REVISTA MARACANAN

Dossiê

A Lei de Terras de 1850 e os Relatórios do Ministério da Agricultura entre 1873-1889

The Land law of 1850 and the Agriculture Minstry's Reports among 1874-1884

Pedro Parga Rodrigues

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
pedropargar@gmail.com

Resumo: O texto a seguir apresenta uma reflexão sobre a forma pela qual os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas registraram, entre os anos de 1873 e 1889, a aplicação da Lei de Terras de 1850. Pensando sobre esta abordagem, pretende-se repensar a leitura de José Murilo de Carvalho sobre essas fontes, discordando da sua concepção de que uma elite política teria promulgado esta norma e, por sua vez, os barões teriam vetado a referida norma na prática. Os relatórios podem ser utilizados para perceber uma hesitação entre os ministros quanto a uma aplicação rigorosa da norma jurídica. Eles também indicam que a aplicação da legislação não foi homogênea em todo o território nacional. Neste sentido, não caberia afirmar uma total ineficácia da norma. Da mesma forma, não seria plausível a dicotomia entre barões vetando a aplicação legal da Lei de 1850, de um lado, e, de outro, uma burocracia reformadora. Houve uma negociação, ou ao menos uma cumplicidade, entre setores do governo e os potentados rurais.

Palavras-chave: Lei de Terras de 1850; propriedade; Brasil Império; relatórios do Ministério da Agricultura.

Abstract: We intend to discuss how the agriculture ministry's reports considered the Brazilian 1850 Land Law's effects, between 1873 and 1889. Our aim is propose another way of reading those documents, different from José Murilo de Carvalho's approach. He used those reports for stating that the 1850 Law was created by the bureaucracy, but it had no effect due to the resistance of the slave owners. We disagree with him since those documents show that the ministers did not approve a strict application of this rule. The reports also show that the law was applied and used in different ways in each province.

Keywords: Brazilian 1850 Land Law; property; Second Reign; agriculture ministry's reports.

Recebido: Fevereiro de 2017

Aprovado: Junho de 2017

Introdução

O presente estudo pretende refletir sobre como os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas trataram, entre os anos de 1873 e 1889, a aplicação da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, mais conhecida como Lei de Terras. Pretendemos dialogar, especificamente, com as análises de José Murilo de Carvalho sobre essa norma jurídica, propondo uma nova abordagem destas fontes históricas. As concepções sobre o tema deste importante estudioso do Brasil Império são desenvolvidas em dois textos: no terceiro capítulo do livro *A construção da Ordem. Teatro das sombras* e no artigo intitulado "Modernização frustrada: a política de terras no Império".¹ Nos seus trabalhos, o autor utilizou estes relatórios para defender que "A Lei de terras, na realidade, mostrou a incapacidade do governo em aprovar ou implementar medidas contrárias aos interesses dos proprietários".² Para ele, a legislação em questão "atingia de maneira profunda os interesses dos proprietários, ou pelo menos de parcela deles".³ Por isso, em sua leitura, "a política de terras quase não saiu do debate legislativo e dos relatórios dos burocratas dos ministérios do Império e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas".⁴ Ela teria sido proposta e promulgada pela burocracia, mas sua aplicação seria "vetada pelos barões".⁵

O autor estuda essa legislação para "aprofundar a análise das relações entre governo e proprietários rurais".⁶ A seu ver, a burocracia teria um projeto próprio e, ao se relacionar com os proprietários, "mantinha com esses setores alianças móveis".⁷ A elite política seria inorgânica e levaria a efeito um projeto de centralização administrativa. Para realizar este intento, possibilitando o aumento do controle do Estado sobre a classe proprietária, teria se aproximado dos cafeicultores fluminenses. Estes potentados,⁸ de outro lado, precisariam "da intermediação do Estado central para viabilizar as medidas de promoção da imigração".⁹ A Lei de 1850 seria, no entendimento do autor, uma criação da elite política na qual estariam presentes alguns dos interesses da elite econômica fluminense com relação à imigração. Mas, ainda assim, esta proposta seria vetada na prática pelos barões. Haveria, assim, para José

¹ CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003; CARVALHO, José Murilo de. Modernização frustrada: a política de terras do Império. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, n. 1, v. 1, mar. 1981, p. 39-57.

² *Op. cit.*, p. 350.

³ *Ibidem*, p.331.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 350.

⁸ Por potentados rurais entendemos os chefes locais. Tratavam-se dos membros da classe senhorial. Eles comandavam não apenas os seus escravos, mas também os seus dependentes e outros homens pobres livres de sua localidade.

⁹ CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem... Op. cit.*, p. 350.

Murilo de Carvalho, uma distância entre os interesses da elite política e da elite econômica nos momentos de promulgação e de aplicação desta legislação.

As concepções de Carvalho sobre o Estado e a Lei de Terras foram corretamente questionadas por autores mais recentes. Com relação ao primeiro assunto, os historiadores Ilmar de Mattos, Ricardo Salles e Jeffrey Needell demonstraram satisfatoriamente a organicidade entre o Estado e os proprietários fluminenses, sobretudo, da região sul desta província.¹⁰ O primeiro autor discorda de duas abordagens sobre os partidos liberal e conservador, vulgo luzias e saquaremas, que se engalfinharam durante a construção do Estado Nacional. A primeira vertente questionada por Mattos, representada no conservadorismo de Oliveira Vianna, tendeu a tratar dessas agremiações destacando as suas semelhanças. Utilizando o dizer oitocentista, segundo o qual não haveria “nada tão parecido com um saquarema como um luzia no poder”,¹¹ Vianna propôs a indistinção entre esses agrupamentos.¹² Dessa forma, este pensador destilou o seu conservadorismo, pois “contribuía a seu modo para engrossar o caudal da argumentação contra os partidos políticos”.¹³ De outro lado, Mattos criticou autores, dentre eles José Murilo de Carvalho, que “sustentaram a diferença entre os partidos políticos imperiais”.¹⁴ Ilmar de Mattos demonstra como os conservadores fluminenses construíram a hegemonia dentro do seu partido e, gradativamente, sobre a própria sociedade. Assim, embora os partidos tivessem diferenças, foram se aproximando e sendo hierarquizados. Sob a liderança de Rodrigues Torres, Paulino José Soares e Eusébio de Queiroz, três figurões da política oitocentista com grande parentela no sul fluminense, os conservadores construíram uma direção moral, fazendo com que os liberais aderissem à sua proposta de construção de um Estado Nacional centralizado. Nesse processo, ocorreu não só a construção do Estado, mas também de uma classe de senhores de escravos nacional, dirigida pela fração fluminense dos conservadores.

Seguindo as concepções de Antônio Gramsci, Ilmar de Mattos encara o Estado como somatório das sociedades política e civil. O governo, em sentido restrito, não possuiria projetos autônomos, mas possuiria as divisões existentes na sociedade civil, bem como se relacionaria com um senso comum forjado nas disputas entre os discursos das diferentes classes sociais. Longe de ser inorgânica, a burocracia teria fortes relações com os grupos hegemônicos. Por isso, Mattos questiona as abordagens que trataram o governo do Estado e a administração das unidades agrícolas por parte dos potentados rurais em termos de dicotomia. Haveria, a seu ver, uma relação mais dinâmica e dialética entre essas esferas de poder.¹⁵ Ele também critica os autores, como José Murilo de Carvalho, que trataram da política em termos de “sucessões

¹⁰ MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema*. Rio de Janeiro: Access, 1994; SALLES, Ricardo. O Império do Brasil no contexto do século XIX. Escravidão nacional, classe senhorial e intelectuais na formação do Estado. *Almanack*, São Paulo, n. 4, nov. 2012; NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order. The conservatives, the State, and slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

¹¹ *Apud* MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema... Op. cit.*, p. 97.

¹² VIANNA, Oliveira. *O ocaso do Império*. Rio de Janeiro: ABL, 2006.

¹³ *Op. cit.*, p. 97.

¹⁴ *Ibidem*, p. 123.

¹⁵ *Ibidem*, p. 130.

de gabinetes e arranjos palacianos” ou de “rodízio dos partidos”.¹⁶ Embora possuíssem diferenças, sob a hegemonia dos conservadores fluminenses, integrantes das duas facções pareceriam semelhantes no momento da consolidação monárquica, pois se encontrariam hierarquizados pela direção saquarema.¹⁷

Ricardo Salles, seguindo as críticas de Ilmar de Mattos e as concepções teóricas de Gramsci, contrariou as leituras de José Murilo de Carvalho alicerçadas em dados estatísticos sobre a composição regional e social dos partidos que participaram da construção do Estado.¹⁸ Carvalho aponta a diversidade na composição desses agrupamentos, mas destaca a importância da burocracia na consolidação monárquica. Os burocratas, para ele, estariam majoritariamente no partido conservador. Salles demonstra que, mesmo tendo origens diversas, esses agentes sociais mudaram suas residências para a Corte e teceram relações familiares com os proprietários fluminenses. Ele ressalta que os quadros do governo tenderam a tecer mais relações familiares com os potentados rurais da província do Rio de Janeiro do que o inverso, indicando a importância da fração da classe senhorial sediada no Vale do Paraíba. A Corte teria desempenhado um papel de “formação, atração e aglutinação”.¹⁹ Ao se estabelecerem nesta localidade e consolidarem matrimônios, sobretudo, com as famílias dos cafeicultores, os intelectuais ligados às elites de outras províncias ou vinculados aos antigos quadros da burocracia colonial, incorporavam e passavam a disseminar os discursos e práticas culturais provenientes dos grupos hegemônicos. Isso não significava, entretanto, perda total de relação com as bases sociais de sua terra natal. Nesse sentido, não caberia considerar a burocracia como inorgânica, na medida em que ela teria laços com a fração fluminense da classe senhorial.

Jefrey Needell, embora siga as orientações de Gramsci, discorda da utilização do conceito de hegemonia para o Império, pois, para ele, diferentemente dos outros autores, este significaria um consenso.²⁰ Essa homogeneidade seria inexistente naquela época, segundo o autor. Mas, para ele, os “partidos se originaram de facções da Câmara lideradas por oradores que representavam oligarquias rurais e comerciais”.²¹ Em seu estudo de maior fôlego, o historiador demonstra inúmeras relações familiares entre os quadros da burocracia, sobretudo, conservadores e membros da classe senhorial fluminense.²² Nesse sentido, Needell também percebe ligações intensas entre os quadros do governo e os cafeicultores do Rio de Janeiro, contrariando as teses da não organicidade da burocracia.

Sobre a legislação de 1850, diferentes historiadores contrariaram Carvalho. Lígia Osório tratou essa Lei como fruto dos interesses da classe senhorial fluminense.²³ Márcia Motta,

¹⁶ MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema... Op. cit.*, p. 146.

¹⁷ *Ibidem*, p. 123-124.

¹⁸ SALLES, Ricardo. *O Império do Brasil... Op. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, p. 24

²⁰ NEEDELL, Jeffrey D. *Formação dos partidos políticos no Brasil da Regência à Conciliação, 1831-1857. Almanack*, São Paulo, n. 4, nov. 2012.

²¹ *Ibidem*, p. 1.

²² NEEDELL, Jeffrey D. *The party of order... Op. cit.*

²³ SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

seguindo a noção de direito de Edward Palmer Thompson, segundo a qual o Direito é também um espaço de disputas, demonstrou o uso da legislação pelos pequenos posseiros para defenderem seus direitos.²⁴ Tratava-se de recuperar a importância da resistência dos grupos subalternos, relacionando a Lei aos conflitos sociais. No mesmo caminho, Elione Guimarães apresentou utilizações da norma por parte de escravos e libertos para defenderem suas roças de subsistência.²⁵ Essas duas historiadoras se inserem na perspectiva da historiografia brasileira desenvolvida na década de 1980 para a qual é de extrema importância recuperar a agência social de grupos antes desconsiderados pela historiografia como sujeitos de suas histórias. Recuperando o conflito na aplicação da norma, Márcia Motta demonstrou ser reducionista a perspectiva de José Murilo de Carvalho. Ela critica a leitura de uma ineficácia da legislação causada pelo veto dos barões. Para autora, a aplicação da norma variou de acordo com as disputas de cada localidade.²⁶ Sob a orientação dessa historiadora, Cristiano Christillino estudou a aplicação da legislação no Rio Grande do Sul e demonstrou como a Coroa utilizou esse dispositivo jurídico como forma de conseguir apoio das elites farroupilhas.²⁷ Para Christillino, na aplicação da Lei de Terras no Rio Grande do Sul, a burocracia estatal permitiu que parcela da elite local grilasse propriedades como forma de atrair potentados locais para o projeto de centralização administrativa conservador. Nesse sentido, a abordagem do veto dos barões não seria o suficiente para entender a política de terras naquela localidade. Ao invés de uma disputa entre uma elite política e outra econômica, teria ocorrido uma aproximação entre esses setores no sentido de viabilizar uma aplicação fraudulenta da Lei de 1850.

Pretendemos contribuir com as críticas desses historiadores à ideia segundo a qual a elite política teria proposto a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, mas esta seria vetada pelos barões. Recentemente, reexaminei os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas com o objetivo de entender as críticas de um famoso escritor oitocentista e funcionário daquela repartição, chamado Machado de Assis, à atuação do governo na aplicação da norma. O conjunto desses relatórios é a principal fonte citada por José Murilo de Carvalho para defender as suas hipóteses sobre a aplicação da lei agrária. Objetivamos, resumidamente, indicar como os discursos existentes nessa documentação podem ser abordados para descrever uma realidade mais complexa e irredutível à dualidade entre uma elite política e outra econômica. Mesmo quando ministros reclamaram nesses textos da ineficácia da legislação, existiam traços de aplicação dela e elementos em suas falas indicando uma relação muito mais complexa entre potentados e burocracia. Nesse sentido, essas fontes precisam, urgentemente, ser repensadas, situando-as nas disputas sociais da época, bem como na interação entre os emissores desses textos e os seus interlocutores. Propondo uma

²⁴ MOTTA, Márcia Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 1998.

²⁵ GUIMARÃES, Elione. *Terra de preto: usos e ocupação da terra por escravos e libertos (Vale do Paraíba Mineiro, 1850-1920)*. Niterói: Eduff, 2009.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ CHRISTILLINO, Cristiano Luís. *Litígios ao sul do Império: a Lei de Terras e a consolidação política da Coroa no rio Grande do Sul (1850-1880)*. Tese (Doutorado). PPGH-UFF. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

nova leitura dessas fontes, pretendemos não apenas colaborar com a historiografia atual, mas também incentivar novos estudos sobre o tema.

Nosso marco cronológico, 1873-1889, compreende os anos entre o início da atuação do funcionário Machado de Assis no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a Proclamação da República. Em 1873, o literato foi nomeado primeiro-oficial na Segunda Seção da Diretoria da Agricultura do Ministério. Em 1876, ele foi promovido a chefe deste setor. Essa repartição “opinava cotidianamente sobre invasão de terras devolutas, demarcação e medição de terras, posses, sesmarias, terras de aldeamentos, corte de madeira e outras tantas questões fundiárias”.²⁸ Examinando documentações internas do Ministério, encontramos fontes nas quais o romancista precisou lidar com questões de laudêmio, foro, imprecisões territoriais, conflitos agrários, aquisições de terras imprecisas pela Seção de Obras Públicas e outras questões relacionadas com a estrutura fundiária brasileira. Não por acaso, em 1878, ele publicaria, no jornal *O Cruzeiro*, o conto “Três capítulos inéditos do Gênesis”, no qual debochou ferrenhamente das noções de propriedade senhorial e da atuação de alguns agentes estatais na aplicação da Lei de Terras de 1850.²⁹ Um ano depois, em 1879, ele repetiu críticas semelhantes no romance *Memórias póstumas de Brás Cubas*, publicado inicialmente na revista *A Estação*. Nessa narrativa, Brás Cubas descreve a casinha da Gamboa, onde se encontrava em segredo com a sua amante Vigília, afirmando que esta morada lhe garantia “aparência de posse exclusiva”, “domínio absoluto”.³⁰ Segundo Chalhoub, e concordamos integralmente, a apresentação daquela morada pelo defunto autor representava “o mundo sonhado segundo os parâmetros da ideologia paternalista”.³¹ Apesar das dificuldades em definir os limites territoriais e o valor dos títulos nos Oitocentos, a personagem se percebe como detentora exclusiva e senhora absoluta daquela propriedade, sendo que esta teria sido emprestada a ele por uma de suas dependentes. O objetivo principal da nossa pesquisa é entender a relação entre as atuações de Machado de Assis enquanto funcionário público, contista e romancista. Pretendemos pensar como essas atividades se influenciaram mutuamente, fazendo com que em seus escritos literários aflorassem críticas aos atores com quem se relacionava no exercício das suas atividades na Diretoria da Agricultura. Assim, poderemos nos aproximar um pouco mais da própria noção de propriedade dessa personagem histórica. Assim, marco cronológico final desta empreitada, 1889 corresponde à data em que foi proclamada a República, que também representou a interrupção nas discussões sobre a proposta de reforma da Lei de Terras de 1850, da qual o funcionário Machado de Assis também foi parte.

Não consideraremos, entretanto, todas as fontes examinadas para a nossa pesquisa, nem exploraremos muito os textos literários de Machado de Assis. Nosso foco não recairá sobre a atuação machadiana enquanto escritor de textos ficcionais. Iremos nos concentrar nos relatórios do Ministério da Agricultura, demonstrando que essa fonte, entre os anos de 1873 e

²⁸ CHALHOUB, Sidney. *Machado de Assis historiador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 11.

²⁹ ASSIS, Machado de. Três capítulos inéditos do Gênesis. *O Cruzeiro*, Rio de Janeiro, n. 133, 14 de maio de 1878, p. 1.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Idem*.

1889, contraria afirmações de José Murilo de Carvalho sobre a aplicação da Lei de Terras de 1850.

Carvalho afirma ter examinado essa documentação produzida entre 1860 e 1889, concluindo que ela seria um sinal do insucesso da aplicação da norma, bem como da frustração dos funcionários e ministros do Ministério da Agricultura em sua tentativa de dar aplicação prática à Lei de Terras.³² A maior parte das reclamações explicitadas pelo autor está situada na década de 1870, entretanto. Dessa forma, talvez não seja prejudicial, cabendo a pesquisas futuras testarem, deixarmos de lado a documentação da década anterior. De qualquer forma, faz-se necessário avisar o leitor para que as conclusões do presente artigo não sejam, sem as devidas precauções, extrapoladas para outras conjunturas. Nosso marco cronológico estava associado a uma pesquisa sobre a participação de Machado de Assis no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, por isso, limitamo-nos aos anos compreendidos entre 1873 e 1889. Se a nossa pesquisa é mais limitada temporalmente, o foco em um mesmo Ministério, em um marco cronológico menor, permite-nos uma preocupação maior com os pormenores.

Os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas

Segundo José Murilo de Carvalho, “a leitura dos relatórios dos ministros [...] da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (de 1860 a 1889) é um contínuo reafirmar das frustrações dos ministros e dos funcionários das repartições encarregadas de executar a lei”.³³ Ele cita, dentre outros, os relatórios publicados em 1875, 1877 e 1878. Com relação ao primeiro, Carvalho destaca o fato de o ministro reclamar das sucessivas prorrogações de prazos para revalidações e legitimações das posses, sesmarias e demais concessões.³⁴ No segundo, o pesquisador destaca a afirmação do ministro de que a Lei de 1850 seria “letra morta” em vários dispositivos”.³⁵ Sobre o último, Carvalho trata da criação de uma comissão encarregada de reformar a Lei de Terras, bem como do fato de o ministro Sinimbu ter afirmado que “o serviço de terras possuídas é serviço abandonado”.³⁶

No relatório de 1874, publicado em 1875, o ministro José Fernandes da Costa Pereira Júnior de fato reclamava das “sucessivas prorrogações do prazo fixado aos posseiros, e aos sesmeiros e outros concessionários para legitimação das posses e revalidação das sesmarias e concessões”.³⁷ Para ele, isso faria esses grupos acreditarem “que nunca serão privados das terras pela imposição do comisso, em que incorram, nos termos da citada lei”.³⁸ Por isso, seria

³² CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem... Op. cit.*, 341-342.

³³ *Ibidem*, 341-342.

³⁴ *Ibidem*, p. 342.

³⁵ *Idem*.

³⁶ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1877, p. 35-38. Apud. CARVALHO, José Murilo de. *Op. cit.*, p. 343.

³⁷ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 240.

³⁸ *Idem*.

necessário “fixar prazo improrrogável em cada distrito, onde haja juiz comissário, para legitimação das posses e revalidação das sesmarias e outras concessões anteriores a mesma lei, culminando pena de reversão ao Estado, se, dentro de tal prazo deixarem de ser legalizadas”.³⁹

Embora pareça que apenas endossamos com citações as afirmações de José Murilo, a citação da fonte deixa de imediato perceber o ministro propondo uma solução aplicável somente aos distritos “onde haja juiz comissário”.⁴⁰ Isso nos permite referendar a ideia segundo a qual a norma teria sido aplicada de forma diferenciada em diferentes localidades. Podemos ainda levantar algumas dúvidas para as quais não temos resposta, no momento, mas de certo serão úteis a outros pesquisadores: Quais seriam os distritos com e sem juízes comissários? Quem seriam esses funcionários públicos? Os relatórios de cada ano citam inúmeros nomes e as tarefas realizadas por suas comissões. Como esses agentes se situavam nos conflitos sociais e intelectuais de suas épocas? Por que foram escolhidos para a região onde atuavam? Por que alguns distritos receberam juízes comissários, enquanto outros foram deixados de lado?

Retomando as falas do ministro, ele defende em seu discurso: “o governo que não se tem descuidado de dar fiel execução à citada Lei de 1850”.⁴¹ Mas, a seu ver, caberia “ponderar que tais providências não produziram ainda todos os efeitos que se esperavam”.⁴² Ele continua afirmando que “o serviço não é por toda parte satisfatoriamente desempenhado, não obstante o que se tem feito para regularizá-lo”.⁴³ Ele critica o fato de a aplicação da norma não ter alcançado as expectativas dele em todas as localidades. José Fernandes da Costa Pereira Júnior pretendia que a norma fosse aplicada satisfatoriamente “por toda parte”. Seu texto é, na verdade, bastante polissêmico. Pode-se compreender: 1) que, a seu ver, ela não seria aplicada em nenhum lugar do Império; 2) em algumas partes, a aplicação seria satisfatória, mas não em todo o Império.

De qualquer modo, deixamos o principal para o final. De acordo com o titular da pasta,

São decorridos mais de vinte anos depois que foi posta em execução a Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Entretanto, não estando ainda discriminadas as terras do domínio particular das do público, impossível é determinar a extensão de umas e de outras. Em meu conceito não deve continuar semelhante estado de coisas, o qual, além de oferecer em relação a grande número de possuidores todas as desvantagens inerentes à incerteza da propriedade, prejudica sensivelmente o direito do Estado que, nem sempre dispondo dos meios eficazes para impedir usurpações, corre o risco de ver diminuído o seu patrimônio territorial.

Se interesses de ordem pública não aconselham a aplicação rigorosa da lei aos posseiros, sesmeiros e concessionários, que ainda não fizeram legitimar ou revalidar suas terras, opõe-se também que os terrenos devolutos continuem a ser objetos de especulações por parte de intrusos, que, prevalecendo-se da

³⁹ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 240.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

ineficácia dos meios coercitivos, vão usurpando o que é de propriedade do Estado.⁴⁴

Embora o autor destaque elementos que poderiam ser apontados como sinais da ineficácia da norma, ele se contrapõe à concretização severa da legislação: “interesses de ordem pública não aconselham a aplicação rigorosa da lei aos posseiros, sesmeiros e concessionários, que ainda não fizeram legitimar ou revalidar suas terras”. Anteriormente, o ministro já havia concordado com a forma pela qual o governo aplicaria a norma, afirmando: “o governo que não se tem descuidado de dar fiel execução à citada Lei de 1850”.⁴⁵ Agora, o autor define existirem “interesses de ordem pública” para a norma não ser aplicada rigorosamente. Podemos supor, nesse sentido, a existência não de uma negociação, ou talvez cumplicidade, entre potentados e alguns agentes encarregados de aplicar a norma, ao invés da dicotomia entre uma elite política e outra econômica. O próprio Ministério encarregado de organizar a efetivação da lei demonstra certa hesitação, sendo assim, dificilmente, poderíamos deixar exclusivamente para os potentados rurais o ônus dos supostos fracassos em sua aplicação. A burocracia e os potentados rurais, afinal, não eram tão distantes. Isso fica ainda mais evidente ao longo do relatório, pois o ministro segue em seu texto defendendo começar a regularização, primeiro nas terras públicas, deixando para depois as privadas. Esse agente estatal defende, ainda, que, para não desperdiçar verbas, deveriam ser privilegiadas as terras dos interessados na colonização. Esse funcionário público aceitava, implicitamente, um entendimento sobre a propriedade, típico dos potentados rurais, segundo o qual a fazenda era o espaço de mando deste grupo. Para esse pensamento, o Estado não poderia intervir nesse território para regular a relação entre senhores e escravos, tampouco para regularizar a propriedade dominial. Sendo assim, a regularização deveria se destinar aos terrenos públicos e depois aqueles nos quais o proprietário desejava a intromissão governamental organizando a colonização. O consentimento dos proprietários seria necessário para a realização de mudanças importantes para impedir a invasão de terras públicas, por exemplo. Sabendo do interesse dos fazendeiros desejosos de imigrantes na regularização, o governo deveria priorizar suas terras, evitando, assim, conflitos com os demais potentados.

Salta aos olhos o fato de diversos relatórios, entre 1873 e 1889, terem apresentado demarcações realizadas por comissões de agrimensores, sobretudo, de áreas dedicadas à colonização. Na província do Espírito Santo, por exemplo, no ano de 1874, “foi desapropriado, no porto da Cachoeira, um terreno para a sede da povoação urbana da colônia, e prosseguem com regularidade os trabalhos relativos à medição de prazos, dos quais existem disponíveis 44”.⁴⁶ No mesmo ano, na Colônia Blumenau, “foi ultimamente nomeada uma comissão de agrimensores [...] para regularizar a propriedade colonial e facilitar a expedição de títulos definitivos aos possuidores de lotes, cujas medições devam ser retificadas”.⁴⁷ Para a colônia de Itajaí, “foi nomeada uma comissão de agrimensores [...] para proceder [...] a retificação das

⁴⁴ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 240.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 253.

⁴⁷ *Idem*.

medições dos lotes coloniais ocupados e ao preparo de novos”.⁴⁸ A Colônia de Santa Maria de Soledade “contém 341 lotes medidos e demarcados, estando ocupados 264 por imigrantes que, à exceção de 34, ainda não se acham nas condições de obter títulos de propriedade definitiva”.⁴⁹ Na província do Rio de Janeiro, no sul fluminense, em Porto Real “foram medidos e demarcados 114 lotes com superfície média de 10 hectares, a maior parte dos quais fica à margem do rio Paraíba”.⁵⁰ Outros trabalhos de medições e indicações foram citados no relatório de 1874. Mas seria cansativo demais enumerar todos. Em grande parte dos casos, as medições, demarcações e titulações ocorriam em áreas destinadas à colonização. Existem, no relatório, muitas referências às medições de lotes coloniais. É interessante perceber a colonização e a questão agrária, temas que foram apresentados, associadamente, na promulgação da Lei de Terras, agora aparecendo juntos de novo. Talvez a regularização da Lei de Terras tenha sido mais aplicada em áreas dedicadas à criação de núcleos coloniais. Trata-se de algo a verificar, mas que teria muito a dizer sobre a articulação de certa fração dos potentados com a regularização fundiária.

O fato é que dificilmente o relatório permite afirmar uma total inércia da Lei de Terras de 1850. Longe disso. A documentação deixa perceber algumas atuações dos agentes públicos na efetivação dessa política de terras. Resta-nos, como historiadores, pensarmos como foi essa aplicação, ao invés de negarmos por completo sua efetividade. Historiadores do Brasil Império, recorrentemente, afirmam que a norma não teria se concretizado tal qual os legisladores desejavam. Essa leitura se repete, inclusive, em fontes do Segundo Reinado. O problema dessa proposição é supor a existência de um objetivo comum no momento da promulgação da norma jurídica. As leis não resultam de uma vontade homogênea, mas das disputas existentes no interior do parlamento. Elas também são aplicadas por agentes sociais concretos, podendo sofrer diferentes apropriações em cada localidade. O papel dos historiadores, a nosso ver, é pensar como elas foram utilizadas em cada localidade, bem como interpretadas, criticadas e elogiadas pelos diversos sujeitos históricos.

No relatório de 1876, publicado em 1877, o ministro João Lins Vieira C. de Sinimbu repete fórmula parecida, afirmando que “apesar da solicitude com que o governo há procurado dar execução à Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850, a intenção do legislador está longe de haver sido satisfeita”.⁵¹ Ele reclama porque a norma não estaria sendo cumprida como pretendia um legislador no singular e em abstrato. Ele pressupunha, assim, uma ideia homogeneizadora típica do liberalismo jurídico para a qual a norma não seria um fruto complexo do conflito entre as diferentes expectativas dos diversos legisladores. Somente é possível supor uma pretensão única e uniforme de um redator abstrato da lei ignorando os embates políticos de diferentes projetos sociais. Além disso, o ministro concorda com o seu antecessor, José Fernandes da Costa Pereira Júnior, nos elogios à atuação estatal na aplicação da Lei de Terras de 1850. Mas, mesmo com a atuação correta do Estado na aplicação da

⁴⁸ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1874, p. 253.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 265.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 253.

⁵¹ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1876, p. 394-395.

norma, “a discriminação das terras dos domínios particular das do domínio público, indispensável ao preenchimento dos fins daquela Lei, está ainda por fazer” e “terras públicas têm continuado a ser invadidas”.⁵² Disso resultava que “a Lei de Terras tem-se tornado quase letra morta em vários pontos”.⁵³

Mas, assim como para o seu antecessor, os fracassos da norma não seriam responsabilidade do Estado, porém ocorriam porque “graves interesses de ordem pública não aconselham a rigorosa aplicação das disposições legais”.⁵⁴ Nesse sentido, apesar de reclamar por causa da norma não ser empregada da forma como um suposto legislador abstrato pretendia, o ministro Pereira Júnior defende implicitamente uma moderação em sua aplicação. Ele critica os supostos insucessos da legislação, mas se posiciona a favor da forma moderada pela qual o Estado se relacionava com os proprietários. Essa hesitação era, inclusive, uma das causas dos próprios refreamentos na implementação desse marco jurídico. Existiriam “graves interesses de ordem pública” desaconselhando a execução fiel da legislação. Pelos adjetivos utilizados para descrever esses interesses e pela defesa da atuação estatal, podemos supor que o próprio ministro defendesse uma relação mais negociada com os potentados rurais. Ele repete a mesma fórmula, inclusive, em outro momento de seu discurso, afirmando: “este estado de coisas não deve persistir: não fora, porém, hoje possível, sem perturbação de valiosos interesses, corrigir [...] abusos que vem de longa data, e de certo modo tolerados”.⁵⁵ Nesse trecho, o seu relato é ainda mais direto, deixando perceber que os interesses “graves”, “de ordem pública” e “valiosos” seriam os dos proprietários cujos prazos para realizar os requisitos da Lei de Terras eram sucessivamente adiados. Nessa concepção, o Estado não deveria, em favor da ordem pública, enfrentar os potentados, regularizando o território.

Esse relatório, mais uma vez, traz inúmeras referências de aplicações da norma. Nesse sentido, não cabe a afirmativa de que a norma não foi aplicada em todo território. As fontes reafirmam o olhar da historiografia, segundo o qual a aplicação da norma deve ser estudada em cada localidade. No Pará, “foram medidos e demarcados também lotes coloniais em Santarém, cuja planta geral está sendo levantada, a fim de serem distribuídos imigrantes norte-americanos”.⁵⁶ Em Alagoas, “procedeu-se a medição da sesmaria de Urucu, na qual se verificou estarem encravadas várias propriedades, e entre elas uma doação feita aos paulistas que serviram na guerra dos Palmares, com a área de duas léguas em quadro”.⁵⁷ Na mesma província, “mediram-se e demarcaram, a requerimento dos interessados, a sesmaria dos Prazeres, as posses denominadas Nogueira e Pimentas, parte da sesmaria do Roncador, encravada na dos índios, e quatro posses com a superfície de 36.520 metros”.⁵⁸ São citadas, ainda, outras medições. Nestas aqui citadas, chama atenção a escolha de regularizar a propriedade em áreas de colonização, em áreas destinadas à colonização ou sob o

⁵² BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1876, p. 394-395.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 395.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *Idem*.

requerimento dos particulares interessados. Mais uma vez, o Ministério e seus agentes em cada província demonstram um comedimento na escolha das áreas a serem regularizadas. Sob a hegemonia da concepção senhorial de propriedade, na qual esses territórios seriam o espaço de mando dos potentados, o Estado deveria se resguardar regularizando somente onde houvesse o consentimento dos particulares. Nesse sentido, dificilmente poderíamos falar de um confronto entre elite política e econômica na aplicação da norma.

Para terminar, correndo o risco de sermos um pouco enfadonhos, falaremos sobre o relatório de 1877, publicado em 1878. Neste, o ministro Sinimbu afirma que da Lei de Terras e das normas complementares a ela “se houveram incontestavelmente colhido bons resultados, apesar da resistência dos preconceitos, da ignorância e dos interesses contrariados, se tão descurada não tivera sido a sua execução”.⁵⁹ Para ele, a norma foi aplicada, ao menos, parcialmente, pois houve “bons resultados”, apesar da resistência dos “interesses contrariados”. Entretanto, as conquistas na concretização da norma não corresponderiam às suas expectativas, pois “decorrido mais de um quarto de século após aquele ato legislativo [...] muito pouco é o que em virtude dele se há conseguido”.⁶⁰ Ele prossegue esmiuçando o problema:

A despeito da máxima tolerância havida para com os sesmeiros, concessionários e ocupantes, ou talvez em razão dela, relativamente diminuto é o número de concessões revalidadas e posses legitimadas. O domínio público não só não se acha extremado do particular, na escala que se fora para desejar, se não que tem continuado a ser invadido, usurpado e devastado. O registro de terras possuídas é serviço abandonado; raras foram as localidades onde se começou a dar-lhes execução, e ainda ocorreram que se extraviaram alguns livros em que foram feitos os lançamentos.⁶¹

Neste trecho, ele indica que a “tolerância havida para com os sesmeiros, concessionários e ocupantes” seria a provável razão para a norma não ter alcançado todo o seu potencial. Trata-se da tolerância do Estado para com os proprietários. Uma vez que o ministro não condena a atuação estatal na aplicação da Lei de Terras, ele mesmo era adepto dessa moderação. Tratava-se de uma questão de “ordem pública”, como ele afirmara no ano anterior. Outro dado interessante é o fato de o ministro terminar a sua descrição da aplicação da política de terras, constituindo uma comissão para reformar a Lei de Terras de 1850. Nesta comissão estava o escritor e funcionário público Machado de Assis.

Alguns meses depois, esse membro da comissão escreveria um conto para o jornal *O Cruzeiro* chamado “Três capítulos inéditos do Gênesis”.⁶² Tratava-se de um deboche para com a concepção senhorial de propriedade e a atuação estatal na aplicação da Lei de Terras. No enredo, um dos filhos de Noé propõe individualizar as propriedades em uma terra com dimensões desconhecidas. A personagem chamada Sem defende a divisão das terras encontradas de forma individualizada, assemelhando-se a alguns legisladores da Lei de Terras de 1850: “Meu pai tem a sua família; cada um de nós tem a sua família; a terra é de sobra;

⁵⁹ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1877, p. 35.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² ASSIS, Machado de. Três capítulos inéditos... *Op. cit.*, p. 1.

podíamos viver em tendas separadas. Cada um de nós fará o que lhe parecer melhor: e plantará, caçará, ou lavrará a madeira, ou fiará o linho”.⁶³ Ele adota essa postura exatamente depois da Arca de Noé chegar com os animais e sua família na terra prometida por Deus depois do dilúvio. Mas a inundação não tinha ainda reduzido, completamente, o seu dilúvio. A embarcação continuava boiando sobre ela e só era possível visualizar o “cabeço de uma montanha” das terras onde aportariam.⁶⁴ Nesse contexto, Jafé celebra: “Seremos únicos na terra, e toda a terra será nossa”.⁶⁵ Essa afirmação, aparentemente, traz uma repetição, mas essa dobra do texto esconde a percepção de Machado de Assis sobre a desconsideração da classe senhorial sobre os direitos de pequenos posseiros, indígenas, escravos e libertos roceiros e de outros agentes sociais. Se eles eram os únicos a existirem, obviamente, seriam os únicos proprietários do solo. Mas, por trás de uma aparente falha no texto, Machado brinca com a percepção dos potentados oitocentistas, segundo a qual seriam os únicos a terem direitos fundiários legítimos. Essa concepção gera intensas brigas entre os irmãos. As personagens envolvidas na disputa argumentavam em favor de seus direitos, nomeando seus rivais de “gatuno” ou invasores.⁶⁶ A família de Noé tinha acabado de chegar nessas terras, a inundação ainda não teria sequer permitido ver algo além do topo da montanha, mas eles se consideravam proprietários absolutos dos quinhões em disputa. No final do conto, Noé é chamado para resolver a situação. Em sua presença, seus filhos continuam a brigar: “Sem invadiu a minha terra, a terra que eu havia escolhido para levantar a minha tenda”.⁶⁷ Ao final, não conseguindo acabar com os conflitos, Noé proíbe seus filhos de individualizarem o território. O patriarca, aquele que deveria resolver os conflitos familiares e representar a autoridade na tradição judaico-cristã, resolve proibir a demarcação e divisão das terras. Tratava-se de uma posição bastante similar à do Estado na década de 1870 e início de 1880. Assim como a burocracia hesitava em aplicar rigorosamente a Lei de Terras, Noé relutava em permitir a concretização da propriedade individual. Era uma forma de evitar conflitos entre vizinhos (irmãos), mas também de contemporizar com os interesses daqueles que queriam continuar invadindo terras devolutas e de homens pobres livres ilegalmente. A libertação do ventre da mulher escrava e a intervenção na relação escravista, permitindo aos cativos comprarem sua alforria, já tinham criado fissuras no interior da elite. Nesse contexto, talvez fosse melhor evitar novos confrontos com as bases do Estado imperial.

O relatório em questão mais uma vez traz a notícia sobre execuções da norma. Referindo-se à província do Amazonas, afirma: “além de demarcar parte do terreno adjacente ao patrimônio, dividiu-o em 30 lotes, dos quais 16 com 125 metros de frente e 500 de fundo, e 14 com 300 de frente sobre 1000 de fundo”.⁶⁸ Ainda na mesma localidade, “mediu mais, em o núcleo colonial situado à margem do Turuman-mirim, afluente do Rio Negro, 31 lotes

⁶³ ASSIS, Machado de. Três capítulos inéditos... *Op. cit.*, p. 1.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1877, p. 38.

destinados ao estabelecimento de emigrantes das províncias flageladas pela seca”.⁶⁹ Em Pernambuco, foi medida uma área destinada a aldeamentos indígenas.⁷⁰ No Espírito Santo, “completado a medição de 211 lotes na colônia do Rio-Novo [...], onde preparará [...] 40 casas para colonos e seis barracões para provisório alojamento destes”.⁷¹ Em São Paulo, “acha-se encarregado o engenheiro Leopoldo José da Silva de medir terras e lotes coloniais, e assim de outros trabalhos necessários ao estabelecimento de imigrantes”.⁷² Outras tarefas do Ministério e das comissões nomeadas por esta repartição no sentido de aplicar a Lei de Terras de 1850 foram relatadas em 1877. Diferentes províncias, não só as mencionadas aqui, tiveram atuações dos agentes públicos encarregados de medir e demarcar as terras. Nesse sentido, mais uma vez reforçamos a vertente que propõe estudos regionalizados da aplicação dessa norma.

Conclusão

Os relatórios do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas não permitem afirmar a total ineficácia da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Eles contrariam, portanto, as conclusões de José Murilo de Carvalho acerca da aplicação desta legislação. Embora os ministros reclamem da aplicação da norma, chegando a afirmar que alguns de seus dispositivos seriam “letra morta”, eles próprios noticiam casos de efetivação dela em seus textos. Essas menções se referem principalmente às áreas destinadas à construção de núcleos coloniais. Durante a promulgação da Lei de Terras, afirmava-se que esta serviria para possibilitar a fixação de colonos como mão de obra dessas unidades agrícolas. Nesse sentido, defender que esta foi completamente vetada seria desconsiderar um dos objetivos dos legisladores. Os relatórios que consideramos foram selecionados por serem os mais citados por José Murilo de Carvalho como prova do veto dos barões. Os emissores desses documentos de fato reclamavam dos resultados obtidos na aplicação da norma no sentido de regularizar a estrutura fundiária, mas, ao mesmo tempo, defendiam a moderação governamental em não se indispor com os potentados rurais, definindo os limites e averiguando os títulos. Os relatórios publicados em 1875, 1877 e 1878 sempre elogiaram a atuação estatal na execução da legislação, mesmo quando reclamavam dos resultados da ação. Assim, deixavam entrever que ao menos parte da burocracia corroborava com os potentados rurais, hesitando em aplicar rigorosamente a Lei de Terras de 1850. Os próprios ministros defendiam uma moderação em nome de interesses públicos valiosos desses proprietários. Nesse sentido, não cabe falar de uma norma proposta por uma elite política e boicotada pelos barões. Longe disso, a subutilização de alguns dispositivos em algumas localidades foi referendada pelos próprios ministros em seus textos oficiais. Dessa forma, a principal fonte utilizada por José Murilo de

⁶⁹ BRASIL. Relatório do Ministério da Agricultura, 1877, p. 38.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 38-39.

⁷¹ *Ibidem*, p. 39.

⁷² *Ibidem*, p. 40.

Carvalho para defender o veto dos barões indica a necessidade de um olhar mais complexo sobre a relação entre governo e potentados rurais.

Encarar esses relatórios dessa maneira permite novos estudos que pensem a própria atuação do Ministério. Algumas perguntas surgiram durante a leitura dessas fontes. Elas nos parecem importantes para serem pensadas em futuros estudos. Por isso, resolvemos terminar a nossa conclusão sobre o tema elencando algumas delas: a Diretoria de Agricultura teria privilegiado as áreas de colonização na aplicação da norma? O que isso tem a nos dizer sobre a lógica de direito dos agentes públicos envolvidos nessa ação? Como os agentes dessa repartição atuaram em cada província? Quem eram os engenheiros e membros das comissões de agrimensores nomeados para eles? Como eles se situavam naquela sociedade e nos embates daquele tempo? Em quais localidades de cada província esses agentes públicos atuaram mais? Como interpretavam a Lei de Terras de 1850? Como as críticas a esta legislação e as propostas de reforma refletiam um posicionamento com relação aos conflitos sociais nos quais esses sujeitos históricos estavam envolvidos? Quais eram as expectativas deles? Como a forma pela qual mencionavam a intenção de um suposto legislador original e abstrato pode nos levar a entender as intencionalidades do emissor desses discursos? Como esses pronunciamentos eram apropriados e modificados por diferentes receptores situados nas disputas de cada localidade? Quais eram os diálogos e embates existentes?

Pedro Parga Rodrigues: Cursou a sua graduação em História na Universidade Federal Fluminense, tendo sido bolsista de iniciação científica no projeto "Sesmaria: uma história luso-brasileira". Desde então, tem pesquisado na área da história agrária. No mestrado e doutorado estudou a promulgação, interpretação e a aplicação de legislações agrárias no Império. Agora, no estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-graduação da Unirio, ele tem estudado a atuação do escritor Machado de Assis na Diretoria de Agricultura, bem como a relação entre o exercício desta função com a sua atividade de romancista e contista.