

A LEI DE TERRAS DE 1850 E A REAFIRMAÇÃO DO PODER BÁSICO DO ESTADO SOBRE A TERRA

JOSÉ LUIZ CAVALCANTE

I. Introdução

O século XIX inicia-se marcado pelas transformações do sistema capitalista mundial, que aos poucos deixava de se basear numa economia comercial e avançava para uma economia industrial. Esse processo vai apresentar modificações no cenário das relações socioeconômicas em vários países, trazendo novas práticas para a obtenção de lucros.

As nações industrializadas, como a Inglaterra e a França, buscavam matérias-primas, fonte de energia para suas indústrias e mercado consumidor para seus produtos fabricados. A expansão dos mercados e o desenvolvimento do capitalismo resultaram em alterações nas relações políticas e econômicas dos países industrializados, pois estes começaram a impor aos países pobres condições para se adequarem ao sistema. Podemos tomar como exemplo as pressões feitas pela Inglaterra para o fim do monopólio comercial que alguns países possuíam em suas colônias.

Nesse sentido, várias discussões geradas pelas modificações econômicas e comerciais entraram na pauta mundial. Entre elas, a questão da terra. Segundo Emilia Viotti da Costa, as transformações na economia mundial provocaram uma reavaliação da política da terra, e em diferentes países foram decretadas leis em torno desta questão. No século XIX, a terra passou a ser incorporada à economia comercial, mudando a relação do proprietário com este bem.

A terra, nessa nova perspectiva, deveria transformar-se em uma valiosa mercadoria, capaz de gerar lucro, tanto por seu caráter específico quanto por sua capacidade de gerar outros bens. Procurava-se atribuir à terra um caráter mais comercial e não apenas um status social, como era característico da economia dos engenhos do Brasil colonial.

Esse assunto no Brasil seria alvo de inúmeros debates, pois o país havia herdado do período colonial uma situação extremamente confusa sobre a questão da terra, o que acarretaria a criação da Lei 601 de 1850, a chamada Lei de Terra de 1850.

Na primeira metade do século XIX, a presença de industrialização ainda era um pouco tímida, e a economia brasileira baseava-se num sistema agrário arcaico, dependente da exportação de um produto primário, o café, e baseado no trabalho escravo. O tráfico negreiro, devido às pressões internacionais contrárias a esta prática, estava vivendo seu fim gradativo; até que, em 1850, a Lei Eusébio de Queirós aboliu definitivamente o tráfico do cenário nacional. Tornava-se necessário, então, pensar na substituição do trabalho escravo. Este seria um dos argumentos utilizados nos debates que girariam em torno das novas formas de distribuição da terra no Brasil.

Portanto, havia uma necessidade de ordenação jurídica, pois era necessário revalidar as concessões de sesmaria e legitimar a posse, prática que crescia desordenada no final período colonial. Junto dessas

preocupações havia uma outra, conseqüente da escassez do braço escravo.

Apesar de não serem primordiais, as polêmicas sobre as mudanças na forma da aquisição da terra e a substituição da mão-de-obra escrava estarão relacionadas nas formulações das políticas sobre a terra, pelo menos no Brasil, pois de ambas dependiam o desenvolvimento econômico.

II. Formulações de políticas em torno da terra

Quando se iniciou a ocupação em território brasileiro, umas das medidas tomadas para distribuição de terra foi a adoção do regime de sesmaria, que perdurou por todo o período colonial. No final do século XVIII, disseminava a aquisição da terra por posse.

A origem do posseiro remonta-se ao início do período colonial, porém sua maior representatividade será no século XVIII. No entanto foi durante o período que vai de “1822 até 1850, [que] a posse se tornou a única forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato, e é por isso que na história da apropriação territorial esse período ficou conhecido como a ‘fase áurea do posseiro’”.¹

As concessões de sesmarias eram feitas, devendo os sesmeiros cumprir determinadas obrigações; entre elas a de comprometer-se a cultivar a terra. Entretanto, muitos sesmeiros não cumpriram com esse acordo, e esse precedente possibilitou o surgimento do posseiro, que passou a ocupar e a cultivar as terras improdutivas.

Num primeiro momento, o posseiro, na figura do pequeno lavrador, surgia como uma grande ameaça ao regime de sesmaria. Todavia, ao longo dos anos, este passou a se figurar no grande fazendeiro, fazendo assim com que muitos sesmeiros assumissem o papel de posseiros.

Para organização política do país, essa situação gerou um caos, pois se perdia o

controle da distribuição de terra, fato que motivou inúmeros debates. O primeiro personagem a levantar esse questionamento foi José Bonifácio de Andrada e Silva. Bonifácio foi um dos primeiros a apresentar um projeto para revalidação das concessões de sesmaria e para a regularização das posses. Segundo ele, não era possível apenas terminar com o regime de sesmarias, sem antes criar políticas para normalizar as terras.

Em 1821, José Bonifácio considerava fundamental uma nova legislação sobre a sesmaria. Afirmava que as terras concedidas por sesmaria, mas não cultivadas, deveriam retornar ao patrimônio nacional, deixando-se aos donos meia légua quadrada, quando muito, sob a condição de logo cultivá-las. Defendia também a regularização das terras adquiridas por posse dizendo que seus donos deveriam perdê-las caso não as cultivassem dentro de um prazo fixo determinado, com exceção dos terrenos cultivados com mais de 400 braças para estender a sua cultura. Além disso, incluía uma política de venda de terras e a proibição de novas doações, a não ser em caso específicos. Em seu projeto, José Bonifácio propunha também beneficiar os europeus pobres, os índios, os mulatos e os negros forros. Porém esse projeto jamais saiu do papel.

As propostas de José Bonifácio feriam claramente os interesses dos sesmeiros ou grandes posseiros, pois os obrigavam a cultivar as suas respectivas terras, bem como os proibiam de adquirir novas extensões através da tradicional política de doação ou apropriação de terras. Tratava-se de um projeto de intervenção pública na distribuição de terras e, portanto, limitava o poder dos senhores e possuidores de terras, que estariam submetidos aos interesses mais gerais da coroa. Suas propostas não foram levadas adiante, porque Bonifácio teve de se afastar da política junto com todos os integrantes do partido brasileiro.

Somente com a resolução de 17 de julho de 1822 é suspensa a concessão de

¹ GARCIA, Paulo. *Terras Devolutas*, apud SILVA, p. 81.

sesmarias pelo então príncipe regente D. Pedro. Nesse momento, o posseiro passa a ter uma importância social, pois a resolução o reconhecia como parte integrante no desenvolvimento da agricultura, e muitos viam no regime de sesmaria o responsável pela miséria e pelo atraso da agricultura do país. Não se permitiam novas concessões de sesmaria, nem se admitiam as novas posses, porém reconheciam aquelas ocorridas antes da resolução.

Apesar da resolução, os problemas relacionados ao controle da aquisição de terras não foram resolvidos, pois novas concessões continuavam a ser efetuadas e o número de posseiros crescia sem controle algum.

Passados sete anos da criação do projeto de Bonifácio, surgia no cenário outro personagem, Padre Diogo Feijó, responsável por outro projeto sobre a questão da terra. Com sua proposta pretendia democratizar o acesso à terra e também lidar com a questão da defesa do direito de propriedade, para que fosse possível deter ou pelo menos minimizar os efeitos da concentração fundiária.

Feijó pretendia legitimar as posses dos sesmeiros, porém era necessário que estes as detivessem por período superior a dez anos e estas não apresentassem contradição com a apresentação do título valioso (comprimento da medição e demarcação a área a ter sido cultivada). Os sesmeiros estavam obrigados a aproveitar suas terras, ou vendê-las, caso não as cultivassem dentro de um prazo de cinco anos. No projeto de Feijó, o parcelamento das terras devia basear-se na unidade familiar; em outras palavras, era a consolidação de pequenas unidades familiares, que aumentavam à medida que crescia o número de seus componentes, incluindo aí os escravos. Os que se beneficiaram com o projeto de Feijó eram todos cidadãos emancipados.

Os projetos de Bonifácio e Feijó visavam estimular a imigração. A preocupação de ambos era conter os abusos de sesmeiros e dos grandes posseiros, que incorporavam extensas glebas de terras, mas não as cultivavam.

Em 1835, quando Feijó foi eleito o único regente, as questões sobre as terras ficaram em segundo plano, devido às diversas conturbações sociais: revolta dos Cabanos (Pará), dos Balaios (Maranhão) e agitações da Praieira (Pernambuco).

Ainda assim, algumas medidas foram colocadas em prática. Em 1838, a Câmara indicou uma comissão encarregada de fazer um levantamento das terras devolutas. Em julho de 1842, o Governo Imperial solicitou à Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado que formulasse modificações e critérios para a obtenção de terras no Brasil. A proposta visava regularizar as concessões de sesmaria e a política de colonização.

Os autores do projeto de lei – Bernardo Pereira de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro – juntaram as duas questões. O principal objetivo desse projeto era promover a imigração de trabalhadores pobres, em razão da insuficiência de trabalho escravo. Visava também proibir novas concessões de terras bem como reconhecia todas as posses tomadas depois da resolução de 1822.

Apresentado em 1843 para apreciação dos deputados do império, com algumas modificações, o projeto apresentava o seguinte:

1) Regularização da propriedade territorial:

- Revalidar as sesmarias caídas em comisso (ou seja, que não cumpriram as condições de doação);
- Legitimar as posses de período superior a um ano e um dia e que não ultrapassem meia légua quadrada no terreno de cultura e duas léguas nos campos de criação;
- Registrar e demarcar as posses num prazo de seis meses. Após esse prazo, aplicar multa e se, após seis anos, não tivessem sido demarcadas nem registradas seriam incorporadas ao Estado.

- 2) Atribuições do Estado:
- Imposto territorial anual, cultivados ou não;
 - Taxa de revalidação das sesmarias e legitimação das posses;
 - Promoção pelo governo imperial da venda de terras devolutas, em porções nunca inferiores a um $\frac{1}{4}$ de légua quadrada, e reserva de terras para colonização indígena e construção naval;
 - Proibição de novas concessões de sesmarias, somente terras na faixa de 30 léguas da fronteiras;
 - Proibição de novas posses.
- 3) Colonização Estrangeira:

- Os recursos assim como os impostos arrecadados nas vendas de terras serviriam para financiar a vinda de “colonos livres”.²

Esse projeto foi aprovado na Câmara, apesar de contrariar alguns deputados, pois não foi aplicado, ficando esquecido durante sete anos, enquanto o gabinete ministerial esteve nas mãos dos liberais. Somente quando os conservadores assumem novamente é que são retomadas essas discussões, que seriam embrionárias para promulgação da Lei 601, de 1850.

III. A Lei de terra de 1850

O ano da criação da Lei de Terra coincide com o da Lei Eusébio de Queirós, que determinava a proibição do tráfico de escravos em território brasileiro. É importante destacar que essa lei não causou impacto imediato na disponibilidade da mão-de-obra cativa, pois entre 1840 e 1850 entraram no país cerca 500.000 escravos,³ e as culturas tradicionais (cana-de-açúcar, algodão e tabaco) da região norte do país viviam seu momento de decadência, ocasionando a liberação de seus

cativos para o centro-sul do país, onde a economia efervescia, gerando um tráfico interprovincial.

O fim do tráfico permitiu a existência de investimentos em outras atividades econômicas (bancos, ferrovias, etc.), contribuindo para a adaptação da sociedade brasileira às exigências capitalismo. Portanto era necessário que o escravo deixasse de ser uma mercadoria rentável e que a terra assumisse esse papel o mais breve possível.

A substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre deveria ser realizada de forma gradativa, porém a grande preocupação era a respeito de quem financiaria a vinda de trabalhadores imigrantes para assumir as lavouras. Entre tantas discussões, levantou-se a possibilidade de que a venda de terras propiciaria subsídios para custear a aquisição de mão-de-obra.

A Lei de Terra de 1850 teve seu diferencial em alguns aspectos em relação ao projeto apresentando em 1843, apesar de ainda apresentar dois de seus grandes problemas: a regularização territorial e a imigração. A partir da criação dessa lei, a terra só poderia ser adquirida através da compra, não sendo permitidas novas concessões de sesmarias, tampouco a ocupação por posse, com exceção das terras localizadas a dez léguas do limite do território. Seria permitida a venda de todas as terras devolutas. Eram consideradas terras devolutas todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público em todas as suas instâncias (nacional, provincial ou municipal) e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.

No período colonial, o termo “terra devoluta” era empregado para designar a terra cujo concessionário não cumpria as condições impostas para sua utilização, o que ocasionava a sua devolução para quem a concedeu: a

² Op. cit., pp. 97-98.

³ Ibidem, p. 123.

Coroa. Com tempo, esse termo passou a ter o significado de vago.

Esses dois significados são confundidos na lei, pois todas as terras não ocupadas ou não cultivadas (condição do concessionário) deveriam ser tratadas como terras devolutas e, portanto, pertencentes ao patrimônio nacional.

No caso da posse seriam regularizadas todas as terras cultivadas ou com algum princípio de cultura e que constituíssem a morada habitual do posseiro. Era também necessário demarcar e medir suas terras, em prazo a ser fixado. No caso de não cumprimento dessas determinações, a legitimação da posse não seria efetuada. O posseiro apenas recebia o título da posse, porém não se tornava o proprietário. Se houvesse posses localizadas no interior ou nas limitações de alguma sesmaria, seria reconhecido como proprietário aquele que realizou as benfeitorias.

A lei não só proibia a posse como também declarava que “os simples roçados, queimas de mato ou campos, levantamento de ranchos ou outros atos de semelhante natureza” não eram considerados como tal.⁴

No que diz respeito à imigração, a lei determinava a permissão de venda de terras aos estrangeiros e, caso houvesse interesse, estes poderiam se naturalizar. Mas, como se sabe, as terras eram vendidas por um preço relativamente alto, dificultando a aquisição por parte dos colonos.

Antes da promulgação da Lei de Terras, os lotes eram cedidos gratuitamente aos colonos, que se instalavam por conta própria, por conta do governo ou por conta das companhias de colonização. Após essa lei, em regra, o governo cedia gratuitamente as terras às companhias, que por sua vez as revendiam aos imigrantes em condições lucrativas.⁵ Estabelece ainda ao Estado o direito de reservar terras para a colonização indígena,

para a fundação de povoadamentos, para aberturas de estradas, para a fundação de estabelecimentos públicos e para a construção naval. Tratava-se de um aparato para assegurar o controle da terra pelo poder público.

Em pouco mais de vinte artigos, a Lei de Terra de 1850 tentou corrigir os erros cometidos pelo Brasil durante o período colonial (nas concessões de sesmarias) e início da independência até sua promulgação (o crescimento do número de posseiros) e, dentro das possibilidades, promover a imigração a fim de substituir o trabalho escravo. A Lei de Terra de 1850 é significativa no que se refere à ocupação da terra no Brasil, pois a partir dela a terra deixou de ser apenas um privilégio e passou a ser encarada como uma mercadoria capaz de gerar lucros.

IV. O regulamento de 1854

Após quatro anos de sua promulgação, a Lei de Terra seria regulamentada e executada através do decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854.

O regulamento determinava que a partir de um prazo a ser fixado todos os possuidores deveriam registrar suas terras. Para realizar esse registro deveria procurar a paróquia onde se localizavam suas terras.

Utilizando-se dos registros paroquiais de terra – a Igreja era vista como um meio de divulgação, pois estava presente nas diferentes localidades do país –, o proprietário era obrigado a registrar sua terra: “os vigários paroquiais eram responsáveis de receber as declarações com duas cópias, possuindo, o nome da terra possuída; designação da freguesia em que está situada; o nome particular da situação, se o tiver; sua extensão se for conhecida e seus limites”.⁶

Para sistematizar e organizar a posse das terras públicas, o governo imperial criou a

⁴ Art. 6º.

⁵ Op. cit., p. 189.

⁶ Ver MOTTA, p. 161.

Repartição Geral das Terras Públicas – órgão responsável por dirigir a medição, dividir e descrever as terras devolutas e prover sua conservação. Essa repartição era subordinada ao Ministério da Agricultura do Império. O regulamento também determinava a criação de um órgão responsável para tais realizações nas províncias.

Nas províncias, cria-se o cargo de juiz comissário de medição e a Repartição Especial das Terras Públicas. O juiz comissário era nomeado pelo presidente da província e não tinha o direito de recusar o cargo; pois, se isso ocorresse, poderia ser multado. A repartição especial era constituída pelo Diretor-geral (nomeado por decreto imperial), pelo Fiscal-tesoureiro, pelos oficiais, pelos amanuenses e pelos porteiros-arquivistas. Também cabia à repartição criar os distritos de medição, compostos pelo Inspetor-geral das medições (nomeado pelo governo imperial sob proposta do Diretor-geral), pelos escreventes, pelos desenhistas e pelos agrimensores.

As atribuições do juiz comissário eram autorizar as medições e as demarcações das terras já registradas nas paróquias. Os juízes só poderiam realizar esse serviço caso este fosse requisitado pelo ocupante da terra. Após a requisição, o juiz a transmitia à repartição especial que executaria o serviço. Pouco se fez em relação às medições e às demarcações, pois, como dependiam dos particulares para executar o serviço, a procura não ocorria com vigor.

A Repartição Geral de Terras Públicas e as repartições especiais nas províncias foram extintas em 1861, quando foi criado o Ministério de Agricultura, Comércio e Obras.

Em 1874, cria-se uma comissão do Registro Geral e de Estatística das Terras Públicas, que pouco realizou e logo foi extinta. Somente em 1876, é criada a Inspetoria de Terras e Colonização, que perdurou até o final do Império.

De acordo com Thomas H. Holloway,⁷ a Lei de 1850 e sua regulamentação em 1854

foram um fracasso. Poucas sesmarias foram revalidadas ou posses foram legitimadas, conforme exigia lei. O governo imperial abandonou a inspeção de terras públicas em 1878, depois de ter realizado pouquíssimo para impor a lei.

Vale ressaltar que a Lei de Terra é mais um processo de discussão dos vários grupos políticos que davam sustentação ao Império, e seu resultado em momento algum teve o objetivo em interferir nos interesses dessa elite política e econômica, constituída em grande parte por fazendeiros. A terra continuou a ser adquirida sem o controle do Estado, sob a proteção de documentos forjados. Apenas após a Proclamação da República é que a Lei de Terra foi revista.

Somente a província de São Pedro, do Rio Grande do Sul (RS), apresentou mais informações sobre o serviço de terra (pelo menos em documentos apresentados). Acredita-se que o ocorrido deve-se ao fato desta ter sido a região mais procurada por parte do imigrante, fazendo com que os possuidores de terra providenciassem a sua regularização imediata, a fim de efetuarem prováveis negócios. A diferença entre São Paulo e Rio Grande do Sul é que neste houve uma imigração formada por pequenos núcleos (pequena propriedade) e, naquele, a chamada imigração particular foi mais intensa.

No decorrer desse processo, mostrou-se que o trabalho do imigrante não substituiu por completo o trabalho do escravo e essa substituição só ocorreria de fato no final do século XIX e início do XX. Pelo contrário, tornou-se mais intenso o tráfico interno de indivíduos provenientes das regiões da agricultura decadente, sobretudo do Nordeste, que vieram para as regiões sul e sudeste. A região sudeste, devido às grandes fazendas de café, que eram responsáveis pelo crescimento econômico do país, recebeu grande parte desses escravos. Além disso, a

⁷ HOLLOWAY, p. 173.

província de São Paulo foi a única capaz de financiar a contratação de mão-de-obra estrangeira por conta própria, pois a concentração da produção cafeeira havia lhe dado um grande impulso; enquanto as outras

províncias dependiam dos cofres do Império para esse fim.

Sendo assim, podemos concluir que a Lei de Terras só fez reafirmar e estimular a tradição latifundiária brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. Actos do Poder Legislativo. 1850. (Coleção Leis do Brasil).
- COSTA, Emília Viotti da. Da Monarquia à República: momentos decisivos. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 1976. v.1.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. 9ª ed. São Paulo: Edusp, 2001.
- GADELHA, Regina M. d'Aquino Fonseca. A lei de terra (1850) e a abolição da escravidão, capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. Revista de História, São Paulo, n.120, p. 153-162, jan./jul. 1989.
- GUIMARÃES, Gilberto Passos. Quatro séculos de latifúndios. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- HOLLOWAY, Thomas H. Imigrantes para o café: café e sociedade em São Paulo, 1886-1934. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- LIMA, Ruy Cirne. Pequena História territorial do Brasil: sesmaria e terras devolutas. São Paulo: Arquivo do Estado, 1991.
- MONTELLATO, Andrea Rodrigues Dias et al. História temática: terra e propriedade, (7ª série). São Paulo: Scipione, 2000.
- MOTTA, Márcia M. Menendes. Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Rio de Janeiro, 1998.
- PIRES, Célia Maria Carolino et al (org). Parâmetros curriculares nacionais: história. Brasília, Secretaria de Educação Fundamental, 1998.
- SILVA, Ligia Osório. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.