro do vigário não tinha função cadastral, [mas] funcionou como importante órgão de informação e estatística”<sup>345</sup>. Teixeira de Freitas corrobora essa perspectiva ao defender que o objetivo do registro paroquial seria o de mero levantamento estatístico, completamente diverso do que se entende por registro público:

Com esse registro nada se predispõe, como pensão alguns, para o cadastro da propriedade immovel, base do regime hypothecario germanico. Teremos uma simples descripção estatistica, mas não uma exacta conta corrente de toda a propriedade immovel no paiz, demonstrando sua legitimidade, e todos os seus encargos. O systema cadastral é impossivel entre nós.<sup>346</sup>

Na mesma esteira, Roberto Smith comenta que o Registro do Vigário “tinha pouco efeito prático para conferir legitimidade pública às terras privadas. Baseado em declarações

---

<sup>343</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 149.

<sup>344</sup> BRASIL. Congresso, Senado Federal. *Estudos sobre a dominialidade das terras do Distrito Federal*. Brasília, 1972, p-36, *apud* SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 175.

<sup>345</sup> GASSEN, Valcir. Op. cit., p. 190.

<sup>346</sup> TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das Leis Civis*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1865, p. 533-534 *apud* VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 151.

imprecisas, lacônicas – cobrava-se o registro pelo número de palavras – não tinha os meios adequados para impor garantia estatal à propriedade privada”<sup>347</sup>.

Márcia Motta, por sua vez, discorda da taxatividade com a qual Roberto Smith considera o registro paroquial como inócuo, para a autora tal visão é simplista pois

Se ele [o Registro do Vigário] não era capaz de reorganizar a estrutura fundiária nem de discriminar as terras públicas das privadas em todo o território nacional, em alguns momentos ele serviu como instrumento de poder, na decisão acerca do domínio sobre as terras em cada localidade. Neste sentido, ele podia ser usado ou não para conferir legitimidade pública aos interesses dos proprietários de terra em cada região, dependendo da decisão de fazendeiros e lavradores de considerá-lo um eficaz instrumento na manutenção ou na imposição de seu domínio sobre as terras de outrem ou sobre seus dependentes.<sup>348</sup> p. 214

Ou seja, para a historiadora a decisão de registrar ou não e, se sim, de o que incluir nesse registro já era uma peça dos jogos de poder locais, em que se podia escolher informar o mínimo para evitar maiores contestações aos limites de seu terreno, ou aproveitar e colocar mais detalhes para, por exemplo, tentar negar legitimidade a um confrontante ao não incluí-lo no registro, mas incluindo o vizinho seguinte e com este último estabelecer aliança, ou até mesmo escolher não registrar pela crença de era melhor continuar sem determinar os limites de seus terrenos, já que a posse estaria segura não pela legitimidade legal, mas pelo já discutido círculo de prestígio local que confirmava o seu domínio sobre a terra nas disputas processuais que porventura ocorressem. Motta defende que o registro paroquial não seria totalmente ineficaz na atribuição de legitimidade das posses porque era uma das engrenagens dos sistemas sociais locais que poderiam conferir mais legitimidade política aos *senhores e possuidores* sobre suas terras. Afinal, tal legitimidade política frequentemente se via transformada em legitimidade jurídica por meio de vitórias judiciais que se apoiavam unicamente nas declarações de testemunhas. E reconhecer ou não confrontantes, por exemplo, serviria como mais uma forma de moldar alianças que poderiam ser acionadas nesses litígios.<sup>349</sup>

---

<sup>347</sup> SMITH, Roberto. Op. cit., p. 336.

Na realidade, o art. 103 do Regulamento dispõe que a cobrança do emolumento se dava pelo número de letras, não de palavras, como disse Smith.

<sup>348</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 214.

<sup>349</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 239-240.

Motta discorre mais sobre esse jogo de “relações de reciprocidade e dependência entre senhores de terras”. De acordo com a autora, “tal como nas décadas anteriores, havia sérias resistências em limitar as terras. Tal prática fazia com que os que optassem em registrar suas terras operassem o dispositivo legal com outros sentidos, ou seja, expressando seus interesses no jogo das tensas relações de reciprocidade e dependência entre senhores de terras e/ou lavradores. Neste sentido, registrar implicava dar um primeiro passo para conseguir a legitimação e/ou revalidação das próprias terras por terceiros, mas isto dependia fundamentalmente de que os confrontantes também decidissem registrar as suas respectivas terras e, mais, de que eles o reconhecessem também como seu

Ainda, José de Souza Martins ressalta que a análise dos registros paroquiais revela que comumente pequenos posseiros eram conduzidos por latifundiários aos Vigários para declararem que a terra em questão não lhes pertencia, mas sim ao fazendeiro. Essa prática serviu, portanto, como um meio de desapropriação e de ampliação da acumulação primitiva.<sup>350</sup> O autor também aponta sobre as falsificações de títulos:

Os ocupantes de terras e os possuidores de títulos de sesmarias ficaram sujeitos à legitimação de seus direitos, o que foi feito em 1854 através do que ficou conhecido como Registro Paroquial. [...]. Isso não impediu o surgimento de uma verdadeira indústria de falsificação de títulos de propriedade, sempre datados de época anterior ao registro paroquial, registrados em cartórios oficiais, geralmente mediante suborno aos escrivães e notários. Até as primeiras décadas do século XX, esses documentos estavam na raiz de grandes conflitos de terra nas frentes pioneiras de São Paulo. Tais procedimentos, porém, eram geralmente inacessíveis ao antigo escravo e ao imigrante, seja por ignorância das praxes escusas, seja por falta de recursos financeiros para cobrir despesas judiciais e subornar autoridades (essas despesas eram provavelmente ínfimas em relação à extensão e ao valor potencial das terras griladas, mas eram também desproporcionais aos ganhos do trabalhador sem recursos).<sup>351</sup>

Laura Beck Varela, apoiando-se em observações de Ligia Osorio, nota que a percebida fragilidade do registro paroquial refletia um certo embate entre os interesses provinciais e as forças centralizadoras, estas últimas lideradas pela burocracia imperial e pela elite cafeeira, especialmente a do Rio de Janeiro<sup>352</sup>.

A relutância do *senhoriato rural* em registrar suas terras teve, inclusive, respaldo doutrinário em certa medida, visto que para Teixeira de Freitas,

A revalidação, e legitimação, das posses de terras, nos termos da legislação das terras devolutas e publicas, não é uma obrigação dos possuidores [...]. É um direito, que lhes foi facultado, e de que podem usar, se quiserem. Não

---

confrontante. Assim sendo, muitas vezes a decisão pelo registro podia significar abrir brecha para o questionamento dos limites de sua terra, pelo simples fato de outrem ao registrar suas terras não reconhecê-lo como seu confrontante, ignorando-o como tal.” (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 226-227, grifo da autora).

<sup>350</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 196.

<sup>351</sup> MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 44-45.

<sup>352</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 151-152. A autora acrescenta que “essa tensão expressa-se em iniciativas, como as de 1834 e 1848 (lei 514 de 28 de outubro de 1848), que procuraram deslocar para o âmbito provincial a organização da imigração – e que se chocavam com o caráter centralizador da Lei de Terras, que se mescla com algumas concessões aos interesses regionais, como o papel central atribuído aos presidentes das províncias no processo de medição e demarcação das terras devolutas.” (VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 152, nota de rodapé). Nesse sentido, como ainda veremos na parte final deste trabalho, Christillino, em seu estudo sobre a aplicação da Lei de Terras no Rio Grande do Sul, demonstra como essa atribuição ao presidente da província de um papel central também nos processos de legitimação privada teria servido como fonte de barganha entre a Coroa e as elites farroupilhas. Assim, ao invés de uma tensão, a burocracia estatal acomodava legitimando apropriações fraudulentas de grandes fazendeiros como forma de angariar apoio das elites econômicas locais para o projeto de centralização administrativa. (CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a afirmação da grilagem no Rio Grande do Sul. *Saeculum – Revista de História*, João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, n. 26, p. 103-118, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/view/15037>>)

usando, deixando de proceder à respectiva medição nos prazos marcados, incorrem no comisso do Art. 8º da Lei de 18 de Setembro de 1850.<sup>353</sup>

Lembrando que Ligia Silva considera que o art. 8º seria “um aval do governo para a continuidade da posse, apesar de o artigo 1º da lei contradizer isso”<sup>354</sup>, logo a falta de consequências para o comisso do art. 8º apresentado na citação acima de Teixeira de Freitas confirmaria essa interpretação do jurista de que o registro não era uma obrigação dos possuidores. Em que se pese, o art. 91 do Regulamento de 1854 dizia expressamente o contrário.

Por fim, além Regulamento de 1854, diversas outras normas foram criadas com o objetivo de regulamentar e colocar em prática a Lei de Terras. Dentre elas encontra-se o regulamento de 8 de maio de 1854, que estabeleceu o Regulamento Especial das Medições; o Decreto nº 3.784 de 19 de janeiro de 1867<sup>355</sup>, que trouxe o Regulamento para as Colônias do Estado; o Decreto nº 6.129 de 23 de fevereiro de 1876<sup>356</sup>, responsável por extinguir a Repartição Geral das Terras Públicas e organizar a Inspetoria Geral das Terras e Colonização; e, já na República, o Decreto nº 603 de 26 de julho de 1890<sup>357</sup>, que reformulou a estrutura da Inspetoria Geral das Terras e Colonização.<sup>358</sup>

Na segunda metade do século XIX, criou-se outro relevante instrumento para a regularização fundiária, trata-se da reforma hipotecária, promulgada pela Lei nº 1237, de 24 de setembro de 1864. Sob a alcunha de Lei Hipotecária de 1864, normatizou o instituto da hipoteca, assim como oficializou o sistema de registros públicos imobiliários no país.<sup>359</sup>

Hipoteca e registro público: os dois institutos, vinculados pelo art. 11 da Lei de Terras, foram importantes para a criação de uma nova perspectiva sobre a propriedade no país. O registro público geral das propriedades possibilitou a criação de um sistema jurídico de

---

<sup>353</sup> TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto. *Consolidação das Leis Civis*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1865, p. 533 *apud* VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 152, nota de rodapé.

<sup>354</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p.161.

<sup>355</sup> BRASIL. *Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867*. Approva o Regulamento para as Colonias do Estado. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3784-19-janeiro-1867-553854-publicacaooriginal-72121-pe.html>>.

<sup>356</sup> BRASIL. *Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876*. Organiza a Inspectoria Geral das Terras e Colonisação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6129-23-fevereiro-1876-549093-publicacaooriginal-64440-pe.html#:~:text=Organiza%20a%20Inspectoria%20Geral%20das,20%20da%20lei%20n.>>.

<sup>357</sup> BRASIL. *Decreto nº 603, de 26 de julho de 1890*. Reorganiza a Inspectoria Geral das Terras e Colonisação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-603-26-julho-1890-520634-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

<sup>358</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1698-1699.

<sup>359</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1699.

Sobre a reforma hipotecária instituída pela lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, ver VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 172-193.

publicidade para as propriedades imóveis. Tal sistema era fundamental para a circulação econômica desses bens no mercado e, principalmente, para consolidar a propriedade como garantia segura nas operações de crédito.<sup>360</sup>

Como ensina Varela,

A Lei Hipotecária de 1864 é outro marco fundamental no processo de ‘absolutização’ do direito de propriedade, uma vez que, além de disciplinar juridicamente a **hipoteca**, útil instrumento à mobilização do patrimônio fundiário, instituiu o **registro de imóveis**, condição fundamental à publicidade e à oponibilidade **erga omnes** dos direitos reais. É sobre o texto de 1864 que se debruça a doutrina para desenvolver o instituto da **transcrição** como modo de aquisição da propriedade imóvel, posteriormente incorporada pelo Código de Bevilacqua.<sup>361</sup>

Porém, vale destacar que, ainda que a Lei Hipotecária seja realmente um marco no processo de absolutização da propriedade, como ainda discutiremos, essa transformação da terra em mercadoria, a valorização monetária da terra e a consolidação do mercado de terras foram processos longos, que não se completaram até o final do século XIX.<sup>362</sup>

### **3.6 A Lei de Terras nos Relatórios da Repartição Geral de Terras Públicas e do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas**

A análise que José Murilo de Carvalho fez dos relatórios do governo central a respeito do estado da aplicação da Lei de Terras durante o Império é incontornável no estudo do tema: citações de seu trabalho são quase onipresentes nos textos dos mais diversos autores que se debruçam sobre o assunto, seja para se apoiar nas informações trazidas e nas interpretações de Carvalho, seja para apontar novas perspectivas que vão de encontro com algumas conclusões que o autor defende.

Nesse seu estudo sobre o desempenho da Lei de Terras durante o Império, logo de início o autor apresenta sua tese:

A leitura dos relatórios dos ministros do Império (até 1860) e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (de 1860 a 1889), são um contínuo reafirmar das frustrações dos ministros e dos funcionários das repartições encarregadas de implementar a lei frente aos obstáculos de várias naturezas que se lhes apresentavam. No que se refere especificamente a terras, os pontos mais importantes para a implementação da lei eram o registro paroquial, a separação e medição das terras públicas, a revalidação de sesmarias e a legitimação de posses com a respectiva medição e demarcação. Como vimos,

---

<sup>360</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1699.

<sup>361</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 7, grifos da autora.

<sup>362</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 137. Também em CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 54.

esses pontos eram pensados inicialmente como meios para a finalidade principal da lei que era a colonização.<sup>363</sup>

Para ilustrar sua perspectiva de fracasso da separação do domínio público, o autor informa que o relatório ministerial da Repartição Geral de Terras Públicas de 1855, ou seja, cinco anos depois da promulgação da Lei nº 610 e um ano após sua regulamentação, afirma que “somente 10 províncias tinham enviado informações sobre terras devolutas e mesmo assim de maneira vaga, sem indicar as dimensões”<sup>364</sup>. Também conta que no relatório do Ministério da Agricultura de 1871 “já se pedia a reformulação da lei por não ter nem mesmo impedido a invasão de terras públicas”<sup>365</sup>, invasão essa que teria prosseguido até o fim do Império, de acordo com o que o autor apurou do relatório de 1886. Carvalho continua reforçando que a falta de avanço na discriminação das terras devolutas seria devido ao fato de que “as províncias ou não informavam [as terras públicas] ou o faziam de maneira extremamente vaga”<sup>366</sup>.

Márcia Motta também analisou os Relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas a partir do ano de criação da pasta em 1860, bem como Relatórios de Presidente de Província do Rio de Janeiro. E na questão da separação das terras públicas, a autora traz uma perspectiva semelhante à de Carvalho. Para ela, fiasco da política de regularização agrária fica bastante evidente nos Relatórios Oficiais ao longo da década de 1870. Inclusive, o Relatório do Ministério da Agricultura no ano de 1870 advertia que a Lei de Terras necessitava de uma revisão, porque “ela nem sequer pôde impedir, como pretendeu, o abuso da invasão das terras públicas, as quais continuam não só a ser assoladas, extraindo madeira de lei de suas matas para ser vendida como também a ser possuída ilegalmente e sem estorvo”<sup>367</sup>.

A autora ainda traz outra informação que corrobora a constatação que Carvalho também fez sobre a falta de discriminação das terras públicas ter ocorrido devido à ausência de colaboração das administrações locais. Motta revela que em 1885, quando o Presidente da Província do Rio de Janeiro solicitou às Câmaras Municipais dados a respeito da existência de terras devolutas, muitos dos municípios fluminenses responderam, porém se restringiram a

---

<sup>363</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 47.

<sup>364</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 47.

<sup>365</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 48.

<sup>366</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 48.

<sup>367</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1870, p. 16 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 209.

anunciar: “temos a honra de informar que neste município não há terrenos devolutos”<sup>368</sup>. Essas atribuições pelas quais os responsáveis por fazer a discriminação das terras públicas das particulares eram agravadas pela aliança de interesses entre os grandes *senhores de terras* em impossibilitar que as terras devolutas fossem utilizadas para aldeamentos indígenas, como era previsto na lei. Por este motivo, na Província do Rio de Janeiro, por exemplo, os ofícios do Presidente de Província solicitando informações às Câmaras Municipais sobre a quantidade de indígenas existentes nas aldeias e o tamanho e valor de suas terras eram ignorados e, quando respondidos, o faziam de forma nem minimamente satisfatória.<sup>369</sup>

De forma semelhante, a revalidação das sesmarias e a legitimação das posses também foram processos registrados nesses relatórios estudados por Carvalho e Motta. Ambos autores apontam que ao longo dos anos os ministros reclamam nos relatórios das informações sobre sesmarias e posses enviadas pelos municípios pois consideravam-nas incompletas e distantes da realidade. Motta inclusive ilustra esse ponto com um trecho do Relatório da Repartição Geral das Terras Públicas de 1856, em que o relator assinalava que muitos municípios da província de Minas teriam informado à Repartição que “nem uma só posse ou sesmaria existe que não tenha sido adquirida por título legítimo e, portanto, que não há terras sujeitas as formalidades dos artigos do Regulamento de 30 de janeiro de 1854”<sup>370</sup>. A autora indica que isso mostra como as instâncias locais tentavam induzir a Repartição a aceitar que todas as aquisições de terras teriam origem legítima ou que todos os proprietários já haviam cumprido todos os requisitos do Regulamento como forma de driblar as imposições trazidas pela regularização fundiária que a Lei pretendia realizar.<sup>371</sup>

Como aponta Ligia Osorio Silva, apesar das muitas oportunidades proporcionadas pelas legislações do Império e da República para que se fizesse a regularização fundiária, poucos posseiros e sesmeiros a fizeram, ficando assim em condições inadequadas para obter um título de domínio oficializado. A autora então explica a ocorrência desse fenômeno da seguinte forma:

As razões para essa atitude eram semelhantes àquelas que haviam colocado a grande maioria dos sesmeiros na ilegalidade: a agricultura predatória que esgotava rapidamente o solo e impedia os fazendeiros a incorporarem

---

<sup>368</sup> RIO DE JANEIRO. Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. *Correspondência recebida pela Presidência da Província, das Câmaras Municipais*. Respostas do municípios à Circular de 12 de março de 1885 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 212.

<sup>369</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes, Op. cit., p. 211-212.

<sup>370</sup> BRASIL. Relatório da Repartição Geral das Terras Públicas, 1856, p. 13 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 207-208.

<sup>371</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 208.

incessantemente novas terras ao cultivo. Enquanto fosse possível incorporar terras devolutas, não havia necessidade de alterar o padrão de cultivo. Outros fatores naturalmente também influíram, como a certeza de que os prazos seriam dilatados, a especulação dos grileiros etc.<sup>372</sup>

José Murilo de Carvalho, por sua vez, acrescenta que no relatório ministerial de 1863 havia um comentário sobre como as províncias continuavam agindo contra a execução da Lei de Terras. O autor ainda fala sobre o relatório do Ministério da Agricultura publicado em 1875, trazendo a observação feita pelo ministro relator de que as recorrentes prorrogações de prazos limite para revalidação de sesmarias e legitimação de posses acabaram por fazer com que os possuidores tivessem a crença de que nunca perderiam suas terras caso continuassem não cumprindo as instruções da Lei nº 601. E já em 1886, o relatório ministerial continuava trazendo a mesma notícia de que ainda era grande o número de sesmarias sem revalidação e posses não legitimadas.<sup>373</sup>

Na concepção de Carvalho, a Lei de Terras “mostrou a incapacidade do governo em aprovar ou implementar medidas contrárias aos interesses dos proprietários”<sup>374</sup>. Para ele, a legislação em questão “atingia de maneira profunda os interesses dos proprietários, ou pelo menos de parcela deles”<sup>375</sup>. Por esse motivo, em sua visão, “a política de terras no Império muito pouco ou nada sairia do nível legislativo”<sup>376</sup>. Ela teria sido proposta e promulgada pela burocracia, mas sua aplicação teria sido “vetada pelos barões”<sup>377</sup>.

Na perspectiva do autor, a burocracia imperial centralizadora possuía interesses próprios e, ao interagir com os proprietários de terras, “mantinha com esses setores alianças móveis”<sup>378</sup>. Defende que a elite dirigente agia de forma não orgânica e se aproximara dos cafeicultores fluminenses como estratégia de implementação de seu projeto de concentração administrativa e, assim, conseguir aumentar o controle estatal sobre a classe proprietária. Por sua vez, os barões do café precisavam “da intermediação do Estado para viabilizar as medidas necessária para promover a imigração”<sup>379</sup>. A Lei de Terras seria, no entendimento do autor, um projeto do poder central que até que incorporava alguns dos interesses da elite econômica do

---

<sup>372</sup> SILVA, Ligia Osorio. Op. cit., 1996, p. 339.

<sup>373</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 48.

<sup>374</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 54.

<sup>375</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 39.

<sup>376</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 39.

<sup>377</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 54.

<sup>378</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 54.

<sup>379</sup> CARVALHO, José Murilo de. Op. cit., p. 54.



Rio de Janeiro em relação à imigração. No entanto, mesmo assim, os cafeicultores vetaram na prática esse projeto. José Murilo de Carvalho identifica, portanto, um afastamento entre os interesses das elites política e econômica na elaboração e execução dessa legislação.<sup>380</sup>

Márcia Motta começa suas ponderações a respeito concordando com Carvalho, já que, para a autora, os Relatórios dos Presidentes de Província do Rio de Janeiro e os do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas constantemente apontavam os fiascos na regularização das terras, tanto no nível provincial quanto nacional.<sup>381</sup> Para a historiadora, as Câmaras Municipais reafirmavam a consolidação do poder dos *senhores de terras* quando falseavam uma ausência de terrenos devolutos em seus territórios. Utilizando suas posições como vereadores, os latifundiários se empenhavam em impedir a regularização da estrutura fundiária, pois ela poderia restringir o poder local. Em todo o território fluminense, e possivelmente em âmbito nacional, criava-se a noção fantasiosa de que não haveria terrenos devolutos, enquanto fazendeiros seguiam expandindo suas terras.<sup>382</sup>

Porém, para a autora, o impacto da Lei de Terras sobre a estrutura fundiária não pode ser explicado somente pela chave do “veto dos barões”, considerando reducionista essa perspectiva de José Murilo de Carvalho. Motta argumenta que ocorreu um processo com mais nuances, de forma que a execução da regulamentação refletiu as ambiguidades e dinâmicas características da ocupação territorial brasileira, sendo que os efeitos da legislação variavam conforme as disputas e conjunturas específicas de cada localidade.<sup>383</sup>

A historiadora também disputa a visão de que de um lado estava a elite política imperial tentando impor com rigidez a Lei de Terras e do outro as elites econômicas locais boicotando tais esforços. Para ilustrar, ela destaca que no relatório do Ministério da Agricultura de 1870 o próprio ministro propunha revisão da Lei nº 601 de 1850 para incluir disposições em favor dos posseiros posteriores ao regulamento de 1854<sup>384</sup> e que, em 1877, o ministério adotou um tom conciliatório novamente em seu relatório, recomendando a modificação da Lei de Terras, visto

---

<sup>380</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. A Lei de Terras de 1850 e os Relatórios do Ministério da Agricultura entre 1873-1889. *Revista Maracanan*, [S.I.], n. 17, jul./dez. 2017, p. 104-105. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/maracanan/article/view/27435>>.

<sup>381</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 205.

<sup>382</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 212-213.

<sup>383</sup> “O fracasso da proposta de reestruturação fundiária não era devido a uma única razão, nem tão pouco era decorrente da escassez de recursos e/ou do ‘veto dos Barões’. Havia não somente razões diversas e complementares entre si, como tais razões estavam intimamente ligadas à dinâmica de cada localidade.” (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 213).

<sup>384</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1870, p. 16 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 210.

que defendia que era “preciso temperar o rigor do direito estabelecido com relação às posses posteriores ao citado regulamento de 1854, nas quais existirem lavouras ou outras benfeitorias”<sup>385</sup>. Ou seja, a elite política compunha com as elites econômicas, não foi o veto dos barões o único responsável pela percebida amenização da aplicação da Lei de Terras, a própria administração central participou desse processo.

Pedro Rodrigues em sua análise dos Relatórios do Ministério da Agricultura entre 1873 e 1889 aprofunda e alarga essa perspectiva trazida por Márcia Motta. Rodrigues também discorda da concepção de Carvalho de que uma elite política teria promulgado a lei e os barões então teriam vetado a referida norma na prática, porque em sua interpretação os relatórios analisados mostram insegurança nos ministros em se fazer uma aplicação da norma em sua completude, além de indicarem que a legislação não era aplicada de forma consistente ao longo de todo o território nacional. Portanto, não se poderia afirmar um total fracasso da norma. Também não caberia colocar a dinâmica entre poderes locais e central em termos de uma completa oposição, com o *senhoriato rural* de um lado vetando a aplicação da lei e do outro a burocracia central impondo a sua execução rigorosa. Para o autor, provavelmente aconteceu uma negociação, ou, no mínimo, uma convivência, entre governo e *senhoriato rural*.<sup>386</sup>

O pesquisador ilustra seu ponto apresentando citações do relatório do Ministério da Agricultura de 1874, publicado em 1875, no qual o ministro José Fernandes da Costa Pereira Júnior chega a defender que “o governo [...] não se tem descuidado de dar fiel execução à citada Lei de 1850”<sup>387</sup>. Porém, o relator prossegue dizendo:

Entretanto, não estando ainda discriminadas as terras do domínio particular das do público, impossível é determinar a extensão de umas e de outras. Em meu conceito não deve continuar semelhante estado de coisas, o qual [...] prejudica sensivelmente o direito do Estado que, nem sempre dispondo dos meios eficazes para impedir usurpações, corre o risco de ver diminuído o seu patrimônio territorial.

**Se interesses de ordem pública não aconselham a aplicação rigorosa da lei aos posseiros, sesmeiros e concessionários, que ainda não fizeram legitimar ou revalidar suas terras,** opõe-se também que os terrenos devolutos continuem a ser objetos de especulações por parte de intrusos, que, prevalecendo-se da ineficácia dos meios coercitivos, vão usurpando o que é de propriedade do Estado.<sup>388</sup>

---

<sup>385</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1877, p. 36 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 210.

<sup>386</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 103.

<sup>387</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 240 *apud* RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 110.

<sup>388</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 240 *apud* RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 110-111, grifo nosso.

Rodrigues chama atenção para como o ministro valoriza os “interesses de ordem pública [que] não aconselham a aplicação rigorosa da lei”. Ou seja, o próprio Ministério da Agricultura responsável por coordenar a aplicação da norma mostrava uma hesitação em fazê-lo, corroborando a perspectiva desse autor de que os ditos fracassos da Lei de Terras não podem ser imputados somente à resistência das elites econômicas locais.

Rodrigues interpreta que “a burocracia e os potentados rurais, afinal, não eram tão distantes”<sup>389</sup>. Afinal de contas, esse mesmo relatório de 1874 declara que o foco da pasta deveria ser a regularização das terras públicas, de preferência aquelas que seriam destinadas à colonização, e a regularização da propriedade privada poderia esperar. Para o autor, essa argumentação do relator demonstra como este agente estatal consentia de forma implícita com um conceito de propriedade adotado pelo *senhoriato rural*, no qual se defende que a fazenda devia ser seu domínio irrestrito. De acordo com essa perspectiva, o Estado não deveria então intervir na propriedade particular. Na opinião dessa classe, a regularização fundiária prevista na lei deveria se concentrar meramente nos terrenos públicos, principalmente naqueles onde essa elite econômica almejava que a intervenção estatal agisse para estruturar a colonização.<sup>390</sup>

Inclusive, Rodrigues destaca que em vários relatórios entre 1873 e 1889 foi enumerada uma quantidade até que considerável de demarcações realizadas em áreas que foram reservadas primariamente à colonização. Ou seja, para o autor, esses relatórios de certa forma refutam a ideia de inefetividade completa da Lei de Terras de 1850. Pelo contrário, a documentação revela algumas das atuações dos agentes públicos na implementação dessa política de terras. De forma que se faz necessário entender em que termos se deu essa aplicação, em vez de rejeitar completamente sua eficácia.<sup>391</sup>

Além disso, para Rodrigues, acreditar que “a intenção do legislador está longe de haver sido satisfeita”<sup>392</sup> – como teria afirmado o ministro João Lins Vieira C. de Sinimbu no relatório do Ministério da Agricultura publicado em 1877 – seria supor que houve um consenso durante a elaboração da lei. Para o autor, o ministro operava com a premissa de uma concepção homogeneizadora, característica do liberalismo jurídico, na qual a norma não é percebida como o produto complexo do embate entre as diversas expectativas dos diferentes legisladores. Assim, apoiar-se na ideia de um legislador abstrato com uma intenção uniforme acaba por

---

<sup>389</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 111.

<sup>390</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 111.

<sup>391</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 111-112.

<sup>392</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1876, p. 394-395 *apud* RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 112.

desconsiderar as disputas políticas entre os distintos projetos sociais encabeçados por cada legislador no processo de criação da norma. Afinal, as leis não derivam de uma única vontade consistente, mas sim das contendas ocorridas no âmbito parlamentar.<sup>393</sup>

Porém, como discutiremos, ainda mais importante que essa noção de uma disputa de interesses na formulação da norma, é a percepção de que a legislação é posta em prática por figuras concretas e, portanto, pode ser interpretada e aplicada de maneira diversa em contextos locais distintos.

De toda forma, tal qual seu antecessor, o ministro José Fernandes da Costa Pereira Júnior, João Sinimbu também reclama em seus relatórios da falta de eficácia da norma no impedimento do apossamento de terras públicas, mas ainda assim elogia a atuação estatal na aplicação da Lei de Terras de 1850 e também defende que “graves interesses de ordem pública não aconselham a rigorosa aplicação das disposições legais”.<sup>394</sup>

Ou seja, os ministros relatavam vários casos em que havia ocorrido satisfatoriamente a aplicação da legislação, ao mesmo tempo que reclamavam da sua baixa efetivação, afirmando até mesmo que parte da lei era “letra morta”<sup>395</sup>. Tais relatos de sucesso referiam-se especialmente às demarcações de áreas reservadas à criação de núcleos coloniais e, durante o processo de elaboração da Lei de Terras, um dos focos dos debates na Câmara e no Senado era justamente estabelecimento de colônias de imigrantes como alternativa de mão de obra. Portanto, afirmar que a lei foi completamente vetada seria como descartar que houve empenho para alcançar ao menos esse objetivo da Lei de Terras.<sup>396</sup>

Além disso, os relatores lamentavam os poucos resultados na regularização das propriedades rurais particulares, porém concomitantemente pediam certa moderação do Estado nessa regularização para que não se abalassem as relações com o *senhoriato rural*. Nesse sentido, Rodrigues novamente lembra que os relatórios do Ministério da Agricultura de 1875, 1877 e 1878 sempre exaltaram a atuação governamental na efetivação da norma. Para o autor, isso sugeriria que, no mínimo, uma parte do poder executivo central respaldava os latifundiários, hesitando em executar a Lei de Terras em todo o seu rigor, afinal os próprios ministros argumentavam em prol de uma aplicação atenuada da legislação fundiária de forma

---

<sup>393</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 112.

<sup>394</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1876, p. 394-395 *apud* RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 112-113.

<sup>395</sup> BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1876, p. 395 *apud* RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 113.

<sup>396</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 116.

a preservar os interesses dos proprietários. Portanto, seria falso afirmar que a lei foi proposta pela elite política e boicotada pela classe proprietária, pois a flexibilização na aplicação de certos dispositivos em tantas localidades foi endossada por esses integrantes da alta burocracia imperial em seus relatórios oficiais.<sup>397</sup>

Ou seja, as mesmas fontes utilizada por José Murilo de Carvalho para defender a ideia de um veto dos barões, também podem ser usadas para demonstrar que não foi tão simples assim. Há a necessidade de um olhar mais complexo sobre a relação entre a administração imperial centralizadora e as elites econômicas locais na aplicação da Lei de Terras e seu Regulamento.

### **3.7 A conversão da lei em prática através de sua aplicação local**

#### *3.7.1 A Lei de Terras e a grilagem legitimada no Rio Grande do Sul*

Cristiano Christillino<sup>398</sup> analisou a aplicação da Lei nº 601 de 1850 e de seu regulamento no Rio Grande do Sul durante o Império e sua tese ilustra algumas das formas pelas quais a Lei de Terras foi capturada pelas elites política e econômica de acordo com a interpretação que melhor lhes servia.

Como vimos, a regularização fundiária prevista por essa lei, na visão de José Murilo de Carvalho, teria sido uma iniciativa que não teria se expandido para além do debate parlamentar e com resultados pífios, cristalizados nos comentários negativos nos relatórios dos funcionários dos ministérios do Império e da Agricultura. A pesquisa de Christillino, no entanto, revela uma realidade diferente na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul: foi observado um considerável número de procedimentos para legitimar e revalidar terras, indicando que nessa região a Lei de Terras não apenas saiu do papel, ao contrário do que as conclusões de Carvalho asseveram, como também teria ajudado a fortalecer a autoridade monárquica nessa província.<sup>399</sup>

---

<sup>397</sup> RODRIGUES, Pedro Parga. Op. cit., p. 116.

<sup>398</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Litígios ao sul do Império: a lei de terras e a consolidação política da coroa no Rio Grande do Sul (1850-1880)*. 2010. 353f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <<https://www.historia.uff.br/stricto/td/1249.pdf>>.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a afirmação da grilagem no Rio Grande do Sul. *Sæculum – Revista de História*, João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, n. 26, p. 103-118, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/view/15037>>.

<sup>399</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 18.

O historiador buscou demonstrar como o Império se aproveitou dessa legislação para conquistar o apoio das elites locais da Província do Rio Grande do Sul, permitindo que membros dessa elite grilassem terrenos na tentativa de atrair esse *senhoriato rural* para o projeto conservador de centralização administrativa. Assim, em vez de uma rivalidade entre a elite política e a elite econômica, houve uma união entre esses grupos com o objetivo de possibilitar uma execução fraudulenta da Lei de Terras.

Christillino aponta que, ao revisar a historiografia sobre o relacionamento entre o *senhoriato rural* do Rio Grande do Sul com o Império brasileiro e ao analisar documentos históricos pessoais de alguns líderes regionais, é possível observar essas lideranças e os ministérios em negociações políticas. A Revolução Farroupilha e o intenso engajamento das milícias locais nos conflitos da região do Prata demandaram um cuidado especial por parte da Coroa em relação aos latifundiários sul rio-grandenses, de forma “a negociar com a elite miliciano local seu apoio nas campanhas externas enfrentadas pelo Império”<sup>400</sup> durante a segunda metade do século XIX. Para o autor, a quantidade considerável de processos de legitimação e revalidação liberados nessa Província estaria diretamente ligada a essa conjuntura.<sup>401</sup>

Para ocupar terras devolutas em regiões de mata, as quais eram frequentemente abundantes em erva-mate, era necessário contar com o aval da autoridade presidencial da Província. O presidente era responsável por legitimar as posses e pela medição e controle das terras públicas.<sup>402</sup> Assim, “ao reservar para si o poder de decisão sobre os litígios que resultavam em legitimação de terras, a Coroa obteve um importante instrumento proselitista junto às elites rurais, as quais, uma vez necessitando do apoio da Coroa, reforçavam sua base de apoio”<sup>403</sup>.

Christillino destaca que o Regulamento de 1854 definiu que os processos de legitimação e revalidação de terras correriam nas Repartições Especiais de Terras Públicas. Estas eram vinculadas às Secretarias das Presidências Provinciais, o que significa que a aprovação dos processos precisava contar com o assentimento do Presidente da Província sobre o litígio. De forma que, em muitas situações observadas pelo autor, tal aprovação teria dependido do nível de proximidade política entre o solicitante e a presidência provincial.<sup>404</sup>

---

<sup>400</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. O. cit., 2010, p. 25.

<sup>401</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 16.

<sup>402</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 54.

<sup>403</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 26.

<sup>404</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 105.

O historiador destaca que tais processos eram dispendiosos e lentos, sendo frequente os casos em que as disputas eram entre confrontantes de poder financeiro ou *status* social equivalente.<sup>405</sup>

Christillino examinou os processos ocorridos nos municípios de Taquari, localizado na região da Serra Gaúcha, e de Cruz Alta, situado a área do Planalto e das Missões. Essa análise evidencia a acirrada disputa pela apropriação de terras e aos conflitos entre os membros da elite pela ocupação das terras devolutas. O autor ressalta que processos de legitimação frequentemente resultavam dos confrontos entre duas famílias com integrantes em posições proeminentes na Guarda Nacional.<sup>406</sup>

Dada a subordinação da Repartição à Presidência da Província, esse equilíbrio de poder entre os litigantes demandava uma maior proximidade destes com aquela última. Esse contexto teria exigido dos possuidores a intensificação de suas negociações políticas com a Coroa, visto que o Presidente da Província era o maior representante local do Governo Imperial.<sup>407</sup>

O levantamento feito pelo autor em sua pesquisa permite concluir que “grande parte dos processos de legitimações, na Província do Rio Grande do Sul, dizia respeito a casos de grilagem”<sup>408</sup>. Christillino também informa que o maior número de grilagens analisadas ocorreu ao longo da década de 1860 e 1870<sup>409</sup>.

Na área de fronteira da província, as irregularidades no processo de aquisição de terras começaram desde as concessões de sesmarias feitas da época colonial até 1882. A expansão territorial irregular consistiu, primariamente, em ultrapassar os limites de uma sesmaria.<sup>410</sup> Como ensina o historiador: “A grilagem é uma denominação recente a uma prática social que tem suas raízes no sistema sesmarial”<sup>411</sup>.

As regiões ocupadas eram significativamente mais extensas do que aquelas em que seria possível cultivar de fato. Sendo que, na segunda metade do século XIX, observou-se de forma recorrente essa prática entre a elite social do Rio Grande do Sul.<sup>412</sup>

---

<sup>405</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 19.

<sup>406</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 105.

<sup>407</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 19-20.

<sup>408</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 108.

<sup>409</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 72.

<sup>410</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 108.

<sup>411</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 24.

<sup>412</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 109.

Para ilustrar tal fenômeno, o autor toma como ponto de partida a análise do caso específico de Cruz Alta, um município que abarcava uma porção considerável das áreas do Planalto e das Missões durante o século XIX. A ampliação da extração da erva-mate e do cultivo agrícola resultou no aumento da grilagem de terras no município. Christillino ressalta que muitas das áreas que foram objeto dessa apropriação eram anteriormente pequenas posses de homens livres com cultura efetiva que, portanto, poderiam ter sido legitimadas pela Lei de Terras, porém tais terras foram absorvidas pelos ‘grandes posseiros’ da região.<sup>413</sup>

O autor então explica que, em Cruz Alta, a existência de uma fronteira agrária aberta para as terras florestais atrapalhava a expansão e até mesmo a criação de grandes lavouras, pois diminuía a quantidade de trabalhadores livres à disposição dos fazendeiros em função da facilidade de eles se tornarem pequenos posseiros. Adicionalmente, as dificuldades no transporte das colheitas aos principais centros comerciais da Província impactavam negativamente o rendimento das safras na região do Planalto e das Missões, tornando praticamente inviável uma atividade agrícola alicerçada unicamente no trabalho escravo. Dessa forma, as áreas cultivadas eram lotes pequenos, os quais geralmente estavam sob posse de agricultores organizados em uma estrutura de trabalho familiar. Assim, pelo levantamento de Christillino, o tamanho médio dos terrenos que foram legitimados na região já levantaria suspeitas de grilagem, uma vez que um fazendeiro, dentro das condições da época, dificilmente conseguiria cultivar de fato mais do que 150 hectares<sup>414</sup>. O autor indica que nesse município

foram encaminhados 86 processos de legitimação para a obtenção do título de propriedade, dos quais 48 se referiam à posse em terras de matas. Essas 48 áreas legitimadas, em terras florestais, somaram 65.098 hectares, uma média de 1.356 hectares para cada posseiro. Se levarmos em consideração que essas extensões incorporavam “outro tanto mais de terras devolutas” como previa a Lei de Terras, a média das extensões ocupadas, atribuída em cada posse era de 678 hectares. Um número que mostra a intensidade da grilagem nessa região.<sup>415</sup>

Ainda sobre as apropriações em Cruz Alta, a pesquisa indicou que grande parte dos apossamentos se deu em áreas de ervais nativos, justamente com a finalidade de deles extrair a erva-mate. Porém, como já discutido, a Lei de Terras previa a legalização de áreas efetivamente ocupadas com a agricultura e a pecuária, de forma que atividades extrativistas não fundamentariam a legitimação dessas posses. Portanto, a apropriação de ervais nativos seria

---

<sup>413</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 109.

<sup>414</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 110.

<sup>415</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 110-111.



ilegal, pois na ausência cultura efetiva e morada habitual, tais terras cairiam na classificação de devolutas.<sup>416</sup>

Para trazer um exemplo de tal prática, o autor conta o caso do apossamento do tenente-coronel Joaquim Thomaz da Silva Prado de ervais que faziam fronteira com sua fazenda. No ano de 1855, ele teria realizado 12 registros paroquiais de terras que juntas perfaziam 12.500 hectares, em nome dos seus 16 filhos indicando-as como “posses ratificadas pelo presidente da Província”<sup>417</sup>. Tais terras eram justamente os extensos ervais públicos localizados nos fundos de seus campos.

Ao longo da década de 1840, a Câmara de Cruz Alta teria denunciado à presidência da província ‘apropriações abusivas’ de ervais públicos no município, especialmente se tais ‘invasores’ fossem posseiros pobres e extratores de erva. Isto de dava porque essas áreas eram de interesse da Câmara, visto que a extração da erva-mate nas terras públicas consistia na maior parte da arrecadação municipal, por meio da venda de licenças. No entanto, a apropriação dessa grande parcela de ervais públicos pelo ten.-cel. Silva Prado não gerou nenhuma manifestação da Câmara.<sup>418</sup> Mesmo contrariando as disposições da Lei de Terras quando esta já estava regulamentada havia um ano, o oficial da Guarda Nacional não enfrentou dificuldades para concretizar o apossamento dessas terras públicas, ao contrário dos homens livres e pobres que foram expulsos ainda em pleno regime de posses.

O historiador assinala que em Taquari a grilagem também foi intensa, particularmente nas regiões de serra. Esse município apresentava ocupação iniciada por volta do século XVIII, anteriormente à de Cruz Alta, e com histórico de vários títulos de concessão que, no entanto, não foram ocupadas de forma efetiva. Nessas áreas proliferaram numerosos pequenos posseiros. Um exemplo disso foram as terras públicas situadas nas proximidades da fazenda do tenente-coronel da Guarda Nacional, Antonio Joaquim da Silva Mariante, onde três pequenos posseiros reivindicaram direitos a terrenos e ainda apontaram a presença de outros homens estabelecidos na área em questão. Mariante, que também era deputado provincial, ignorou os pequenos posseiros quando registrou sua sesmaria. Devido ao poder político acumulado por esse *senhor e possuidor* de terras, ele conseguiu facilmente expropriar as terras dos pequenos posseiros. Posteriormente, conforme constatado nos registros de transmissão do 1º Tabelionato

---

<sup>416</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 109.

<sup>417</sup> RIO GRANDE DO SUL. Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul. *Registros paroquiais de terras da Freguesia de Cruz Alta*, nº 09; 11; 13; 14; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; e 25. *apud* CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 110.

<sup>418</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 110.

de Taquari, o ten.-cel. teria vendido essas terras, o que demonstra a consolidação de seu domínio sobre esses terrenos.<sup>419</sup>

Ainda sobre o município de Taquari, Christillino aponta que no período entre os anos de 1850 e 1870, a região do vale do Taquari foi aquela que recebeu a maior quantidade de colônias de imigração na província: “Foi criada uma colônia oficial, a Monte Alverne, e mais 27 de iniciativa particular, além de várias linhas e picadas coloniais”<sup>420</sup>. O crescimento das colônias foi veloz e resultou no aumento da grilagem das terras públicas e das terras de pequenos posseiros locais nas áreas de matas, muitas das quais eram cobertas por ervais. Na década de 1850, o comércio do mate tornou-se a segunda atividade mais significativa em Taquari. Atividade que, no entanto, perderia espaço para a atividade agrícola nas duas décadas subsequentes, impulsionada pelo fluxo migratório. Como já apontado, a extração de erva-mate não era suficiente para validar a posse como determinado pela Lei de Terras. Contudo, essa atividade ainda assim foi utilizada como meio para se obter títulos de propriedade no vale do Taquari.<sup>421</sup>

Christillino explica que a base do método da grilagem envolvia a falsificação de documentos, incluindo títulos de propriedade e outros documentos que validassem o direito às terras. Além das legitimações fraudulentas concedidas pela presidência da província por meio de tráfico de influência, muitas vezes os grileiros nem chegavam a levar suas demandas à Repartição Especial de Terras Públicas para obterem um título de propriedade da terra. Como alternativa, eles se aproveitavam de sua influência local para registrar nos cartórios transmissões de propriedade para colonos imigrantes, sem apresentar documentos que confirmassem sua titularidade sobre a área vendida. Esses registros fraudulentos eram usados como prova do direito de acesso às terras pelos compradores. Assim, quando as vendas envolviam áreas nas quais os grileiros-colonizadores não possuíam uma comprovação legal válida sobre a propriedade, tais registros fraudados serviam para formalizar a transação e efetivar a prática da grilagem.<sup>422</sup>

A venda gerava uma cadeia sucessória que, num eventual processo judicial, superaria os frágeis argumentos legais que seriam possíveis de serem utilizados pelos próprios grileiros ou por outras partes interessadas na posse da terra em disputa. Conscientes dessa situação,

---

<sup>419</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 122 e CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 112.

<sup>420</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 112.

<sup>421</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 112.

<sup>422</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 113.

alguns grileiros agilizaram a venda de seus terrenos mais contestados por outros possuidores. Isso tinha como propósito prevenir potenciais disputas com outras partes interessadas nessas mesmas terras.<sup>423</sup>

Assim, os grileiros atuantes no mercado de terras em Taquari não deixaram de buscar nas ações de legitimação uma proteção para assegurar seus negócios quando ameaçados por contestações de terceiros e, de fato, esses procedimentos acabaram por consolidar a grilagem. No entanto, novamente, parte dos grileiros agia sem recorrer a tais processos, contando apenas com aqueles registros de venda cartoriais falsificados, efetivando o grilo sem nem precisar da autorização direta do Estado. Nesse contexto, eles precisavam, contudo, dispor de prestígio e capital político familiar na sociedade local para conseguirem controlar o processo notarial.<sup>424</sup>

Além disso, o Regulamento de 1854 determinou que a conservação das terras públicas ficaria sob responsabilidade dos juízes municipais, delegados e subdelegados distritais. Contudo, durante a segunda metade do século XIX, muitos dos cargos de juízes municipais estavam nas mãos dos grandes fazendeiros, especialmente após a introdução da figura do juiz substituto pela Reforma Judiciária de 1871. Isso fazia com que fosse rara a denúncia de grileiros, já que estes pertenciam aos mesmos círculos sociais, e até familiares, desses juízes. Em Taquari, há o exemplo da família Azambuja que foi uma das principais famílias de colonizadores que se apropriaram irregularmente de terras públicas. Durante a década de 1870, enquanto o tenente-coronel Primórdio Centeno de Azambuja realizava a grilagem das terras perto do arroio Beija-Flor, o tenente-coronel Rafael Fortunato Azambuja, seu irmão, atuava como juiz municipal substituto no município. Desse modo, a proteção das terras públicas nesse período frequentemente estava a cargo das famílias dos próprios grileiros.<sup>425</sup>

De toda forma, o historiador destaca que em Taquari não há registros de qualquer imigrante que tenha sofrido consequências por ter adquirido sua propriedade de colonizadores que haviam grilado terras públicas. Nenhuma autoridade local, administrativa ou judicial, tomou qualquer medida para remover os colonos e recuperar essas terras devolutas. Afinal, os grileiros eram muito bem relacionados politicamente e, mais importante que isso, estavam contribuindo para o avanço da colonização, o que se alinhava com o projeto de povoamento do Império.<sup>426</sup>

---

<sup>423</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 116.

<sup>424</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 116.

<sup>425</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 116-117.

<sup>426</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 116.

A conjuntura que se revela é que, ao mesmo tempo que o governo central tentava aumentar a vinda de imigrantes via dispositivos da Lei de Terras, boa parcela da elite local também estava interessada na expansão das colônias de imigração nas imediações de seus domínios, tanto devido a essa oportunidade de se beneficiar no comércio de terras apossadas na forma de lotes coloniais, quanto pelo acesso a trabalhadores para suas fazendas que essas colônias poderiam proporcionar. Christillino então conclui que a colonização imigrante marcou um encontro dos interesses locais com os objetivos da Coroa, tais como a política de povoamento das fronteiras, os projetos de modernização da agricultura nacional e a questão do abastecimento de alimentos.<sup>427</sup>

O historiador reitera que a elite agrária gaúcha utilizou diversas estratégias para garantir a posse de terras públicas, e até mesmo o apossamento de terras de terceiros. Durante a segunda metade do século XIX, o aumento no mercado fundiário intensificou esse processo. A prática da grilagem se avançou, especialmente nas regiões da Serra e do Planalto, aumentando e intensificando as contendas judiciais relativas à terra. Christillino destaca que os proprietários que já tinham títulos de concessão raramente recorreram aos mecanismos legais previstos pela Lei nº 601 de 1850 para regularizar suas terras. Por outro lado, os grandes posseiros, cuja legitimidade pública sobre suas terras era mais ambígua, recorriam com muito mais frequência aos processos de legitimação previstos na Lei de Terras, os quais eram conduzidos e deliberados pela presidência provincial. E assim o autor reafirma que “a grilagem dependia da conivência política dos presidentes”<sup>428</sup>.

É também ressaltado pelo autor que a implementação da Lei de Terras não abrangeu toda a Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, mas ainda assim houve uma busca considerável pelos procedimentos de legitimação, principalmente em relação a outras províncias, apontando que, no período entre 1850 e 1880, a expansão da fronteira agrícola gerou inúmeros processos na Repartição Especial de Terras Públicas do Rio Grande do Sul. Por esse motivo, ele conclui que “os números da aplicação da Lei de Terras na província meridional mostram que os expedientes nela previstos não foram completamente ignorados ao Sul do Império”<sup>429</sup>.

Mais que isso, as pesquisas sobre os processos de legitimação e revalidação conduzidos nessa província sugerem que esses procedimentos eram usados como moeda

---

<sup>427</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 138.

<sup>428</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 117.

<sup>429</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 117.

política pela Coroa em suas relações com as elites locais. Como afirma Christillino, “as mais de duas mil ações geradas no Rio Grande do Sul contribuíram, significativamente, à cooptação dos milicianos radicados nas terras meridionais, o grupo da Guarda Nacional que mais participou dos conflitos externos enfrentados pelo Império”<sup>430</sup>.

Dessa maneira, para esse autor, esses procedimentos de legitimação desvendariam um viés pouquíssimo explorado pela historiografia quanto à aplicação da Lei de Terras: seu papel decisivo no processo de centralização política.<sup>431</sup>

### *3.7.2 A Lei de Terras e a ocupação em Goiás na fronteira com o Sudeste*

O historiador Cláudio Lopes Maia, apoiando-se na pesquisa que Maria Amélia Garcia de Alencar fez sobre a estrutura fundiária em Goiás após a Lei de Terras e até as primeiras décadas da República, apresenta um estudo sobre o impacto da Lei nº 601 de 1850 na ocupação das terras da Província de Goiás na região de fronteira com as províncias de Minas Gerais e São Paulo.<sup>432</sup>

Maia destaca que a aplicação da Lei de Terras se iniciou em Goiás em um momento interessante para a sua economia: no decorrer de sua integração ao oeste paulista. Durante esse período, os preços das terras goianas aumentaram devido às oportunidades de interação comercial com aquela que era a região economicamente mais dinâmica da época no país. No entanto, enquanto essa valorização supostamente incentivasse a regularização fundiária, predominava na região a atividade pecuária, o que favorecia uma ocupação desordenada do solo, pois na pecuária extensiva o valor econômico era determinado mais pela passagem livre do gado, assim, havia pouco interesse na formalização das terras.<sup>433</sup>

Ou seja, existia uma vontade geral na província em manter as terras abertas para o gado pastar livremente, movendo para as terras vizinhas quando se exaurisse a pastagem. O historiador defende que essa necessidade de amplo espaço para o gado, interagiu com o projeto

---

<sup>430</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 332.

<sup>431</sup> CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2012, p. 105 e CHRISTILLINO, Cristiano Luís. Op. cit., 2010, p. 19.

<sup>432</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Lei de terras e a ocupação da fronteira: uma abordagem sobre a História da ocupação das terras em Goiás. In: XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH, 2011, São Paulo. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*. São Paulo: ANPUH, p. 1-16, 2011. Disponível em: <[https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846125\\_ARQUIVO\\_LeideTerrasde1850eaocupacaodafronteira.pdf](https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846125_ARQUIVO_LeideTerrasde1850eaocupacaodafronteira.pdf)>.

<sup>433</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 1.

de regularização fundiária do governo central via Lei de Terras e com a valorização das áreas rurais próximas ao oeste paulista, impulsionando a expansão das fronteiras da ocupação em Goiás a partir de 1850.<sup>434</sup>

O autor ressalta que “o novo papel da terra no processo produtivo do café fez surgir um novo negócio”<sup>435</sup>: a abertura de fazendas de café, preferencialmente em terras ainda não utilizadas – devido ao solo ainda não explorado pela agricultura ter maior produtividade –, implicando em uma maior lucratividade. Essa nova organização da cafeicultura no oeste paulista<sup>436</sup>, assim, acabava exercendo uma intensa pressão para ocupação das terras nas regiões adjacentes.

Na segunda metade do século XIX, esse elemento se juntou às limitações estabelecidas pela Lei de Terras, de maneira que os fazendeiros precisariam respeitar as disposições da lei para poder adquirir tais terras. Nesse sentido, Maia sublinha que diante dos altos investimentos necessários para estruturar a nova fazenda e iniciar o cultivo do café (que demanda anos até se tornar lucrativo), seria essencial garantir que as novas terras estivessem legalizadas antes mesmo do início da produção, minimizando o risco da operação. Tal situação abriu caminho para um novo ofício nos arredores da expansão cafeeira: o grileiro profissional, responsável por expulsar pequenos posseiros e regularizar as terras utilizando todos os meios à sua disposição – lícitos e ilícitos.<sup>437</sup>

O historiador salienta em seu texto que essa expansão do cultivo do café em direção ao oeste de São Paulo exercia uma grande influência em outras áreas, mesmo aquelas sem produção direta dessa cultura. Uma das primeiras repercussões observadas era a elevação dos preços da terra. Além disso, com essa alta demanda por novas fazendas cafeeiras em São Paulo, outras atividades tendiam a se deslocar para áreas adjacentes ou conectadas de alguma forma com a região cafeeira, como ocorreu no centro-sul da província de Goiás, que experimentou

---

<sup>434</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 1.

<sup>435</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 3. Maia, baseando-se em José de Souza Martins, refere-se aqui ao papel de renda territorial capitalizada que a terra conseguiria assumir depois da regularização fundiária quando fosse destinada à produção cafeeira. Ver MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 49.

<sup>436</sup> “A lavoura do café é implantada no oeste paulista em bases diferenciadas do Vale do Paraíba, região em que o café viveu seu auge na primeira metade do século XIX. No oeste paulista os fazendeiros, impulsionados pelas crescentes dificuldades de reposição da mão-de-obra escrava africana, [...] foram obrigados a implantar novas formas de trabalho, o que será feito através da introdução do imigrante europeu que, longe de significar a introdução do trabalho livre nas lavouras, marcaram a continuidade de sistemas servis de exploração do trabalho, só que em outras bases, o que alterou substancialmente a estrutura da produção cafeeira.” (MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 2)

<sup>437</sup> Maia se apoia em José Martins de Souza para construir essa ideia. Ver MARTINS, José de Souza. Op. cit., p. 62.

um aumento populacional desproporcionalmente alto nesse período. Maia ainda destaca que outro ponto importante foi a rapidez da ocupação, impulsionada pela necessidade de obter títulos legítimos para as terras antes da chegada das plantações de café. Se anteriormente bastava ocupar as terras para garantir a posse, após a Lei de Terras isso se tornou um procedimento mais complexo. Além da força bruta, agora a legitimidade da propriedade dependia da apresentação de títulos reconhecidos legalmente e aceitos pelos tomadores de crédito.<sup>438</sup>

Como já citado, a historiadora Maria Amélia Garcia de Alencar realizou uma pesquisa<sup>439</sup> sobre a estrutura fundiária em Goiás entre 1850 e 1910, focando no impacto da Lei de Terras em três municípios: Morrinhos, que havia experimentado um crescimento econômico recente expressivo; Rio Verde, onde se iniciava o processo de ocupação; e na capital da Província de Goiás, que vivenciou sua ocupação desde a exploração do ouro. Nas áreas mais recentemente ocupadas, voltadas para pecuária e conectadas com a economia do sudeste, Maria Alencar observou nos registros paroquiais que o método menos comum de aquisição de terras era por posse - algo inédito considerando que essa forma de ocupação era predominante pelo menos desde 1822.<sup>440</sup>

Segundo Alencar, em Rio Verde predominava o registro de compra como principal forma de aquisição de terras com 76% dos casos<sup>441</sup>, enquanto em Morrinhos esse método aparecia em 45% dos registros, juntamente com herança (também 45%)<sup>442</sup>, sendo menos frequentes os casos registrados como sesmarias e posses. Para Maia, os grileiros agiam conforme suas condições sociais específicas: por um lado, atuavam em áreas com grande demanda por terra resultante da proximidade com o Sudeste, o que lhes oferecia um aquecido mercado de terras para atuarem; por outro lado, a complexidade imposta pela Lei de Terras tornava difícil legitimar posses de primeira ocupação, principalmente pela questão da extensão da área e pelo critério do efetivo cultivo e morada habitual, fora a demora de todo o processo. Assim sendo, repassá-las por meio da venda pode ter sido uma estratégia viável para explorar economicamente essas posses que não pudessem ser legitimadas. Frisa-se que essa hipótese da realização econômica da posse via venda assume que os registros eram verdadeiros em relação

---

<sup>438</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 4.

<sup>439</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. *Estrutura fundiária em Goiás: consolidação e mudança (1850/1910)*. Goiânia: Ed. UCG, 1993 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 2, 4-8 e 12-14.

<sup>440</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 4-5.

<sup>441</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 61 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 5.

<sup>442</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 62 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 5.

à forma de aquisição informada, porém é possível também considerar, como explicação para esse movimentado mercado de terras, a hipótese dessas vendas nem sequer terem sido realmente efetuadas. Nesse sentido, surge a hipótese de que as declarações feitas nos registros paroquiais como sendo posseiros de segunda ocupação via compra se tratasse apenas de uma estratégia para garantir o direito à posse de posseiros que seriam na realidade o primeiro ocupante dessas terras.<sup>443</sup>

Retomando Alencar, a autora defende que “a aplicação da política de terras em Goiás, iniciada após a publicação do regulamento 1318, surtiu efeitos muito pequenos durante todo o período imperial”<sup>444</sup>. Para sustentar essa posição, ela destaca três itens estabelecidos na legislação, apontando a escassa influência desses elementos na província goiana: a venda de terras devolutas; a revalidação e legitimação das propriedades; e o registro das terras possuídas.<sup>445</sup>

A venda de terras devolutas, segundo a historiadora, foi inexpressiva, tendo sidos documentados apenas dois casos na província durante todo período imperial. Conforme relatórios ministeriais, isso se deveria à ausência do serviço de demarcação na província goiana, atividade fundamental para que as terras pudessem ser vendidas.<sup>446</sup>

Maria Alencar destacou outro ponto para fundamentar sua tese de que a Lei de Terras teve pouco impacto em Goiás: o trabalho “complexo e falho” de revalidação e legitimação das sesmarias e posses. A autora ressaltou a falta de interesse do Presidente da Província em adotar medidas para aplicar a lei, citando como exemplo a demora na nomeação dos Juizes Comissários, encarregados de conduzir os processos de revalidação e legitimação das terras – nomeados nessa província somente trinta anos depois da promulgação do Regulamento de 1854.<sup>447</sup> Além disso, Alencar aponta que, ao longo de todo o período imperial, não há registros de nenhuma sesmaria ter sido revalidada em Goiás. No que se refere às posses, o Relatório do Ministério da Agricultura de 1862 indicava que, nos dois anos anteriores, apenas 73 posses foram legitimadas em toda a província. Em relação aos relatórios dos outros anos, a historiadora afirmou que não encontrou registros a respeito.<sup>448</sup>

---

<sup>443</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 5-6.

<sup>444</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 33 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 7.

<sup>445</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 33-35 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 7-8.

<sup>446</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 34 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 7.

<sup>447</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 34 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 7.

<sup>448</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 35 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 7-8.



Para Maia, os dados fornecidos por Alencar sobre a província goiana são claros: a revalidação das sesmarias e a legitimação das posses não foram realizadas nesta região. No entanto, ao analisar as informações fornecidas pela autora acerca dos registros paroquiais de Morrinhos e Rio Verde, o historiador evidencia que a falta de processos de legitimação das posses nessas áreas de fronteira não indicaria necessariamente que Lei de Terras teve pouco impacto na província. Na realidade, isso seria consequência de poucas propriedades terem precisado necessariamente usar esse procedimento para serem juridicamente válidas, uma vez que seus donos se declararam como segundos ocupantes e, portanto, não tinham mais a necessidade de legitimar seus direitos como posseiros pioneiros segundos os procedimentos previstos nessa lei.<sup>449</sup> E essa conjuntura seria na realidade um indicativo da influência da Lei de Terras na ocupação da região.

Retomando todo o processo legislativo que culminou nessa não necessidade de processos de legitimação em posses de segunda ocupação, Cláudio Maia inicia lembrando que a redação final do *caput* e §1º do art. 5º da Lei de Terras colocou condicionantes para a legitimação das posses, reconhecendo-as somente nas áreas cultivadas, mas com a possibilidade de anexar a ela uma igual parcela de terreno devoluto contíguo à propriedade, contanto que a área total não excedesse o tamanho da última sesmaria concedida na região. O autor aponta que esses dispositivos, ao serem redigidos dessa forma, significaram que “as pretensões do setor que defendia o reconhecimento das posses da forma declarada pelos proprietários [e sem limites de extensão] foram derrotadas [nos debates na Câmara e Senado], *todavia a reação deste grupo não demorou muito*”<sup>450</sup>.

Maia aponta que, no Regulamento de 1854, os defensores da legitimação de posses sem limite de tamanho teriam conseguido inserir dois artigos que reintroduziram sua intenção inicial, anteriormente restringida pela Lei de Terras, de assegurar as posses em sua totalidade.<sup>451</sup>

Os dispositivos seriam os seguintes:

Art. 22. Todo o possuidor de terras que tiver título legítimo da aquisição do seu domínio, quer as terras, que fizerem parte delle, tenham sido originariamente adquiridas por posse de seus antecessores, quer por concessões de sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, se acha garantido em seu domínio, qualquer que for a sua extensão, por virtude do disposto no §2º do art. 3º da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, que exclue do domínio publico, e considera como não devolutas, todas as terras, que se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo.

---

<sup>449</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 8.

<sup>450</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 10, grifo nosso.

<sup>451</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 10.

Art. 23. Estes possuidores, bem como os que tiverem terras havidas por sesmarias, e outras concessões do Governo Geral, ou Provincial não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação, e cultura, não tem precisão de revalidação, nem de legitimação, nem de novos títulos para poderem gozar, hypothecar, ou alienar os terrenos, que se achão no seu dominio.<sup>452</sup>

O artigo 22 estabeleceu a diferença entre as posses dos primeiros ocupantes e aquelas obtidas por compra (“no domínio particular”) assegurando a estas últimas o direito de preservar a propriedade em sua totalidade, “conforme haviam solicitados alguns deputados quando o projeto original da lei passou pela câmara, mas não foram atendidos, naquele momento”<sup>453</sup>. Finalmente, na regulamentação da lei, “os preteridos de 1850” asseguraram o domínio na totalidade da extensão de terras de ocupantes não pioneiros e atribuíram a estes “compradores” direitos que, até então, eram exclusivos das sesmarias já confirmadas: não precisariam revalidar, legitimar ou obter novos títulos, como descrito no artigo 23.

Outra conquista dos “grupos preteridos de 1850” foi legitimar as posses de segundo ocupante que comprovassem o pagamento do imposto de sisa, desejo que também havia sido rejeitado nos debates legislativos da Lei de Terras<sup>454</sup>. Conforme art. 26 do Regulamento:

Os escriptos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o dominio de bens de raiz, se considerão legitimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porêm de que o pagamento se tenha realisado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro occupante.<sup>455</sup>

Essas medidas que dispensaram os possuidores de terras da obrigação de fazer a medição e a revalidação – desde que possuíssem título de compra ou escritura particular com o pagamento do imposto de transmissão – criaram diversas circunstâncias em que o ocupante não precisaria ir à Repartição de Terras para regularizar sua propriedade. Por essa razão, o historiador aponta que isso poderia explicar a baixa demanda pelos processos de legitimação de posses nessas áreas fronteiriças ao oeste paulista.<sup>456</sup>

Tais novidades introduzidas pelo Decreto Imperial nº 1.318 eram bastante vantajosas para aqueles que afirmassem ser ocupantes secundários em detrimento dos pioneiros. O

---

<sup>452</sup> BRASIL. *Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Artigos 22 e 23.

<sup>453</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 10.

<sup>454</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 11.

<sup>455</sup> BRASIL. *Decreto Imperial nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Artigo 26.

<sup>456</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 11.

posseiro de primeira ocupação, além de ter que provar o uso efetivo da terra, ainda precisava realizar a medição e obter o seu título, pagando as taxas cartoriais. Segundo Maia, as exigências de medição e os tributos para obter o título da terra faziam com que, muitas vezes, o custo da legitimação de uma posse fosse mais alto do que o valor de venda da terra.<sup>457</sup>

Assim, o *modus operandi* dos *senhores e possuidores*, na fronteira com as áreas de expansão cafeeira, foi o de vender suas terras ou de registrá-las como propriedades de segundo ocupante. Isso sugere que a Lei de Terras teve, sim, impacto sobre o comportamento desses fazendeiros e grileiros, ao contrário do argumento de Maria Alencar, pois a lei os levou a buscar alternativas legais para assegurar seus bens. Tanto que, logo após o decreto do Regulamento em 1854, “os pioneiros da fronteira realizaram grandes operações com venda de terras transformando, em alguns casos, uma única propriedade em 42 outras fazendas”<sup>458</sup>. O tamanho dessas posses também sugere que esses pioneiros não conseguiriam atender facilmente a exigência de cultivo efetivo para legitimarem suas terras como ocupantes originais. Tomando o caso de Rio Verde:

75% das propriedades registraram suas medidas, sendo que nenhuma era menor do que 500 ha, 47% estavam entre 5.000 e 40.000 ha, e destas, 24% estavam entre 20.000 e 40.000 ha, havendo ainda dezoito propriedades medindo entre 160.000 e 320.000 ha, com destaque para uma fazenda com 108 léguas quadradas.<sup>459</sup>

Dessa maneira, os desafios enfrentados pelos fazendeiros da fronteira da Província de Goiás na legitimação de suas terras como primeiros ocupantes incluíam a extensão das terras e as condições exigidas na lei, como medição e pagamento das taxas. Contudo, as vantagens oferecidas aos detentores de títulos de compra para legitimar suas terras contrastavam com a situação dos primeiros ocupantes, levando os posseiros pioneiros a venderem suas terras ou alegarem que as adquiriram por meio de compra. Assim, fica claro que a raridade das legitimações de posses e revalidações de sesmarias na Província de Goiás não significa que a Lei de Terras tenha sido ineficaz. Ao contrário, os *senhores e possuidores*, especialmente aqueles localizados na região de fronteira, optaram por outras maneiras de legalizar e lucrar com suas terras sem, contudo, prescindirem de seguir as determinações do ordenamento jurídico, bastando para isso a omissão da condição de primeiro ocupante.

Maia, por fim, enfatiza que, após a promulgação da Lei de Terras, a prática da grilagem se estruturava em uma organização complexa que envolvia fazendeiros, advogados e agentes

---

<sup>457</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 12.

<sup>458</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 62 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 6 e p. 12.

<sup>459</sup> ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. Op. cit., p. 63 *apud* MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 12.

públicos. Essa organização acabava por colocar o Estado como garantidor da fraude, uma vez que, após fabricado o cumprimento dos requisitos legais, ainda que de forma ilícita, o governo passava a ser o principal garantidor dos direitos do grileiro, participando ativamente da expulsão e desapropriação dos pequenos posseiros presentes nas terras griladas. O autor destaca que as novas formas de grilagem criadas nesse período tiveram um impacto significativo nas organizações social e política da região fronteira.<sup>460</sup>

Mais uma vez, como demonstrado pelo historiador, a conduta dos possuidores na região de fronteira, ao registrarem suas terras como adquiridas por compra ou vendendo as posses que não tinham condições de serem legitimadas, não mostrava que a Lei de Terras havia falhado. Ao contrário, indicava uma mudança de postura dos fazendeiros nessas áreas, agora interessados em legalizar suas terras conforme exigido pelo mercado de terras surgido após a promulgação da lei, que demandava propriedades regularizadas.

O fato de estarem atentos à legalidade das propriedades não quer dizer, no entanto, que os grandes proprietários haviam abandonado a prática de irregularmente tomar posse de terras devolutas. Na verdade, essas áreas continuavam sendo ocupadas sem restrições, mas agora já não bastava apenas ter controle sobre elas pela força bruta: era preciso seguir um processo complexo para legalizá-las, algo possibilitado pela própria Lei de Terras através de seu regulamento. Dessa forma, mesmo a continuidade das ocupações não representaria o fracasso dessa legislação, somente mais uma das possibilidades de sua aplicação.

Em consonância com tantos outros autores aqui abordados, como Ligia Osorio Silva, Márcia Motta, Laura Varela, Valcir Gassen, María Secreto, Pedro Rodrigues e Cristiano Christillino, Cláudio Maia termina defendendo que:

A Lei nº 601 de 1850 e o Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1854 não podem ser considerados frutos exclusivos dos interesses de uma única facção escravocrata, [pois] se os setores hegemônicos, representados pelos cafeicultores do Rio e São Paulo, conseguiram impor a maioria os seus interesses e transformá-los em ordenamento jurídico, isto não significou que os demais setores não foram reconhecidos no processo de elaboração da lei. Na verdade, garantiram que a lei seria conduzida de acordo com os interesses dos escravocratas de cada província, evidenciado pelo papel central que assumiu o Presidente de Província na execução da lei. [...] não é de se surpreender que a lei fosse encaminhada nas várias províncias ao sabor dos interesses de cada grupo escravocrata dominante. Neste sentido o que pareceu ter sido uma falha, foi o resultado da composição política do bloco no poder.<sup>461</sup>

---

<sup>460</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 13.

<sup>461</sup> MAIA, Cláudio Lopes. Op. cit., p. 13.

### 3.7.3 O uso dos institutos da Lei de Terras nos litígios fundiários em Paraíba do Sul entre 1857 e 1860

No capítulo anterior deste trabalho, apresentou-se o estudo que Márcia Motta fez dos processos judiciais envolvendo disputas agrárias em Paraíba do Sul durante o Regime de Posses. Agora, chega o momento de comentar a respeito da análise que a autora realizou dos litígios sobre terras que ocorreram na região depois da publicação da Lei de Terras.

Motta logo informa que em todos os processos de embargo abertos por fazendeiros durante o período levantado – de 1857 a 1860 –, nenhum deles nem ao menos menciona em suas petições a Lei de Terras, seu regulamento ou os registros paroquiais.<sup>462</sup> Inclusive, como sublinha a historiadora, quando os réus eram outros fazendeiros, eles também não utilizaram em nenhum momento os dispositivos da regulamentação fundiária em sua defesa. As Ordenações Filipinas continuaram a pautar as argumentações jurídicas dos *senhores e possuidores*, bem como o uso das testemunhas prosseguiu sendo crucial nos processos.

Essa constatação de Márcia Motta encontra eco na pesquisa que Staut Jr. fez com base nas publicações da revista *O Direito*<sup>463</sup>. Analisando os julgados que figuraram nessa revista, especificamente aqueles sobre a propriedade de terras, Staut catalogou quais foram os autores nacionais e estrangeiros mais citados e as principais fontes formais aplicadas, tendo como resultado a criação de um panorama daquilo que parte da jurisprudência brasileira compreendia sobre a posse no direito nesse período. O pesquisador descobriu, a partir do exame de “alguns julgados da época específicos sobre a posse, publicados na revista ‘O Direito’, entre 1873 e 1913, [...] [que] a fonte formal (legislativa) mais utilizada são as Ordenações Filipinas. Dos cinquenta e seis julgados analisados, trinta e seis utilizam-se das Ordenações”<sup>464</sup>.

---

<sup>462</sup> Motta informa que foram abertos 20 processos de embargo nesse período e nenhum deles fez alguma referência à Lei de Terras, ao Regulamento ou aos Registros Paroquiais de Terra. (RIO DE JANEIRO. Arquivo Judiciário do Rio de Janeiro, 1857-1860 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 235)

<sup>463</sup> Staut Jr. conta que, até o início da década de 1870, não havia publicação regular e estável de periódico jurídico relevante no Brasil. As leis eram publicadas remetendo-se cópias para as câmaras, guardado original na *Coleção de Leis*, e as câmaras ficavam encarregadas de dar publicidade. O acesso à jurisprudência era muito limitado. Mas, a partir de 1873, inicia-se a publicação da revista *O Direito* de forma continuada, particular e não oficialmente. Seus exemplares traziam legislação, doutrina e jurisprudência e seus editores eram magistrados, um advogado do Conselho de Estado e um advogado. Tornou-se a revista jurídica mais relevante do século XIX e muito representativa do pensamento da época. (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 25-26. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/19305/TESE-COMPLETA-STAUT.pdf>>.)

<sup>464</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 129.

A partir da compilação que o autor fez dos julgados, foi possível levantar quantas vezes a Lei nº 601 de 1850 ou o Regulamento do Decreto nº 1.318 de 1854 foram citados nesses processos. Ao olhar todo o período estudado pelo autor, encontrou-se que em somente seis julgados a Lei de Terras é citada, com um número de sete citações ao todo. Nesses seis julgados que citam a Lei de 1850, o Regulamento de 1854 é citado em apenas dois deles, uma vez em cada um. Se essa análise abarcar somente o período imperial, esses números caem para quatro julgados e cinco citações ao todo para a Lei de Terras, sendo que em um dos destes também há uma única citação ao regulamento de 1854.<sup>465</sup>

Em artigo publicado posteriormente à sua tese, Staut fez referência a esse levantamento que realizou em seu doutorado e comentou:

Nota-se pela simples leitura de muitas sentenças e acórdãos [...] poucas referências à Lei de Terras. Isso significa que mesmo em um ‘ambiente’ letrado e que se preocupava com a utilização de fontes compreendidas como formais e oficiais de direito, a referência à legislação modernizadora em matéria de propriedade não era assim tão presente.<sup>466</sup>

Motta aponta o que ela chama de uma “aparente contradição” nessa ausência do uso da Lei de Terras pelo *senhoriato rural*, pois “se a lei de terras viera para tão somente salvaguardar os interesses dos grandes fazendeiros, seria de se esperar que seus artigos e os próprios registros de terras [...] aparecessem nos processos de embargos pós 1857, ano do término do prazo de entrega das declarações nos registros paroquiais”<sup>467</sup>. Como sabemos, essa incoerência é mesmo só aparente, sendo que a constatação de Motta da ausência de uso por parte do *senhoriato rural* da nova legislação indica, mais uma vez, que a aplicação prática da legislação fundiária escapava do reducionismo que necessariamente associa os interesses desse grupo com a Lei nº 601 de 1850.

---

<sup>465</sup> As ações no período imperial foram: um processo sobre restituição de posse velha - procedimento ordinário julgado no STF em 1885, na qual a Lei de Terras foi citada duas vezes (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 193); um *aggravo* cível sobre questão de prescrição aquisitiva e posse - usucapião julgado no Tribunal da Relação da Bahia em 1888, em que a Lei de Terras foi citada uma vez (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 194); uma apelação cível sobre posse - transferência de domínio julgada no Tribunal da Relação de Porto Alegre em 1888, na qual o Regulamento de 1854 foi citado uma vez e a Lei de Terras também citada uma vez (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 194-195); e uma *acção* possessória sobre manutenção de posse - posse jurídica em 1889 julgada no Juízo de direito de Ubá (Minas Gerais) em 1889, na qual a Lei de Terra foi citada uma vez (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 195).

Durante a República (até 1913), os julgados são: uma apelação cível sobre possessória - petição julgada no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí em 1895, na qual a Lei de Terras é citada uma vez (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 201); e outra apelação cível sobre posse - comprovação - preavalecimento de posse mais antiga também no Tribunal de Justiça do Estado do Piauí em 1895, em que o Regulamento de 1854 é citado uma vez e a Lei de Terras também é citada uma única vez (STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 203-204).

<sup>466</sup> STAUT JÚNIOR. Sérgio Said. Op. cit., 2017, p. 1701-1702.

<sup>467</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 234-235.

Nessa mesma esteira, Varela também defende que “não pode a Lei de Terras ser mecanicamente associada aos interesses dos latifundiários, que, não constituindo um grupo homogêneo, muitas vezes repudiavam as imposições [...] ou desconheciam as vantagens da regularização fundiária”<sup>468</sup>.

Voltando ao levantamento feito pela historiadora dos litígios em Paraíba do Sul posteriores à Lei de Terras, se os grandes fazendeiros então escolheram não utilizar os dispositivos da Lei de Terras e regulamento, isso não significa que a legislação fundiária não foi usada pelos seus oponentes pertencentes às classes subjugadas por eles. Como já veremos, foi o exato contrário.

Um dos embates judiciais discutidos por Motta em sua tese é o que diz respeito à fazenda conhecida como Cantagalo. O Barão de Entre Rios, que optou por registrar suas terras de forma imprecisa um mês após o início desse processo<sup>469</sup>, moveu em janeiro de 1857 um processo de embargo contra Antônio Pascoal. O requerente afirmava ter cedido uma pequena extensão de terra a Pascoal por comodato e, ao tentar revogar esse acordo, foi desobedecido<sup>470</sup>. Pascoal era um agregado do barão que havia trabalhado como assistente do agrimensor durante o processo de demarcação de terras que Entre Rios iniciara em 1836, mas finalizado apenas em 1856<sup>471</sup>, Antônio Pascoal argumentava que o fazendeiro havia exagerado na medição de sua propriedade a fim de “abranger uma área superior àquela que efetivamente possuía [...] [e que] a pequena parcela por ele ocupada não pertencia ao barão”<sup>472</sup>.

Em suma, o cerne da disputa seria definir se a fazenda Cantagalo era constituída por somente quatro sesmarias como alegava Pascal, ou se também a compunha uma quinta sesmaria que o barão alegava ter comprado em 1834 de Antônio Dias Tostes e Ana Maria do Sacramento, e que abrangeria a área reclamada por Pascal.<sup>473</sup>

Note-se, de um lado da contenda estava o barão, que era “um dos principais fazendeiros de café, presidente da Câmara de Vereadores e Juiz de Paz”<sup>474</sup>, além de ter um genro

---

<sup>468</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 164.

<sup>469</sup> Como informa a autora, “O Barão de Entre Rios, Antônio Barroso Pereira, [...] decidiu registrar suas terras através de seu procurador e genro o Barão do Rio Novo. Em fevereiro de 1857, ao registrar a Fazenda de Cantagalo, seu procurador enumerou apenas dois confrontantes: ele mesmo e o fazendeiro Albino Lúcio de Figueiredo Lima. O Barão do Rio Novo obviamente não deixou de reconhecê-lo quando registrou sua própria fazenda, mas o segundo não registrou suas terras.” (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 229)

<sup>470</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 241.

<sup>471</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 230.

<sup>472</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 242.

<sup>473</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 242-243.

<sup>474</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 244.

subdelegado de polícia<sup>475</sup>, e do outro lado, um homem, que apesar de livre, era percebido e inclusive se reconhecia como um agregado, ou seja, em uma posição de presumida submissão. Como adverte a historiadora, não seria fácil para o embargado conseguir sair vitorioso nessa disputa.

Porém, isso não significou que o ‘rebelde’ agregado deixaria de se defender no processo. Pascal teve como estratégia tentar demonstrar que o Barão de Entre Rios havia expandido suas divisas de maneira ilícita e se apropriado de terras para além das suas concessões e que o barão teria utilizado a medição feita em sua fazenda um ano antes e a declaração realizada no registro paroquial – que a essa altura do processo já havia sido feita – como legitimadores dessa apropriação, subjugando as pequenas posses que já existiam nessa área.<sup>476</sup> Mais que isso, em sua defesa, Pascal afirmava estar “associado [ao dito lugar] em virtude da Lei de Terras, por serem as sobras de terrenos devolutos”<sup>477</sup>. Ele argumentava que também seria posseiro e poderia, então, ter seu direito reconhecido segundo o que estabelecia a Lei de Terras, já que o terreno em questão era considerado terra devoluta e, assim, não compunha as sesmarias do barão. Antônio Pascal requereu, inclusive, cópia do registro paroquial das terras do Barão de Entre Rios, na tentativa de mostrar que o terreno em disputa não estaria lá declarado, pedido que foi ignorado pelo barão e, mais preocupantemente, também pelo juiz.<sup>478</sup>

Motta conjectura a respeito da alusão à Lei de Terras feita por Pascal, apontando que “não é difícil imaginar que ele sabia que ela postulava, como uma de suas atribuições, a legitimação das terras devolutas ocupadas por posse”<sup>479</sup>.

Por sua vez, o empenho do defensor do barão foi em provar, sempre com base nas Ordenações Filipinas e nos depoimentos de testemunhas, “que Antônio Pascoal estava, na verdade, ferindo o direito de propriedade”<sup>480</sup> do embargante. Quanto a menção à Lei de Terras feita por Pascal em seu depoimento ao juiz, o advogado foi taxativo ao declarar que acaso o réu tivesse efetivamente lido a referida lei, perceberia que ela não caberia para fundamentar seu ponto. Tamanha condescendência por parte do representante legal do barão foi acompanhada

---

<sup>475</sup> Motta informa que se tratava do já citado Barão do Rio Novo, identificado no cargo de subdelegado no *Almanaque Laemmert* de 1857 e 1858.

<sup>476</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 244, grifo da autora

<sup>477</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 247.

<sup>478</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 244.

<sup>479</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 247.

<sup>480</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 247.



ainda pela afirmação de que a finalidade da Lei de Terras seria meramente extremar as terras públicas das privadas.<sup>481</sup>

Ainda, o advogado do barão alegava que “mesmo que o réu estivesse certo (e aquele terreno fosse devoluto), a lei não o favorecia, já que ela proíbe com muita recomendação a ocupação dos terrenos devolutos”<sup>482</sup>, em uma argumentação que estrategicamente ignorava a previsão de legitimação de posses presente na Lei nº 601 de 1850 e Regulamento de 1854, citando apenas a proibição dada pelo art. 1º. A ironia é que mesmo assumindo a lógica tortuosa do argumento, se a lei não favoreceria o réu, este não seria também o caso para o barão? De toda forma, as alegações feitas durante o processo em defesa dos direitos desse grande *senhor e possuidor* em nenhum momento se apoiou na Lei de Terras.

Prosseguindo, outro trecho da argumentação do embargante revela qual era a real disputa que se travava nesse litígio:

Se o mendigo recebe o óbulo que suplicou para arremessá-lo contra seu bem feitor deve ser julgado mais severamente pela sua mesma condição. [...] Hoje este benefício é desconhecido, rebela-se contra seus direitos, lança-lhes em rosto a fraude em seu domínio e planta-se o exemplo terrível para todos os outros: agregados e aventureiros.<sup>483</sup>

O representante legal do fazendeiro parecia estar advertindo ao juiz que acatar as alegações do réu seria premiar a insolência de quem deveria ter permanecido grato e obedecendo a dinâmica de domínio e submissão entre senhor e agregado. Pior, seria abrir um precedente que permitiria que todo o tecido social se esgarçasse, com *invasores e ingratos subordinados* questionando o domínio do *senhoriato rural*. Parecia querer relembrar ao juiz que “a luta pela terra expressava, em suma, não somente a possibilidade de obter o domínio sobre a mesma, mas também sobre os homens que ali habitavam ou desejavam habitar. [...] **Ser senhor de terras significava, antes de mais nada, ser senhor**”<sup>484</sup>. Assim, recordava ao magistrado o seu papel na manutenção do *status quo*.

Para ilustrar o perigo desse “exemplo terrível”, o advogado do barão continuou sua exposição alegando que

‘o mal’ ameaçava tomar proporções mais sérias: ‘uma malta de aventureiros vociferando os mesmos fundamentos’ havia acometido com armas a fazenda

---

<sup>481</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 247-248.

<sup>482</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 249.

<sup>483</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 250.

<sup>484</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 38, grifos nossos.

do Barão de Entre Rios. Além disso, ‘o mesmo acontecimento teve lugar simultaneamente em outras fazendas agrícolas do município’.<sup>485</sup>

Sem surpresa, em março de 1858, a sentença foi pela confirmação do embargo.

O réu, no entanto, não desistiu e, em abril de 1858, Antônio Pascal recorreu da decisão em apelação dirigida ao Tribunal da Relação. Seu advogado fundamentou o recurso apoiado em dispositivos da Lei de Terras e em vários artigos do Regulamento de 1854, além de apontar falhas processuais no encaminhamento do litígio. Apesar de todo esse empenho, no final de setembro de 1858, a segunda instância manteve a sentença, aceitando o pedido de embargo e despejo feito pelo barão e negando a validade da posse de Pascoal sobre a terra em disputa.<sup>486</sup>

Mariano, arrendatário que afirmava ter a posse de um sítio desde 1839 na região do Cantagalo em oposição ao Barão do Piabanha, teve um destino semelhante: em 17 de abril de 1858, após um movimentado processo<sup>487</sup> com vários depoimentos de testemunhas dos dois lados, a decisão judicial ratificou o despejo e acolheu o pedido do barão. Mariano apelou da decisão e, em novembro de 1859, obteve uma vitória parcial ao conseguir a anulação do processo de despejo, mas, como Pascal, ao final não recebeu o reconhecimento legal de sua posse.<sup>488</sup>

Nessa ação de despejo contra Mariano, o advogado do barão, Jerônimo Macario, empenhou-se em desqualificar o argumento do réu de que ele seria um posseiro. O advogado insistia que o réu não poderia invocar um título de posse, pois ele não era o *senhor* daquela terra, que ele apenas “fez entrada em matas virgens”. Nas palavras de Macario, “a construção de uma casa, e derrubada de matas, plantações de bananeiras poderia talvez constituir posse nas abstrações acadêmicas do direito natural, mas em nossa sociedade e com relação ao caso vertente nada mais exprime [do] que a caridade do proprietário”<sup>489</sup>.

Depois de literalmente exemplificar o princípio do cultivo efetivo e morada habitual ao descrever as ações do réu, o representante legal do Barão do Piabanha os relega a meras “abstrações acadêmicas”. Macario tenta convencer que este cenário, que se encaixava na exata definição da lei, de nada valeria diante das dinâmicas de poder e submissão nas quais as partes

---

<sup>485</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 250.

<sup>486</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 250-252.

<sup>487</sup> Arquivo Nacional. Processo de Despejo, 1857. Autor: Barão do Piabanha. Réu: Mariano Borges de Oliveira. *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 253-268.

<sup>488</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 268.

<sup>489</sup> Arquivo Nacional. Processo de Despejo, 1857. Autor: Barão do Piabanha. Réu: Mariano Borges de Oliveira. *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 260.

se relacionavam. Afinal, a presença de todos aqueles elementos constitutivos da posse legítima só aconteceu devido à generosidade do barão para com seu arrendatário.

Como realça Motta, a argumentação do advogado do barão

expressava uma das diretrizes políticas recorrentes entre os *senhores de terras*: domínio sobre a terra, domínio sobre os trabalhadores. O exercício do poder senhorial se efetivava pelo exercício do poder da caridade de um, em troca da submissão do outro. O desrespeito de Mariano não se reduzia à usurpação de uma parcela de terra, mas incluía também a ousadia de se ter autodenominado possessor, rompendo com a relação pessoal que o prendia ao barão.<sup>490</sup>

Além disso, os cinco ilustres e ricos proprietários, escolhidos para testemunhar a favor do barão, confirmaram todos que “Mariano havia pedido licença ao proprietário anterior para morar naquelas terras. Depois da venda, ele voltara a pedir licença ao novo dono, o barão [do Piabanha]. [...] inclusive, que Mariano teria até mesmo pedido a tal licença para continuar nas terras [...] diante de outras pessoas.”<sup>491</sup>.

Pois bem, diante do relatado, a sentença no processo de despejo não permite afirmar que tal argumentação não funcionou.

Mas Mariano não foi o único a enfrentar o Barão do Piabanha. Conforme levantamento que a historiadora fez dos litígios em Paraíba do Sul, nos anos de 1857 e 1858, um total de sete ações de embargos foram instaurados por Piabanha.<sup>492</sup> Para Motta, o grande número de processos judiciais abertos em um curto período pode ser entendido como uma tentativa do Barão do Piabanha de reforçar seu controle sobre as terras e sobre seus arrendatários.<sup>493</sup>

Ao acompanhar esses vários processos relacionados às disputas de terras no domínio do Barão do Piabanha, Motta observa que os habitantes da área de Cantagalo desafiaram o barão ao cultivarem em terras que Piabanha considerava ser dono, sem sua devida autorização.<sup>494</sup> Tratava-se de “uma comunidade de agregados e arrendatários esforçando-se por serem reconhecidos como pequenos posseiros”<sup>495</sup>.

Para demonstrar a noção de um movimento coletivo e solidário entre esses moradores, a autora retoma o processo de embargo anteriormente analisado, salientando que um dos pontos-chave da argumentação de Antônio Pascal era que não apenas ele, mas outros moradores também estariam insatisfeitos com a medição feita pelo Barão de Entre Rios. Esses ‘outros

---

<sup>490</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 260.

<sup>491</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 256.

<sup>492</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 263.

<sup>493</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 265.

<sup>494</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 263.

<sup>495</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 269.

moradores' não eram indivíduos quaisquer: tinham laços pessoais de parentesco, adotavam táticas em comum e compartilhavam uma cumplicidade sólida o suficiente para sugerir a formação de uma comunidade de pequenos posseiros. Pascoal menciona três cunhados seus e outros moradores, também descontentes com a forma como a medição foi conduzida pelo Barão de Entre Rios. Analogamente, as testemunhas de Mariano não eram somente residentes da região de Cantagalo: três delas tinham parentesco com ele e apoiavam todas as suas argumentações durante o inquérito. Para Motta, essas pessoas provavelmente estariam agindo em conjunto, pois, “elas estavam pressionando os senhores de terras, senão coletivamente, ao menos de uma forma mais unida do que a pressão exercida pelos *invasores* do período anterior a 1850”<sup>496</sup>, em uma comparação com o levantamento que a autora fez das disputas judiciais durante o regime de posses em Paraíba do Sul.

Ainda na introdução de sua tese, Motta já alertava que “a própria aplicação dos dispositivos presentes na Lei e em seu Regulamento, longe de resolver os conflitos, acirrou-os”<sup>497</sup>.

A historiadora revela que ‘os rebeldes agregados e arrendatários’ recorreram à Justiça para advogar por sua versão sobre a história da ocupação dessas terras, mas nem por isso deixaram de lado outras formas de embate. Ela conta que, em 17 de março de 1858, os agregados do Barão do Piabanha se rebelaram, tomando posse de partes da Fazenda Travessão, que seria de propriedade do filho do barão. Motta acredita que não foi um mero acaso o fato de a sublevação ter eclodido logo após a decisão judicial favorável ao Barão de Entre Rios naquele processo contra Pascal.<sup>498</sup>

A edição de 01 de abril de 1858 do *O Jornal do Comércio* noticiou o ocorrido, informando que em 25 de março a revolta já envolvia 86 homens<sup>499</sup>, “entrincheirados e dispostos a resistirem à força pública”. Somente em 27 de março, dez dias após seu início, a sublevação foi reprimida pela força policial e a ordem pública restabelecida na cidade Paraíba do Sul. A operação contou com cem policiais, que prenderam onze dos rebeldes.<sup>500</sup>

---

<sup>496</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 272.

<sup>497</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 24.

<sup>498</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 274.

<sup>499</sup> A autora comenta que o número de 86 homens “provavelmente [...] é exagerado pois, no interrogatório, alguns revoltosos informaram que estavam envolvidas de 20 a 30 pessoas”. (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 275, nota de rodapé)

<sup>500</sup> *Jornal do Comércio*, 01 de abril de 1858 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 275.

Depois de serem presas, algumas das lideranças tentaram explicar a rebelião. Conforme foi divulgado nos jornais da época:

o acontecimento a que nos referimos e que todos devem lamentar deve-se à má interpretação da Lei de Terras, publicada em uma folhinha dos Senhores Laemmert. Os revoltosos confessam que estavam inteiramente convencidos de que defendiam a sua legítima propriedade, que aquelas terras eram públicas.<sup>501</sup>

O *Jornal do Comércio* fez questão de incluir em sua publicação o interrogatório de alguns dos réus. Silvestre da Silva Lima, primeiro a ser chamado para prestar depoimento, ao ser indagado sobre as razões por trás da rebelião, explicou que o grupo se reuniu para proteger o que consideravam ser suas propriedades “e que seu plano era de conquistarem aquelas terras, que estão convencidos não são do proprietário, porque nunca lhe mostrou seus títulos”<sup>502</sup>.

Lucas Vieira, mais um dos acusados, justificou sua resistência à prisão. Segundo ele, todos concordaram “de ficarem e resistirem ao que viesse, para defenderem os seus serviços, enquanto não se lhes mostrasse os documentos das terras”<sup>503</sup>. Lucas Vieira foi ainda mais longe e relatou ao delegado que Emidio Moreira Gomes foi o primeiro a causar tumulto “por ter visto o Livro da Lei [...] e que todo o barulho foi movido em virtude da mesma lei que lhes dava o direito”<sup>504</sup>.

No período compreendido entre 17 e 27 de março de 1858, os agregados do Barão do Piabanha se atreveram a desafiar sua autoridade, rebelando-se. Convictos de que possuíam direitos sobre a terra que ocupavam, exigiram que Piabanha apresentasse seu título de propriedade das terras, contestando as demarcações alegadas por ele.<sup>505</sup> Porém, como adverte Márcia Motta,

Vitorioso, o Barão do Piabanha não precisou, sequer, apresentar um documento que provasse que ele era, de fato, o verdadeiro dono das terras em litígio. Em nenhum momento foi posta em dúvida a extensão territorial de suas terras. Como fazendeiro, ex-deputado, Juiz de Paz e vereador em várias legislaturas, o Barão do Piabanha, foi o exemplo maior do que então significava ser um *senhor e possuidor de terras*<sup>506</sup>.

A autora então destaca que a história do levante é ainda mais relevante pela conexão com as tentativas de expulsão realizadas pelos barões antes de sua eclosão. A sublevação de

---

<sup>501</sup> *Jornal do Comércio*, 01 de abril de 1858 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 275-276.

<sup>502</sup> *Jornal do Comércio*, 01 de abril de 1858 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 276.

<sup>503</sup> *Jornal do Comércio*, 01 de abril de 1858 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 276-277.

<sup>504</sup> *Jornal do Comércio*, 01 de abril de 1858 *apud* MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 277.

<sup>505</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 277-278.

<sup>506</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 278.

1858 teria sido o confronto mais violento de uma sequência de disputas agrárias naquela região. Assim, seria consequência da luta pelo acesso ao direito à terra, sustentada pela união de uma verdadeira comunidade organizada em prol desse objetivo.<sup>507</sup>

O comportamento desses homens e mulheres nesse episódio e durante os processos judiciais em que enfrentaram o baronato, demonstra que esses pequenos posseiros perceberam a importância crucial de fortalecer os laços pessoais entre si ao confrontarem um grande *senhor de terras*. Com isso em mente, eles faziam questão de evidenciar sua atuação coletiva, assim como o que afirmavam era sempre corroborado pelos seus companheiros. Também não era sem razão que se valiam da Lei de Terras: esta legislação pretendia discriminar as terras públicas das particulares, fato que possibilitava que os pequenos posseiros pudessem tentar assegurar as terras que ocupavam. A discriminação proposta pela lei era de pouca relevância para o fazendeiro, interessado em sempre expandir suas fazendas, mas era vital para os pequenos posseiros, que desejavam garantir suas posses em terras devolutas.<sup>508</sup>

Motta defende que não foi por acaso que os arrendatários e agregados em revolta buscaram assegurar seu direito à terra com base na Lei nº 601 de 1850, pois essa lei reconhecia que seus terrenos poderiam eventualmente ser regularizados, uma vez que as ocupações haviam sido realizadas antes de 1850.<sup>509</sup>

Assim, para a autora, afirmar que os rebeldes interpretaram equivocadamente<sup>510</sup> a Lei de Terras implica em apoiar as conclusões que as autoridades da época chegaram, limitando a lei à interpretação que os fazendeiros fizeram dela em seu próprio benefício. Essa declaração removeria outras compreensões possíveis, simplificando a lei demasiadamente, “fazendo com que ela deixe de ser resultado de um processo histórico e passe a ser vista como uma produção maquiavélica de gabinete, fruto apenas das vontades da classe dominante”<sup>511</sup>.

Em sua tese, Motta, seguindo Thompson, esforça-se para demonstrar que, apesar da Lei de Terras não ter deixado de ser uma ferramenta da classe dominante, já que favorece os interesses das elites, ela também deveria ser vista como uma forma de intermediar as relações

---

<sup>507</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 281.

<sup>508</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 289-290.

<sup>509</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 290.

<sup>510</sup> Motta aponta que esta interpretação do império na época foi inclusive reiterada por historiadores que fizeram referência a este episódio. Tanto Emília Viotti da Costa como Jacob Gorender reiteraram que os revoltosos de Paraíba do Sul teriam feito uma interpretação errada da Lei de Terras, ambos seguindo uma perspectiva historiográfica de que essa legislação atendia apenas aos interesses das elites rurais, desde sua elaboração até sua aplicação. (MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 279-280)

<sup>511</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 281.

de classe. Por meio dela, seria possível delimitar o poder da classe dominante e estabelecer os parâmetros das relações nesse campo de disputas.<sup>512</sup>

Nessa mesma esteira, Varela defende que o caráter da Lei de Terras como *norma de transição*, “de passagem de um ordenamento jurídico-proprietário a outro”, resulta em um processo complexo, não-linear, em que convivem fórmulas antagônicas e, principalmente, faz com que seja impossível explicá-la através de “associações simplistas com este ou aquele grupo social, com estes ou aqueles interesses”.<sup>513</sup>

Porém, se na abstração a lei teria a capacidade de impor limites ao poder do senhorio rural e, de fato, pequenos posseiros evocaram a nova legislação nessa tentativa, isso não significou que a aplicação concreta dela os atendeu.

Conforme nos adverte María Secreto, “o direito pode atuar como mediador entre as classes, mas para afirmar isto é necessário antes avaliar essa possibilidade”<sup>514</sup>.

Como sabemos, *senhor e possuidor* é a forma como os fazendeiros se apresentavam nos processos judiciais envolvendo terras. Tal expressão traz logo na primeira parte o pressuposto do *animus domini*: a vontade de ser senhor. Nesse contexto, Rudolf von Ihering – jurista alemão, um dos maiores teóricos da propriedade como foi ela entendida e adotada pelos códigos civis modernos e um dos doutrinários citados nos julgados em questões fundiárias publicados na revista *O Direito* analisados por Staut<sup>515</sup> – ensina que “a falta de semelhante vontade [...] deve-se conceituar como posse não no sentido jurídico, mas no natural (detenção, mera posse). [...] A simples declaração da vontade não é suficiente, segundo o direito romano, para adquirir a posse é preciso também a manifestação real da vontade”<sup>516</sup>.

Para Secreto, é evidente a intenção excludente da afirmação de que, na falta desse *animus domini*, existe aquilo que deve ser entendido não como posse no sentido jurídico, apenas no sentido natural, pois subentende uma “vinculação forçada entre posse e uma classe social [que tem poder para manifestar seu domínio], assim a posse do camponês, do arrendatário, foreiro etc. não têm um sentido jurídico, não cria direito”<sup>517</sup>. A autora então ressalta que, pelo menos na interpretação dominante da Lei de Terras, a legitimidade de ocupação que os pequenos

---

<sup>512</sup> THOMPSON, Edward Palmer. Op. cit., p. 349-350.

<sup>513</sup> VARELA, Laura Beck. Op. cit., p. 170-171.

<sup>514</sup> SECRETO, María Verónica. Op. cit., 2009, p. 6.

<sup>515</sup> STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Op. cit., 2009, p. 186.

<sup>516</sup> IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. *Teoria Simplificada da Posse*. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004, p. 41.

<sup>517</sup> SECRETO, María Verónica. Op. cit., 2009, p. 6.

posseiros e arrendatários alegavam, ao afirmar que haviam ocupado primeiro uma parcela de terra, não seria uma legitimidade de ocupação que sempre viria acompanhada com o *animus domini*. Ou seja, não importava que restasse provado que os atos possessórios cumpriam os requisitos para legitimação prevista na Lei nº 601 de 1850, pois na interpretação da classe dominante, negava-se a juridicidade dessa posse legítima pois não lhes era concedido o reconhecimento de seu *animus domini*.

Ainda segundo Secreto,

Duas coisas aparecem à primeira vista como muito evidente: primeiro, que uma lei é antes de tudo uma lei, isto é, que incumbe a todos, e todos podem recorrer a ela em busca de amparo, em defesa de seus direitos, o que pode ser chamado de igualitarismo formal; a outra, que a lei reflete em grande medida os interesses da classe dominante. Na interface entre estas duas evidências produz-se uma série de fatos originais em quase todas as sociedades – casos em que os pequenos, os oprimidos, recorrem à lei e ganham.<sup>518</sup>

Mas esse não foi o caso da comunidade de agregados, arrendatários e pequenos posseiros do município de Paraíba do Sul que apelaram à justiça em 1857-1858, amparando-se na Lei de Terras de 1850. Essa interface não produziu fatos originais que possibilitassem que eles ganhassem.

Foi-lhes negado o reconhecimento de que eram *senhores* de suas terras justamente por causa dessa interpretação dominante, em que eles não teriam a posse no sentido jurídico porque, apesar de efetivamente ocuparem a terra, não se admitia que a classe a qual pertenciam pudesse exercer *animus domini*. Não importa que não lhes faltasse uma íntima *vontade de ser senhor*, pois no fim das contas, ser reconhecido como *senhor* era reservado apenas aos ricos membros do *senhoriato rural*, detentores do poder político local. Só a *vontade* deles valia. E cogitar o contrário só poderia ser visto como uma *interpretação errada* da lei.

De acordo com a pesquisa de Márcia Motta, verificou-se que alguns pequenos posseiros encontraram na nova legislação fundiária uma oportunidade para reivindicar o reconhecimento de seu direito às terras que ocupavam quando a lei foi promulgada, opondo-se ao poder do *senhoriato rural*. No entanto, mesmo buscando amparo na justiça (e nem todos podiam buscar), esses posseiros não conseguiram assegurar efetivamente seus direitos territoriais. Os processos, um após o outro, demonstraram a imensa dificuldade de conseguirem ver aplicada a Lei de Terras de uma maneira que defendesse os interesses dos pequenos posseiros, o poder e o domínio sobre as terras e sobre as gentes que nela habitavam se concentravam nas mãos dos grandes fazendeiros.

---

<sup>518</sup> SECRETO, María Verónica. Op. cit., 2009, p. 6.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, examinamos a história da apropriação fundiária no Brasil do regime das sesmarias até o século XIX, com foco na Lei nº 601 de 1850 – a Lei de Terras. Investigamos os principais institutos que visaram regulamentar o acesso à terra desde o início do processo colonizador, bem como buscamos entender os atores políticos e embates que culminaram na referida lei. Também verificamos os efeitos dessa legislação até o fim do período imperial, tanto em contextos locais quanto sob a perspectiva nacional.

De início, a investigação permitiu compreender a complexidade das sesmarias, especialmente em relação à sua aplicabilidade e efetividade. Por ter sido o principal mecanismo formal de acesso à terra no decorrer dos primeiros trezentos anos de colônia, esse dispositivo foi recebendo tratamentos distintos ao longo desse período. Porém, não foi só através dos meios formais que a terra foi apropriada, de forma que, ao fim da era colonial, a figura do *senhor e possuidor de terras* se alargou e passou a ser reconhecida também a legitimidade dos grandes posseiros, que ocupavam terras sem que estas fossem concessões de sesmarias. Ambos os grupos, sesmeiros e grandes posseiros, exerciam poder sobre as terras e pessoas nelas estabelecidas, mais por meio de redes de poder entre aqueles de sua classe e autoridades locais, do que pela força de títulos legais de propriedade dessas terras, uma vez que muitas vezes sequer existiam tais documentos.

Quando a concessão de sesmarias foi legalmente suspensa, essa instituição já se encontrava em decadência. Marcou-se uma nova fase em direção à quebra definitiva com o colonialismo. Contudo, embora a sesmaria tenha deixado de existir como possibilidade de aquisição de domínio sobre a terra, a figura do sesmeiro permaneceu, bem como permaneceu sua posição no jogo de forças político local e nacional. Nesse momento, acentuou-se o processo de se tentar enaltecer uma concepção de propriedade vinculada à produtividade, de modo que a posse efetiva passava a ser valorizada como sendo a ocupação territorial que de fato trabalhava a terra e tirava dela os seus frutos. Na ocasião da elaboração da Lei de Terras de 1850, os debates legislativos focaram no confronto entre duas formas de apropriação, uma relacionada ao sesmeiro, outra ao posseiro. A discussão se colocou na seguinte chave: existiria uma apropriação mais abstrata, que se respalda no documento de concessão de sesmaria, e outra que seria uma apropriação de fato, baseada no uso efetivo da terra. No embate entre essas duas concepções, pareceu prevalecer o critério do cultivo efetivo da terra como fundamento central para o direito à propriedade.

Nesse contexto, a Lei de Terras, enquanto norma de transição, procurou, de um lado, passar a limpo o passado, legitimando as apropriações anteriores – tanto as posses quanto as sesmarias em comisso –, utilizando como parâmetro para tanto o critério legal do efetivo cultivo e morada habitual. Por outro lado, a lei buscou instituir regras que organizassem o futuro, para que o Estado tomasse as rédeas do desordenado processo de apropriação do território e controlasse a colonização, ao mesmo tempo em que estabelecia as bases para a superação da forma concessionária da propriedade da terra rumo a uma forma jurídica proprietária plena.

Mais que isso, percebemos que o sentido da regularização fundiária no país foi o de possibilitar um sistema moderno de propriedade, sem, no entanto, abalar as fundações nas quais se apoiava a estrutura social e econômica do país: o latifúndio monocultor exportador e a negociação contínua entre poder local e burocracia estatal central.

De toda forma, não poderíamos encontrar palavras que ressoassem tanto com nossas percepções sobre a Lei de Terras quanto as de Márcia Motta que se seguem:

Proclamada como uma lei inauguradora, capaz de ‘firmar a propriedade territorial’, dando ao proprietário ‘tranquilidade e segurança’, a Lei de Terras de 1850 não esteve acima da sociedade que a criou. Inspirada – segundo alguns – pelo sistema de colonização de Wakefield, ela não foi, no entanto, mais um mero reflexo da inspiração baseada num modelo externo e, muito menos, resultado das elucubrações teóricas de dois redatores. Aprovada no mesmo ano que pôs fim ao tráfico negreiro, a Lei de Terras também não esteve automaticamente ligada ao problema da famosa transição do trabalho escravo para o livre. Debatida, discutida, virada pelo avesso ao longo de sete anos (de 1843 a 1850), ela também não foi apenas resultado das clivagens partidárias do período e também não refletiu como espelho os interesses dos cafeicultores fluminenses. Ela foi isto tudo (certamente não de modo tão esquemático) e muito mais.

Como toda e qualquer lei, ela esteve imbricada nas relações pessoais, teve uma história e buscou assegurar critérios universais, legitimadores dos princípios jurídicos que procurou consagrar. Como qualquer lei, ela esteve intimamente ligada ao passado e foi para dar conta dos problemas dele advindos que deputados e senadores debateram, criticaram e defenderam seu projeto na Câmara e no Senado. Mas o passado nada tem de singular. Para cada um dos representantes no Parlamento havia uma interpretação – que conflitava com outras – para explicar a história da ocupação territorial do Brasil e lhe conferir um sentido. [...] Neste debate de interpretações, o texto da Lei de Terras não deixou de expressar esta arena de lutas.<sup>519</sup>

Quando fizemos a análise o texto da Lei, fruto desse debate assinalado acima por Motta, destarte vimos que o seu art. 1º proibiu a cessão gratuita de terras públicas a particulares, restando apenas a compra como meio legal de adquirir a titularidade dessas terras. No entanto, constatamos que essa disposição não foi aplicada na realidade material, os apossamentos de terras devolutas prosseguiram. E esse não foi o único desvio na aplicação da lei, dado que os critérios estabelecidos pela lei como necessários para o reconhecimento do direito à propriedade – o cultivo efetivo e a morada habitual – foram gradualmente negligenciados.

---

<sup>519</sup> MOTTA, Márcia M. Menendes. Op. cit., p. 198-201.

Afinal, a execução da lei dependia da ação dos governos provinciais, que se apropriaram da aplicação da legislação para incentivarem ou não a continuidade do apossamento de terras públicas conforme fossem os interesses locais. Observamos que, à revelia do texto legal, os dispositivos da lei foram utilizados em benefício de particulares para consolidarem seus domínios.

Foi também possível perceber que, ao longo do século XIX, o significado atribuído à lei foi constantemente moldado, com a valorização de alguns de seus sentidos em detrimento de outros. Destacando-se a consolidação de práticas e interpretações que iam além do que estava literalmente expresso na legislação, em uma instrumentalização da lei e do Estado em defesa de interesses do *senhoriato rural*. Porém, vimos que isso não significou uma vitória incontestada do poder econômico local sobre o governo central. Pelo contrário, foi evidenciada a negociação entre as elites econômica e política, com ambas se utilizando dos mecanismos presentes na legislação fundiária para alcançar seus objetivos, em um processo de mediação de interesses que aparentemente eram conflitantes entre si, mas que foram ao fim devidamente acomodados.

De todo modo, ao ser publicada, os fazendeiros não encararam essa lei como uma conquista. Pelo contrário, de início a consideraram como uma afronta aos seus interesses. Alguns pequenos posseiros, inclusive, enxergaram a legislação como uma oportunidade de ver seus domínios reconhecidos e legitimados. Contudo, vimos que essa interpretação da norma (absolutamente plausível) a favor dos pequenos posseiros não foi a aplicada. Ao fim, mesmo tendo a lei representado uma ruptura com a noção de terra como privilégio, caminhando em direção a um conceito de propriedade privada moderna, somente os barões conseguiram ter acesso consistente a essa absolutização da propriedade, recebendo a garantia de seu domínio sobre a terra através do título, que além de lhes trazer maior segurança jurídica, culminou na transferência definitiva da terra para o domínio privado de forma incondicionada. E vale frisarmos aqui que o *senhoriato rural* obtinha tais títulos frequentemente distorcendo, ou até mesmo desconsiderando, o que dispunha a Lei de Terras. Afinal, como aponta María Secreto,

Os grandes proprietários não necessitavam de uma lei para evitar que os pequenos se tornassem proprietários. Pelo contrário utilizavam e continuaram a utilizar mecanismos extra-jurídicos para esbarrar o acesso à terra, como violência direta, clientelismo, paternalismo, etc. **Mas este sim foi um dos efeitos que teve a lei.**<sup>520</sup>

Pudemos perceber que o processo de apropriação territorial, embora tenha assumido contornos locais em um processo de tensão e acomodação dos interesses de grandes

---

<sup>520</sup> SECRETO, María Verónica. Legislação sobre terras no Brasil do Oitocentos: Definindo a propriedade. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, [S.l.], v. 26, n. 1 e 2, jan./dez. 2007, p. 15, grifo nosso. Disponível em: <<https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/271>>.

fazendeiros, não divergiu tanto assim em termos de resultados. Mudavam-se os nomes, mas os mecanismos e agentes neste cenário de disputas pela legitimidade do domínio sobre a terra frequentemente se repetiam. Nas diversas localidades do país, a apropriação territorial ilegal de terras públicas não cessou e os meios utilizados para a formalização dessa apropriação irregular foram, muitas vezes, os próprios institutos da Lei de Terras, que foram interpretados e utilizados em oposição ao que dizia a letra da lei.

Adicionalmente, observou-se que a Lei de Terras e seu posterior regulamento pareciam encarar a questão fundiária nacional como algo suscetível de solução em um intervalo temporal específico, no qual se discriminariam as terras privadas das públicas, procedendo com a medição e cadastro de todas elas, além de se estabelecer e implementar, ao menos parcialmente, o destino das terras devolutas. Ora, trezentos anos de caos fundiário certamente não seriam resolvidos nos prazos que o Regulamento de 1854 estabelecia. Assim, a quantidade de vezes que esses prazos foram adiados e os reiterados atos normativos promulgados ao longo do Império que flexibilizaram a regularização, precisam ser compreendidos levando em consideração esse horizonte antes de se formar uma conclusão sobre a efetividade da regularização fundiária que se pretendia alcançar com a lei.

A compreensão majoritária sobre a lei foi a de que ela fracassou em seus objetivos de impedir o apossamento de terras públicas por particulares, de canalizar recursos para a política de imigração e de organizar o cadastramento das terras no país. Entretanto, diante das investigações realizadas nesta pesquisa, não diríamos que “sem sombra de dúvidas, a Lei de Terras não pegou”<sup>521</sup>. Afinal, ela gerou, sim, efeitos e, principalmente, contribuiu para mudar o estado de coisas na medida que a conjuntura permitia, e até mesmo exigia. Isto é, operou tais mudanças em decorrência da necessidade imposta pelas novas relações criadas pelo capitalismo mundial e que se moldaram, por outro lado, à realidade brasileira.

Por fim, gostaríamos de destacar uma percepção que esse trabalho nos possibilitou construir: a noção de uma história da apropriação territorial no Brasil que, longe de atribuir ao legado colonial ou às sesmarias um determinismo histórico que teria nos destinado a ser um país com tamanha concentração fundiária, demonstrou que houve, sim, oportunidades para a consolidação de novas concepções de propriedade, mas que as opções, pelo menos até o final do século XIX, foram reiteradamente pela consagração da concentração da propriedade territorial e pela exclusão de pobres do acesso à terra. A cada guinada na história da nação, o latifúndio foi mais que mera consequência, ele foi uma escolha.

---

<sup>521</sup> CARVALHO, José Murilo. Op. cit., p. 51.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Resolução nº 76 de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço de 17 de julho de 1822*. Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F\\_63.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/Legimp-F_63.pdf)>.

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824*. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>.

BRASIL. *Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm)>.

BRASIL. *Lei n. 105, de 12 de maio de 1840*. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm)>.

BRASIL. *Lei n. 261, de 03 de dezembro de 1841*. Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm)>.

BRASIL. *Lei n. 581, de 04 de setembro de 1850*. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim581.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm)>.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854*. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm)>.

BRASIL. Aviso nº 136 de 10 de abril de 1859. A respeito da legitimação de posses pertencentes a pessoas pobres. *Collecção das decisões do Governo do Imperio do Brasil 1858*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1858, p. 144. Disponível em:

<[https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18472/collecao\\_leis\\_1858\\_parte3.pdf?sequence=3](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18472/collecao_leis_1858_parte3.pdf?sequence=3)>.

BRASIL. *Decreto nº 3.784, de 19 de janeiro de 1867*. Approva o Regulamento para as Colonias do Estado. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/login/fed/decret/1824-1899/decreto-3784-19-janeiro-1867-553854-publicacaooriginal-72121-pe.html>>.

BRASIL. *Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871*. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei [...]. Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim2040.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº 6.129, de 23 de fevereiro de 1876*. Organiza a Inspectoria Geral das Terras e Colonização. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6129-23-fevereiro-1876-549093-publicacaooriginal-64440-pe.html#:~:text=Organiza%20a%20Inspectoria%20Geral%20das,20%20da%20lei%20n.>>.

BRASIL. *Decreto nº 603, de 26 de julho de 1890*. Reorganiza a Inspectoria Geral das Terras e Colonização. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-603-26-julho-1890-520634-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

CARVALHO, José Murilo de. Modernização frustrada: a política de terras do Império. *Revista Brasileira de História*, São Paulo: ANPUH, v.1, n.1, p. 39-57, 1981. Disponível em: <[https://www.anpuh.org/revistabrasileira/view?ID\\_REVISTA\\_BRASILEIRA=39](https://www.anpuh.org/revistabrasileira/view?ID_REVISTA_BRASILEIRA=39)>.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terra de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado sobre a Terra. *Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado*, São Paulo, Edição nº 2, Ano 1, p. 1-7, 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>>.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Litígios ao sul do Império: a lei de terras e a consolidação política da coroa no Rio Grande do Sul (1850-1880)*. 353f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. Disponível em: <<https://www.historia.uff.br/stricto/td/1249.pdf>>.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a afirmação da grilagem no Rio Grande do Sul. *Saeculum – Revista de História*, João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, n. 26, p. 103-118, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/view/15037>>.

COSTA, Emília Viotti da. Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Nélcio Schneider. 1ªed. São Paulo: Boitempo, 2019.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5276463/mod\\_folder/content/0/%28FAORO%29%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5276463/mod_folder/content/0/%28FAORO%29%20Os%20Donos%20do%20Poder.pdf?forcedownload=1)>.

GASSEN, Valcir. *A Lei de Terras de 1850 e o Direito de Propriedade*. 236f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1994. Disponível em <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/76176>>.

GONÇALVES NETO, João da Cruz; SILVA, Keilla Ingrid. A formação da propriedade fundiária no Brasil: a Lei de Terras de 1850. *Revista Themis*, Fortaleza: Escola Superior da

Magistratura do Estado do Ceará, v. 17, p. 173-195, 2019. Disponível em: <<https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/683/pdf>>.

HOLSTON, James Holston. Legalizando o ilegal: propriedade e usuração no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 21, ano 8, p. 68-89, 1993. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/5sq147rn>>.

IHERING, Rudolf Von, 1818-1892. *Teoria Simplificada da Posse*. Traduzido por Fernando Bragança. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

INCRA. *Índices básicos de 2013 por município*. Disponível em: <[https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)>.

INCRA. *Dados sobre estrutura fundiária - Brasil (2018)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/brasil-2018.pdf>>.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. (Coleção Fac-símile).

MAIA, Cláudio Lopes. Lei de terras e a ocupação da fronteira: uma abordagem sobre a História da ocupação das terras em Goiás. In: XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH, 2011, São Paulo. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História*. São Paulo: ANPUH, p. 1-16, 2011. Disponível em: <[https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846125\\_ARQUIVO\\_LeideTerrasde1850eaocupacaodafronteira.pdf](https://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846125_ARQUIVO_LeideTerrasde1850eaocupacaodafronteira.pdf)>.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução de Luciano Cavini Martorano, Nélcio Schneider e Rubens Enderle. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MOTA, Maria Sarita. Posse e propriedade da terra no Brasil: das cerimônias de posse à propriedade privada da terra. *Trajeto - Revista de História da UFC*, Fortaleza, v. 6, n. 11, p. 139-159, jun. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/29726>>.

MOTTA, Márcia M. Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil do século XIX*. 325f. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1996. Disponível em: <<https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/106973>>.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil Colônia e Império*. 18ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

RODRIGUES, Pedro Parga. A Lei de Terras de 1850 e os Relatórios do Ministério da Agricultura entre 1873-1889. *Revista Maracanan*, Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, n. 17, p. 103-117, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/maracanan/article/view/27435>>.

SECRETO, María Verónica. Legislação sobre terras no Brasil do Oitocentos: Definindo a propriedade. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, [S.I.], v. 26, n. 1 e 2, p. 10-20, 2007. Disponível em: <<https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/271>>.

SECRETO, María Verónica. Propriedade da Terra: a sua definição na lei, práticas, lutas e justiça. Brasil 1850-1988. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. *Anais do XXV Simpósio Nacional de História – História e Ética*. Fortaleza: ANPUH, p. 1-9, 2009. Disponível em: <[https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189\\_9717a691b7697051ab0773a2940a5955.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772189_9717a691b7697051ab0773a2940a5955.pdf)>.

SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 1ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra e Transição*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. 1ª ed. (ano 1998), 8ª reimpressão, Curitiba: Juruá, 2012.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. *A posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916*. 220 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/19305/TESE-COMPLETA-STAUT.pdf>>.

STAUT JÚNIOR, Sérgio Said. Culturas jurídicas no Brasil oitocentista e redução da complexidade proprietária. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa: CIDP, Ano 3 (2017), nº 6, p. 1683-1704, 2017. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/6/2017\\_06\\_1683\\_1704.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2017/6/2017_06_1683_1704.pdf)>.

THOMPSON, Edward Palmer. O Domínio da Lei. In: THOMPSON, Edward Palmer. *Senhores e caçadores: A origem da lei negra*. Tradução de Denise Bottman. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 348-361.

VARELA, Laura Beck. *Das Sesmarias à Propriedade Moderna: Um Estudo de História do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.