

“É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”: propriedade, dominação e hegemonia na construção do Estado Nacional no Brasil

**“It is guaranteed the property rights in its fullness”: property, domination and
hegemony in the Brazil National State construction.”**

Marcos Guimarães Sanches¹

RESUMO: O artigo aborda a política e a ordem jurídica reguladoras da propriedade da terra no Brasil, no período compreendido entre a suspensão da aplicação do regime das sesmarias (1822) e a promulgação da Lei de Terras do Império (1850). Analisa o debate parlamentar e as diferentes propostas formuladas, relacionando a discussão do problema com as transformações políticas e econômicas do período. O entendimento sustentado é sobre a indissociabilidade da formulação jurídica do processo de construção do Estado nacional e a constituição da hegemonia de seu grupo dirigente, das quais foi elemento central.

PALAVRAS CHAVES: 1. Brasil Império; 2. Propriedade; 3. Lei de Terras

ABSTRACT: The article addresses politics and legal order concerned to the land ownership regulation in Brazil in the period between the abeyance of Sesmarias application (1822) and the Empire Land Law promulgation (1850). It analyzes the parliamentary debate and the different formulated proposals relating the subject discussion with the political and economic transformation of the period. The sustained understanding refers to no disassociation between National State legal formulation process and the construction of the hegemony of its leading group, a central entity in the hole process.

KEY WORDS: 1. Brazil Empire; 2. Property; 3 Land Law

A terra, sua exploração e as riquezas dela obtidas, sempre foi tema central da historiografia. É mais recente, no entanto, a apresentação de estudos sobre as formas de propriedade, sua legitimação e transmissão, dentro da perspectiva do direito como prática social, na qual, o estudo das normas requer a consideração das hierarquias sociais e suas relações de poder. O reconhecimento pleno da propriedade no texto constitucional de 1824, como citado no título, foi constituído em sua formulação jurídica, em paralelo e como parte integrante da formação da sociedade e do estado no Brasil oitocentista (SILVA, 1996, p. 338).

O nosso enfoque é analisar a transição entre a suspensão da aplicação do instituto da sesmaria (1822) até a promulgação da Lei Terras, em 1850, nos quadros da formação do Estado Imperial e da constituição de uma classe senhorial, profundamente arraigada a terra não só como fator de produção, mas também como elemento distintivo da sua condição.

A proposta não se restringe a discussão jurídica formal sobre a definição da propriedade da terra, mas sua interface com as ideias ilustradas e sua tessitura no contexto

¹ Doutor em História Social. Professor Titular de História do Brasil da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Sócio Titular do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

das relações sociais, nos quadros da constituição de classe já citada (MATTOS, 1990), também considerando que a constituição da sociedade colonial em moldes senhoriais (FERNANDES, 1976 e SCHWARTZ, 1988), teve na posse de escravos e da terra elementos centrais da constituição das hierarquias sociais.

Partir da supressão do instituto da sesmaria, requer uma advertência preliminar. Concretizada por José Bonifácio na Resolução nº 76, de 17.7.1822, determinava: “suspendam-se todas as sesmarias futuras”, assegurava a posse das terras cultivadas e remetia o problema à futura Assembleia Constituinte (CLB, 1822)², No entanto, no caso do instituto da sesmaria estamos diante de uma forma “imperfeita” de propriedade, distante da sua formulação racional e absoluta na concepção liberal. A obtenção da sesmaria materializava, no geral, a cessão do senhorio régio, preservando o soberano um poder superveniente sobre o domínio.

No final do século XVIII, a propriedade e o direito sobre as coisas, em geral, conheceram importante transformação. Se a “propriedade plena era a exceção, sendo a regra constituída pelas situações de domínios divididos” ou ditos imperfeitos (enfiteuses, aforamentos, usufruto, etc.), um processo de constituição de um “modelo proprietário” vinha se desenvolvendo, embora só se efetivando de fato no século XIX (HESPANHA, 2005).

Não é simples a definição de propriedade tomando a sua concepção no direito civil contemporâneo. A aquisição do domínio da terra escapava da lógica econômica do mercado, absorvido pela dinâmica da sociedade estamental. A propriedade era um instituto relativo – um “artifício verbal”, para dar conta de formas múltiplas e antitéticas de que se expressam como “propriedades” (GROSSI, 2006), refletindo o jogo de poder entre os potentados da região na exploração da terra e a “realização da propriedade” (CONGOST, 2007), ou seja, os seus processos de constituição e legitimação na interface das orientações normativas com as práticas sociais.

A construção de uma definição de propriedade, no entanto, extrapolava o campo do direito, se apresentando como elemento fulcral do processo de constituição do Estado Nacional e das relações de hegemonia na sociedade. O sistema sesmarial já acumulava indícios do seu esgotamento ao longo do século XVIII, o que pode ser atestado pela profusão de atos normativos, desde a imposição do foro, em 1695 até as tentativas de

² BRASIL, *Coleção de Leis do Império do Brasil - 1822*, RJ, Imprensa Nacional 1887, doravante citada no corpo do texto como CLB, seguida do ano da norma referida. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis>

sistematização da legislação na Provisão de 20.10.1753 e nos Alvarás de 3.3.1770 e 5.10.1795³.

O ordenamento de 1795 foi a última das iniciativas empreendidas ao longo do século XVIII para organizar o sistema de sesmarias e sistematizar a sua legislação. Fruto do esforço modernizador inspirado no reformismo ilustrado, que no campo legislativo foi inaugurado pela Lei da Boa Razão, visava uma sistematização racional do direito, explícita no seu preâmbulo, que consignava não terem as sesmarias “até agora Regimento próprio”, pretendendo equacionar os “abusos, irregularidades e desordens que tem grassado, estão, e vão grassando, em todo o Estado do Brasil (...) melindroso objeto das suas Sesmarias”⁴.

No entanto, o Alvara de 10.12.1796 sob o argumento dos “muitos Processos, e causas que poderão excitar-se” - “nas circunstâncias atuais não é o momento mais próprio para dar um seguro estabelecimento às vastas propriedades dos Meus Vassalos nas Províncias do Brasil ” - e com a justificativa pragmática de carência de profissionais – geômetras – suspendeu a execução do Alvará anterior, recomendando que os capitães/governadores da América portuguesa elaborassem diagnósticos sobre a situação de suas áreas de jurisdição e as perspectivas de implantação do novo ordenamento normativo (SILVA, 1828, p. 341-342).

A percepção pela Monarquia do potencial de conflito, levou o Conselho Ultramarino a solicitar a 17 de janeiro de 1797, pronunciamento dos Governadores sobre a questão. Tomando como exemplo, os relatos produzidos por D. Fernando José de Portugal, então Governador da Bahia e por Francisco de Souza Coutinho, Governador do Pará, ambos tributários da influência da Ilustração, é patente que os governadores buscavam o difícil equilíbrio em reconhecer a necessidade do novo ordenamento, mas evitar, com a sua aplicação “funestas consequências” para o precário equilíbrio da realidade colonial, se tratando de um objeto que a própria legislação reconhecia como “melindroso”, devendo ser evitados os “muitos processos, e causas que poderão excitar-se”, buscando a “maior prontidão sobre o modo, com que mais fácil, e comodamente” pudesses ser a nova legislação aplicada⁵.

³ Arquivo Nacional. *Coleção de Cartas Régias*. Rio de Janeiro, 1906, Vol. 37, 43 e 44, respectivamente.

⁴ Disponível em:

http://www.governadosoutros.ics.ul.pt/imagens_livros/30_collecao_legislacao_portuguesa/06_legislacao_1791_1801/0242.jpg. Acesso 4.5.2020

⁵ Fragmentos de uma Memória sobre as Sesmarias da Bahia. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Tomo 3, p. 373-388 1841, e Informação de D. Francisco de Souza Coutinho, Governador e Capitão-General do Pará sobre as medidas que convinha adoptar-se para que a Lei das Sesmarias de 5 de outubro de 1795 produzisse o Desejado efeito” In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Tomo XIX, Parte Primeira, p. 335-351, 1866.

A correspondência dos Capitães e Governadores ecoava o diagnóstico contemporâneo de Vilhena, reclamando com frequência da falta de população e mão-de-obra e constantes referências a terras não aproveitadas e à acumulação de grandes propriedades, priorizando a limitação dos lotes, pois apesar da farta distribuição gratuita da terra, o povoamento se apresentava lento e restrito.

O reformismo ilustrado teve em Luís dos Santos Vilhena um crítico e defensor de mudanças das estruturas agrárias. A “pobreza”, o “ócio” e os “vícios” tinham origem na concentração da propriedade e na escravidão:

“As exorbitantes datas, que se têm dado por sesmarias a quem nunca preencheu as condições de povoá-las, dentro em certo prazo de tempo, poderiam ser mutiladas, depois de se lhes haver concedido mais dois anos; se dentro neles se não povoassem; e em todo o caso deveram renovar-se os títulos, e cassar-se os antigos, e isto para evitar litígios para o futuro. As datas que por uma lei desta natureza se fizessem, deveram ser sempre à vontade do doante e não do acepiente, assim como deveram conservar a maior união possível, feitas sempre à proporção da família de cada um dos doados (...) obrigar os proprietários, a fazê-la proporcionada às terras que cada um tivesse, e aos braços que nelas pudesse empregar, havendo suma vigilância em desterrar um abuso pre-judicialíssimo que há ...”, qual é o de empregar em plantação de canas, aquelas terras que têm só propriedade para produzirem mandioca, e plantar esta, nas que só servem para cana-de-açúcar; querer que dê tabaco o terreno, que tem propriedade para algodão, e vice-versa, pois que destas incoerências tem procedido a maior das faltas que em muitas paragens do Brasil se tem experimentado...” (VILHENA, 1969, p. 923).

Com evidente influência fisiocrática, Vilhena mais do que criticar a concentração de terras, elemento determinante da estrutura social, percebia, de alguma forma, a propriedade como imperfeita, defendendo-a, nos termos da Ilustração - “quem gera o cidadão é a propriedade”, pois a “sociedade política compõem-se de proprietários”-, valorizando a pequena propriedade, como forma de tornar a terra produtiva e, ao mesmo tempo, dando ocupação a “vadios” e “ociosos” (Idem, p. 918-919).

A proposta de Luís dos Santos Vilhena elegendo a elaboração de uma “lei agrária” como prioridade para enfrentar os problemas da sociedade colonial, coincidia com os esforços do reformismo ilustrado em Portugal de racionalizar o funcionamento do Estado, dentro da perspectiva do Despotismo, mas o seu insucesso não deve se reduzir a simples oposição de cumprimento-descumprimento da lei, mas a tensão entre as permanências e as transformações que marcaram o final do Antigo Regime.

O seu “fracasso”, no “trânsito de uma concepção patrimonial para uma concepção publicista de poder, consolidando o absolutismo ilustrado um sistema estatal de dominação (HESPANHA, 1986, p. 44-75), tem explicação mais densa na tensão entre a afirmação da soberania do Estado e o bem comum dos povos, num quadro de transição estrutural.

O governador Souza Coutinho reclamava a falta de “conhecimentos precisos” e de pilotos e geômetras para concluir que “não sei como se pode executar a demarcação”, mas

reconhecia a realidade da existência de “estabelecimentos de valor e utilidade”, que não deveriam ser sacrificados. Na prática, os processos de confirmação se ancoravam no caráter essencialmente declaratório dos proprietários/possuidores, metodologia reproduzida no Registro instituído pela Lei de Terras de 1850.

Não por acaso, Souza Coutinho defendia que o Tombo das terras, “há de consentir em salvar todos os estabelecimentos de valor e utilidade, sem que se sacrifiquem ao possuidor ocioso pela legitimidade do título” e que as sesmarias já demarcadas devem “ficar como estava”⁶.

A transferência do governo português para a colônia, a partir de 1808, não trouxe alterações significativas no sistema, apesar de a historiografia reconhecer, no período joanino, um esforço modernizador das estruturas coloniais – uma “virada modernizadora” (LENHARO, 1979, p. 57), necessária ao processo de “interiorização da metrópole” (DIAS, 1972, p. 160-184).

Na política fundiária as medidas adotadas foram isoladas e de pequena importância. Em 1809, Alvará (25.1.1809) estabeleceu a obrigatoriedade da medição e da demarcação antes da confirmação, enquanto o Decreto de 25.11.1808 permitia a concessão de terras de sesmarias a estrangeiros residentes no Brasil (CLB, 1808 e 1809). A determinação de 1809 foi reiterada em 1817, ampliada pela ideia de se fazer “o registro de todas as propriedades”, independente da origem dos títulos: sesmarias, herança, escritura de compra e venda ou simples ocupação (VASCONCELLOS, 1885, p. 213-218).

O detalhamento minucioso dos processos de medição e demarcação sugere claramente a total anarquia do quadro fundiário, enquanto a segunda medida pode ser considerada como um primeiro passo para viabilizar a instalação de colonos estrangeiros, como no projeto iniciado em 1816 e concluído em 1820, de importação e instalação de colonos suíços no Rio de Janeiro.

Devem ser ressaltados que, ao lado de medidas que podem ser consideradas como inovadoras, a política fundiária mantinha atenção especial para a grande lavoura, como se vê no Alvará de 21.1.1809, que reiterava o privilégio de não serem os indivíduos executados “na propriedade de engenhos e lavouras de açúcar” (CLB, 1809) e, em relação aos resultados de inovação, ficamos muito aquém do pretendido, como no projeto de Nova Friburgo, que fracassa por incompatível na sua convivência com a grande lavoura.

⁶ “Informação ...”, p. 347-348.

Novas propostas reformistas aparecem no contexto da independência. José Bonifácio nas suas Lembranças e Apontamentos, dirigidas aos deputados nas Cortes de Lisboa, sugeria uma “nova legislação sobre as chamadas sesmarias”, visando garantir ao Estado a retomada do controle do processo, onde eram comuns grandes lotes desproporcionais à condição dos proprietários. Baseado no tradicional princípio da obrigação de cultivo, propunha o retorno à “massa dos bens nacionais” das sesmarias não cultivadas, permanecendo com os sesmeiros incursos neste caso, apenas meia légua com a obrigação de cultivo (SILVA, 1964, p. 21-22).

José Bonifácio previa, ainda, a legitimação das posses, desde que estivessem cultivadas, e inovava ao propor que as áreas revertidas ou vagas não seriam doadas gratuitamente, e sobre elas recairiam outras obrigações como a preservação das fontes e reserva de áreas para a criação de Vilas e Cidades. Deve ser destacado que, dos assuntos tratados no texto, é o único para o qual o autor esboça um projeto de legislação.

Parte do pensamento de José Bonifácio se concretizou na sua própria ação como ministro, através da Resolução no 76, de 17.7.1822, já citada, que determinava: “suspendam-se todas as sesmarias futuras”, reconhecendo as posses e remetia a questão a deliberação da Constituinte. Fundava a decisão no diagnóstico formulado, desde o século anterior, pela ilustração portuguesa – as irregularidades no “melindroso objeto” –, que se repetiam, em 1822, nas “Memórias Econômico-Políticas” de Gonçalves Chaves.

Gonçalves Chaves coincide com a análise de José Bonifácio; sobre a “viciosa distribuição de terras” com grande concentração – “...só se tem colonos ricos em porções exorbitantes...” –, faltam terras para cultivo e as terras disponíveis estão no interior sujeitas ao ataque de índios – “as terras aproveitáveis estavam tomadas num país que era quase deserto”.

Desenvolve raciocínio de viés fisiocrático, ao afirmar que a pecuária não podia servir de justificativa à grande propriedade e, apesar de originário do Rio Grande, considerava que da agricultura deveria derivar o critério para a distribuição da terra. O quadro fundiário era apresentado como causa do atraso agrícola do país na proposta de divisão das “terras partilháveis”, mas não abandonava o princípio da terra como domínio do Estado, apenas transferindo a jurisdição sobre elas às Câmaras Municipais, que deveriam privilegiar a distribuição por famílias de propriedades menores (CHAVES, 1978, p. 89-99).

A ideia do ministro José Bonifácio de remeter a questão da terra para deliberação da Assembleia Constituinte se mostrou infrutífera, apesar do aparente empenho do Imperador ao reiterar de “forma mui positiva e terminantemente” que as Juntas Governativas “debaixo da mais estrita responsabilidade se abstenham de conceder sesmarias” (APB, III, p. 84 e

155)⁷. Na Assembleia, a única menção à questão da terra foi provocada por requerimento de Nicolau de Campos Vergueiro, representante de São Paulo, apresentado em 14 de julho de 1823 e reiterado seis dias depois. O constituinte propunha a suspensão das concessões e a elaboração de um projeto de lei sobre terras públicas, intervindo em debates sobre o problema das posses, as quais Vergueiro considerava consequência do abandono das sesmarias (APB, V, p.47-48).

Esboçavam-se as duas tendências que, de certa forma, orientaram a discussão nos anos seguintes: a primeira do Deputado Souza França (Rio de Janeiro), que defendia a concessão de sesmarias ou a “divisão das terras entre a classe agricultora” como atribuição dos Conselhos das Províncias, sendo rebatido por Arouche Rendon São Paulo), representando a segunda tendência, que defendia a suspensão geral do regime sob a alegação de que os litígios, cada vez maiores, dificultavam as concessões e de que a existência de muitas terras sem cultivo, já apropriadas, “repeliam os lavradores pobres para o sertão”(APB, I, 65-66).

O projeto de Constituição elaborado pela Assembleia não fazia qualquer referência à questão, mas é explícito quanto ao problema correlato da escravidão, reconhecendo, no Artigo 265, os contratos entre senhores e escravos e colocando sua fiscalização sob responsabilidade do governo (BRASIL, s/d, Vol. 1, p.70).

José Bonifácio já relacionara os dois problemas nas “Lembranças...”, ao prever a aplicação dos recursos obtidos com a venda de terra para a colonização na importação de homens livres que receberiam pequenas porções de terreno. Posteriormente, ao tratar da escravidão em Representação preparada para a Constituinte (SILVA, 1964, p. 47-70), voltou a defender a agricultura “com braços livres dos pequenos proprietários”.

A omissão, no caso da Constituinte, era significativa, na medida em que ocorriam paralelamente às intensas alterações fundiárias no país, sobretudo na região Centro-Sul, que já se destacava como centro político do novo Império, onde desde a segunda metade do século XVIII a expansão agrícola ensejara a ocupação de terras, em especial no eixo Rio de Janeiro – São Paulo – Minas Gerais, com a expansão cafeeira.

As concessões foram crescentes na região a partir do início do século XVIII e acompanhadas, na mesma proporção, pelas posses. No entendimento de Cirne Lima (LIMA, 1988, p.52), a extinção do sistema, em julho de 1822, sancionou um fato já consumado, e a

⁷ BRASIL, Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembleia Constituinte - 1823, RJ, Imprensa Nacional, 1876-1884, citado no corpo do texto como APB, seguido do volume e página, Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/2223>

Provisão de 14 de março do mesmo ano, respondendo à consulta do Juiz de sesmarias da Vila de São João do Príncipe, na área de expansão referida, reconhecia as posses como fato consumado, criando uma certa precedência das posses sobre as sesmarias:

...ordenar-vos procedais nas respectivas medições e demarcações, sem prejudicar quaisquer possuidoras que tenham effectivas culturas no terreno, porquanto devem elles ser conservados nas suas posses, bastando para título as reaes ordens, porque as mesmas posteriormente concedidas...visto que não se devem fazer despejar os moradores de qualquer terreno por causa das sesmarias posteriormente concedidas, e sendo anteriores devem ser judicialmente convencidos, depois de serem ouvidos os embargos (CLB, 1822).

A resolução de resguardar as posses, expressa no caso de São João do Príncipe, era uma orientação geral da ação do Estado, codificada em lei na década seguinte, quando já se colecionavam sucessivas orientações no mesmo sentido, como a Provisão da Mesa do Desembargo do Paço passada em 7.7.1821 ao governador de São Paulo, determinando “...proteger os cultivadores de quaisquer terrenos, ainda que estejam na posse dele sem título, e fazer que tais terrenos, estando em atual cultura, não sejam comprometidos” (CLB, 1821).

A posse era de fato um “modo legítimo de aquisição de domínio”, como afirma Cirne Lima (LIMA, 1988, p. 51), mas não como quer o autor, por uma distorção da aplicação do instituto ou por um determinismo que justificava a apropriação de terras pelos indivíduos mais destacados na escala social. A posse era um dos modelos proprietários, como os já citados, legitimadores da propriedade, ainda que imperfeita para a sua concepção contemporânea. Se verdadeira a afirmativa em relação aos indivíduos mais destacados, os dados empíricos nos mostram que a posse foi também uma das formas de aquisição de domínio, para os indivíduos mais pobres e em áreas marginais as grandes produções.

As dificuldades e limitações do Estado Imperial para o enfrentamento do problema eram claras. Warren Dean, em texto clássico, aponta como razão do “fracasso” da tentativa de implantar uma política agrária, o domínio do sistema político pelos fazendeiros,

A suspensão do sistema sesmarial, mais do que o resultado da pressão dos liberais, como quer Dean, representou a afirmação da já antiga posição da burocracia ilustrada no calor do processo de emancipação política, quando os males diagnosticados no século anterior estavam agravados, principalmente no Centro-Sul do país.

O momento político delicado, quando o Império mal se instalava, longe ainda de se consolidar, explica as dificuldades de enfrentar a questão. A consolidação do Estado Imperial, só efetivada no Segundo Reinado, em especial durante a hegemonia “saquarema”, a partir de 1848, criou as condições para o encaminhamento desta e de outras questões como a suspensão do tráfico negreiro.

A Constituição de 1824 se limitou a garantir a propriedade como uma das bases da “inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos” (artigo 179), prevendo a indenização no caso de desapropriação da propriedade imobiliária (Brasil, s/d, Vol. I, p. 143). As reformas, de orientação liberal, empreendidas no período regencial, se limitaram a aspectos periféricos do problema, como a abolição do foro, a regulamentação das terras de marinha pela Lei de 15.11.1831 (CLB. 1831) e a abolição dos direitos de primogenitura e dos Morgados pelo Decreto 57 de 6.10.1835 (CLB, 1835). Paralelamente à discussão sobre os Morgados, o debate parlamentar se ocupava de outras questões correlatas, como a regulamentação da proibição do tráfico e contratos para a importação de colonos chineses (ACD, 1835, II, p.91, 261 e 337-339)⁸.

Por outro lado, são várias as indicações de que a suspensão das concessões sesmarias não se efetivou a partir de julho de 1822, como sugere a Resolução de 22.10.1823, reiterada em 5.2.1827. Reafirmavam a proibição de concessões “que vinham sendo feitas pelas Províncias” (CLB, 1823), o que é confirmado por declarações posteriores dos próprios proprietários nos Registros da Lei de 1850 e em Escrituras de Compra e Venda.

Os sucessivos ministérios regenciais trataram da questão, sendo consensuais na crítica ao sistema de sesmarias distribuídas numa “prodigalidade sem regra”, das quais poucas foram as que cumpriram as obrigações de medição, confirmação e cultivo. Abusos como as concessões superpostas e a falta de cultivo foram agravados pela “ocupação arbitrária de terras”, após a suspensão das concessões, em 1822.

Na concepção liberal de Vergueiro, era necessário regular a aquisição de terras devolutas por venda ou aforamento para distribuir “por quem as cultivasse” (RMI, 1833, Nicolau de Campos Vergueiro) p. 20)⁹, incluindo os colonos estrangeiros. A regularização das terras, no entanto, devia resguardar os proprietários que “regam a terra com o suor de seus rostos” (RMI, Antônio Pinto Chichorro da Gama. 1833, p. 26).

A necessidade de regular a aquisição de terra aparece sempre associada à premência de conseguir braços, “sumamente necessária pela extinção do tráfico”, sendo cogitada a volta da “precisa faculdade para o governo conceder sesmarias”, desde que mediante o

⁸ BRASIL, *Annaes do Parlamento Brasileiro - Câmara dos Srs. Deputados* – 1835. Rio de Janeiro: Typografia Viúva Pinto & Filho, 1883. Doravante citado entre parêntesis no corpo do texto como “ACD”, seguido do ano, números do Tomo e da página.

⁹ BRASIL (Relatório do Ministério do Império). Relatório do Ministro do Império apresentado à Assembleia Geral Legislativa em 1832, Nicolau de Campos Vergueiro, RJ, Tipografia Nacional, 1833, p.20. Doravante designado como RMI, seguido do nome do Ministro e do ano correspondente. Disponíveis em: <https://bndigital.bn.br/acervo-digital/brasil-ministerio-imperio/720968>

compromisso de cultivar as terras com braços livres (RMI, Joaquim Vieira da Silva e Souza. 1834, p. 20-24).

A iniciativa de regular a questão foi obra do breve “interregno” conservador do início do Segundo Reinado (Gabinete de 20.1.1843), e sua conclusão se arrastou durante a década, até o retorno do Partido ao poder (Gabinete de 29.9.1848). Anteriormente, no contexto do Regresso, o mesmo grupo político criara uma Comissão para levantamento das terras devolutas (Lei 60 de 20.10.1838), mas da sua ação não se conhecem resultados concretos, assim como o projeto sobre sesmarias apresentado por Soares de Souza (Rio de Janeiro), em 1835, não teve andamento.

No mesmo contexto, outras iniciativas merecem referência. Em 1837, o ministro do Império, Bernardo Vasconcelos, chamava ao Estado a responsabilidade pelo “grande impulso” necessário para tirar a agricultura do “estado estacionário” em que se encontrava, pela falta de braços, reclamando para isso “amplos meios” e “ilimitada liberdade” à ação da administração (RMI, Bernardo Pereira de Vasconcelos. 1837, p. 31).

Proposta mais precisa foi formulada por Cândido Araújo Viana (1840), que criticava a forma como se deu o fim do tráfico, “arruinando a fortuna” de muitos particulares, “sem que se providenciasse sobre a maneira de suprir a falta de braços”. Propunha a retomada das concessões pelo Estado em duas situações: para novas culturas com braços livres e para os agricultores já existentes, desde que compromissados com a substituição gradativa da mão-de-obra escrava (RMI, Cândido Araújo Viana. 1840, p. 28).

A relevância da questão pode ser percebida na origem do projeto – o Conselho de Estado, que o preparou por solicitação do governo, através dos Avisos Ministeriais de 6 de junho e 7 de julho de 1842. Elaborado por Bernardo Pereira de Vasconcelos, um dos principais ideólogos do Regresso, e José Cesário de Miranda Ribeiro, o projeto seguia a orientação do governo, que associava a necessária “reforma legislativa sobre sesmarias” à colonização.

Agendado para debate na sessão de 1º de setembro, o projeto recebeu emendas, só voltando à pauta na sessão de 15 de setembro. Das emendas se destacam: a de Silva Torres, que propunha uma definição mais ampla de terra devoluta (a parte cultivada, mais outro tanto de terreno que o possessor tiver forças e meios para cultivar), e a de Carneiro Leão, que invertia a ordem dos Artigos 1º e 3º. A primeira foi rejeitada e a segunda, aprovada, ambas na sessão do dia 29 (BRASIL, 1973, vol. 3, p. 8-15).

A posição do governo estava explícita, desde o ministério anterior, no Relatório do Ministro do Império, para quem “a necessidade de regular a concessão de terras e de se

organizar uma lei sobre sesmarias” era “matéria conexa com a da colonização”. Anunciava, ainda, o preparo de uma proposta para fazer frente à “necessidade de braços, cuja falta ameaça de morte a nossa indústria” (RMI, Cândido Araújo Viana, 1841, p. 35-36). O ministro seguia o mesmo raciocínio do futuro projeto do Conselho de Estado e deve se registrar que o seu Relatório e a “Exposição” de Vasconcelos apresentam trechos rigorosamente iguais como na definição do principal objetivo do projeto: “promover a imigração de trabalhadores pobres e robustos”, entendendo que sesmarias e colonização estrangeira são “matérias tão inteiramente conexas, que huma não pode se separar da outra”.

Portanto, a inversão entre os dois artigos citados não nos parece uma simples questão formal, sugerindo a prioridade dada pelo legislador à ordenação do sistema fundiário existente. O Artigo 3º, que passava a ser o primeiro, proibía a concessão de sesmarias e as posses, se respeitando as últimas “somente na parte cultivada, e em dois tantos mais, havendo terreno devoluto no mesmo lugar, de extensão suficiente”. Na “Exposição” que acompanhava o projeto, as posses eram vistas como prejudiciais aos interesses públicos, devendo “cessar o abuso das posses, com que ainda se costuma expropriar terras devolutas, ou suppostas taes, com grande prejuízo público”.

No Artigo 1º, que passava a ser o 3º, o governo ficava autorizado a vender as terras devolutas, sendo o sistema de venda entendido como um pré-requisito para atender às necessidades de mão-de-obra:

E como a profusão de terra tem mais que outras causas, contribuindo para a dificuldade que hoje se sente, de obter trabalho livre, he seo parecer que d’ora em diante, sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Augmentando-se assim o valor das terras, dificultando-se consequentemente sua aquisição, he de esperar que o emigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário¹⁰.

Clara estava a articulação entre a definição de uma política fundiária e a questão base da substituição do trabalho escravo, preservando-se suas estruturas produtivas. Explícita no projeto do Conselho de Estado e em seu debate no Parlamento, a relação orientadora do projeto tornar-se-ia cada vez menos visível, na execução da nova política de terras, após 1850.

O Parecer de Vasconcelos, além de associar a venda como instrumento viabilizar a imigração, chegava a propor um prazo de carência de três anos para que os estrangeiros estabelecessem negócios próprios no Império. No entanto, desde esta época (1842), já se

¹⁰ Exposição e Projeto de Colonização e Sesmarias, aprovado na sessão de 8 de agosto de 1842. Arquivo Nacional. Parecer do Conselho de Estado, Códice 49, vol. 1.

percebiam visões limitadas quanto à importação de imigrantes, pois, durante o debate no Conselho de Estado, as propostas de compensações tributárias aos navios que transportassem colonos e o incentivo a culturas e fábricas que utilizassem tais braços foram rejeitados, assim como o Imposto Territorial que, nas sucessivas etapas de discussão do projeto, foi sendo limitado até a sua supressão no texto final da Lei (BRASIL, 1973, vol. 3, p. 18-20).

Os pronunciamentos da Coroa – as “Falas do Trono” – mantiveram a prioridade para o problema da mão-de-obra. Tal dificuldade – a “falta de braços” (1841) – exigia “meios de atrair colonos úteis” (1840) e “industriosos” (1848). A colonização era uma necessidade “imperiosa” e ao Estado cabia promovê-la (1855) e “proteger a emigração estrangeira” (1853) (BRASIL, 1977, p. 217, 203, 264, 300 e 291).

No momento em que se colocava em prática a Lei de Terras com a expedição de sua regulamentação (1854), a Coroa ratificava a relação entre os dois problemas:

“A necessidade de atrair uma emigração morigenada e industriosa torna-se cada vez mais urgente, e espero que auxiliareis o meu governo com os recursos necessários para que a lei das terras produza todos os seus importantes resultados...” (Idem, p. 295)

O núcleo do Partido Conservador ainda estava preso à concepção, emanada do Antigo Regime, da propriedade direta do Estado sobre a terra, como se vê no pronunciamento de Rodrigues Torres (Rio de Janeiro) na Câmara dos Deputados (21.10.1841) sobre a concessão de exploração carbonífera a uma empresa privada. Considerava que só cabia indenização a proprietários dos terrenos recebidos como sesmaria que fossem desapropriados, por se tratar de exploração privada, pois “não seria necessária a indenização se a exploração fosse feita diretamente pelo Estado” (ACD, 1841, Vol. II, p. 618-619).

A propriedade continuava entendida como assunto de direito administrativo e desde a tramitação no Conselho de Estado, Vasconcelos acatara a concepção de Soares de Souza, de que só os conflitos sobre a propriedade em si eram competência da autoridade judiciária, remetendo todos os demais à esfera administrativa, renunciando a ideia que posteriormente sistematizaria, a da “competência contenciosa” dos agentes do Poder Executivo (SOUZA, 1960, p. 103).

Doutrinariamente os legisladores mantiveram-se presos à concepção da terra como senhorio régio, tratando o problema como uma questão de direito administrativo. O projeto (Artigo 7º) estabelecia o rito sumário e verbal para os processos instaurados por força da lei,

com foro perante os juizados municipais, recursos aos presidentes das províncias, e destes para o governo imperial¹¹.

A proposta aprovada no Conselho de Estado deu origem ao projeto do governo apresentado na Câmara, em 10 de junho de 1843, por Rodrigues Torres, com caráter de “projeto ministerial”, diferindo de projeto anterior, de 1841, apresentado pouco antes da dissolução da Câmara, de maioria liberal.

A Quinta Legislatura (1843-1844), que se instalara sob a repressão aos liberais, se mostrava atenta ao projeto. Dias antes da apresentação do projeto do governo (3.6.1843), o deputado Joaquim Manuel Pereira da Silva (Rio de Janeiro) propunha projeto de Resolução para que, em “regime de urgência”, a Comissão de Justiça elaborasse texto contemplando o direito dos posseiros de terras devolutas, a regularização das sesmarias e o estabelecimento de um “diminuto” imposto capaz de financiar a demarcação de terras, estatísticas e outros procedimentos.

A Legislatura se compunha de 127 deputados, dos quais 122 presentes na Corte, sendo 50 representantes das quatro províncias do Sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo) e 68, maioria absoluta, representando o norte e o nordeste, tendo as demais regiões presença inexpressiva (três deputados do Centro-Oeste e um do Sul). Apesar da generalização sobre a composição do Parlamento, formado “basicamente de proprietários de terras e escravos” e do projeto cuidar do ordenamento da propriedade e da colonização sistemática, como substitutiva do trabalho escravo, apenas 41 parlamentares intervieram no debate, sendo que metade deles fez apenas uma única manifestação.

O projeto, desde a sua gestação no Conselho de Estado, adaptava à realidade brasileira a teoria da “colonização sistemática”, formulada por Edward Gilbon Wakefield, confirmando a avaliação de José Murilo de Carvalho sobre a “altamente educada” elite dirigente do Império (CARVALHO, 1981, p. 63), apesar de vários parlamentares declararem desconhecer o autor e sua teoria.

A aplicação da teoria de Wakefield sugere, de certa forma, o entendimento da lei de terras como uma modernização conservadora, entendendo-a, como fez Marx, como uma estratégia de acumulação capitalista, “aniquilando a propriedade privada baseada no próprio trabalho” (MARX, 1988, cap. XXV), Para Wakefield, as colônias sofriam um “bárbaro sistema de depressão dos produtores e da riqueza” nacionais, faltando-lhe o trabalho assalariado como complemento necessário ao desenvolvimento capitalista:

¹¹ Exposição e Projeto...”, idem.

“a oferta de trabalho tem que ser constante e regular; primeiro, não estando nenhum trabalhador em condições de conseguir terra, antes de ter trabalhado em dinheiro, todos os trabalhadores imigrantes, pelo fato de trabalharem combinadamente por salário, produziram para seus empregadores capital para o emprego de mais trabalho; segundo, cada um que abandonasse o trabalho assalariado e se tornasse proprietário de terra asseguraria, exatamente pela compra de terra, um fundo para a importação de novo trabalho...” (WAKEFIELD, p. 33 e 192 apud MARX, 1988, Cap. XXV).

Entre julho e setembro de 1843, durante as três discussões do projeto que na prática monopolizou os trabalhos da Câmara, apenas nove deputados se manifestaram mais de quatro vezes nos debates, se destacando entre os defensores do projeto: Rodrigues Torres, deputado pelo Rio de Janeiro, ministro de Estado e responsável por sua apresentação, secundado por Bernardo Souza Franco (Pará), o melhor conhecedor da teoria da colonização sistemática de Wakefield, e Francisco Pereira de Vasconcelos (Minas Gerais), irmão do autor da proposição no Conselho de Estado. Pela oposição, ganharam destaque os deputados da Bahia Manuel Galvão e Muniz Ferraz.

A discussão do Artigo primeiro, que estabelecia o princípio fundamental da lei - a venda como forma de aquisição das terras devolutas - revela-nos alguns matizes do debate. Souza Franco, rejeitava as concessões gratuitas na fronteira, argumentando que a prioridade seriam os terrenos “próximos às vilas e cidades”, não precisando o governo “se preocupar já com as fronteiras”. Enquanto para Franco a colonização era o grande objetivo, se devendo “evitar proprietários sem recursos”, e sendo preferível “vender poucas terras por alto preço” (ACD, 1843, II, 400-406), os representantes do governo conservador não abriam mão do objetivo político de consolidação da soberania do Estado Imperial sobre a totalidade do território.

Rodrigues Torres, na defesa do projeto, ressaltava o seu “fim colonial”, aproveitando o colonizador que tem capital, inibindo os que não o possuísem. Defendia a ordenação legal como uma “segurança ao agricultor” e considerava a gratuidade das concessões como prejudicial aos proprietários já estabelecidos, que se ressentiam da falta de braços. Criar condições - “encarecendo as terras” - para a introdução do trabalho livre era o eixo da defesa de Torres, pois “só assim se resolveria o problema da mão-de-obra” (ACD, 1843, II, 380-383). Na defesa do objetivo político do projeto merece menção a posição de Eusébio de Queiróz (Rio de Janeiro), que rejeitava todas as emendas apresentadas e defendia o estabelecimento de uma política de fronteira chegando a propor a instituição de Morgados para impedir as transmissões de propriedade nesta faixa (ACD, 1843, II, 351 e 383-386).

O debate sobre os objetivos a serem priorizados no projeto foi acompanhado de manifestações dos parlamentares que, durante toda a tramitação, a ele se opuseram. Centrada na bancada nordestina, as restrições, muitas das vezes, não tocavam no mérito do projeto, como no caso dos Deputados Galvão e Magalhães Castro, ambos da Bahia, que consideravam que a iniciativa “visa só às finanças”, no caso do primeiro (ACD, 1843, II, 350) ou, como no segundo, que confessa desconhecer e não entender a teoria da colonização proposta (ACD, 1843, II, 406-408).

As diferentes compreensões do projeto reforçam o nosso entendimento sobre a insuficiência da explicação de Warren Dean para a “não-política fundiária” ou a de José Murilo de Carvalho, assumidamente influenciado pelo primeiro, do “veto dos barões” a política de terras, se sustentando as duas análises nas limitações futuras da aplicação da lei (CARVALHO, 1988, p. 84-103).

As restrições ao mérito estavam representadas pelos Deputados Muniz Ferraz (Bahia) e Rego Barros (Pernambuco), sendo o primeiro, o parlamentar contrário ao projeto que mais se pronunciou durante a tramitação. A posição de Rego Barros sintetizava o espírito da oposição de mérito ao projeto: os proprietários não deviam arcar com o ônus da colonização, a qual podia ser realizada por companhias particulares ou pelo governo; a compra de terras seria restrita a estrangeiros, pois os brasileiros não tinham condições financeiras para tal, cabendo ao governo fazer um levantamento descritivo das áreas disponíveis e oferecê-las na Europa (ACD, II, 1843, p. 392-393).

A rica discussão do projeto contemplou também propostas inovadoras como a de Otávio Nébias (São Paulo), propondo a gratuidade para brasileiros e estrangeiros que implantassem indústrias (ACD, 1843, II, p. 393) e casuísticas como a de Joaquim de Carvalho (Mato Grosso), defendendo a gratuidade para as terras situadas nas margens das novas estradas que ligassem São Paulo a Mato Grosso (ACD, 1843, II, p. 383).

O debate do Artigo segundo anexou ao projeto, como parágrafos, os artigos terceiro ao sétimo do projeto original, estabelecendo ligação entre a definição e a regularização das terras devolutas, as sesmarias em comisso e as posses. Nesta etapa da discussão, ficou clara a diferenciação regional das posições em relação a lei. O projeto era “embaraçoso e inexecutável” para o nordeste, alegando o Deputado Carneiro da Cunha (Paraíba) problemas como a perda de títulos em guerras desde o domínio holandês, a sobrevivência de Morgados e até dificuldades paleográficas. Relatava a frequência de casos “audaciosos” de tomada de terra e considerava o projeto um risco para a agricultura que necessitava de grandes espaços (ACD, 1843, II, p. 415-416).

A bancada das Províncias do norte e do nordeste se mostrava, de um modo geral, contrária aos procedimentos de regularização. A proposta do Deputado Custódio Correa (Pará) “de colocar um véu no passado” se fundava no argumento de que a medição e a demarcação provocariam intranquilidade (ACD, 1843, II, p. 421) e contrariavam o princípio da gratuidade (ACD, 1843, II, p. 419). Entendia que, apesar de elaborado pelo Conselho de Estado, o projeto tinha uma visão do problema limitada ao Rio de Janeiro (ACD, 1843, II, p. 421).

Na defesa do projeto, o liberal Henrique de Rezende (Minas Gerais), entendia que o propósito da regularização era evitar “questões com os poderosos”. Citando como exemplo o vale do rio Doce, em que se encontravam “sesmarias de quinze ou mais léguas”, cuja localização os possuidores desconheciam, o Deputado defendia que a colonização deveria ser precedida do tombamento das sesmarias (ACD, 1843, II, p. 422-425).

O mesmo argumento era apresentado de forma diversa por Souza Martins (Piauí), que considerava a proposta inadapável a certas regiões do país como o interior do nordeste, onde existiam propriedades imensas, maiores que o constante nos títulos, sendo impossível a sua medição. Como solução, apontava que os preceitos da lei só deveriam ser aplicados nas zonas de cultivo mais valorizadas (ACD, II, 462).

A defesa jurídica do projeto feita pelos ministros Rodrigues Torres e, principalmente, por Soares de Souza (Rio de Janeiro), estava fundada na ideia de revalidar direitos existentes, equiparando posseiros e sesmeiros (ACD, 1843, II, p. 420-421 e 443-447), mas era refutada como inconstitucional porque tinha efeito retroativo. Manoel da Fonseca (São Paulo) defendia que os que tivessem títulos passados em julgado, ficassem desobrigados da regularização, e Luiz Barbosa restringia ainda mais, declarando que esta só seria obrigatória aos que medissem e cultivassem a terra (ACD, 1843, II, p. 439-441).

Reconhecer a desorganização da estrutura fundiária era ponto comum a todos, inclusive aos que faziam restrições ao projeto como Manoel Albuquerque (Ceará), para quem “o estado gravoso e conflituoso da propriedade era tal” que ele “aceitaria qualquer instituto, mesmo que imperfeito”. Mas, enquanto para o deputado cearense era impossível dividir terras, porque prejudicaria a pecuária nordestina (ACD, 1843, II, p. 447), os defensores do projeto pensavam como Soares de Souza, no imposto territorial para obrigar a venda das terras não aproveitadas, ou, como Souza Franco na limitação de tamanho das propriedades, priorizando, como resultado do sistema, o fornecimento de braços para a agricultura (ACD, 1843, II, p. 452-458).

A discussão se arrastou em torno da resistência sobre a área a ser reconhecida nas sesmarias e nas posses e no direito dos posseiros, que eram vistos por Silva Ferraz e Franco Sá (Maranhão) como “aventureiros ambulantes que não invertiam capital no cultivo e, por isso, se locomoviam facilmente”. Insistiam os opositores que os encargos de regularização deveriam ser arcados pelo Estado e que favorecer a pequena exploração agrícola “não contribuía para o engrandecimento do país” (ACD, 1843, II, p. 669).

A cobrança de direitos sobre a expedição de títulos também enfrentou cerrada resistência, inclusive dos defensores do projeto, apesar de Rodrigues Torres ter apresentado emenda reduzindo suas alíquotas. Os direitos eram vistos como uma forma de tirar renda da terra, destruindo a agricultura já onerada pelas despesas de medição, se constituindo em “princípio anárquico, subversivo da ordem pública e destruída de todo o direito” (ACD, 1843, II, p. 709), cujos recursos acabariam por ser usados nas despesas gerais do Estado (ACD, 1843, II, p. 713).

A defesa dos encargos financeiros previstos no projeto estava centrada na necessidade de constituição de um Fundo Financeiro a ser usado na colonização e foi muito vigorosa da parte de Rodrigues Torres e Euzébio de Queiroz, para quem o proprietário que não pudesse arcar com os custos, também não teria recursos para cultivar a terra e deveria perdê-la (ACD, 1843, II, p. 688 e 706). Torres chegou a afirmar que a “ruína do país” era o “marasmo” do Legislativo em relação aos problemas da agricultura, não discutidos por vinte anos (ACD, 1843, II, p. 716-719), e a oposição só raciocinava sobre a perspectiva do trabalho escravo (ACD, 1843, II, p. 747). A oposição intensa e de grande número de parlamentares à cobrança de direitos e ao imposto territorial não nos parece a mais séria restrição ao projeto. As restrições de fundo incidiam sobre o próprio processo de regularização, posteriormente flexibilizado no texto da lei.

A relação entre o projeto e o “interesse dos cafeicultores” patrocinado pela ação dos governos conservadores, como quer José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 1988, p. 89), não nos parece tão mecânica. As divergências entre Rodrigues Torres e Souza Franco, ambos defensores do projeto, ilustram outro aspecto do debate. O deputado liberal, solidamente escorado na teoria de Wakefield, se chocava com o estatismo do autor do projeto, rejeitando a criação de um mercado de terras pela ação do governo.

A complexidade da questão decorre da sua inserção no processo de construção do Estado Imperial e da constituição de suas relações de hegemonia com quer Ilmar Matos ao tratar a ascensão conservadora no final da década de 1840:

“entender os processos de construção do Estado imperial e de constituição da classe senhorial como processos recíprocos é justamente compreender esta dupla dimensão do ato de governar, é ter em consideração o Estado em suas funções de dominação e de direção, é conceber a Coroa como um partido”. (MATTOS, 1990, p. 168).

O debate sobre a forma de venda também ilustra a diferença de concepções. Souza Franco, ao defender a hasta pública se contrapunha à ideia do preço fixo de Torres, pois, enquanto o primeiro cogitava a redução do tamanho das propriedades, o segundo considerava que manter a agricultura de grande escala era sempre mais produtivo.

As penalidades previstas para as infrações à lei também como os impostos, receberam os qualificativos de “esbulho de direito”, de abuso e arbitrariedade. Para Silva Ferraz, a tradição do direito brasileiro não previa a pena de prisão para a inadimplência de impostos (ACD, 1843, II, p.771) e, neste ponto, a defesa do projeto se fundamentava numa argumentação exclusivamente jurídica, conduzida por Euzébio de Queiróz e Soares de Souza.

A resistência ao imposto territorial como “espoliação da propriedade”, obrigou o Ministro a apresentar uma emenda “menos dura”, tal qual fizera com o direito de chancelaria. Para a oposição, de qualquer forma, o imposto era desigual, recaindo com mais força sobre os pobres e reduzindo o Brasil a um “inferno” pela “penúria e estado crítico dos lavradores”, o que acabaria por “espantar os colonos” (ACD, 1843, II, p, 772-808).

A defesa de Souza Franco, sempre fundamentada em Wakefield, rejeitava a intenção de usurpar terras e apesar de ser favorável à inexistência de tributação, reconhecia a sua necessidade para financiar a imigração. Desafiava a oposição a apresentar ao projeto alternativas que promovessem o desenvolvimento da agricultura (ACD, 1943, II, p. 859-865).

A resposta da oposição, com Carneiro da Cunha, se mantinha nos termos tradicionais, defendendo a escravidão que resistia melhor ao trabalho e propondo restringir a colonização às terras devolutas.

A discussão dos dispositivos finais do projeto - como a reserva de terras ao patrimônio nacional e os mecanismos de venda - foram discussões técnicas, onde pontificaram, mais uma vez, Souza Franco e Rodrigues Torres, se limitando a oposição a reafirmar no projeto o seu caráter “tirânico” e “atentatório ao direito de propriedade”.

Aprovado em terceira discussão (16 de setembro), sem maiores alterações em relação ao texto original, o projeto só retornaria a Câmara em 10 de agosto de 1850, bastante modificado pelo Senado.

No Senado, apesar de várias vezes levado a discussão e da constituição de diversas comissões, o projeto só foi aprovado em 1849. Aperfeiçoado em vários pontos como a definição de terras devolutas, a regularização das sesmarias e posses e a separação das terras públicas e privadas, a nova versão reforçava os princípios de obrigação de cultivo e moradia como pré-requisitos à regulamentação, excluía o imposto territorial e previa a criação da Repartição Geral de Terras Públicas.

O Senado, através da sua ampla maioria conservadora (onde se destacam, Bernardo Vasconcelos e Miranda, autores da proposta no Conselho de Estado, Rodrigues Torres, Carneiro Leão, Araújo Lima e Miguel Calmon), ofereceu amplo apoio ao projeto. Por outro lado, o submeteu a uma “transação política” - no sentido que a palavra ganharia nos anos seguintes - dele eliminando os dispositivos mais controversos, como o do imposto territorial e flexibilizando as exigências, procedimentos e prazos de regularização das propriedades. Na própria bancada conservadora, apenas Miguel Calmon se manteve até o final da tramitação favorável ao imposto¹².

Entre os Senadores, o problema das posses e da regularização das sesmarias com obrigação de cultivo aparece como questão de fundo dos debates. Apesar de rejeitadas as emendas liberais de Vergueiro e Paula Souza, a maioria se incumbiu de flexibilizar o princípio da obrigação de cultivo e facilitar a regularização das sesmarias, inclusive desobrigando-as de nova titulação.

A longa tramitação parlamentar (1843-1850), sua rápida aprovação no Senado e retorno à Câmara refletem a profundidade das mudanças políticas e econômicas do Império. O deslocamento do eixo econômico do país para o sudeste cafeeiro, região de ocupação posterior ao século XVIII, tornava mais grave a instabilidade do quadro fundiário. Por outro lado, o agravamento do problema do tráfico negreiro e o fracasso de experiências já realizadas de imigração, exigiam uma definição mais precisa dos meios e modos para a introdução de mão-de-obra livre.

O Relatório de 1843 do Presidente da Província do Rio de Janeiro, João Caldas Vianna, é ilustrativo do que chamamos de instabilidade do quadro fundiário e do seu impacto sobre a ordem social e política:

“terrenos devolutos ...invadidos e apossados por uma aluvião de pessoas e convertidos em fazendas e situações com diversos gêneros de cultura.

¹² BIBLIOTECA NACIONAL. Jornal do Comércio. Ver por exemplo as edições de 25 de julho e 3 a 7 de setembro de 1850. A tramitação do projeto no Senado foi acompanhada através do periódico citado. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_04&pasta=ano%20185&pesq=&pagfis=0, Acesso 7.8.2020.

Maravilham os inúmeros estabelecimentos de todas que por este meio tem-se formado...germe fecundíssimo de desordens e de crimes tem sido a confusão dos limites das propriedades rurais”.¹³.

As referências do Presidente não priorizavam as áreas onde a produção cafeeira já estava consolidada e a estrutura fundiária estava relativamente definida, mas apontava para as áreas de futura expansão do café (noroeste da Província), chegando a solicitar terras em sesmarias para assentar índios e posseiros.

O processo político com o declínio liberal e a ascensão dos conservadores no Gabinete Olinda/Monte Alegre (1848) representou mais do que a simples troca de governo, pois afirmou a constituição de um novo projeto de dominação política, o projeto saquarema, visando o que Ilmar Mattos chamou de “restauração Imperial”, exigindo uma política articulada de mão-de-obra e de terras, entendidas como um mecanismo de constituição de classe (MATTOS, 1990, p. 239-251).

A Lei de Terras pode ser entendida como parte de um conjunto de medidas como a proibição efetiva do tráfico, o Código Comercial, a legislação bancária e hipotecária, as concessões ferroviárias e a proposta de realização de um censo, caracterizando uma “modernização conservadora”, entendimento seguido por vários autores como José Murilo de Carvalho, Warren Dean e Emília Viotti da Costa.

Discursando no Senado em 1848 (21 de agosto), Bernardo Vasconcelos reafirmava a importância do projeto para garantir a importação de braços livres, embora confessasse a sua preferência pela escravidão. Afirmava, ainda, a ideia da prevalência do interesse nacional e público sobre o particular, fundamento da política conservadora, rejeitando que o projeto representasse apenas os interesses saquaremas, aos quais, para ele, já estavam “mortos”¹⁴.

A Oitava Legislatura, iniciada em 1850, refletia ainda a crise política de 1848, com a redução da representação liberal. A Câmara dos Deputados, composta de 111 parlamentares, apresentava configuração regional diferente da de 1843, com as três principais Províncias do sudeste - Minas Gerais (20 deputados), Rio de Janeiro (10 deputados) e São Paulo (9 deputados) - suplantando as duas principais bancadas nordestinas - Bahia (14 deputados) e Pernambuco (13 deputados). Da mesma forma, a representação direta dos fazendeiros estava reduzida, sendo que quase 40% dos Deputados eram magistrados ou ligados a carreiras jurídicas (SILVA, 1979, p. 55).

¹³ ARQUIVO NACIONAL. Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro (RPRJ), João Caldas Vianna, 1843.

¹⁴ BRASIL, Anais do Senado do Império do Brasil - 1848, Brasília: Senado Federal, 1978, p. 396

A comparação entre os textos do Conselho de Estado, o aprovado pela Câmara em 1843 e o da Lei é reveladora de algumas questões como especificado no QUADRO 1. O projeto do Conselho de Estado priorizava duas questões: a criação de condições para a imigração e a definição do estatuto das terras devolutas, substituindo o ordenamento jurídico anterior das sesmarias, que, no entanto, não deixara de orientar sua elaboração. Não fazia menção às sesmarias por considerá-las juridicamente perfeitas, impunha a obrigação de cultivo para o reconhecimento das posses, e os estrangeiros, a serem importados, ficavam proibidos de ter qualquer tipo de negócio e de adquirirem terras.

O Ministério aperfeiçoou o projeto, que, ao ser apresentado à Câmara, estava bem mais detalhado e incluía novos dispositivos como o imposto territorial. A tramitação parlamentar, em 1843, não promoveu alterações significativas ao projeto. O texto era rigoroso na exigência de regularização, obrigava à revalidação das sesmarias em comisso e sua titulação com todos os ônus, apesar de neles reconhecer sua prevalência sobre as posses.

A Lei 601 de 1850 manteve os princípios fundamentais das sucessivas versões do projeto, mas deles diferia nas orientações. Quanto ao, texto, este tem o mérito de distinguir os bens públicos dos privados, ao definir detalhadamente o conceito de terras devolutas, o que é realçado por Cirne Lima, para quem o texto seguia a orientação de outro projeto de regulamentação das sesmarias, elaborado por Soares de Souza, em 1835 (LIMA, 1988, p. 70).

A ordenação fundiária conferia nítida precedência das sesmarias sobre as posses. Reconhecia as sesmarias, revalidando-as se cultivadas e com moradia do titular, e a estes dispensava a titulação, obrigatória para as posses. A regularização destas últimas era bem mais restritiva, só sendo reconhecidas “as mansas e pacíficas”, limitando o seu tamanho e fazendo prevalecer, quando em conflito com sesmarias, a segunda.

A Lei deu um encaminhamento mais administrativo do que econômico ao problema, como se observa na sua regulamentação (Decreto 1.318 de 1854), que se ocupava prioritariamente em prover a organização da Repartição Geral de Terras e detalhar os procedimentos técnico-administrativos a serem adotados.

Em análise clássica de Emília Viotti, comparando as políticas de terra do Brasil e dos Estados Unidos, tomou como eixo explicativo a “reavaliação da política de terras” como consequente ao desenvolvimento capitalista. A Lei brasileira consagrava assim uma nova visão da terra como domínio público, cujo acesso era determinado pelo poder econômico para a exploração lucrativa como mercadoria.

O Estado deixava de deter o domínio da terra para exercer uma relação impessoal entre o domínio público e o provável proprietário. Os defensores do projeto, vistos como representantes de um setor mais moderno, visavam a eliminar “a disparidade entre o excesso de terra e a escassez de trabalho”. Emília Viotti ressaltava que o objetivo mais amplo da lei era o de “fomentar o desenvolvimento do sistema de plantation” (COSTA, 1979, p.127-148), dando ao governo o controle da terra e do trabalho, dentro da proposta de “direção saquarema” do Estado Imperial (MATTOS, 1990, p.129), pois como ensina Weber “o direito não garante apenas os interesses econômicos” mas, reforça o monopólio do Estado (WEBER, 1991, p. 211 e 224).

Os resultados limitados da lei, principalmente em relação à imigração, já eram prenunciados nas “dúvidas de sinceridade” do futuro Barão do Cotegipe, que, no entanto, nela reconhecia a importância para pôr fim aos conflitos ligados à terra, assegurando o seu monopólio pelos setores dominantes¹⁵.

Os resultados limitados da Lei ou o seu “fracasso” expõe um problema estrutural. O ordenamento não avançara além das terras devolutas para um conceito geral de propriedade no campo do direito civil, que só foi sistematizado no século XX. Os Registros então criados eram de caráter declaratório e não se revestiam de formalidades (registro, transcrição, titulação, etc.) que pudessem fazer prova do direito.

A legislação de 1850 reflete uma conjuntura complexa e nenhuma das explicações citadas – O interesse ou “veto” da elite, a transformação da terra em mercadoria ou o processo de transição para o capitalismo se tomadas isoladamente, não dão conta do processo. O Estado não é simplesmente um objeto de classes, mas sua ação resulta da relação sociedade civil e sociedade política, nem a lei é simples complemento da Lei Euzébio de Queirós.

Trata-se de superar o caráter frouxo de conceitos como propriedade e terras devolutas e ao mesmo tempo, legitimar as “terras criadas”, na expressão de Fania Fridman (FRIDMAN, 1999) ou os “direitos inventados”, como utiliza Marcia Motta (MOTTA, 2004). Contemporâneo da regulamentação, o projeto de um Código Civil elaborado por Augusto Teixeira de Freitas, sob a encomenda do Ministro Nabuco de Araújo não foi formalizado como Lei (RODRIGUES, 2017, p. 69-85) e o Ministro ciente da necessidade de revestir a propriedade de formalidades jurídicas incluiu o registro de imóveis no projeto de Lei Hipotecária em 1854, mas só promulgado dez anos depois (RODRIGUES, 2016).

¹⁵ BRAZIL, Annaes do Parlamento Brasileiro, Câmara dos Srs. Deputados - 1850, Vol. II, p. 736-744

O novo ordenamento jurídico da propriedade, combinado com a legislação hipotecária da década seguinte, formalizavam a exigência de titulação regular para que a terra pudesse funcionar como garantia de crédito, em substituição ao trabalho escravo declinante. A implantação dos novos ordenamentos independente da avaliação da sua eficácia, no contexto do apogeu da produção cafeeira, entre 1851 e 1861, fez coincidir a concentração e o fechamento das terras com a concentração da propriedade escrava (SALLES, 2008, p. 151-169).

QUADRO 1

Comparação dos textos das diferentes etapas de tramitação

	PROJETO DO CONSELHO DE ESTADO - 1842	PROJETO APROVADO PELA CÂMARA - 1843	LEI 601 - 1850
D E F I N I Ç Ã O	As que podem ser dadas em Sesmarias, conforme as Ordenações.	As que não têm donos e os bens vagos	A terra não incluída nos seguintes casos: a) aplicadas ao uso público; b) domínio particular com título legítimo; c) sesmarias não incursas em comisso; d) posses e sesmarias em comisso, revalidadas pela Lei.
A Q U I S I Ç Ã O	COMPRA À vista e por justo preço	COMPRA, com exceção da faixa de fronteira com concessão gratuita aos nacionais. A vista e por justo preço, em porções nunca inferiores a um quarto de légua	COMPRA, com exceção da faixa de fronteira com concessão gratuita, sem distinguir nacionais e estrangeiros. Em Hasta pública (que não era obrigatória). Preferência para os proprietários de terras de cultura e criação.
S E M A R I A S	Proibidas (Não trata de revalidação)	Sesmarias em comisso e quaisquer concessões para cultura e criação mais antigas que 1 ano.	Revalidadas se cultivadas ou em princípio de cultivo com moradia do titular ou representante.
P O S S E S	Respeitadas na parte cultivada e “dous tantos mais”, havendo disponibilidade. Posses novas: Proibidas Penas: Multa e prisão	Validadas desde que tenham mais de um ano. Posses novas: Proibidas. Penas: Despejo, perda de benfeitorias, prisão de 2 a 6 anos e multa de 100 mil	Legitimadas as “mansas e pacíficas” no limite da área aproveitada mais outro tanto, até o tamanho da última sesmaria concedida na Comarca. Posses novas: Idênticas a anterior

		réis.	
C O N FL IT O S	Instaurados pelo Juiz Municipal com recursos ao Presidente da Província e ao Governo Central. Rito sumário e verbal (para todo processo derivado da Lei).	Prevalência das sesmarias.	Posses em sesmarias só dão direito à indenização de benfeitorias, salvo se: houver sentença favorável à posse; for anterior à medição da sesmaria; ou posterior, mas não perturbada por 10 anos.
L E G A L I Z A Ç ÃO	----- ----	Obriga a titulação para posseiros e sesmeiros, com pagamento de direitos. Com a finalidade da cobrança do imposto territorial, os proprietários deveriam, em 6 meses, declarar o que possuíam às autoridades competentes.	Registro por Freguesias nas Paróquias, por declaração do próprio. Titulação obrigatória só para os posseiros.
I M IG R A Ç ÃO	Todos os recursos arrecadados nas vendas e sobre a hipoteca de terras devolutas aplicados na imigração.	Todo o produto da venda e da arrecadação de impostos e direitos reservados a imigração. Os colonos importados com tais recursos ficavam proibidos de trabalhar nas cidades.	Governo autorizado a importar imigrantes.
ES T R A N G E R O S	Proibidos de comprar terras e estabelecer negócios próprios por três anos. Podem ser naturalizados após o prazo.	Até a naturalização em 3 anos, proibidos de comprar, aforar e arrendar terras; estabelecer ou administrar casa de negócio.	Os estrangeiros que comprarem terras podem ser naturalizados com isenção do serviço militar, à exceção da Guarda Nacional.
I M P O S T O S	----- ---	Incidente sobre terrenos cultos e incultos 500 réis por meio quarto de légua nas terras de cultura e 125 réis nas de criação.	-----
T A X	----- ---	Direito de Chancelaria: 1 real por 100 braças quadradas em terras de cultura e 1 real por 400	Titulação: 5 mil réis por título e 4 mil réis de selos. Arrecadação aplicada em medição e importação de

A S		braças quadradas nas terras de criação.	colonos.
--------	--	--	----------

Fontes e Referências Bibliográficas

Fontes:

ARQUIVO NACIONAL Códice 49, vol. 1. Parecer do Conselho de Estado. Exposição e Projeto de Colonização e Sesmarias, aprovado na sessão de 8 de agosto de 1842.

ARQUIVO NACIONAL. Coleção de Cartas Régias. Rio de Janeiro, 1906.

ARQUIVO NACIONAL. Relatório do Presidente da Província do Rio de Janeiro (RPRJ), João Caldas Vianna, 1843.

BIBLIOTECA NACIONAL. *Jornal do Comércio*. Ver por exemplo as edições de 25 de julho e 3 a 7 de setembro de 1850. A tramitação do projeto no Senado foi acompanhada através do periódico citado. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_04&pasta=ano%20185&pesq=&pagfis=0,

BRASIL, *Anais do Senado do Império do Brasil - 1848*, Brasília: Senado Federal, 1978.

BRASIL, *Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembleia Constituinte - 1823*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1876-1884, citado no corpo do texto como APB, seguido do volume e página, Disponível em: Tomo III, p. 84 e 155. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222325>

BRASIL, *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional 1887. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis>

BRASIL, *Constituições do Brasil*, RJ, Aurora, s/d, vol. 1.

BRASIL, *Falas do Trono*, São Paulo: Melhoramentos, 1977.

BRASIL. *Atas do Conselho de Estado* (Direção e Organização de José Honório Rodrigues). Brasília, Senado Federal, 1973, vol. 3.

BRASIL. *Relatório do Ministro do Império apresentado à Assembleia Geral Legislativa*. Disponíveis em: <https://bndigital.bn.br/acervo-digital/brasil-ministerio-imperio/720968>

CHAVES, Antônio José Gonçalves. *Memórias Econômico-Políticas sobre a Administração Pública do Brasil*, Porto Alegre, Cia. União de Seguros Gerais, 1978.

Fragmentos de uma Memória sobre as Sesmarias da Bahia. In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, Tomo 3, p. 373-388 1841.

Informação de D. Francisco de Souza Coutinho, Governador e Capitão-General do Pará sobre as medidas que convinha adoptar-se para que a Lei das Sesmarias de 5 de outubro de

1795 produziu o Desejado efeito” In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, Tomo XIX, Parte Primeira, p. 335-351, 1866.

SILVA, António Delgado. *Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das Ordenações*. Lisboa: Typografia Maignense, 1828.

SILVA, José Bonifácio de Andrada. *Escritos Políticos*, SP, Obelisco, 1964.

VASCONCELLOS, J. M. P. *Livro das Terras ou Coleção da Lei, Regulamento e Ordens expedidas a respeito desta matéria até o presente, seguido da forma de um processo de medição organizado pelos juizes comissários, e de outros trabalhos que esclarecem e explicam as mesmas leis e regulamentos*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1885.

Bibliografia:

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem - A Elite Política Imperial*, Brasília: UNB, 1981.

CARVALHO, José Murilo. *Teatro de Sombras: A Política Imperial*, São Paulo: Vértice/Rev. dos Tribunais, 1988.

CONGOST, Rosa. *Tierras, Leyes, Historia. Estudios sobre la gran obra de la propiedad*. Barcelona: Crítica, 2007.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República*, São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

DEAN, Warren. *Latifundia and land policy in nineteenth century Brazil*. In: *Hispanic American Historical Reviews*, Tomo LI, n° 4, p. 606-625, nov. 1971.

DIAS, Maria Odila da Silva. *A Interiorização da Metrópole*. In: MOTA, Carlos Guilherme. *1822: Dimensões*, São Paulo: Perspectiva, 1972.

FERNANDES, Florestan. *Circuito Fechado*. São Paulo: Hucitec, 1977.

FRIDMAN, Fania. *Donos do Rio em nome do Rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/Garamond, 1999

GROSSI, Paolo. *A propriedade e as propriedades na oficina do historiador*. In: *História da Propriedade e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

HESPANHA, António Manuel, “*Para uma Teoria Institucional do Antigo Regime*” in *Por uma teoria institucional do Antigo Regime*. In: *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

HESPANHA, António Manuel. *Direito Luso-Brasileiro no Antigo Regime*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

LENHARO, Alcir. *As Tropas da Moderação*, São Paulo: Símbolo, 1979.

- LIMA, Ruy. *Pequena Historia Territorial do Brasil: Sesmarias e terras devolutas*. Brasília: ESAF, 1988.
- MARX, Karl. *O Capital*, São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema. A Formação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 1990.
- MOTTA, Marcia Maria Menendes, Sesmarias e o mito da primeira ocupação. *Justiça & História*, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 7, p. 61-83, 2004.
- RODRIGUES, Pedro Parga. *As frações da classe senhorial e a Lei Hipotecária de 1864*. Niterói: Eduff, 2016.
- RODRIGUES, Pedro Parga. Transmissão; tradição e invenção: as reflexões de Augusto Teixeira de Freitas In: MOTTA, Marcia; PICCOLO, Monica (Org.). *O domínio de Outrem*. São Luís: EDUEMA; Guimarães: Nós por cá tudobem, 2017.
- SALLES, Ricardo. *E o Vale era o escravo. Vassouras, século XIX. Senhores e escravos no coração do Império*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- SCHWARTZ, Stuart B. *Segredos internos: engenhos e escravos na sociedade colonial (1550-1835)*. São Paulo: Companhia das Letras; Brasília: CNPq, 1988.
- SILVA, Genny da Costa e. *Terra e Trabalho: política de regulamentação, 1843-1850*, Dissertação (Mestrado em História). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1979.
- SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. Campinas: Ed da UNICAMP, 1996.
- SOUZA, Paulino José Soares (visconde do Uruguai). *Ensaio de Direito Administrativo*, RJ, 1960.
- VILHENA, Luís dos Santos, *A Bahia no Século XVIII (Recopilação de Notícias Soteropolitânicas e Brasília)*, Salvador: Itapuã, 1969, p. 923.
- WAKEFIELD, Edward Gilbon. *England and America*, vol. II, p. 33 e 192, apud MARX, Karl, op. cit.
- WEBER, Max, *Economia e Sociedade*, Brasília, UNB, 1991.