

## TERRAS DEVOLUTAS E INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS FLUMINENSES (1890–2020): UMA HISTÓRIA DE DESCONTINUIDADES

### PUBLIC LANDS AND LAND INSTITUTIONS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO (1890–2020): A TALE OF GAPS

Álvaro Mendes Ferreira

 <https://orcid.org/0000-0002-7961-5619>

**Correspondência:** [alvarofigueiro@yahoo.com.br](mailto:alvarofigueiro@yahoo.com.br)

Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj), Rio de Janeiro, Brasil

Pesquisador associado ao INTC Proprietas.

**DOI:** 10.12957/cdf.2025.89523

**Recebido em:** 01 fev. 2025 | **Aceito em:** 01 fev. 2025

#### RESUMO

Tratamos sobre as instituições do Estado do Rio de Janeiro que, desde fins do século XIX, tentaram identificar terras devolutas. Constatamos grande descontinuidade administrativa, o que impediu a consolidação dum campo profissional dedicado à pesquisa fundiária. Concluimos que, menos que ineficiência burocrática, como proporiām os autores neoinstitucionalistas, as vicissitudes das instituições fundiárias fluminenses estiveram muito mais atreladas a uma contradição entre projetos dentro do âmbito das elites: dum lado, o controle fiscal e cadastral do território pelo Estado e, doutro, os interesses privados dos latifundiários, cujo meio privilegiado de apropriação da terra é a violência. O propósito último da discussão é contribuir para a construção dum modelo sócio-histórico totalizante da dinâmica fundiária no Rio de Janeiro dos séculos XX e XXI.

**Palavras-chave:** terras devolutas; neoinstitucionalismo; história fundiária.

#### ABSTRACT

This paper discusses the bureaucratic institutions in the State of Rio de Janeiro that have been involved in finding public lands since the end of the 19th century. There were frequent gaps between them, preventing the consolidation of a professional staff dealing with land issues. We conclude that, instead of mere bureaucratic inefficiency, as neo-institutionalist authors would surmise, land institutions in Rio de Janeiro were much more hampered by a structural contradiction: the desire, on the one hand, for territorial, cadastral and fiscal control by the state and, on the other hand, unchecked land grabbing by the big landowners. The ultimate aim of the discussion is to build a comprehensive socio-historical model of land dynamics in Rio de Janeiro during the 20th and 21st centuries.

**Keywords:** public lands; neoinstitutionalism; land tenure history.



## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo discute as instituições públicas do Estado do Rio de Janeiro que, desde fins do século XIX, se dedicaram, em maior ou menor grau, à identificação de terras devolutas. Embora o conceito “terra devoluta” tenha envolvido certa polissemia (Petrone, 1975, p. 383; Zenha, 1952, p. 434; Pressburger, 1990, pp. 8, 10; Silva, 2008, pp. 44, 173-179), seu núcleo semântico é *a)* um imóvel dominial que nunca esteve legitimamente em mãos privadas ou *b)*, se esteve, foi abandonado, revertendo ao Estado – a primeira interpretação hoje dominante sobre a segunda, etimológica. O objeto justifica-se por estes motivos: *1)* as terras devolutas como fundamento dos títulos fundiários, uma vez que o direito implantando na Colônia pressupunha todo o território brasileiro como pertencente, por conquista, à Coroa portuguesa, presunção passada à Coroa imperial e, com a República, no geral, aos Estados-membros; *2)* muitos órgãos de controle fundiário, criados para diversos propósitos (colonização, tributação, regularização, reforma agrária etc.), visaram a identificação das terras devolutas; *3)* a deficiência de estudos sobre a história da burocracia fluminense, sobretudo em perspectiva comparada; *4)* a persistência pontual das terras devolutas em conflitos fundiários hodiernos; e *5)* a necessidade de maior reflexão sobre as políticas fundiárias fluminenses para uma gestão pública mais realista e eficiente, inclusive no que extrapola as terras devolutas.

Como temos tentado explorar noutros trabalhos, nosso objetivo geral é descobrir as razões estruturantes para que as instituições fundiárias brasileiras e fluminenses sejam tão ineficientes, inclusive na gestão do patrimônio público – noutras palavras, por que a apropriação e a regulação da terra, urbana e rural, passa, em boa medida, ao largo de mecanismos normativos típicos do capitalismo central e do Estado moderno, não só os burocráticos e legais, mas também até mesmo aqueles do mercado, numa gama de relações sociais que vai desde transações informais de posses e direitos costumeiros até grilagem e massacres. Pelo papel da terra devoluta em nosso direito fundiário, cremos que o estudo da incapacidade bissecular de o Estado em definir, após tantos esforços, seu patrimônio originário serve como bom ponto de partida para tentar construir um modelo que explique a dinâmica entre latifundiários, pequenos posseiros e proprietários, classes médias urbanas, quadros técnicos e aparato burocrático na questão da terra. Este artigo não tem a menor pretensão de exaurir a temática, nem mesmo o aspecto factual, servindo apenas como trabalho preliminar.

Nossos interesses específicos são entender: 1) quais os usos pretendidos para as terras devolutas; 2) quais as técnicas empregadas para a identificação e demarcação; 3) quais as dificuldades aí encontradas; e 4) se haveria continuidade institucional.

Tabela 1 – Instituições estaduais que se dedicaram à identificação e discriminação das terras devolutas

| Instituição                                                                       | Período   | Observações                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro                      | 1894–1898 |                                                                                                       |
| 2. Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas                                | 1912–1916 |                                                                                                       |
| 3. Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro           | 1926–1930 |                                                                                                       |
| 4. Departamento do Domínio                                                        | 1934–1959 | Oriundo de reforma de órgãos patrimoniais.                                                            |
| 5. Departamento Geográfico                                                        | 1946–1970 |                                                                                                       |
| 6. Plano de Colonização e Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado | 1959–1964 | Originalmente nomeado Plano Piloto de Ação Agrária.                                                   |
| 7. Comissão de Assuntos Fundiários (Caf)                                          | 1983–1986 |                                                                                                       |
| 8. Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários (Seaf)                        | 1986–1990 | Sucede à Caf. Também nomeada Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários e Assentamentos Humanos |
| 9. Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj)          | 1990–     | Sucede à Seaf. Só oficializado em 1997.                                                               |

Fonte: Elaboração própria

Algumas considerações terminológicas. Por economia textual, em vez de “terras devolutas” ou “terrenos devolutos”, uso frequentemente apenas “devoluto(s)” como substantivo. Por “instituição” refiro-me, em regra, ao sentido de órgão administrativo do Estado, seja uma comissão cuja duração se presume datada, uma repartição vinculada ao Executivo, uma autarquia etc. Indicarei os casos em que a palavra se aproximar à noção neoinstitucionalista, mais ampla, de conjunto de regras jurídicas, administrativas e convencionais pelas quais se regem as interações sociais (cf. North, 1990, pp. 3-6). No jargão jurídico, a ação de se achar uma terra devoluta diz-se *discriminar*, donde *discriminação de terras devolutas* e *ação discriminatória*. Como variação estilística, usarei sinônimos, creio, bastante claros: *identificar*, *achar*, *buscar*, *procurar*, *delimitar*, *demarcar* etc.

## 2 FONTES E HISTORIOGRAFIA

As fontes são heterogêneas, variando de instituição para instituição. De longe, quer pela síntese, quer pela regularidade, nossa principal fonte, sobretudo até meados do século XX, são os relatórios anuais preparados pelo chefe do Executivo ou pelos secretários de governo das pastas às quais as instituições se subordinavam. Tais relatórios se complementam com legislação, estatutos, notícias em periódicos, folhetos de divulgação, processos administrativos e planos de governo. Quase nada se conservou da documentação corrente produzida por funcionários das instituições, o que abriria uma vista mais próxima aos problemas técnicos e burocráticos do dia-a-dia e não tanto o discurso oficial depurado para o consumo das elites políticas. As duas grandes exceções são o acervo da Comissão da Carta Corográfica (conservado em dossiê no Arquivo Público do Estado – Aperj) e o do Iterj (conservado, em parte, no próprio Instituto). Parte do acervo do Plano de Colonização e Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado, mais conhecido como Plano de Ação Agrária, basicamente ofícios remetidos em 1961, só existe porque foi recolhida a título pessoal pelo seu então diretor, o agrônomo Irênio de Matos (material que, após anos desaparecido, acidentalmente localizamos no próprio Iterj em sacos plásticos). A sobrevivência dos acervos burocráticos, a nosso ver, tributa muito menos à importância institucional ou ao volume da papelada do que a um provável descalabro na gestão dos arquivos fluminenses após a Revolução de 1930 e muitos anos além, incluindo-se aí a fusão de 1975: o ambicioso Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola, extinto em 1930, não legou aos arquivos públicos um único ofício, um único balancete, um único recibo apesar de ter produzido um substancial material impresso em separatas, preservado no Aperj<sup>1</sup>. Conforme exploraremos, a própria lacuna documental dos arquivos institucionais é sócio historicamente eloquente.

Apesar de este artigo propor uma visão de conjunto como enquadramento das problemáticas postas na introdução, a bem da verdade ainda urge, para o Estado do Rio, um estudo minucioso sobre os aspectos legais, políticos e administrativos tanto das instituições fundiárias em sentido geral quanto da discriminação das terras devolutas em sentido específico para que se possam pensar abordagens historiográficas mais sofisticadas, pois mesmo obras de referência, como *Terras Devolutas e Latifúndio* de Lígia Osório da Silva, passam ao largo do Rio de Janeiro republicano. A nosso ver, o

---

<sup>1</sup> Na biblioteca do Aperj, relatórios e separatas foram reunidos em volumes, cotados sob os números 490, 491, 492, 493 e 589.

melhor apanhado histórico continua sendo o capítulo sobre terras devolutas do *Atlas Fundiário do Estado do Rio de Janeiro* (Seaf, 1992, 151-158). Em *A República na Velha Província*, obra coordenada por Marieta de Moraes Ferreira, há excelente panorama político no qual se afloram algumas instituições anteriores a 1930. Certas instituições receberam estudos mais alongados, monograficamente ou não, tais quais a Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro (Ferreira, 2022), o Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola (Freitas Filho, 2013), o Departamento Geográfico e Departamento do Domínio (Biazzo, 2012), o Plano de Ação Agrária (Grynszpan, 1987, passim), Caf e a Seaf (Novicki, 1992).

Como temos feito noutros trabalhos, procuramos manter diálogo crítico com autores neoinstitucionalistas, entre os quais Douglas C. North (1981, 1990), Gary D. Libecap (1986, 2007) e Hernando del Soto (2000). Tal corrente interpretativa, embora estabeleça importantes fatores para a análise, tende a inverter a ordem causal para explicar a (in)eficiência das instituições, relevando relações sociais estruturantes, sobretudo conflitos de classe (ou de frações de classe). A perspectiva teórica pode ser suplementada por autores da Nova História da Propriedade, como Rosa Congost (2007, 2017), ou por autores neoinstitucionalistas mais recentes, como Maureen Brady (2019).

Para não poluir o texto, a referência às fontes é feita preferencialmente em nota de rodapé, reservando-se as referências no corpo do texto à bibliografia secundária. Abreviei os títulos dos relatórios governamentais, pois o impresso no frontispício tendia a variar de ano a ano. Na bibliografia há uma chave para as abreviaturas.

### 3 AS INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS FLUMINENSES

Como corolário do federalismo bastante descentralizador que triunfou com a Constituição de 1891, o domínio das terras devolutas, com pequenas exceções, passou do poder central aos novos Estados-membros. Apesar de a Repartição Geral de Terras ter, sob o Império, funcionado por quase trinta anos para supervisionar a venda dos devolutos conforme previsto pela Lei de Terras de 1850 e seu regulamento de 1854, pouquíssimas áreas foram devidamente discriminadas (Lima, 2005, p. 77), quase sempre em zonas ainda marginais do Sul e de São Paulo. Mais raros ainda foram cadastros, mapas e

publicações que consolidassem os trabalhos de discriminação<sup>2</sup>. Na província do Rio de Janeiro, a Repartição encontrou devolutos apenas em Mangaratiba e Parati (Mota, 1998, pp. 162-163), dois entrepostos litorâneos que já experimentavam reversão a uma economia de subsistência.

Apesar da falta de indicações precisas, o Estado fluminense na primeira década republicana investiu na identificação de devolutos no bojo dum projeto modernizante para superar o que se entendia, pelo colapso do escravismo, como crise da lavoura. A preocupação com os devolutos, contudo, parece ter emergido após a percepção das dificuldades fiscais tanto para financiar a imigração subsidiada quanto para adquirir fazendas decadentes e reconvertê-las a núcleos coloniais<sup>3</sup>. Na esperança de fazer valer seu patrimônio, o Estado buscou inventariar imóveis dominiais (prédios, escolas, cadeias, glebas etc.) e devolutos – esforço reiterado, em vários episódios, ao longo do século XX. Em 1894, criou-se a Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro, cujo propósito primeiro era definir limites interestaduais e elaborar um mapa estadual por métodos trigonométricos, mas também não perdia de vista os aspectos econômicos e fundiários que podiam ser auferidos. Entre eles, ficava implícita a discriminação dos devolutos e mesmo a base duma carta cadastral, instrumento generalizado na Europa e nos Estados Unidos desde começos do século. A Comissão sofreu inúmeros contratemplos e, no agravamento da crise fiscal fluminense, foi extinta em 1898.

Esse ano marca um recuo metodológico. Em vez de trabalhos de campo por profissionais ligados à burocracia da capital, enviou-se um questionário às câmaras municipais sobre as condições locais, entre elas a existência de devolutos. O método repetia o adotado pelo Império, transferindo aos potentados municipais a última palavra sobre a existência de devolutos. Conforme o esperado, em regra, esses potentados negavam a existência de devolutos (Petrone, 1975), quer no interesse de grilá-las ou de deter a intromissão do poder central na estrutura fundiária (p. ex., mediante colônias de trabalhadores livres e/ou minifúndio). Ainda assim, surpreendentemente, por contraintuitivo, em 1898 doze municípios confirmaram a presença de devolutos: Campos dos Goitacases, Capivari (atual Silva Jardim), Itaboraí, São Fidélis, São Francisco de

---

<sup>2</sup> Uma exceção é o *Mapa Topográfico das Terras Devolutas Medidas e Demarcadas desde 1854 até 1868 na Comarca de Iguape e em Parte da da [sic] Capital da Província de S. Paulo*, por Carlos Rivierre, 1872. Disponível na Seção de Cartografia da Biblioteca Nacional pela cota Cartografia - ARC.011,06,005 ex.3.

<sup>3</sup> Cf., p. ex., *RSOP*, 1897, pp. 49: “Sou de opinião que as novas escolhas de localidades para a instalação de núcleos devem ser limitadas às terras devolutas, de cuja existência em vários municípios tem o Governo conhecimento.”

Paula, São Gonçalo, Macaé, Mangaratiba, Parati, Petrópolis, São Pedro da Aldeia e Resende. As indicações, contudo, tendiam – eis uma constante – a ser muito imprecisas ou a se situar em áreas pouco vantajosas (p. ex., vales superiores de rios ou alagadiços). Em Parati, o município mais consistentemente apontado como possuidor de devolutos desde meados do XIX, as indicações eram vagas: “Existem terras devolutas nas divisas deste município com o Estado de São Paulo, sua extensão, porém, não podemos calcular por falta de dados. Essas terras são apropriadas à cultura de café e cereais<sup>4</sup>.”

Após algumas medidas normativas na primeira década do século, em 1912 se retoma o esforço mais estruturado com a Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas. Ainda assim, a Comissão é sintomática das dificuldades de institucionalização da questão fundiária. Como o nome escancara, possuía duas tarefas díspares, “a discriminação tantas vezes tentada das terras devolutas do Estado; e a remodelação da rede de viação ordinária<sup>5</sup>”. Apesar de a parte viária pressupor trabalhos topográficos em campo, após temporadas frustradas no Norte Fluminense por falta de “pessoal técnico” a discriminação dos devolutos limitou-se ao gabinete e, mesmo isso, só a levantamentos de sesmarias no Arquivo Nacional. Pretendia-se historiar as transações fundiárias num Registro Geral das Terras,

com pleno conhecimento dos títulos em que se fundam, de sua origem, tradição e sucessão havidas, desde o primeiro ocupante, elementos essenciais para a classificação das propriedades em suas respectivas categorias e distinção das posses em legítimas e ilegítimas e suas variantes<sup>6</sup>..

Metodologicamente, a proposta só poderia ser tida como trabalho preliminar, pois a mesma falta de pessoal técnico (sobretudo agrimensores) de que os poderes públicos se queixavam na década de 1910 com mais razão era ressentida na elaboração dos registros fundiários anteriores (quando existiam), portanto o mero estudo das cartas de sesmaria e das certidões imobiliárias não asseguraria precisão. Aliás até os dias atuais, em plena era do georreferenciamento, não é raro encontrar registros cartoriais das décadas de 1960 ou mesmo 1970 com marcos e rumos corográficos irrecuperáveis. Os municípios apontados como detentores de devolutos são os mesmos do relatório de 1898<sup>7</sup>. É difícil saber acaso

---

<sup>4</sup> *RSOP*, 1898, v. 1, p. 158.

<sup>5</sup> *RSOP*, 1913, p. 111.

<sup>6</sup> *RSOP*, 1914, pp. 418-419.

<sup>7</sup> *RSOP*, 1913, pp. 112-113.

se trata de reconfirmações por novas pesquisas ou mera repetição das informações. Certo parece que, pelo Norte Fluminense, houve, apesar das dificuldades, uma tentativa em precisar as informações definindo limites e indicando possíveis ocupações irregulares<sup>8</sup>.

Em 1916, a Comissão era extinta por não ter obtido “nenhum resultado prático” nem “compensações que ao Estado deveriam advir das despesas realizadas com a exploração das terras devolutas<sup>9</sup>” – demonstração não só de ignorância das dificuldades metodológicas, mas também de imediatismo político como se tamanho levantamento se pudesse fazer, ainda mais nas condições técnicas de então, em poucos anos. A Comissão não deixará sequer o legado dos estudos preliminares (como, p. ex., um fichário das sesmarias).

Nos últimos anos da República Velha, malgrado a escassa menção na historiografia (exceções: Freitas Filho, 2013; Ferreira, 1989, pp. 279, 286-287; Araújo; Melo, 2014, p. 69), surge aquela que talvez tenha sido, no Estado do Rio, a mais ambiciosa instituição fundiária de todos os tempos: o Instituto Fluminense de Fomento e Economia Agrícola. Fundado em 1926, pretendia financiar a lavoura de café e de cana e a extração de sal marinho contra penhor de produtos estocados em armazéns; restringir a exportação de café pelo porto carioca em benefício da economia fluminense; explorar os portos de Angra dos Reis e Niterói (cujas obras lhe eram concomitantes); generalizar dentro de quatro anos o Registro Torrens; promover a estatística e a propaganda agrícola; e discriminar os devolutos<sup>10</sup>. Ao contrário das instituições anteriores e mesmo posteriores, o Instituto recebeu ampla cobertura na imprensa, inclusive em periódicos ilustrados como *Fon-Fon*, *O Malho*, *A Revista da Semana*<sup>11</sup>. Estrategicamente situado no novo porto de Niterói, a sua sede, especialmente projetada<sup>12</sup>, foi, durante quase vinte anos, o “arranha-céu” da capital fluminense (Alcântara; Vilaça, 1954). Em 1929, possuía 85 funcionários<sup>13</sup>, uma grande repartição para os padrões da época. Seu primeiro diretor foi Oliveira Viana, que logo viria a ser um dos arquitetos intelectuais do Estado Novo. De

<sup>8</sup> RSOP, 1913, p. 114. “nos municípios de Santa Maria Madalena e Campos, presume a Comissão que se estendem as terras da Pedra do Desengano e Ribeirão Vermelho, do lado da cidade de Madalena, pelos rios Norte e Mocotó, afluentes do Imbé, e ribeirão do Sossego, tributário do primeiro e vertentes da serra de Macapá até os portos do Cedro e de Babilônia, no rio do Imbé, e compreendendo as serras da Grandeza e Forquilha e as terras denominadas dos Franceses e Muribeca; nos municípios de São Francisco de Paula e Macaé, as terras estão na região chamada do Alto Macabu e as vertentes da serra do Frade.”

<sup>9</sup> RSOP, 1917, p. 203.

<sup>10</sup> INSTITUTO de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro. *Estatutos do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1926.

<sup>11</sup> *Revista da Semana*, 21/08/1926, p. 19; *Fon-Fon*, 12/10/1929, pp. 62-63; *O Malho*, 19/10/1929, p. 34

<sup>12</sup> COMISSÃO Construtora do Porto de Niterói. *A Construção do Porto de Niterói*, p. 107.

<sup>13</sup> *Almanaque Laemmert*, 1930, v. 4º, pp. 793-794.

certa maneira, o Instituto de Fomento e Economia Agrícola tinha características (para empregar categorias hodiernas) menos de autarquia que de sociedade de economia mista, pois, além de dotação própria e certa autonomia financeira em face do Governador, parte da diretoria deveria ser eleita pelos “lavradores” (isto é, o proprietário quite com o imposto rural do último exercício, o número de votos a que teria direito variando pelos múltiplos da cota mínima de 2\$000).

Embora a questão dos devolutos não fosse, por si, central ao Instituto, isso se explica por estar subsumida dentro duma proposta mais abrangente de cadastro rural. A partir de 1930, só poderiam transacionar com o Instituto os proprietários com imóveis inscritos no Registro Torrens (modalidade com exigências técnicas mais robustas e presunção absoluta de domínio). Para facilitar a sua difusão, o próprio Instituto se incumbiria da feitura das plantas e dos processos judiciais.

A criação do Instituto coincide com a publicação duma obra singular: entre 1927 e 1930, o Governo estadual editou um cadastro rural e industrial das propriedades privadas. O primeiro volume abrangia 4.335 propriedades rurais avaliadas em mais de 20 contos de réis tabulando-lhes proprietário, área, localização por distrito, atividade econômica, valor venal estimado etc.<sup>14</sup> Após o tomo sobre as indústrias, a terceira etapa editorial deveria abarcar as demais 59.661 propriedades rurais, mas aparentemente a obra nunca foi ao prelo, presumimos pelas rupturas institucionais da Revolução de 1930<sup>15</sup>.

Embora róis de propriedades públicas aparecessem desde os relatórios provinciais, com a extinção do Instituto de Fomento e Economia Agrícola em 1930 e a reformulação dos serviços de patrimônio, sem dúvida pelos solavancos do colapso da República Velha, só a partir de 1934 o Departamento do Domínio (um órgão patrimonial e vinculado à Secretaria de Fazenda) passa a se incumbir dos devolutos, fazendo mesmo, pouco tempo depois, 136 levantamentos topográficos. As investigações concentravam-se em São Francisco de Paula e Parati. O principal objetivo do levantamento era a venda em lotes para pequena propriedade rural. Além de reorganizar o cadastramento dos próprios estaduais, o Departamento do Domínio também tentou impor arrendamento aos

<sup>14</sup> ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Estatística. *Propriedades Agrícolas*.

<sup>15</sup> ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Indústria e Comércio. *Propriedades Industriais*, Introdução de Valdemar Pina, chefe do Serviço de Indústria e Comércio, ao Diretor de Agricultura: “Quanto à terceira e volumosa obra relativa ao cadastro das 59.661 propriedades agrícolas do Estado, de valor venal inferior a Rs. 20.000\$000, os seus originais apenas aguardam as vossas ordens para serem levadas ao prelo.”

ocupantes irregulares, multiplicando dramaticamente as receitas de 328\$000 para 14:480\$200<sup>16</sup>.

Na década seguinte, ocorre curiosa sobreposição institucional. Em 1946, logo após o fim do Estado Novo, é criado, dentro do organograma estadual, o Departamento Geográfico, responsável por planejar e executar serviços técnicos conexos ao Diretório Regional de Geografia do Estado do Rio de Janeiro, este, porém, sob a alçada federal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Figuravam atribuições diversas: o primeiro mapa triangulado fluminense, limites interestaduais, planos de urbanização, planos-diretores, levantamentos cadastrais, o *Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro* e até um dicionário geográfico. O Departamento Geográfico contava com uma Divisão de Terras encarregada de discriminar os devolutos e colonizá-los. Seu foco foi Sodrelândia (Trajano de Moraes), onde, havia quase vinte anos, o Governo estadual tentava implantar um núcleo colonial, agora destinado a pracinhas<sup>17</sup>. As sobreposições entre os departamentos estaduais não passaram despercebidas como geradoras de desentrosamentos: “Ainda confunde-se com as atribuições do Domínio do Estado as responsabilidade afetas à Comissão de Terras do Departamento Geográfico, anomalia já observada e que, no corrente ano, deverá ter definitivo remédio<sup>18</sup>.”

Conforme os conflitos rurais se agravavam durante a década de 1950, sobretudo na Baixada Fluminense, nem o Departamento do Domínio nem o Departamento Geográfico tinham condições de responder à pauta fundiária que, cada vez mais, se radicalizava, abandonando a bandeira da colonização em prol da reforma agrária. Os pequenos agricultores, posseiros e empregados rurais organizavam-se em fóruns e em associações para resistir a grileiros e para exigir terra. Em 1959, o Executivo foi assumido pelo Roberto Silveira, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), no lugar de Miguel Couto Filho, quem, como Amaral Peixoto, ambos do Partido Social Democrático (PSD), se alinhava aos interesses dos grandes proprietários. Num contexto em que governos como o gaúcho, o pernambucano e o paulista tentavam tomar a dianteira às agitações no campo criando instituições e projetos que propunham alguma reforma agrária (Medeiros, 1989, p. 61), o Executivo fluminense enviou à Assembléia Legislativa um Plano Piloto de Ação Agrária. Perante a resistência política, logo foi rebatizado como Plano de Colonização e

<sup>16</sup> *RGov*, 1935, pp. 28; anexo 2, p. 30; *RGov*, 1937, pp. 67-69.

<sup>17</sup> *RGov*, 1928, p. 166; *O Jornal*, 28/04/1948, p. 4. Também se chegou a falar numas poucas famílias francesas. *RSOP*, 1952, p. 115.

<sup>18</sup> *RGov*, 1953, p. 202.

Aproveitamento de Terras Devolutas e Próprias do Estado – título longo, pedante e anódino que, por si só, procurava dissipar a suspeita de interferência na propriedade privada e cravar os limites da ação estatal. Em certo sentido, o Plano seguia a pauta moderada da Sociedade Nacional de Agricultura, que advogava o parcelamento das terras devolutas da União como diretriz para a reforma agrária (Mendonça, 2010, p. 39).

Pela perspectiva ambiciosa, integrando o agrário e fundiário, o Plano possuía pontos de contato com o Instituto de Fomento e Economia Agrícola. Em colaboração com o Departamento Geográfico e a Divisão do Domínio, o Plano cadastraria todas as propriedades rurais, avaliando a legitimidade dos títulos, e elaboraria pesquisas socioeconômicas para guiar as políticas públicas<sup>19</sup>. Por meio de convênios, sobretudo com o Governo Federal, pretendia cartografar o uso das terras agrícolas em escala de 1:50.000, isentar de impostos as pequenas propriedades policultoras, adotar tributos regressivos, adensar a população rural em agrovilas a fim de facilitar a assistência técnica e social, sanear e irrigar as zonas de planície, criar um instituto agrônomo, elaborar mapa geológico entre outras iniciativas<sup>20</sup>. Como as demais terras públicas ociosas, os devolutos seriam divididos em lotes de 10 a 15 hectares a se vender em até 180 prestações mensais, proposta que ainda concordava com os anseios das organizações camponesas mais hegemônicas por uma reforma agrária mediante venda a preços e a condições acessíveis. Embora a colonização nacional tenha sido uma tônica do discurso político e público no Rio de Janeiro desde as primeiras experiências malogradas de atração do imigrante, o Plano talvez seja a primeira instância, no âmbito burocrático, a usar o tropo do “retorno do homem ao campo”, ou seja, a reversão do êxodo rural. A lei que criou o Plano favoreceria o “aproveitamento de nacionais favelados”, formulação mitigada pelo decreto regulatório para “trabalhadores que, embora residindo nas cidades e povoados, desejarem retornar à atividade agrícola, nela fixando-se definitivamente com sua família<sup>21</sup>”. Apesar da perspectiva mais integral sobre o campo, o Plano sofreu com o período conturbado às vésperas do Golpe de 1964, anos marcados, ademais, pela morte súbita de Silveira e pela centralização federal da pauta da reforma agrária sob João Goulart. Fora isso, persistiam os problemas de gestão burocrática: se antes havia sobreposição institucional entre os Departamentos Geográfico e do Domínio, agora havia

<sup>19</sup> Decreto Estadual Nº 6.682 de 05/08/1959, art. 7º.

<sup>20</sup> Fundo Irênio de Matos Pereira – IV Reunião de Governadores, Estado do Rio de Janeiro, Temário 6: Atividades agrícolas, produção pastoril, riquezas naturais, assistência ao homem do Campo.

<sup>21</sup> Lei Nº 3.951 de 24/06/1959, art. 1º, IV; Decreto Nº 6.682 de 05/08/1959, art. 5º.

cisão, pois o levantamento de devolutos cabia não ao Plano, mas ao Departamento de Patrimônio; mais sintomático ainda das limitações, o diretor do Plano teve de pedir emprestado ao presidente da companhia estadual de turismo um mapa para plotar as terras devolutas e os próprios estaduais<sup>22</sup>. Desvelando que, no fim das contas, o horizonte possível era a conciliação de classes, a dotação requerida pelo Plano em 1961 se voltava, em peso, para desapropriações (69%) e não para o fomento do pequeno agricultor (10%)<sup>23</sup>.

Na Ditadura Militar, a política fundiária foi mais centralizada ainda e, mediante repressão, o campo fluminense, um dos principais focos de agitação, submergiu dos holofotes exceto por tímidas iniciativas de assentamento rural pelo Incra e ocasionais denúncias de grilagem no Sul Fluminense. Em 1975, com a fusão entre o velho Estado do Rio e a Guanabara, feita no intuito de modernizar tanto a periferia metropolitana carioca quanto a própria gestão estadual, sugeriram órgãos de planejamento como a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) e Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (Fiderj). Essas fundações realizaram aerofotografias e publicaram monografias sobre vários municípios. Contudo, nada indica que investigassem os devolutos.

A partir da Abertura, em fins da década de 1970 os conflitos e os movimentos sociais voltam à tona, primeiro na cidade e logo no campo, inclusive com ocupações organizadas. O período entre 1983 e 1987 é marcado pelo mandato de Leonel Brizola, o primeiro governador eleito por voto direto em mais de vinte anos. Brizola tivera carreira política anterior ao Golpe de 1964 bastante comprometida com a reforma agrária – como governador sul-rio-grandense, apoiara ocupações de fazendas e fundara o Instituto Gaúcho de Reforma Agrária (Igra), do qual, aliás, até traria antigos quadros. Querendo, agora no Palácio Guanabara, emergir como o grande nome da esquerda brasileira, Brizola tentou realçar seu histórico de liderança popular, para o que a questão fundiária não só urbana mas também rural era vista como basilar (Novicki, 1992, p. 12). Apesar de rugas com o Governo Federal, que até 1988 ainda legalmente monopolizaria a pauta da reforma agrária, a busca por maior protagonismo estadual persistiu ao longo da década, mesmo sob o mandato mais centrista de Moreira Franco (1987–1991), mediante progressivo

<sup>22</sup> Fundo Irênio de Matos – Ofício N° 345/61 à Câmara Municipal de Parati, 28/12/1961; Ofício N° 182/61 a Ibany da Cunha Ribeiro, Presidente da Flumitur, 28/07/1961.

<sup>23</sup> Fundo Irênio de Matos – Ofício N° 110/61 a Jorge Bedran, Secretário do Trabalho e Serviço Social, 06/06/1961.

robustecimento institucional: Comissão de Assuntos Fundiários (Caf) em 1984; Secretaria Extraordinária de Assuntos Fundiários (Seaf) em 1986; e, a partir de 1990 (embora só estatuído como tal em 1997), uma autarquia, o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (Iterj).

Na documentação – legal, burocrática e institucional – é bastante explícita a importância atribuída aos devolutos. No plano de governo de 1983, a primeira diretriz explícita da política agrária era a discriminação de terras devolutas para assentar pequenos agricultores, com prioridade para os posseiros já instalados<sup>24</sup>. No decreto que criou a Caf, reiterava-se a identificação dos devolutos bem como a importância de se promoverem ações discriminatórias (ação judicial na qual o Estado argúi que certa terra lhe pertence como devoluta)<sup>25</sup>. Embora as normas relativas à Seaf não mencionassem os devolutos, provavelmente à espera do novo ordenamento constitucional, na Constituição Estadual, de 1989, a questão é tratada logo no primeiro inciso do artigo que cria o Iterj (atualmente art. 248). Ademais, atribui-se ao Iterj a capacidade de adjudicar as ações discriminatórias mediante a sua Procuradoria, decerto para acelerar os trâmites processuais ao se fundir numa só instância a dimensão técnica e jurídica. Nos anos seguintes, a importância dos devolutos continuará sendo frisada em materiais de divulgação institucional.<sup>26</sup> E mesmo nos casos concretos das ações discriminatórias, quando se confessavam as dificuldades técnicas e processuais, reconheciam-nas como expediente menos oneroso ao erário do que a desapropriação<sup>27</sup>.

Esforços muito sólidos de identificação dos devolutos foram empreendidos pela Seaf mediante pesquisa sistemática dos Registros Paroquiais de Terras, relatórios governamentais e outras fontes por jovens historiadores que viriam a se tornar referência em estudos agrários e fundiários. A culminância dos trabalhos, que envolveram uma grande equipe multidisciplinar, foi a edição do *Atlas Fundiário*, talvez até hoje o trabalho mais sofisticado já publicado entre todas as instituições fundiárias fluminenses e só comparável ao recenseamento de 1925–1927.

<sup>24</sup> GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987*, p. 96.

<sup>25</sup> Decreto Nº 6.854, 01/11/1983.

<sup>26</sup> LOUREIRO, Vicente de Paula. “O desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e a questão fundiária”, p. 2.

<sup>27</sup> Processo Administrativo E-02/150.614/03 – Comunicação Interna de Marco Aurélio Bezerra de Melo, defensor público e técnico assistente do Iterj, ao Diretor Técnico, 26/01/1999: “a discriminação de terras devolutas estaduais é o mecanismo de arrecadação mais árduo, mas também o menos custoso para o Estado”.

Ainda assim, apenas duas ações discriminatórias seriam movidas pelo Estado, ambas em Parati: uma na Praia do Sono em 1988 e outra na Fazenda São Gonçalo em 2003. Antes que a arrecadação das terras ao patrimônio estadual, as ações pretendiam proteger os direitos dos caiçaras que, há muito tempo, sofriam violências por grileiros (no caso da Fazenda São Gonçalo, tão bem sucedidos que praticamente se extirpou a comunidade). Nenhuma delas até hoje foi concluída<sup>28</sup>.

Ao longo da década de 1990 e sobretudo a seguinte, o Iterj, cada vez mais, desenfatizará a zona rural em prol da urbana, quer pelo reconhecimento de quão insignificante a agricultura fluminense se tornara (ainda mais, pelo arrefecimento das tensões no campo), quer pelas perspectivas de ganhos eleitoreiros a baixo custo com a regularização fundiária em favelas e bairros populares.

#### 4 UMA INTERPREÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FUNDIÁRIAS

Como a tabela 1 explicita, por vezes duas ou mesmo três instituições simultaneamente estiveram encarregadas dos devolutos. É possível que tal sobreposição tenha gerado disputas de competências entre elas ou, pelo contrário, tenha fornecido pretextos para que uma e outra se evadissem da tarefa. A hipótese de disputa parece certa no caso do Iterj, que teve sua capacidade postulatória para as ações discriminatórias fulminada pela Procuradoria-Geral do Estado, que impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 241) contra o artigo 248 da Constituição Estadual já no ano seguinte à sua promulgação. No entanto, algo bem mais crítico do que desentrosamentos e disputas foram as sucessivas descontinuidades entre as instituições – não só em termos organizacionais, mas também, sobretudo, de quadros e acervos.

Rarissimamente os órgãos legaram arquivos de qualquer natureza, mesmo, conforme mencionamos, a documentação rotineira. Vimos que parte dos arquivos do Plano de Ação Agrária, marco na política fundiária fluminense e mesmo brasileira, só se conservaram, em parte, porque foram recolhidos por um dos seus diretores como arquivo pessoal. A Comissão da Carta Corográfica já lastimava, em 1895, a perda de documentos sobre divisas interestaduais e propriedades públicas mencionados durante o Império<sup>29</sup>. Os

<sup>28</sup> Sobre essas ações, cf. nosso trabalho inédito, “Terras Devolutas e Ações Discriminatórias – experimentos em reparação fundiária em Parati”.

<sup>29</sup> *RSOP*, 1895 – SOUSA, Pedro Luís Soares. Relatório da Comissão da Carta Corográfica, p. 7.

volumes do cadastro de 1925–1927 que abrangeriam quase 60.000 médias e pequenas propriedades não apenas nunca foram publicados, como também sumiram as planilhas que teriam fundamentado a edição. Talvez o caso mais dramático seja o do Departamento Geográfico. Na elaboração do mapa estadual, o Departamento Geográfico empregou o sistema *trimetrogon*, o estado-da-arte em aerofotografia estereoscópica em fins da década de 1940<sup>30</sup>. Embora a carta tenha sido concluída<sup>31</sup>, todas as 2.500 chapas aerofotográficas desapareceram. Essas aerofotografias permitiriam hoje – fora outros documentos do Departamento – constatar impactos ambientais, mudanças nos usos do solo, formas de assentamentos, em suma auxiliar inúmeros trabalhos técnicos atinentes a questões ecológicas, fundiárias, urbanas e rurais.

A descontinuidade institucional atrapalhou estimativas confiáveis sobre as terras devolutas, uma vez que os trabalhos tinham de ser sempre refeitos a partir de informações muito esparsas. Em começos do século XX, para o Norte Fluminense (Campos, Santa Maria Madalena, Macaé, São Francisco de Paula), a Comissão de Viação Ordinária e Terras Devolutas estimou 20.000 alqueires geométricos (96.800 hectares) de devolutos, cerca de 2,2% do território estadual, sem, contudo, explicar quais as bases documentais ou hipotéticas para o cômputo (que, talvez, existissem no arquivo burocrático...). Em começos da década de 1950, em meio a trabalhos de campo para se implantar um núcleo colonial em Sodrelândia, admitiram-se como bastante infladas as estimativas anteriores. A área presumida de 1.500 alqueires geométricos (6.720 hectares) reduzia-se a um décimo “quando devidamente apurada pelos competentes levantamentos<sup>32</sup>”. É difícil saber se as estimativas vão decrescendo ao longo do tempo porque as áreas vinham sendo griladas ou porque, de fato, se partiu de premissas demasiado otimistas sobre a extensão dos devolutos. Provavelmente, os dois fenômenos ocorreram. Tampouco é de se excluir o conluio dos próprios funcionários das instituições com a grilagem de devolutos<sup>33</sup>.

Na falta dos estudos preliminares, não é de se excluir que se formou uma “tradição fundiária” sobre os devolutos, que se comunicava não documental, mas oralmente

<sup>30</sup> INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística, *Boletim Geográfico*, set. de 1948, p. 640; *RGov*, 1954, p. 253

<sup>31</sup> A *Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro*, de 1953, pelo Conselho Nacional de Geografia e Departamento Geográfico Estadual, mostra, em detalhe, as faixas dos aerolevantamentos de 1949 e 1950 em 1:100.000, complementados pelos feitos na mesma escala sob o Ministério da Viação e Obras Públicas entre 1935 e 1942 no Norte e Noroeste Fluminense.

<sup>32</sup> *RGov*, 1956, p. 122.

<sup>33</sup> Cf. GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social*, 1984/1987, p. 97.

conforme as instituições eram recriadas<sup>34</sup>. Enquanto o Estado não conseguia robustecer suas pretensões a devolutos, os grileiros ao longo do tempo iam acumulando, embaralhando e sobrepondo títulos fraudulentos e legítimos junto a certidões de compra e venda, carnês de pagamento de impostos e outros documentos cartoriais e públicos que reforçavam o esbulho com as tintas de legitimidade e atrapalhavam cada vez mais a discriminação (FERREIRA, 2002 B, pp. 57-59). Cremos que a escolha de Parati como foco das duas ações discriminatórias se explique não apenas pela notória onda de grilagem desencadeada a partir da década de 1960, mas também pela presença duma fortíssima tradição fundiária sobre abundantes estoques de devolutos no município, admitidos até por membros das elites locais: em 1949, um deputado estadual, em aparte na Assembléia Legislativa, afirmou que dois terços da área municipal seriam devolutos<sup>35</sup>.

Conforme o uso pretendido para os devolutos, os órgãos poderiam ser agrupados em três fases: 1) 1891 até meados da década de 1950 – colonização, nacional ou estrangeira, por venda subsidiada de lotes para agricultura familiar; 2) meados da década de 1950 até o Golpe de 1964 – colonização nacional subordinada a projeto de reforma agrária mais amplo; 3) meados da década de 1980 até começos da década de 2000 – resolução de conflitos fundiários alternativa à desapropriação. Essas fases apresentam certos trânsitos. A primeira fase, já em fins do século XIX, começa a descrever da imigração estrangeira (que, aliás, ocorrerá apenas de forma espontânea, esporádica e fora de núcleos coloniais por chacareiros e hortelãos portugueses e, em menor grau, espanhóis, italianos e japoneses). Também se percebe, sobretudo com os Departamentos Geográfico e do Domínio, o interesse fiscal em discriminar os devolutos para a cobrança de arrendamento. A terceira fase, embora de partida presumisse os devolutos como um patrimônio mais ou menos suficiente para promover assentamentos em larga escala, logo se apercebeu que o estoque já se exaurira ou que os custos (financeiros, mas também políticos) excediam o expediente, donde o seu uso muito pontual em ações discriminatórias em Parati.

Sob um olhar duro, a questão dos devolutos parece que acabou servindo, ideologicamente, para mascarar a necessidade de intervenção estatal na grande propriedade privada, como se houvesse um pacto tácito entre os latifundiários e os

---

<sup>34</sup> Essa é uma observação que deriva da minha experiência como servidor público estadual. Muita informação, até a trivial, só é recuperável “de boca”. Pela falta de bancos de dados, sumários e instrumentos de pesquisa, a alternativa, quando existe, equivale a um laborioso levantamento. Portanto, não só o contato pessoal é um atalho para se obter rapidamente a informação, mas, em certos casos, é o único meio. Sem dúvida, a tentativa de reter a informação é uma tática de sobrevivência num serviço público, como o é o fluminense, que até hoje dá um peso desproporcional aos cargos comissionados em múltiplos níveis.

<sup>35</sup> VASCONCELOS TORRES. *Problemas do Município de Parati*, p. 29.

diversos governos, mesmo os mais à esquerda. Se de fato o Estado possuísse vastas terras a arrecadar, então os latifundiários poderiam apontar que os diversos problemas que afligiam o campo (falta de mão-de-obra, pobreza, êxodo, colonização, difusão da policultura e da agricultura familiar etc.) se resolveriam às expensas desses terrenos incultos. Encerrava-se uma miragem e um paradoxo. Pelas próprias características geográficas e históricas do Rio de Janeiro, já em fins de século XIX não devia haver muitos devolutos – para padrões brasileiros, o Estado era minúsculo, de povoamento antigo e denso, dispunha de boa rede viária e, com poucas exceções, já tinha as melhores terras ocupadas. Essa é a miragem: que a estrutura fundiária se pudesse mudar a partir dos devolutos, reputados abundantes. Similar à desapropriação, bem ou mal a identificação dos devolutos não deixou de assumir caráter de conciliação de classe. Provavelmente, entre parte dos quadros técnicos, da classe política e dos movimentos sociais, o desejo por reforma sem conflito desabrido deve ter ajudado a sustentar por muito tempo uma crença algo voluntarista, algo otimista de que ainda restaria um patrimônio fundiário estatal oculto grande o suficiente para abalar, por ondas de choque, o latifúndio.

O paradoxo é que, perante o caos registral brasileiro, se o Estado fosse realmente capaz de discriminar os devolutos, ele teria de montar alguma instituição fundiária tão eficiente e complexa que ela poderia vir não só a contestar os esbulhos sofridos pelo patrimônio público, mas também, mais importante, a exercer controle tributário e mesmo político sobre as grandes propriedades (tivessem ou não títulos legítimos pelo prisma estritamente jurídico). A identificação dos devolutos não poderia se fazer sem uma pesquisa rigorosa multidisciplinar que esquadrihasse uma miríade de títulos imobiliários para chegar à definição de quem realmente é dono do quê e sob quais termos. Noutras palavras, um cadastro fundiário. E o cadastro fundiário seria o umbral para uma tributação condizente à área e ao tipo de exploração. Por mais que o controle público da propriedade rural pela via tributária seja o mecanismo mais banal e conservador de política fundiária, ele, como mostra a história brasileira, sempre foi combatido pelas elites agrárias. Além disso, o cadastro, ao reforçar o poder estatal sobre a propriedade rural pela fiscalização tributária, poderia restringir formas típicas de expansão do latifúndio (grilagem, esbulhos, violência, expulsões, geralmente contra pequenos posseiros ou proprietários, mas também às vezes entre os próprios latifundiários). Num plano institucional mais amplo (no sentido neoinstitucionalista), a resistência histórica dos latifundiários em se sujeitar a controles externos explica, a nosso ver, o próprio atraso da agrimensura no Brasil. A propriedade

sem limites precisos só poderia parecer vulnerável quando essa mesma falta de limites deixava de significar justamente a possibilidade de expansão indefinida. A medição de terras só ocorria episodicamente, em função dum cálculo, específico e incomum, de correlação de forças entre potentados rurais quando desejavam evitar ou mitigar conflitos. A baixa demanda por agrimensores, por seu lado, retardou a formação dum campo profissional conexo às tarefas de medição e registro, o que afetarà, por diversas vezes, as instituições públicas incumbidas de problemáticas fundiárias. Os custos institucionais (no sentido neoinstitucionalista) de medição e registro da terra, pública ou privada, serão, conseqüentemente, sempre elevados; os quadros técnicos, escassos.

A ineficiência na discriminação dos devolutos é só um aspecto da ineficiência institucional de o Estado controlar a terra, como já constatarem alguns estudiosos (Medeiros, 2018, p. 58; Fisher, 2008, p. 219). Num plano conexo, ela aparece na balbúrdia dos cadastros dos imóveis estaduais – situação que, de certa forma, persiste até hoje. Em 1937, o Departamento do Domínio lastimava que tivera de organizar um cadastro dos 304 imóveis estaduais pois “nada a respeito exista organizado” e o “Estado desconhecia, portanto, quais as suas propriedades<sup>36</sup>”. Quase meio século depois, em 1983, a organização pretendida pelo Departamento do Domínio já se tinha desbaratado: “Os diversos órgãos contam com um extenso patrimônio em termos de imóveis, lotes, fazendas e glebas de terras em situações diversas, sobre o qual não existe sequer um cadastro completo<sup>37</sup>”. Se o Estado não tem clareza sobre o patrimônio de que deveria estar fruindo, muito menos terá sobre aquele de que *pode vir a fruir* (os devolutos) e, pior ainda, sobre a propriedade privada.

Por que então as elites rurais patrocinavam instituições estatais de controle fundiário se elas rechaçam a ingerência nas suas propriedades? Cremos que a resposta tem a ver com as contradições da estrutura fundiária e sua inserção no capitalismo periférico, reiterando constantemente uma tensão no seio das elites agrárias entre os seus projetos e ambições ora como classe, ora como agentes individuais. Como classe, essas elites precisam de instituições fundiárias eficientes para se beneficiar da economia capitalista: delimitação territorial e fronteiras seguras, jazidas minerais e florestais, cursos hídricos, melhores trajetos para rotas viárias e redes elétricas, melhores situações para portos, pântanos a sanear, terras férteis a arrotear, solos aptos a receber cultivos com saída

---

<sup>36</sup> RGov, 1937, p. 67.

<sup>37</sup> GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. *Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987*, p. 16.

nos mercados internacionais – um conjunto de operações que, além, de lucros tendem a assegurar a intermediação do Estado como instrumento de dominação em favor das elites não só ao reduzir os conflitos intraclasse (p. ex., o robustecimento dos direitos proprietários e rebaixamento dos custos de transação), mas também ao racionalizar as potencialidades duma logística repressiva (a ser usada, inclusive, contra revoltas internas, sobretudo populares). Todavia, os ganhos como classe que as instituições estatais promovem podem ameaçar o poder fundiário no plano individual, sobretudo num contexto no qual as formas privilegiadas de acesso à terra passam pela violência, inclusive, quando conveniente, contra membros da própria classe (membros esses que poderiam desequilibrar o jogo ao se apropriarem de instituições fundiárias estatais eficientes).

É bem ilustrativo o caso do Instituto de Economia e do Fomento Agrícola. O registro fundiário ficou atrelado ao papel de credor agrícola do Instituto. Para ter acesso aos empréstimos e direito a voto na diretoria do Instituto, o fazendeiro deveria preencher duas condições: ter a propriedade no Registro Torrens e estar quite com o imposto territorial. Ou seja, o ímpeto para registrar as terras teria de partir dos próprios fazendeiros, não duma política impositiva do Estado, pois, esperava-se, os incentivos (crédito e voto) superariam os desincentivos (maior controle estatal sobre a terra, a começar por impostos). E, ainda assim, o Instituto foi combatido por parte dos fazendeiros (Ferreira, 1989, p. 287)<sup>38</sup>. A lógica ultraliberal, quase contratualista, revela a percepção dos riscos sentidos pelas elites agrárias em tudo aquilo que é um arranjo que subordina a terra ao controle estatal (mesmo quando esse Estado seja controlado, por sua vez, pelas elites agrárias).

Essa relação conflitiva com o caráter regulatório do Estado (que, frise-se, atua sobretudo como mecanismo de dominação de classe) sem dúvida tributa a como o campo brasileiro se formou durante a Colônia e, em boa medida, persistiu: brutal desigualdade social; baixo nível técnico e educacional; agricultura predatória e, a bem dizer, jamais bem adaptada às condições tropicais (mesmo o minifúndio); falta de cooperação horizontal entre as empresas; grande disponibilidade de terras para ampliar a fronteira

---

<sup>38</sup> Cf. INSTITUTO de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro, *O Café Fluminense e o Instituto de Fomento e Economia Agrícola*, p. 15: “Em algumas localidades do interior, os adversários gratuitos do Instituto têm chegado a convencer os lavradores de que as visitas dos fiscais e os seus questionários visam obrigá-los ao pagamento do imposto sobre a renda!... Outros supõem que o verdadeiro objetivo é a criação de um imposto novo por pé de café ou o aumento do imposto territorial... E os lavradores, ao invés de melhor se informarem, ao invés de indagarem do Instituto tudo quanto lhes convenha saber, deixam-se levar, de boa fé, pela corrente maldosa desses improvisados conselheiros.”

agrícola. Em contextos, nos quais, entre vários fatores, a distribuição de terras era mais igualitária (ao menos, entre os colonos) e/ou o arranjo intraclasse mais estável, instituições fundiárias eficientes puderam surgir. Assim, ao longo do século XVIII, na Nova Inglaterra os colonos criaram mecanismos de agrimensura e registro fundiário mais claros e seguros que os metropolitanos (Cole; Wilson, 2016); na Áustria identificaram-se diversos terrenos sem dono; na Suécia e na Dinamarca, criou-se um corpo público de agrimensores; diversos países europeus começaram a elaborar cadastros (Jones, 2016, p. 38; Kain; Baigent, 1992). Em começos do século XIX, tal era o desenvolvimento das instituições fundiárias em certos países europeus que não só o erário era apoiado nos impostos territoriais (68% e 88% das receitas da Bavária e de Braunschweig), mas também até promoviam intervenções tais na estrutura das propriedades que se podiam qualificar como reforma agrária (Kain; Baigent, 1992, p. 146).

## 5 CONCLUSÃO

O fracasso sucessivo, parcial ou integral, das instituições que pretendiam identificar as terras devolutas do Estado do Rio de Janeiro pode ser entendido menos como problema de “má” gestão, conforme gostariam certos neoinstitucionalistas, do que como o resultado do conflito de interesses entre elites. Se, por um lado, o Estado, como instrumento de dominação social (usualmente em prol das elites), precisa desenvolver mecanismos universais de controle burocrático, inclusive os fundiários, parte das elites teme que tais mecanismos venham a restringir a forma privilegiada de reprodução do acesso à terra: a grilagem, o esbulho e a violência. Assim a ineficiência dos órgãos estudados reflete a contradição entre formas modernas (ou capitalistas) de dominação totalizante como projeto de classe por um lado e, por outro, formas pré-modernas (ou pré-capitalistas) de dominação sobre a terra como projeto de fração de classe ou mesmo de horizonte individual. Essas contradições são agudizadas onde e quando o controle fundiário do Estado é uma condicionante para políticas que visem superar depressões e mesmo crises nas bases econômicas e sociais das elites.

Com as atuais tecnologias (bancos de dados digitais, *blockchain* para certidões imobiliárias, sensoriamento remoto, digitalização dos arquivos etc.), a identificação das terras devolutas é bastante factível do ponto de vista meramente *técnico*, mas isso exigiria

mudar os rumos da política fundiária fluminense, baseada numa ótica ora assistencialista, ora episódica, ora mesmo eleitoreira.

Um estudo mais aprofundado consideraria o contexto político em sentido largo, dotações orçamentárias, quadros técnicos e sua formação, políticas de Estado e de Governo, debates parlamentares e na imprensa, paralelos com outros Estados brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Nilton Brasil; VILAÇA, Gastão Bastos; REIS, Marcos Waldemar de Freitas. **Niterói: a capital fluminense**. São Paulo: Habitat, 1954.

ARAÚJO, Vítor Leonardo de; MELO, Hildete Pereira de. “O processo de esvaziamento industrial em São Gonçalo no século XX: auge e declínio da ‘Manchester Fluminense’”. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. Rio de Janeiro, nº 4, maio 2014, pp. 65-87. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/index>. Acesso em: 17 fev. 2025

BIAZZO, Pedro Paulo. “Trajetórias Institucionais e as Regionalizações Oficiais do Estado do Rio de Janeiro”. **Revista Ensaios de Geografia**, v. 1, 2012, pp. 91-114. Disponível em: [https://periodicos.uff.br/ensaios\\_posgeo/article/view/36236/20935](https://periodicos.uff.br/ensaios_posgeo/article/view/36236/20935). Acesso em: 17 fev. 2025

BRADY, Maureen E. “The Forgotten History of Metes and Bounds”. **The Yale Law Journal**, v. 128, n. 872, 2019, p. 872-953. Disponível em: <http://bit.ly/3XvAhSc>. Acesso em: 17 fev. 2024.

COLE, George M.; WILSON, Donald A. **Land Tenure, Boundary Surveys, and Cadastral Systems**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2016.

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

CONGOST, Rosa; GELMAN, Jorge; SANTOS, Rui. **Property Rights in Land: issues in social, economic and global history**. Londres: Routledge, 2017.

FERREIRA, Álvaro Mendes. Comissão da Carta Corográfica do Estado do Rio de Janeiro (1894-1898): os limites da técnica e das instituições. In: **IX Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica e IV Simpósio Brasileiro de Cartografia Histórica**, 2022, São Paulo, 2022, v. 9. p. 28-34. Disponível em: <https://www.ufmg.br/rededemuseus/crch/assets/docs/CadernoResumo4SLBCH4SBCH.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025

FERREIRA, Álvaro Mendes. Expulsões e Resistência em Parati (1960-2020): repertórios de conflitos fundiários. Anais Eletrônicos do IV Encontro Nacional GT História e Marxismo: textos completos de comunicações. João Pessoa, 2022 B, p. 54-68. Disponível em: <https://cchla.ufpb.br/cchla/contents/eventos/iv-encontro-nacional-gt-historia-e-marxismo>. Acesso em: 17 fev. 2025

FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). **A República na Velha Província: oligarquias e crise no Estado do Rio de Janeiro (1889–1930)**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1989.

GRYNSZPAN, Mário. **Mobilização Camponesa e competição Política no Estado do Rio de Janeiro (1950–1964)**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: [https://nmspp.net.br/arquivos/para\\_leitura/conflitos\\_no\\_campo\\_no\\_rj/Mobilizacao%20camponesa%20e%20competicao%20politica%20no%20estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%201950-1964.pdf](https://nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/conflitos_no_campo_no_rj/Mobilizacao%20camponesa%20e%20competicao%20politica%20no%20estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%201950-1964.pdf). Acesso em: 17 fev. 2025

JONES, Peter M. **Agricultural Enlightenment: knowledge, technology, and nature, 1750–1840**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

KAIN, Roger J. P. Maps and Rural Land Management in Early Modern Europe. IN: WOODWARD, David (org.). **The History of Cartography**. Chicago: Chicago University Press, 2007, v. 3, p. 705-718. Disponível em: [https://press.uchicago.edu/books/hoc/HOC\\_V3\\_Pt1/HOC\\_VOLUME3\\_Part1\\_chapter28.pdf](https://press.uchicago.edu/books/hoc/HOC_V3_Pt1/HOC_VOLUME3_Part1_chapter28.pdf). Acesso em: 17 fev. 2025

LIMA, Rui Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5ª ed. Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiás, 2002.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos Movimentos Sociais no Campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Transformações nas áreas rurais, disputa por terra e conflitos sociais no Estado do Rio de Janeiro (1946–1988). In: MEDEIROS, Leonilde Servolo (org.). **Ditadura, Conflito e Repressão no Campo: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, p. 49-91.

MENDONÇA, Sônia Regina de. **O Patronato Rural no Brasil Recente (1964–1993)**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

MOTA, Márcia Maria Menendes. Nas Fronteiras do Poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura / Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVICKI, Vítor de Araújo. **O Estado e a luta pela terra no Rio de Janeiro: primeiro Governo Brizola (1983 - 1987)**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1992.

PETRONE, Maria Teresa Schorer. Terras Devolutas. Posses e Sesmarias no Vale do Paraíba Paulista em 1854. **Revista de História**, Nº 103, v. LII, jul.-set. de 1975, p. 375-399. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revhistoria/article/view/133157>. Acesso em: 17 fev. 2025

SILVA, Lúcia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SOTO, Hernando de. **The Mystery of Capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. Nova York: Basic Books, 2000.

ZENHA, Edmundo. Terras Devolutas – a Lei Nº 601, de 1850. **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, 1952 p. 432-446. Disponível em:  
file:///C:/Users/ggrangeiro/Downloads/admin,+terras\_devolutas.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025

## Fontes

### 1.1 Relatórios de Governo

RGov: Relatórios dos Presidentes/Governadores do Estado do Rio de Janeiro

RSOP: Relatórios dos Secretários de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro.

### 1.2. Arquivísticas

Fundo Irênio de Matos – Arquivo do Iterj

Dossiê Comissão da Carta Cartográfica – Aperj – PE.0.0.SAO.DO.CR.10

### 1.3. Impressos

COMISSÃO Construtora do Porto de Niterói. **A Construção do Porto de Niterói**: publicação feita sob a direção de engenheiros da Comissão Construtora do porto de Niterói e Saneamento da Enseada de S. Lourenço – Niterói, 21 de dezembro de 1927. Rio de Janeiro: A Encadernadora, [1927/1928].

ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Estatística. **Propriedades Agrícolas: volume 1: propriedades valor venal igual ou superior a 20:000\$000, 1925-1926**. Rio de Janeiro: Marques Araújo & Cia, 1927.

ESTADO do Rio de Janeiro; Diretoria de Agricultura; Serviço de Indústria e Comércio. **Propriedades Industriais: natureza da indústria, nome do proprietário, município, distrito, endereço para a correspondência postal – 1925-1927**. Rio de Janeiro: Papelaria Americana, 1930.

**ESTATUTOS do Instituto de Fomento e Economia Agrícola do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1926.

GOVERNO Democrático do Estado do Rio de Janeiro. **Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1984/1987**. Setembro de 1983.  
INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. **Boletim Geográfico**, set. de 1948, ano VI, Nº 66.

LOUREIRO, Vicente de Paula. “O desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro e a questão fundiária”, **Dito&Feito**, ano 2, N. 9, janeiro de 1991.

VASCONCELOS TORRES. **Problemas do Município de Parati**. Niterói: Imprensa Estadual, 1949, p. 29.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.